

# **Samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen**

## **Nota naar aanleiding van het verslag**

### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat hen geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen. De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij hopen op een spoedige afronding van de besluitvorming zodat er een gezamenlijk gedragen einde kan komen aan de problemen van de gemeente Millingen aan den Rijn. De leden van de fractie van het CDA en van de fractie van de SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van het CDA onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat gemeenten primair zelf aan zet zijn bij het besluiten tot een herindeling en kunnen daarom instemmen met voorgestelde samenvoeging. De leden van de fractie van de SGP onderstrepen het belang van draagvlak voor een herindeling en hebben nog enkele vragen. De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en de leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van beide fracties hebben vragen over het draagvlak onder de inwoners. Daarnaast hebben de leden van de fractie van de SP vragen over de bestuurskracht, de urgentie en de financiële gevolgen van deze herindeling. Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Op de vragen en opmerkingen van de leden ga ik hieronder gaarne in.

### **2. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

#### **2.1. Draagvlak**

Door inspraak zijn de leden van de PvdA-fractie op de hoogte van een gemeentegrens tussen Nijmegen en Groesbeek die woonzorgcentrum Vijverhof doorsnijdt, waardoor cliënten in twee verschillende gemeenten wonen. De leden vragen of de regering inzicht kan geven in de inspanningen van de betrokken gemeenten in afgelopen jaren om deze lastige situatie op te heffen en zo ja, wat dit heeft opgeleverd. Deze leden vragen tevens of de regering in deze herindeling een logisch moment ziet om deze onhandige situatie op te lossen.

Voorafgaand aan de herindelingsprocedure hebben de gemeenten Nijmegen en Groesbeek op bestuurlijk niveau met elkaar gesproken over een grenscorrectie. Nijmegen was echter niet betrokken bij de voorliggende herindeling. Wanneer was besloten deze grenscorrectie mee te nemen in deze procedure, dan had dit alsnog moeten gebeuren met vertraging als gevolg. In overleg met de provincie hebben de betrokken gemeenten dan ook besloten de procedure voor deze grenscorrectie op te pakken na de herindeling. Het is immers de nieuwe gemeente die hierover met de gemeente Nijmegen overeenstemming dient te bereiken.

De leden van de PVV-fractie willen graag weten waarom geen referendum en zelfs geen representatief onderzoek heeft plaatsgevonden om te weten te komen hoe de

inwoners van de betreffende gemeenten over de herindeling denken. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het belangrijk is te weten wat het draagvlak onder de inwoners is en betreuen het om die reden dat dit niet grondig is onderzocht. Deze leden willen graag van de regering weten waarom dit niet is gebeurd. De leden vragen of de regering de mening deelt dat representatief onderzoek noodzakelijk is om een eenduidig beeld te krijgen van dit draagvlak.

De betrokken gemeentebesturen zijn primair verantwoordelijk voor het beoordelen van en het investeren in een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een voorstel tot herindeling. Het is aan de betrokken gemeentebesturen om te bepalen hoe burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd worden gedurende het proces. Wel is het kabinet van mening dat het maatschappelijk draagvlak in gemeenten voor een herindelingsvoorstel kenbaar moet zijn. Dit kan via een referendum en enquête, maar dat hoeft niet.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld hebben de gemeenten op andere wijze de bevolking betrokken bij het herindelingsproces. Ook het maatschappelijk draagvlak voor de herindeling is via verschillende instrumenten getoetst. Gekozen is voor de organisatie van meerdere inloopbijeenkomsten, een rondtour met een informatiebus door de verschillende kernen, een dorpsdebat, radio- en televisie-interviews, een informatiekraant, de benadering van 350 bedrijven en maatschappelijke instellingen en allerlei andere (digitale) vormen van inspraak. Ten slotte hebben burgers en maatschappelijke organisaties hun zienswijze naar voren kunnen brengen in de periode waarin het herindelingsontwerp ter inzage is gelegd. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt, waarbij de meerderheid van de reacties positief was.

## **2.2. Bestuurskracht**

Volgens de regering is 'de nieuw te vormen gemeente beter in staat de (toekomstige) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. De schaal en daarmee samenhangende bestuurskracht van de nieuwe gemeente bieden voldoende mogelijkheden om de dienstverlening voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op kwalitatief goede, professionele en krachtige wijze vorm te geven.' De leden van de SP-fractie vragen zich af waarop deze stellige aannames gebaseerd zijn en hoe onderzocht is dat na herindeling sprake zal zijn van deze ontwikkelingen. Deze leden vragen of de regering specifiek kan aantonen dat er na deze herindeling sprake zal zijn van meer bestuurskracht, zonder in algemene aannames te spreken. De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe dit voorstel zich verhoudt tot de visie op gemeentelijke schaalgrootte, zoals die in het regeerakkoord genoemd wordt. Deze leden vragen hoe in dit licht de hiervoor genoemde passage uit de toelichting moet worden gelezen.

Uit onderzoek blijkt dat bestuurlijke schaalvergroting op een aantal gebieden de effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering bevordert. Zo neemt het probleemoplossend vermogen van gemeenten toe door de bundeling van personeel en middelen. Ook ten aanzien van de professionaliteit en de klantgerichtheid van de organisatie zijn positieve effecten zichtbaar. Verder nemen de mogelijkheden om kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken toe. Ook neemt de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat af, met name waar het specialistische

functies betreft. Voor meer complexe, recent gedecentraliseerde taken bleken volgens onderzoek kleinere gemeenten minder goed toegerust dan grotere.<sup>1</sup>

Een effectieve schaal voor een gemeente is die schaal waarop lokale maatschappelijke vraagstukken opgelost kunnen worden, waarbij moet worden opgemerkt dat deze schaal niet voor alle maatschappelijke vraagstukken hetzelfde is. Het is dan ook niet mogelijk een ideale schaal voor gemeenten te geven, maar wel dat er een schaal bestaat waarop veel beleidsuitdagingen samenkomen en op dat niveau het beste kunnen worden aangepakt. Voor een aantal beleidsdomeinen blijft bovenlokale samenwerking echter noodzakelijk.

In de brief van 13 maart 2013 aan uw Kamer heb ik toegelicht dat het regeerakkoord een perspectief voor de verre toekomst schildert waarbij gemeenten een grotere schaal hebben en waarbij tegelijkertijd, aldus het regeerakkoord, wel rekening gehouden wordt met lokale omstandigheden.

Hoewel de aanleiding voor het voeren van gesprekken over een mogelijke herindeling is gelegen in de zwakke financiële en bestuurlijke positie van Millingen aan de Rijn, beogen alle drie de gemeenten met deze samenvoeging een nieuwe sterke landelijke gemeente te vormen. Zoals verwoord in de memorie van toelichting biedt de omvang van de nieuwe gemeente mogelijkheden om de gemeentelijke dienstverlening op kwalitatief goede en professionele wijze vorm te geven. Daarnaast biedt de herindeling mogelijkheden op ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk gebied en op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, waardoor de nieuwe landelijke gemeente niet alleen in de regio een sterkere rol kan spelen, maar ook in staat en toegerust is om haar (toekomstige) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit te gaan oefenen. Wanneer vanwege omvang, complexiteit en/of specialisme voor bepaalde taken samenwerking met anderen nodig is, is er binnen de nieuwe gemeente voldoende bereidheid en capaciteit om dit te organiseren en te regisseren.

### **2.3. Urgentie**

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering de samenvoeging voor de gemeente Millingen aan de Rijn urgent acht. De rol van de gemeenteraad en het college in Millingen aan de Rijn is de afgelopen jaren uitgehold door de ambtelijke samenwerking met en aansluiting bij het beleid van Groesbeek en de financiële zorgen. Deze leden vragen zich af in hoeverre dit een argument mag zijn in de discussie over de wenselijkheid van deze herindeling. Men heeft als gemeente al voorgesorteerd op deze herindeling, waardoor de uitholling heeft plaatsgevonden en er dus eigenlijk geen weg terug meer is. Dat achten deze leden onverstandig, omdat de herindeling pas definitief is als beide Kamers zich hierover uitgesproken hebben. Onomkeerbare stappen zijn dus ongewenst. De leden van de SP-fractie vragen de regering of deze mening wordt gedeeld en of de regering het met deze leden eens is dat de lokale democratie niet opgeheven of uitgehold mag worden zolang er geen sprake is van een definitief besluit en inwoners tot die tijd moeten kunnen rekenen op degelijk bestuur van hun gekozen volksvertegenwoordigers.

---

<sup>1</sup> Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, Groningen 2008, blz. 55-58; SCP, *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*, Den Haag 2012, blz. 204-205.

Vanzelfsprekend kan er geen sprake zijn van onomkeerbare stappen in een proces tot gemeentelijke herindeling. Herindeling is onmogelijk zonder besluit van de wetgever. De gemeente Millingen aan de Rijn heeft het noodzakelijk geacht, gelet op de uitkomst van de bestuurskrachtmeting in 2008 en de zwakke financiële positie van de gemeente, stappen te zetten richting versterkte samenwerking. Dergelijke besluiten behoren tot de bevoegdheid van het gemeentebestuur. In de praktijk heeft het gemeentebestuur van Millingen aan de Rijn echter geconstateerd dat door de gekozen vorm van samenwerking, in combinatie met de zwakke financiële positie (artikel 12-status), effectieve sturing niet altijd even goed mogelijk was. De keuze voor ambtelijke samenwerking en vervolgens herindeling was en is bedoeld om de eigen bestuurskracht te versterken.

### **3. Financiële aspecten**

De regering verwacht dat de structurele verlaging opgevangen wordt door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De leden van de SP-fractie vragen zich af waarop deze verwachting is gebaseerd. Deze leden vragen zich af wat er gebeurt als deze verwachtingen uitblijven en blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling.

Het is mijn verwachting dat indien door de nieuwe gemeente wordt gestuurd op de bestuurskosten, deze na verloop van tijd zullen dalen omdat er synergievoordelen optreden. Een lagere algemene uitkering is daarom verdedigbaar, zeker omdat de nieuwe gemeente een even hoge algemene uitkering ontvangt als bestaande gemeenten met dezelfde kenmerken.

Tijdens de voorbereidingen op de herindeling is door de provincie Gelderland op verzoek van de betrokken gemeenten een herindelingsscan uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de te vormen gemeente financieel gezond zal zijn. Millingen aan de Rijn staat momenteel onder financieel toezicht. Op het tijdstip waarop de herindeling ingaat, zal deze gemeente echter met een structureel sluitende begroting worden opgeleverd.

Erkend wordt dat een herindeling geld kost, maar deze frictiekosten zijn incidenteel. Per 2009 is de tijdelijke maatstaf herindelingen door het vorige kabinet verruimd op advies van de Taakgroep D'Hondt. Daarnaast heeft ook het huidige kabinet in 2013 besloten de maatstaf te verruimen en te vervroegen. Dat laatste wil zeggen dat een deel van de tegemoetkoming voorafgaand aan de herindeling wordt uitgekeerd. Gemeenten krijgen daardoor meer en eerder middelen om de frictiekosten op te vangen. De Financiële Verhoudingswet kent een algemeen vangnet voor gemeenten die een substantieel en structureel tekort op de begroting hebben. Gezien de resultaten van de herindelingsscan en, meer recent, de positieve waardering die de provincie Gelderland geeft over de financiële positie van de nieuwe gemeente, ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat deze situatie zich voor zal doen.

### **4. Naamgeving**

De leden van de SGP-fractie vernemen uit een brief van de drie betrokken gemeenten dat er grote onvrede is over de naamgeving. De gemeenten schrijven: 'De voorgestelde naam Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek is een politiek-

bestuurlijk compromis. De keuze voor de naam van de grootste gemeente (Groesbeek) zal ertoe leiden dat het draagvlak voor de herindeling ernstig wordt beschadigd. Gesteld kan dan ook worden dat het vaststellen van de lange naam bijdraagt aan het belangrijkste uitgangspunt van het Beleidskader en daar niet lichtzinnig van afgeweken zou moeten worden.' Graag vernemen de leden van de SGP-fractie wat de reactie van de regering hierop is. De leden vragen de regering waarom de door de gemeenteraden gekozen naam niet wordt gevolgd, zoals wel gebruikelijk is.

De vaststelling van de naam van de nieuwe gemeente is een verantwoordelijkheid van de wetgever. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling maakt duidelijk hoe wordt omgegaan met deze bevoegdheid. In het Beleidskader is neergelegd dat een door alle gemeentebesturen gedragen voorstel voor een definitieve naam wordt overgenomen in het wetsvoorstel. Indien een dergelijk voorstel uitblijft, hanteert het kabinet het beleid dat in het wetsvoorstel de naam van de, naar inwonertal, grootst betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente.

De gemeenteraden van Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen hebben mij in juli 2013 geïnformeerd over hun voorkeur voor de tijdelijke naam "Millingen aan de Rijn, Ubbergen, Groesbeek", in afwachting van een referendum over een definitieve naam dat zij in november 2014, gelijktijdig met de tussentijdse raadsverkiezingen, willen organiseren en waarbij twee opties aan de inwoners worden voorgelegd, te weten Berg en Dal en Groesbeek.

Hoewel ik begrip heb voor de omstandigheden waarin bovengenoemd politiek-bestuurlijk compromis tot stand is gekomen, heb ik moeten constateren dat hier geen sprake was van een unaniem voorstel voor een definitieve naam. Daarom heb ik toepassing gegeven aan het Beleidskader en gekozen voor de naam van de naar inwonertal grootst betrokken gemeente. Hierbij zij opgemerkt dat ik de betrokken gemeenten de gelegenheid heb gegeven alsnog met een voorstel voor een definitieve naam te komen. Hiervan is door hen geen gebruik gemaakt.

Dit laat onverlet dat de gemeenteraad van de nieuwe gemeente op grond van artikel 158 van de Gemeentewet bevoegd is om de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen. Er moet minimaal één jaar zitten tussen het besluit tot naamswijziging en de datum van ingang van de nieuwe naam.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk