

Memorie van antwoord

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning waartoe de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en PVV inbreng hebben geleverd. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

1. Referenda en maatschappelijk draagvlak

Alleen in Mill en Sint Hubert heeft een referendum plaatsgevonden, in de andere herindelingsgemeenten niet. De leden van de **PVV**-fractie vragen de regering aan te geven hoe zonder volksraadpleging in alle betrokken gemeenten controleerbaar maatschappelijk draagvlak kan worden vastgesteld.

Een referendum is één van de instrumenten om maatschappelijk draagvlak vast te stellen, maar ook zonder een referendum is dit mogelijk. Tijdens de 'Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk' in 2017 zijn in alle vijf de gemeenten in het Land van Cuijk bijeenkomsten voor inwoners georganiseerd om een beeld te krijgen van de opgaven en wensen van de gemeenschappen en de mogelijkheden tot samenwerking. Vanaf het voorjaar van 2019 hebben de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis via een online platform, bewonersavonden in de kernen en doelgroepbijeenkomsten inwoners betrokken bij de herindelingsplannen. Op basis hiervan zijn de toekomstvisie van de nieuwe gemeente en het herindelingsontwerp ontwikkeld.

2. De gemeente Grave

Nu de gemeente Grave recent uitgesproken heeft ook bij de nieuw te vormen gemeente Land van Cuijk te worden heringedeeld, willen de leden van de **CDA**-fractie weten, of het naar het oordeel van de regering nog haalbaar is deze wens door middel van een novelle te realiseren met behoud van het uitgangspunt, dat de gemeente Land van Cuijk per 1 januari 2022 tot stand komt? Zo niet, zou dit dan per januari 2023 het geval kunnen zijn? Indien niet, waarom niet? De leden van de CDA-fractie hebben begrip voor eventuele teleurstelling bij de overige betrokken gemeenten in het geval van enige vertraging, maar vragen of de regering niet zwaar wil laten meewegen dat 'het ijzer (van Grave) gesmeed moet worden, nu dit eindelijk heet is'.

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 17 maart 2021 in Grave een referendum werd gehouden over aansluiting van Grave bij de voorgestelde nieuwe gemeente Land van Cuijk. De opkomst was 78,96%. 67,37% sprak zich uit tegen behoud van de zelfstandigheid van de gemeente Grave. Zou, zo vragen deze leden, aansluiting van Grave bij de nieuwe gemeente Land van Cuijk niet alsnog via een novelle kunnen worden bewerkstelligd, zodat de start van de gemeente op 1 januari 2022 gelijktijdig voor alle samenstellende delen, inclusief Grave, geldt?

Ook de leden van de **PVV**-fractie verwijzen naar het lokaal referendum op 17 maart, waarbij de inwoners van de gemeente Grave in meerderheid voor een herindeling met de nieuwe gemeente Land van Cuijk hebben gestemd. Kan de regering aangeven wat deze uitslag betekent voor de herindelingsplannen van de gemeente Land van Cuijk, zo vragen deze leden.

Op verzoek van de vier oorspronkelijke herindelingsgemeenten en de gemeente Grave, gesteund door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, heb ik inmiddels besloten om een novelle in procedure te brengen om Grave alsnog in het voorliggende wetsvoorstel op te kunnen nemen. Op 30 april jl. heeft de ministerraad besloten om deze novelle voor (spoed)advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig te maken. De regering wil met deze novelle met voortvarendheid tegemoetkomen aan de wens tot herindeling van de gemeenteraad en de meerderheid van de inwoners van Grave. Tegelijkertijd wil de regering met een novelle tegemoetkomen aan de nadrukkelijke wens van de vier oorspronkelijke herindelingsgemeenten om de herindeling niet uit te stellen en hiermee recht doen aan het intensieve proces dat zij samen met hun inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers hebben doorlopen. Om een herindeling tussen de vijf gemeenten mogelijk te maken per 1 januari 2022 is het van belang dat zowel het oorspronkelijke wetsvoorstel als de novelle uiterlijk vóór het zomerreces door de beide Kamers der Staten-Generaal worden aanvaard.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie of de regering tevens kan aangeven of het gelet op het maatschappelijk draagvlak noodzakelijk zou moeten zijn om bij een eventuele toetreding van Grave

opnieuw met alle inwoners van alle betrokken gemeenten een volledig participatieproces te doorlopen, zodat zij zich kunnen uitspreken of de toevoeging van Grave wenselijk is? Kan de regering aangeven of zij het inzetten van een volksraadpleging in alle betrokken herindelingsgemeenten noodzakelijk acht? Zo niet, hoe denkt de regering dan controleerbaar het maatschappelijk draagvlak vast te kunnen stellen?

De novelle is geen zelfstandig voorstel tot herindeling maar een wijziging van een bestaand herindelingswetsvoorstel. De procedure die vereist is op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is reeds doorlopen voorafgaand aan de indiening van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Idealiter had de regering evenwel het liefst gezien dat aan deze novelle een aangepast herindelingsontwerp/-advies ten grondslag lag waarop de inwoners van alle vijf gemeenten hun zienswijze hebben kunnen geven. Uit de uitkomst van de volksraadpleging van 17 maart heeft de regering echter opgemaakt dat in de gemeente Grave het draagvlak voor de herindeling ruimschoots aanwezig is, zowel onder de inwoners als bestuurlijk. In de overige vier gemeenten is er bestuurlijk draagvlak voor aansluiting van Grave. Daarnaast is er bij deze gemeenten geen draagvlak voor het opnieuw doorlopen van de herindelingsprocedure. Dit zou geen recht doen aan het doorlopen proces in deze gemeenten. Bovendien is de verwachting dat het maatschappelijk draagvlak voor deze herindeling in deze vier gemeenten niet veel zal veranderen door aansluiting van Grave. In de afweging tussen het spoedig gehoor geven aan de oproepen vanuit de betrokken gemeenten en het opnieuw doorlopen van de genoemde processtappen, heeft de regering – mede in het licht van de motie Sneller¹ – gekozen voor dat eerste. Gezien de voorgaande argumentatie is door de gemeenten ook niet gekozen voor het inzetten van een volksraadpleging (dit in aanvulling op het antwoord op de eerdere vraag van de PVV-fractie over het inzetten van een referendum/volksraadpleging).

De leden van de PVV-fractie vragen de regering voorts aan te geven wat de opties zijn voor Grave indien de andere gemeenten van Land van Cuijk de toevoeging van Grave weigeren. Kan de regering tevens aangeven wat dit betekent voor de regionale samenhang, nu Grave binnen Noord-Brabant slechts twee andere buurgemeenten heeft: Oss en Landerd? Kan de regering aangeven in hoeverre vanwege deze regionale samenhang een eventuele herbezinning op de samenvoeging Landerd en Uden in relatie tot Grave wenselijk is?

De andere vier gemeenten hebben inmiddels ingestemd met de aansluiting van Grave. Een herbeoordeling van de regionale samenhang of herbezinning op de samenvoeging van Landerd en Uden is hierdoor niet aan de orde.

Kan de regering aangeven wat de financiële positie van Grave is, welke risico's deze gemeente nog loopt (onder andere afwikkeling scheepswerf) en welke consequenties de financiële problematiek van Grave kan hebben voor Land van Cuijk bij een eventuele samenvoeging? Kan de regering aangeven in hoeverre de inwoners van de Land van Cuijk-gemeenten hierdoor geconfronteerd kunnen gaan worden met hoge lokale lasten, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Grave kampt met financiële problemen en staat momenteel onder preventief financieel toezicht van de provincie. De kwestie rond de scheepswerf speelt hierbij inderdaad een rol, maar de risico's hiervan zijn inzichtelijk gemaakt voor de gemeenteraden van de vier andere gemeenten en zijn op te vangen door de nieuw te vormen gemeente. Grave is een relatief kleine gemeente, waardoor de financiële problematiek van de gemeente geen grote negatieve gevolgen heeft voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk. Naar het oordeel van gedeputeerde staten van Noord-Brabant zal Grave binnen de termijn van de meerjarenraming in staat zijn het structurele tekort op de begroting op te lossen. Op basis hiervan geeft de provincie aan dat er geen aanwijzingen zijn dat de aansluiting van Grave een dermate negatief effect heeft dat er geen gezonde uitgangspositie ontstaat voor de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeente is en blijft naar mening van de provincie financieel solide.

3. Afstand tussen burger en politiek

De leden van de **PVV**-fractie wensen bij de nu bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde herindelingswetsvoorstellen² voorts in meer algemene zin de volgende vragen te stellen:

¹ Kamerstukken I, 2020/21, 35620, nr. 7.

² Kamerstukken I, 2020/21, 35619, 35620, 35621, 35622 en 35623.

In een artikel in *Binnenlands Bestuur* van 8 maart jl.³ wordt een onderzoek van het Coelo (Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden) besproken waaruit blijkt dat de opkomst bij gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen structureel lager ligt bij heringedeelde gemeenten. Volgens Coelo-directeur de heer M. Allers komt dit door vergroting van de afstand tussen burger en politiek en verzwakking van sociale normen. Kan de regering aangeven welk effect zij verwacht van deze bestuurlijke opschaling en wat dit betekent voor de afstand tussen burger en politiek in de desbetreffende gemeenten? Graag specifiek per gemeente onderbouwen.

De regering is bekend met deze wetenschappelijke inzichten over het verband tussen schaalvergroting en opkomstcijfers. Naar verwachting van de regering zal ook bij de voorliggende herindelingen sprake zijn van een structureel lagere opkomst bij verkiezingen. In het specifieke geval van het Land van Cuijk verwacht de regering dat dit effect merkbaar zal zijn, aangezien er voor alle inwoners sprake is van een schaalessprong. Het effect zal echter verkleind worden doordat drie van de vijf gemeenten al ambtelijk zijn gefuseerd en de vijf gemeenten bestuurlijk al veel samenwerken. Ook is de samenhang binnen de subregio Land van Cuijk groot, wat de negatieve impact van de schaalessprong op de nabijheid van bestuur wellicht verkleint. De regering betreurt het dat er een klein negatief verband blijkt te zijn tussen schaal en opkomst bij verkiezingen, maar is tevens van mening dat de voordelen van deze herindeling opwegen tegen de verwachte lagere opkomst. Door deze herindeling zal voor de inwoners een sterker gemeentebestuur ontstaan, dat beter in staat zal zijn om de voorzieningen en diensten te leveren waar zij behoefte aan hebben.

Tevens stelt het Coelo dat fusiegemeenten alles in het werk zetten om de afstand tussen burger en politiek te verkleinen, bijvoorbeeld door het instellen van dorpsraden en het betrekken van inwoners uit alle kernen, maar hier verwachten de onderzoekers niet al te veel van omdat het vaak al gebeurt en het de vraag is hoeveel winst hiermee nog te behalen is. Nu de regering bij de herindelingsvoorstellen juist veelal inzet op een dergelijk kernenbeleid, vragen de leden van de PVV-fractie of zij op deze constatering van het Coelo kan reflecteren en per herindelingswetsvoorstel nader kan toelichten op welke gronden dit beleid effectief zou moeten zijn.

In de bevindingen van het Coelo herken ik de dubbelopgave voor gemeenten, namelijk om enerzijds voldoende slagkracht te organiseren om effectief hun opgaven het hoofd te kunnen bieden en anderzijds om voldoende nabijheid van bestuur te organiseren. Daar waar opschaling via herindeling onvermijdelijk blijkt om de dienstverlening en ondersteuning te kunnen bieden die inwoners nodig hebben, moet soms een klein verlies aan nabijheid worden geaccepteerd. Het inzetten op kernenbeleid kan een deel van het verlies aan nabijheid mitigeren, waarmee gemeenten dan een antwoord kunnen geven op de dubbelopgave. Dat in sommige van de bij herindeling betrokken gemeenten al sprake is van kernenbeleid betekent niet dat die mogelijkheid er niet meer kan zijn. Een gemeentelijke herindeling is een natuurlijk moment om het kernenbeleid te herijken of te actualiseren; het kernenbeleid zal immers moeten worden toegesneden op de nieuwe situatie van na de herindeling. De regering verwacht dan ook van gemeenten dat zij zich inspannen om via het kernenbeleid de inwoners te laten profiteren van de nieuwe gemeentelijke schaal en tegelijkertijd de eigenheid van de kernen of wijken te behouden of versterken. Gemeenten doen dat in de praktijk ook. In dit verband verwijst de regering naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan het kernenbeleid bij de voorliggende herindelingen:

- *De gemeenten Landerd en Uden achten de schaalvergroting noodzakelijk om binnen het kernenbeleid meer maatwerk mogelijk te maken en daarmee de eigenheid van de inliggende kernen beter te kunnen behouden. Groot worden om klein te kunnen blijven, zoals zij dat zelf zeggen.*
- *Amsterdam en Weesp kiezen voor een specifiek bestuurlijk arrangement voor Weesp, om op die manier het Weesper karakter te kunnen behouden. In het Bestuurlijk Akkoord Weesp – Amsterdam, is tevens afgesproken om de nieuwe bestuurscommissie voor Weesp een eigen budget ter beschikking te stellen om daarmee tegemoet te kunnen komen aan specifieke wensen of noden in Weesp.*
- *Heerhugowaard en Langedijk hebben in samenspraak met de gemeenten in de regio Alkmaar de ambitie ontwikkeld om 'grenzeloos' te gaan besturen in de regio, zodat inwoners in hun contacten met de gemeente(n) de gemeentegrenzen minder als belemmering ervaren. Dit als antwoord op het signaal van een deel van de inwoners uit Sint Pancras en Koedijk-Noord dat zij meer op Alkmaar zijn georiënteerd dan op Heerhugowaard.*

³ Yolanda de Koster, *Binnenlands Bestuur*, 'Gemeentelijke herindelingen slecht voor democratie', 8 maart 2021.

- *Beemster en Purmerend kenden al een wijk- en buurtgerichte aanpak en trekken in de periode tot de datum van herindeling samen op om deze aanpak verder vorm te geven. In 2018 zijn de beide colleges van de gemeenten Beemster en Purmerend dan ook gekomen tot een gezamenlijke besturingsfilosofie die als uitgangspunt wordt meegegeven aan de nieuwe gemeente. Na de herindeling zal Beemster als één wijk toegevoegd worden aan de zeven wijken van Purmerend, zodat deze qua schaal in verhouding tot elkaar staan. Hierbij heeft Beemster ook een dorpsmanager (net als de wijkmanagers in Purmerend), die in nauwe verbinding staat met de samenleving en de gemeente.*
- *Voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk is een van de drie pijlers van de toekomstvisie het versterken van de identiteit van de kernen, maar tegelijkertijd het verbinden van deze kernen. Het motto van de nieuwe gemeente is dan ook 'prachtig en krachtig vanuit onze kern'. Het is de ambitie dat de nieuwe gemeente inwoners inspireert en faciliteert bij het maken van keuzes over de eigen leefomgeving en op deze manier nabijheid van bestuur vormgeeft. Concreet wordt uitvoering gegeven aan het 'procesplan kernendemocratie'. Per kern wordt samen met inwoners gekeken hoe de werkwijze van de nieuwe gemeente vorm kan krijgen, waarbij het zelforganiserend vermogen van de kernen voorop staat.*

Het kernenbeleid krijgt in deze gevallen dus een ander karakter of accent, waardoor het beter aan zal sluiten op de nieuwe situatie van na de herindeling, terwijl deze aanpassing zonder de herindeling niet mogelijk of niet effectief zou zijn geweest.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren