

Vergaderjaar 2020–2021

**35 620**

## **Samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 29 oktober 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 september 2020, nr. 2020001993, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 oktober 2020, nr. W04.20.0351/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 28 september 2020, no. 2020001993, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis, met memorie van toelichting.*

*Dit wetsvoorstel regelt de samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis, gelegen in de provincie Noord-Brabant, tot de nieuwe gemeente Land van Cuijk. Deze samenvoeging vindt plaats op initiatief van de betrokken gemeenten zelf. De nieuwe gemeente die door deze samenvoeging ontstaat heeft circa 80.000 inwoners en 29 kernen. Met een oppervlakte van 324 km<sup>2</sup> wordt Land van Cuijk qua grondgebied de grootste gemeente van de provincie Noord-Brabant. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de motivering van het voorstel. Zij acht een dragende motivering*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*aangewezen van het op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling vereiste criterium «regionale samenhang» van de nieuw te vormen gemeente.*

*De toelichting onderkent dat het voorstel niet ideaal is vanuit het oogpunt van regionale samenhang. Dit komt omdat de gemeente Grave op dit moment niet aansluit bij de herindeling. De toelichting stelt dat omdat de geplande volksraadpleging in Grave niet heeft kunnen plaatsvinden vanwege de uitbraak van covid-19, de eerder genomen beslissing van de gemeenteraad van Grave om niet aan te sluiten bij de herindeling nog van kracht is en gerespecteerd moet worden.*

*De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op de vraag op welke termijn de volksraadpleging in Grave alsnog plaats zou kunnen vinden en welke ondersteuning hierbij geboden zou kunnen worden vanuit het Rijk. Zij wijst erop dat er in november 2020 in een aantal andere gemeenten herindelingsverkiezingen gehouden zullen worden. Het is daarom niet op voorhand duidelijk waarom het niet mogelijk is geweest om onder dezelfde omstandigheden op dat moment een referendum te houden in Grave.*

*Dit leidt tot de vraag of het, gelet op de door de regering erkende, suboptimale oplossing die nu voor ligt niet wenselijk zou zijn om ofwel deze volksraadpleging op korte termijn te organiseren en Grave alsnog in dit herindelingsvoorstel op te nemen indien de bevolking dat wenst, ofwel deze herindeling met één jaar uit te stellen om te bezien of het mogelijk is om te komen tot een oplossing die op de langere termijn duurzamer is. Dit is mede relevant gelet op het feit dat Grave zich anders pas op zijn vroegst in 2026 bij deze nieuwe gemeente zal kunnen aansluiten en dit ook gevolgen heeft voor onder meer aangegane samenwerkingsverbanden en het nieuw in te richten ambtelijk apparaat.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.*

*De vice-president van de Raad van State,  
Th.C. de Graaf*

In de memorie van toelichting is opgenomen dat deze herindeling in de ogen van de provincie en regering niet leidt tot een optimale regionale samenhang. Dit oordeel heeft alleen betrekking op het beoordelingscriterium «regionale samenhang» uit het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018. Er is niet mee bedoeld dat deze herindeling als zodanig een suboptimale oplossing is. Alles afwegende is de regering namelijk van oordeel dat deze herindeling een goede oplossing is voor de betrokken gemeenten.

In het kader van het criterium «regionale samenhang» dient onder meer te worden afgewogen of andere gemeenten in de regio betrokken moeten worden bij de herindeling om te voorkomen dat de nieuw te vormen gemeente op korte termijn opnieuw betrokken wordt in een herindelingsproces. De herindeling dient met andere woorden «duurzaam» te zijn. Met het oordeel van de regering dat deze herindeling niet leidt tot een optimale regionale samenhang is bedoeld dat het niet ondenkbaar is dat de gemeente Grave zich in een later stadium alsnog zal aansluiten bij de nieuwe gemeente Land van Cuijk. Er valt dus iets af te dingen op de duurzaamheid van deze herindeling. In het beleidskader is echter ook

