

Vergaderjaar 2013–2014

**33 787**

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

**Nr. 3**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten, waarmee de nieuw te vormen gemeente een oppervlakte van 93,3 km<sup>2</sup> en bijna 35.000 inwoners zal hebben. De naam van de nieuwe gemeente is Groesbeek (zie paragraaf 5.3).

Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de wens van de betrokken gemeenten zelf om de eigen bestuurskracht te versterken met het oog op de adequate vervulling van de huidige en toekomstige lokale en regionale opgaven en taken. Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, ongewijzigd overgenomen. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen<sup>1</sup>.

Het herindelingsadvies is ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (8 juli 2011<sup>2</sup>) door de betrokken gemeenteraden vastgesteld en door gedeputeerde staten van de provincie Gelderland beoordeeld en verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals in het nieuwe Beleidskader van 28 mei 2013<sup>3</sup> is weergegeven, worden voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2015 behandeld op basis van het oude Beleidskader. Het kabinet heeft het herindelingsadvies dan ook getoetst aan het Beleidskader van 2011.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 750, nr. 28.

<sup>3</sup> Kamerstuk 28 750, nr. 53.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.1. Voorgeschiedenis*

De samenwerking tussen de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen is een aantal jaren terug in een stroomversnelling gekomen. Aanleiding hiervoor is de zwakke bestuurlijke en financiële positie van Millingen aan de Rijn, waardoor ook de provincie vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit van het lokaal bestuur en als toezichthouder (op verzoek van betrokken gemeenten) enkele stappen in dit proces heeft ondernomen. Hieronder volgen de belangrijkste ontwikkelingen.

#### *Groesbeek en Millingen aan de Rijn*

In 2004 heeft de gemeente Millingen aan de Rijn een formatieonderzoek laten uitvoeren, waarin werd geconcludeerd dat de primaire processen en de dienstverlening van de gemeente op zich goed verliepen, maar dat de organisatie op andere terreinen, zoals op het gebied van bedrijfsvoering en beleidsontwikkeling, kwetsbaar en onvoldoende toegerust was. In het raadsprogramma 2006 – 2010 werd daarom het voornemen uitgesproken een discussie te voeren over de zelfstandigheid van de gemeente. Vervolgens is met behulp van de provincie in 2008 een bestuurskrachtmeting uitgevoerd. In 2008 heeft de gemeente zelf de «Kwaliteitsmeting Gelders lokaal bestuur» vastgesteld. Uit de rapportage bleek dat versterking van de bestuurskracht door samenwerking of herindeling noodzakelijk was. Het gevolg was een intensivering van de samenwerking tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn, waarbij Millingen aan de Rijn de dienstverlening volledig heeft ondergebracht bij Groesbeek. Groesbeek was hiertoe bereid, mede omdat beide gemeenten voor wat betreft sociale en economische structuur, mentaliteit en ambitieniveau goed op elkaar aansloten en bij elkaar pasten. Op 1 juli 2009 zijn tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn de samenwerkings- en dienstverleningsovereenkomsten ondertekend.

Hoewel hiermee de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners van Millingen aan de Rijn werd gewaarborgd, bleef de zwakke positie van de gemeente een punt van zorg. Structurele financiële en bestuurlijke problemen leidden tot het instellen van preventief financieel toezicht door de provincie met ingang van 2010 en in februari 2010 tot het raadsbesluit dat er geen toekomst meer was voor een bestuurlijk zelfstandig Millingen aan de Rijn. Aanhoudende financiële problemen leidden uiteindelijk ook tot het indienen van een aanvraag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Deze aanvraag is in september 2012 goedgekeurd.

Gesprekken van Millingen aan de Rijn met de omliggende gemeenten Groesbeek, Heumen en Ubbergen over een mogelijke herindeling leverden onvoldoende resultaat op, waarna Millingen aan de Rijn de provincie heeft verzocht verkennende gesprekken te voeren in de regio over de (boven)lokale bestuurskracht en de problematiek van Millingen aan de Rijn. Uit de consultatieronde van de provincie bleek een eenduidig toekomstbeeld over samenwerken dan wel herindelen te ontbreken. De provincie concludeerde in december 2011 echter wel dat een herindeling tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn, gezien hun reeds bestaande samenwerking, de beste oplossing zou bieden voor de urgente problemen van Millingen aan de Rijn, mits de gemeente Groesbeek daarmee zou

instemmen. Idealiter zou de gemeente Ubbergen, gezien zijn ligging tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn, hierbij aan moeten sluiten.

Bovenstaande leidde tot de principebesluiten van 1 en 6 maart 2012 van respectievelijk de raad van Groesbeek en de raad van Millingen aan de Rijn om te komen tot een herindeling per 1 januari 2014, waarbij de mogelijkheid voor het aansluiten van Ubbergen nadrukkelijk werd opgehouden. In dezelfde besluiten is de colleges gevraagd inzicht te geven in de financiële en beleidsmatige effecten van de voorgenomen herindeling, dan wel wat de mogelijke gevolgen zouden zijn als deze samenvoeging geen doorgang zou vinden en/of de huidige samenwerking zou worden verbroken. Op 20 maart 2012 is nader overleg gevoerd tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn, waarbij werd vastgesteld dat de financiële rapportages niet tijdig geleverd konden worden. Daarop is besloten de herindelingdatum te verschuiven naar 1 januari 2015. Als gevolg van het besluit van Ubbergen in mei 2012 om aan te sluiten bij de voorgenomen herindeling heeft de werkgroep financiën herindeling<sup>4</sup> vervolgens een vierde scenario uitgewerkt: herindeling tussen Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen<sup>5</sup>. De eindrapportage van de werkgroep is als bijlage toegevoegd bij het herindelingsadvies (zie verder paragraaf 3.2.3 en hoofdstuk 4).

### *Ubbergen*

Bij de bestuurskrachtmeting van 2008 is in Ubbergen nadrukkelijk de vraag aan de orde geweest of de gemeente met ruim 9.000 inwoners in staat was haar taken op een verantwoorde wijze uit te voeren. De conclusie was dat de gemeente beschikte over voldoende bestuurskracht en de collectieve en individuele dienstverlening goed op orde was. De gemeente had zich dan ook op het standpunt gesteld zelfstandig te blijven, gecombineerd met duurzame regionale samenwerkingsverbanden. In de daaropvolgende jaren is, mede als gevolg van de verslechterde economische omstandigheden, de al doorgevoerde en voorgenomen decentralisaties en de hogere kwaliteitseisen die aan de uitvoering van gemeentelijke taken worden gesteld, het onderwerp herindeling actueler geworden. In meerdere fracties is intern dan ook de mogelijkheid van schaalvergroting aan de orde gesteld. Het verzoek van Millingen aan de Rijn en de gesprekken van de provincie in de regio zorgden voor een versnelling van deze discussie. In november 2011 sprak een meerderheid van de raad zich uit voor de vorming van een sterke landelijke gemeente aan de oostkant van Nijmegen, waarbij ook de gemeenten Heumen en Mook en Middelaar (laatstgenoemde is gelegen in de provincie Limburg) betrokken zouden moeten worden. Deze twee gemeenten gaven begin 2012 echter te kennen zelfstandigheid en verdere samenwerking te verkiezen boven samenvoeging.

Na nadere gesprekken met zowel de colleges als de fractievoorzitters van de raden van Groesbeek en Millingen aan de Rijn en gezien de reacties van de gemeenten Heumen en Mook en Middelaar heeft de gemeenteraad van Ubbergen op 10 mei 2012 het besluit genomen aan te sluiten bij het traject van gemeentelijke herindeling tussen Groesbeek en Millingen aan de Rijn.

---

<sup>4</sup> In de werkgroep hadden zowel bestuurlijke als (hoog-)ambtelijke vertegenwoordigers van de twee en later de drie betrokken gemeenten en de provincie Gelderland zitting.

<sup>5</sup> De andere bovengenoemde scenario's zijn wel uitgewerkt, maar hebben een ondergeschikte rol gespeeld in verdere besluitvorming.

## 2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Door de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen is in het voorjaar van 2012 een herindelingsontwerp opgesteld om te komen tot samenvoeging van de drie gemeenten per 1 januari 2015. Tegelijkertijd is een plan van aanpak opgesteld, waarin de in het proces belangrijke stappen en uitgangspunten beschreven zijn. Op basis van dit plan van aanpak is een procesorganisatie geformeerd, bestaande uit een klankbordgroep (vertegenwoordiging van de gemeenteraden), een stuurgroep (vertegenwoordiging van de colleges), een projectgroep (vertegenwoordiging van de ambtelijke directies) en diverse werkgroepen, zoals de hiervoor genoemde werkgroep financiën herindeling. Verder is de provincie gevraagd een financiële scan uit te voeren.

Met een ruime meerderheid van stemmen zijn op 30 augustus 2012 het herindelingsontwerp en het plan van aanpak door de drie gemeenteraden vastgesteld. Vervolgens heeft het herindelingsontwerp, conform artikel 5, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), voor een ieder in de periode van 5 september tot en met 1 november 2012 ter inzage gelegen op de drie gemeentehuizen. Het ontwerp is tevens beschikbaar gesteld via de websites van de drie gemeenten en de website die speciaal is ingericht voor de herindeling ([www.mugherindeling.nl](http://www.mugherindeling.nl)). Behalve burgers zijn ook maatschappelijke organisaties en bedrijven geweest op de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van de buurgemeenten. In totaal zijn 191 zienswijzen ontvangen, waarvan 188 zijn ingediend door inwoners en maatschappelijke organisaties uit de drie betrokken gemeenten. De andere zienswijzen waren van de gemeente Heumen, van een inwoner van de gemeente Nijmegen en van een inwoner van de gemeente Landerd (Noord-Brabant). Uit de ingediende zienswijzen blijkt dat de meerderheid van de indieners voorstander is van de herindeling of geen mening heeft (129/191). De ingediende zienswijzen hebben de betrokken gemeentebesturen geen aanleiding gegeven het voornemen tot herindeling te heroverwegen of het herindelingsontwerp aan te passen (zie verder de paragrafen 3.1.2 en 3.1.3).

Op 20 december 2012 is het herindelingsadvies vastgesteld door de raden van Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen. Op 16 mei 2013 is het herindelingsadvies, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling waar dit herindelingsadvies aan is getoetst, is op 8 juli 2011 vastgesteld door de ministerraad. Uitgangspunt is dat gemeenten primair zelf aan zet zijn om maatregelen te nemen indien dat wenselijk dan wel noodzakelijk wordt geacht om de bestuurskracht te vergroten. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

### 3.1. Draagvlak

#### 3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Groesbeek en Millingen aan de Rijn op basis van de besluiten in maart 2012 geïnitieerd, waarbij Ubbergen op een later moment is aangesloten. De

drie betrokken gemeenteraden hebben zowel het herindelingsontwerp als het herindelingsadvies met overgrote meerderheid van stemmen vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Verder blijkt breed bestuurlijk draagvlak uit het feit dat na de vaststelling van het herindelingsontwerp de voorbereiding van de samenvoeging conform het plan van aanpak voortvarend ter hand is genomen en op schema loopt. Inmiddels is ook een strategisch visiedocument opgesteld, dat een compilatie behelst van de bestaande en meest recente toekomstvisies, structuurvisies en beleidsstukken van de drie gemeenten, waarmee ook de gemeenschappelijkheid wordt aangetoond. Het visiedocument dient als kapstok voor verdere gedachte- en besluitvorming, het is uiteindelijk aan de nieuwe gemeenteraad om een toekomstvisie op te stellen en hierin keuzes te maken.

### 3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Hoewel het kabinet constateert dat in de drie betrokken gemeenten geen representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak heeft plaatsgevonden, blijkt uit het opgenomen logboek dat de drie gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen goed betrokken hebben bij het herindelingsproces en dat maatschappelijk draagvlak via verschillende andere instrumenten is getoetst. Zo hebben de drie gemeenten hun inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd door middel van meerdere informatie- en inloopbijeenkomsten, ook ten aanzien van de financiële onderzoeken en de naamgeving. Ongeveer 350 bedrijven zijn apart aangeschreven, waarbij is gewezen op de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Daarnaast heeft een informatiebus zo veel mogelijk druk bezochte locaties binnen de drie gemeenten aangedaan, waar eenieder in gesprek kon gaan met burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren. Verder is in lokale en regionale media, in een informatiekraant (huis aan huis verspreid) en via de websites van de drie gemeenten en de website van de herindeling geregeld gecommuniceerd over de voorgenomen herindeling, over de verschillende bijeenkomsten en de informatiebus en over de wijze waarop een zienswijze ingediend kan worden. Ook is enkele dagen voorafgaand aan vaststelling van het herindelingsontwerp een herindelingsdebat gehouden, georganiseerd door dagblad De Gelderlander en Radio WFM. Tenslotte heeft het herindelingsontwerp, zoals in paragraaf 2.2 is weergegeven, acht weken ter inzage gelegen. In totaal zijn 191 zienswijzen ontvangen. Uit de ingediende zienswijzen blijkt dat de meerderheid van de indieners voorstander is van de herindeling of geen mening heeft (129/191). De meeste indieners van een negatieve zienswijze komen uit de gemeente Groesbeek (58/62), meer dan de helft daarvan betrof een voorbedrukte zienswijze (33/58).

Uit bovengenoemde participatietrajecten (informatie- en inloopbijeenkomsten, herindelingsdebat, inloop bij de mobiele informatiebus en de zienswijzeprocedure, zie logboek) blijkt dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de drie betrokken gemeenten in meerderheid positief tegenover de herindeling staan. Voorstanders brengen als positieve punten naar voren de noodzaak voor vooral Millingen aan de Rijn, een verbeterde en goedkopere dienstverlening, behoud van voorzieningen, een sterker en professioneler bestuur en organisatie, een krachtiger optreden in de regio en de voordelen voor het toerisme en het landschap. Tegenstanders wijzen onder andere op de negatieve financiële gevolgen van herindeling voor Groesbeek, het bestaan van alternatieven (de gemeenten wordt «tunnelvisie» verweten), een grotere afstand tussen bestuur en burger en de gevolgen voor bestaande gemeenschappelijke regelingen.

De drie gemeenten zijn richting inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties per brief of mondeling ingegaan op de aangedragen argumenten en hebben dit ook weergegeven in het herindelingsadvies.

### 3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Tegelijk met de terinzagelegging is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van buurgemeenten, waarbij is gewezen op de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. Naar aanleiding daarvan zijn drie reacties ontvangen. De gemeente Gennep heeft laten weten geen zienswijze in te dienen en wenst de nieuwe gemeente veel succes met de herindeling. De gemeenteraad van Heumen heeft middels een zienswijze aangegeven dat de raad heeft gekozen voor zelfstandigheid en samenwerking met zowel de gemeente Mook en Middelaar als met de drie herindelingsgemeenten. Tot slot is van het college van de gemeente Nijmegen een reactie buiten de daarvoor gestelde termijn ontvangen, waardoor deze niet als formele zienswijze is aangemerkt. Desalniettemin achten de drie gemeenten de reactie van Nijmegen, als grote gemeente in de regio, van groot belang en is deze als zodanig ook meegenomen. Het college van Nijmegen wijst op het belang van reeds bestaande en verdere intensivering van intergemeentelijke samenwerking in de regio en hoopt dat door de herindeling deze samenwerking verder zal worden bevorderd. Verder wenst Nijmegen de drie gemeenten veel voorspoed toe.

Hoewel de bestuurlijke inrichting van Nederland een nationale aangelegenheid is, is het hier goed te vermelden dat de drie gemeenten ook de buurgemeenten in Duitsland op de hoogte hebben gebracht van de voorgenomen herindeling. De gemeenten Kleve en Kranenburg hebben per brief laten weten hiertegen geen bezwaren te hebben.

## 3.2. Inhoudelijke noodzaak

### 3.2.1. Bestuurskracht

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 door de bundeling van hun bestuurskracht een nieuwe sterke landelijke gemeente te vormen, die beter in staat is de (toekomstige) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen, te organiseren en daarvoor de regie te voeren. De schaal en de 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, waarbij herkenbaarheid, betrokkenheid en transparantie centraal staan. Wanneer vanwege omvang, complexiteit en/of specialisme voor bepaalde taken samenwerking met anderen nodig is, is er binnen de nieuwe gemeente voldoende capaciteit om dit te organiseren en te regisseren. Zodoende vormt de nieuwe gemeente ook een krachtiger gesprekspartner in de regio.

### 3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De drie gemeenten leveren reeds een belangrijke bijdrage aan het realiseren van regionale opgaven op het terrein van veiligheid en volksgezondheid. Daarnaast vervullen ze belangrijke rollen in economische, ruimtelijke, toeristische en recreatieve, infrastructurele en sociaal-maatschappelijke functies. Door de bundeling van krachten kan de nieuwe gemeente deze lijn voortzetten, uitbouwen en verder versterken. De belangrijkste regionale opgaven en ambities voor de nieuwe gemeente

liggen in het beheer en het in stand houden van de bestaande sociale, economische en fysieke infrastructuur en het uitbouwen van de mogelijkheden die natuur, recreatie en toerisme door de natuurlijke factoren bieden. Daarnaast hebben de drie gemeenten belang bij het in stand houden van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, waarbij het behoud van de vitaliteit van de kernen voorop staat. Deze gemeenschappelijke regionale opgaven dragen daarnaast bij aan de bevordering van de interne samenhang van de nieuwe gemeente (zie paragraaf 3.4.2). Bepaalde regionale opgaven zullen in samenwerking met de regio worden opgelost, waarbij de oriëntatie gericht blijft op de stad Nijmegen en het gebied daar omheen.

### 3.2.3. Financieel perspectief van gemeenten

De provincie Gelderland heeft op verzoek van de colleges van de drie gemeenten een herindelingscan uitgevoerd om inzicht te geven in de financiële positie van de huidige drie gemeenten en de financiële gevolgen van een herindeling. Daarin is onder andere het resultaat van de financiële doorrekening van de werkgroep financiën opgenomen (zie ook hoofdstuk 4).

Aan het herindelingsadvies liggen directe financiële overwegingen ten grondslag, te weten de zwakke financiële positie van Millingen aan de Rijn. Deze zijn deels weggenomen door de aanvullende uitkering die de gemeente uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet ontvangt en het traject dat daarmee gepaard gaat. In het artikel 12-traject is het streven er namelijk op gericht om de gemeente Millingen aan de Rijn «schoon op te leveren» ten tijde van de beoogde datum van herindeling. «Schoon» wil zeggen dat Millingen aan de Rijn beschikt over een structureel sluitende begroting, waarbij de fusiegemeente (in beginsel) niet wordt geconfronteerd met (oude) tekorten van Millingen aan de Rijn. De situatie van Millingen aan de Rijn wordt in de herindelingscan nog wel als kwetsbaar bestempeld.

Desondanks komt uit de herindelingscan naar voren dat de reserves van de huidige drie gemeenten toereikend zijn om de eigen risico's op te vangen. De financiële positie van de nieuwe gemeente, gelet op de huidige financiële positie van de drie gemeenten en het thans gevoerde financiële beleid, kan als goed worden beoordeeld. De provincie Gelderland bevestigt in haar zienswijze dat er een goede financiële basis is voor de nieuw te vormen gemeente.

### 3.3. Urgentie

De samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen is voor de gemeente Millingen aan de Rijn urgent. Deze samenvoeging biedt voor Millingen aan de Rijn een structurele oplossing voor de financiële problematiek. De gemeenten geven in het herindelingsadvies bovendien aan dat door de ambtelijke samenwerking met Groesbeek, gecombineerd met de financiële zorgen en de aansluiting die wordt gezocht bij het beleid van Groesbeek, de rol van de gemeenteraad en het college in Millingen aan de Rijn de afgelopen jaren is uitgehold. Dit leidt naar verwachting tot een moeizame invulling van de functies van raadslid en wethouder binnen de gemeente indien geen sprake is van herindeling.

De situatie waarin Millingen aan de Rijn zich bevindt, is een belangrijk gegeven om een keuze voor herindeling per 1 januari 2015 te maken. Andere factoren spelen ook mee. In het licht van de aard en de omvang van (toekomstige) lokale en regionale opgaven en het feit dat gemeenten



steeds meer verantwoordelijkheden krijgen (bijvoorbeeld op het gebied van de drie decentralisaties in het sociaal domein), de economische crisis en de financiële gevolgen daarvan voor gemeenten, is deze herindeling voor zowel de drie gemeenten als de burgers en bedrijven in het gebied urgent.

### 3.4. Overige criteria

#### 3.4.1. Duurzaamheid

De gemeente die gevormd wordt door de samenvoeging van Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen, wordt een gemeente met bijna 35.000 inwoners. De nieuwe gemeente zal een oppervlakte van 93,3 km<sup>2</sup> en 11 kernen omvatten. De omvang en ligging van de nieuwe gemeente in combinatie met de mogelijkheden op ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk gebied en op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, bieden een landelijke gemeente, die voor langere tijd goed toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken. Zoals eerder verwoord, zal de nieuwe gemeente deelname aan bestaande regelingen en samenwerkingsverbanden voortzetten en waar nodig intensiveren.

#### 3.4.2. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen zijn met elkaar verbonden door de ligging aan de grens met Duitsland en beneden de rivieren de Rijn en de Waal. Een belangrijk deel van de drie gemeenten ligt binnen de ecologische hoofdstructuur. Deze geografische, maar ook de gedeelde historische en demografische kenmerken zorgen voor een gemeenschappelijke identiteit. Verder delen de drie gemeenten, zoals eerder vermeld, verschillende regionale opgaven en ambities om deze te realiseren, waaronder op economisch, ruimtelijk en sociaal-maatschappelijk gebied en op het gebied van toerisme, recreatie en natuur. Daarnaast hebben de drie gemeenten belang bij het in stand houden van een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, waarbij ook het behoud van de vitaliteit van de kernen, het faciliteren en ondersteunen van maatschappelijke verbanden en daarmee de kwaliteit van de dienstverlening een gedeelde opgave is. De drie gemeenten hebben dezelfde visie op de dienstverlening aan en betrokkenheid van de burger en op het te voeren wijk- en kernenbeleid. Daarnaast werken de drie gemeenten reeds op veel terreinen samen. Zo werken de ambtelijke organisaties van Groesbeek en Millingen aan de Rijn reeds samen via een dienstverleningsovereenkomst en wordt met Ubbergen samengewerkt ten aanzien van de gemeentelijke brandweer, ICT en onderdelen van Sociale Zaken (zie ook paragraaf 3.4.3).

#### 3.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Met de vorming van de nieuwe gemeente wordt beoogd dat deze gemeente in bestuurlijk regionaal verband een sterkere rol kan vervullen. Doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt, kunnen er eenvoudiger afspraken worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven en neemt op een aantal terreinen de bestuurlijke drukte af waardoor efficiënter bestuurd kan worden. De drie gemeenten behoren al lange tijd tot de regio Nijmegen, waarbinnen op diverse beleidsvelden wordt samengewerkt. Ook de taken die voortvloeien uit de drie decentralisaties in het sociale domein zullen door intergemeentelijke samenwerking binnen deze regio worden opgepakt. Ook de nieuwe gemeente blijft gericht op de regio Nijmegen en zal deelname aan gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden voortzetten en intensi-



veren. De nieuwe gemeente is in staat zich binnen deze verbanden krachtiger op te stellen dan de drie gemeenten apart.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente is geen sprake van zogeheten «restproblematiek» (ongunstige beïnvloeding van het toekomstperspectief van omliggende gemeenten). Zoals blijkt uit de ingediende zienswijze bestaat bij de gemeente Heumen geen draagvlak voor herindeling en ook de gemeente Mook en Middelaar kiest voor zelfstandigheid en samenwerking. Door de drie betrokken gemeenten is echter aangegeven dat indien in latere jaren blijkt dat verdere schaalvergroting (al dan niet op verzoek) nodig en/of gewenst is, de toetreding van de gemeenten Heumen en Mook en Middelaar tot de mogelijkheden behoort.

### *3.5. Conclusies toets Beleidskader*

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juni 2011. Het voorstel kan rekenen op brede steun in de raden van de drie betrokken gemeenten. Uit het participatietraject blijkt verder dat ook inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de drie betrokken gemeenten in meerderheid positief tegenover de herindeling staan. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Gelderland. Voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen bestaat voorts voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Vooral voor Millingen aan de Rijn biedt de samenvoeging een duurzame oplossing voor de bestuurlijke en financiële problematiek. Met de herindeling ontstaat een sterke landelijke en tevens duurzame gemeente aan de oostkant van Nijmegen, die beter is toegerust om de (toekomstige) opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de reeds bestaande interne samenhang als de dienstverlening van de nieuwe gemeente te versterken. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de regio, doordat de nieuwe gemeente in staat is zich krachtiger binnen de regio Nijmegen op te stellen dan de drie gemeenten apart.

## **4. Financiële aspecten**

De door de drie gemeenten ingestelde werkgroep financiën herindeling heeft onderzoek verricht naar de gevolgen van de herindeling van de drie gemeenten met betrekking tot de exploitatie, de reserves en voorzieningen alsmede naar het financieel meerjarenperspectief. Op verzoek van de drie betrokken gemeenten heeft de provincie Gelderland een herindelingscan uitgevoerd. Uit beide onderzoeken blijkt dat de herindeling financiële gevolgen heeft. Deze gevolgen staan echter een herindeling niet in de weg. Deze conclusie wordt gedeeld door gedeputeerde staten van de provincie Gelderland.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 1,16 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2015 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze structurele verlaging, die grotendeels is terug te voeren op het negatieve effect bij de maatstaf «vast bedrag per gemeente», kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Dit is echter niet direct te realiseren. Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de herindeling gestalte te geven. De nieuwe

gemeente zal conform de vaste kaders daarom bij herindeling per 1 januari 2015 een verhoging van de algemene uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling die naar huidig inzicht ongeveer € 7,84 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% wordt uitbetaald. De drie huidige gemeenten ontvangen in het jaar voorafgaand aan herindeling (2014) gezamenlijk een bedrag ter grootte van 25% van bovengenoemde verhoging, te weten € 1,96 miljoen. Dit bedrag zal in gelijke delen aan de gemeenten worden uitgekeerd.

## **5. Overige aspecten**

### *5.1. Datum van herindeling en inwerkingtreding*

Het kabinet streeft ernaar de herindeling op 1 januari 2015 in te laten gaan. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de drie gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland. Om de herindeling per 1 januari 2015 te realiseren, dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2014 te zijn aanvaard en in werking te treden, opdat er voldoende tijd zal zijn voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (zie paragraaf 5.2).

In het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van Vaste Veranderingen.<sup>6</sup> Deze afwijking is geoorloofd, nu uitstel – gelet op de wens van de gemeenten tot herindeling per 1 januari 2015 – zou leiden tot buitensporige nadelen voor de gemeenten.

### *5.2. Verkiezingen*

Indien realisering van de herindeling per 1 januari 2015 mogelijk blijkt, zullen de herindelingsverkiezingen naar verwachting plaatsvinden op 19 november 2014. Dit ingevolge het recent gewijzigde artikel 55, tweede lid, van de Wet arhi.<sup>7</sup> Daarin wordt bepaald dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling (in 2014 zal dit woensdag 19 november zijn). Gedeputeerde staten kunnen, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe nopen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor de datum van herindeling plaatsvindt. De huidige gemeente Groesbeek is op grond van artikel 5, tweede lid, van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze tussentijdse raadsverkiezing.

Op 1 juli 2013 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat beoogt de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling is voorzien en waarvan de herindelingsregeling voor 31 december 2013 is ingediend bij de Tweede Kamer, te verlengen tot aan de tussentijdse

<sup>6</sup> Op grond van deze systematiek dienen wetsvoorstellen in beginsel alleen op 1 januari of 1 juli in werking te treden en dienen minimaal twee maanden – en in geval van betrokkenheid van medeoverheden minimaal drie maanden – te liggen tussen het moment van bekendmaking en het moment van inwerkingtreding. Zie hierover de brief van 11 december 2009, Kamerstuk 29 515, nr. 309.

<sup>7</sup> Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van de kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289).

verkiezingen van november 2014. Het streven is om deze uitstelwet voor 12 december 2013 in werking te laten treden.<sup>8</sup> Als deze uitstelwet in werking is getreden, blijven de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 voor gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen achterwege.

De gemeenteraad die bij deze tussentijdse verkiezingen wordt gekozen zal zitting hebben tot aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De eerste zittingstermijn van de raad van de nieuwe gemeente bedraagt daardoor drie jaar en vier maanden.

### 5.3. Naamgeving

Per brief van 17 juli 2013 hebben betrokken gemeenten de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnformeerd over het besluit van de drie gemeenteraden over de naam voor de nieuwe gemeente.

In de brief is weergegeven dat betrokken gemeenten een uiterste inspanning hebben geleverd om te komen tot dit besluit, vooral omdat het traject de nodige emoties heeft opgeroepen. Tijdens inloopbijeenkomsten in april 2013, waar de door de stuurgroep en klankbordgroep voorgestelde naam «Berg en Dal» werd voorgelegd, kwam naar voren dat het beperkt aantal aanwezigen in Millingen aan de Rijn en Ubbergen het voorstel voor «Berg en Dal» steunde, terwijl de bijna 500 aanwezigen in Groesbeek juist weerstand tegen deze naam en een voorkeur voor «Groesbeek» hadden. Het college van Groesbeek wilde niet voorbij gaan aan dit signaal en stelde daarom voor om gelijktijdig met de herindelingsverkiezingen van 2014 een raadplegend referendum te organiseren, waarbij de keuze tussen de twee namen zal worden voorgelegd en het besluit over de nieuwe gemeentenaam, op basis van het referendum, over te laten aan de raad van de nieuwe gemeente. Na de nodige discussie hebben de raden van Groesbeek en Ubbergen op 27 juni 2013 en de raad van Millingen aan de Rijn op 3 juli 2013 dit voorstel overgenomen en tevens besloten de naam «Millingen aan de Rijn-Ubbergen-Groesbeek» als naam voor de nieuwe gemeente per 1 januari 2015 te willen hanteren. Deze tijdelijke naam is een compromis tussen de verschillende fracties van de drie raden.

Zoals weergegeven in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, verdient het de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naam voor de nieuw te vormen gemeente of anders zo snel mogelijk daarna. Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente.

Het traject rond de naamgeving heeft weliswaar geleid tot een eensluidend besluit, maar niet tot een definitieve naam voor de nieuwe gemeente. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de (politieke) omstandigheden die hebben geleid tot het besluit van betrokken gemeenten, wordt het Beleidskader gemeentelijke herindeling gevolgd. Dat betekent dat in het wetsvoorstel de naam van de grootste betrokken gemeente, te weten Groesbeek, wordt opgenomen. Dit laat onverlet dat de raad van de nieuwe gemeente op grond van artikel 158 van de Gemeentewet bevoegd is de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk

<sup>8</sup> Kamerstuk 33 681, nr. 3, p. 2.