opgenomen dat er situaties denkbaar zijn waarin het vergroten van de bestuurskracht van een gemeente zwaarder weegt dan het bereiken van een regionaal eindbeeld. Naar het oordeel van de regering is bij deze herindeling sprake van een dergelijke situatie. Ook speelt het uitgangspunt dat herindeling van onderop dient plaats te vinden een belangrijke rol. De regering constateert dat het (lokaal) bestuurlijk draagvlak voor een herindeling mét Grave niet aanwezig is. Enerzijds heeft de gemeenteraad van Grave besloten om geen deel te nemen aan deze herindeling; anderzijds bestaat bij de overige vier gemeenten geen draagvlak om de herindeling uit te stellen zodat Grave na een volksraadpleging eventueel alsnog aan kan sluiten. Bij de afweging tussen het belang van duurzaamheid enerzijds en bestuurskracht en draagvlak anderzijds weegt de regering ook mee dat wanneer Grave zich in 2026 alsnog aansluit bij het Land van Cuijk, dit naar verwachting weinig effect zal hebben op deze jonge gemeente of de regionale verhoudingen. Naar verwachting zal Grave vanaf 1 januari 2022 namelijk nagenoeg volledig gebruik gaan maken van de ambtelijke organisatie van het Land van Cuijk en daarnaast neemt Grave (grotendeels) al deel aan dezelfde samenwerkingsverbanden. Conform het advies van de Afdeling is de tekst in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande aangepast.

De gemeenteraad van Grave heeft de volksraadpleging die op 14 mei 2020 gehouden zou worden, uitgesteld naar maart 2021 in verband met covid-19. Hierdoor kan het beeld ontstaan dat uitsluitend door de beperkende covid-maatregelen Grave haar inwoners niet heeft kunnen raadplegen en hierdoor niet meer kon deelnemen aan het herindelingsproces. De organisatie van een volksraadpleging is echter al enige tijd onderwerp van gesprek binnen het gemeentebestuur van Grave, onder andere naar aanleiding van een petitie die op 5 november 2019 door inwoners aan de raad werd aangeboden waarin om een dergelijke raadpleging gevraagd werd. Er is voldoende tijd geweest voor de gemeente Grave om inwoners te raadplegen, zoals ook de buurgemeente Mill en Sint Hubert heeft gedaan nadat de herindelingsgemeenten vroegen aan de twee buurgemeenten om uiterlijk op 1 februari 2020 een definitief standpunt in te nemen over deelname aan het herindelingsproces. De regering constateert dat de gemeenteraad verdeeld is over de bestuurlijke toekomst van Grave en het houden van een raadpleging hierover en wil benadrukken dat dit de voornaamste reden is dat de inwoners van Grave zich na de peiling in 2018 niet opnieuw hebben kunnen uitspreken over de bestuurlijke toekomst van hun gemeente. Dit is niet uitsluitend te wijten aan de beperkende maatregelen in verband met covid-19 die in het voorjaar van 2020 van kracht werden.

De regering heeft er begrip voor dat Grave in het voorjaar van 2020 besloot de raadpleging uit te stellen in verband met de toen geldende covid-maatregelen. Vanuit de gemeente Grave zijn geen signalen gekomen waaruit blijkt dat er vervolgens actief gezocht is naar mogelijkheden om ondanks de beperkende covid-maatregelen de volksraadpleging op een eerder moment te organiseren dan in maart 2021. De ontwikkelingen in Grave zijn vanuit de provincie en het Rijk op de voet gevolgd, maar gezien de politieke tegenstellingen in de gemeenteraad over de raadpleging was het niet passend om ondersteuning aan te bieden bij het (vervroegd) organiseren van een raadpleging. Het wel of niet organiseren van een referendum is een lokale politieke afweging. De regering respecteert de afwegingen die het gemeentebestuur hierin gemaakt heeft en de keuze om de raadpleging in maart 2021 te organiseren; die overigens gericht is op een eventuele herindeling in 2026.

Het besluit van de gemeente Grave om zich niet aan te sluiten bij de herindelingsprocedure blijft daarom, naast het besluit van de herindelingsgemeenten om deelname van Grave uit te sluiten, leidend voor de regering, vanuit het principe dat herindeling van onderop plaats dient te vinden. De timing van een raadpleging die gericht is op herindeling in 2026 mag in de ogen van de regering geen gevolgen hebben voor het lopende herindelingsproces. De regering hecht er aan dit uit te spreken, aangezien zij vindt dat het geen recht doet aan de inspanningen van de vier andere gemeenten en hun inwoners wanneer een volksraadpleging in Grave in deze fase van het proces leidt tot afstel of uitstel van de herindeling. Het feit dat hierdoor (afhankelijk van de uitkomst van de volksraadpleging in Grave en de conclusie die de gemeenteraad hieraan verbindt) mogelijk iets valt af te dingen op de duurzaamheid van deze herindeling ziet de regering als rechtstreeks gevolg van het principe dat herindeling van onderop plaats dient te vinden, zoals eveneens vastgelegd in het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 2, 3.1 en 3.4, conform het advies van de Afdeling, een nadere toelichting opgenomen in lijn met het voorgaande.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren