

Vergaderjaar 1999–2000

**26 969**

## **Samenvoeging van de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

#### **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding	2
2.	Inhoud van het voorstel	3
3.	Financiële aspecten	5
4.	Inwerkingtreding en verkiezingen	5

Bijlage<sup>1</sup>: Ontwerpregeling gemeentelijke herindeling Horst aan de Maas

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## 1. Inleiding

Voor u ligt een voorstel tot samenvoeging van drie plattelandsgemeenten in Noord-Limburg die al geruime tijd de wens tot uiting hebben gebracht om gedrieën een nieuwe start te maken. De gemeente Horst (19 050 inwoners), de gemeente Grubbenvorst (6750 inwoners) en de gemeente Broekhuizen (1900 inwoners) hebben in 1996 gelijklopende besluiten genomen waarbij zij vrijwillig de intentie en het voornemen uitspraken om te fuseren.

De provincie heeft het initiatief van deze gemeenten overgenomen en een herindelingsprocedure gestart. De ontwerpregeling is vastgesteld d.d. 13 februari 1998. De behandeling van dit voorstel heeft gewacht op de besluitvorming rond Venlo. De gemeente Venlo is betrokken geweest bij het overleg over deze samenvoeging en de gemeenten Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen zijn eveneens betrokken geweest bij het overleg bij het begin van de gemeentelijke herindeling van Venlo. De toenmalige staatssecretaris mw A.G.M. van de Vondervoort heeft indertijd de betrokken gemeenten te kennen gegeven dat een afweging voor een nieuwe gemeente Horst aan de Maas in samenhang met de vorming van de nieuwe gemeente Venlo zou plaatsvinden. Voor deze gemeente was eveneens een herindelingstraject gestart maar de vaststelling van de ontwerpregeling liep achter op de besluiten tot vrijwillige samenvoeging van Horst c.a. Uitgaande van een zekere samenhang tussen centrumgemeente en omliggende gemeenten ligt het voor de hand de beide ontwerpregelingen in hun onderlinge relatie te beschouwen. Dit temeer daar Venlo zich door deze fusie in noordelijke richting geblokkeerd voelde en concurrerende claims op de veiling Zon en op de kern Grubbenvorst legde.

Bij mijn aantreden als minister trof ik diverse ontwerpregelingen tot gemeentelijke herindeling aan, waarvan de indiening door het vorige kabinet om een aantal redenen niet mogelijk was gebleken. Ik achtte het gewenst om eerst de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling «Krachtige gemeenten» (27 november 1998) (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1) uit te brengen alvorens mede daarop gebaseerde wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling in te dienen. In het kader van de implementatie van de notitie en ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding van de provinciale voorstellen heb ik op 30 november 1998 een werkbezoek gebracht aan de provincie Limburg, waarbij naast het provinciebestuur ook alle betrokken gemeentebesturen hun opvattingen hebben gegeven. Daarna is er een uitgebreide ronde van consultaties en overleggen gevolgd met zowel het provinciebestuur als de gemeentebesturen. Dit heeft te maken met de geconstateerde tegenstellingen tussen beide en de kritiek die zich vanuit de betrokken gemeenten ten aanzien het provinciale advies liet horen.

In principe ware het te prefereren niet van de provinciale voorstellen af te wijken, tenzij er een zwaarwegende aanleiding voor is. Dit is met zoveel woorden opgenomen in het regeerakkoord. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Twente is er in de Tweede Kamer langdurig stil gestaan bij de vraag welk principe voorgaat: het volgen van een provinciale ontwerpregeling of het kritisch toetsen van de inhoud. In de discussie is de conclusie toen breed gedeeld dat het uitgangspunt van ongewijzigd volgen van het provinciale voorstel de verantwoordelijke bewindspersoon niet ontslaat van de verplichting tot grondige toetsing van een voorstel.

Verdraagt dit provinciale voorstel de toets van het beleidskader gemeentelijke herindeling en voldoet het aan de behoeften van de centrumgemeente? Na bezoeken in het gebied, gesprekken met gemeentebestuurders

sturen en het provinciale bestuur en na de afweging van de verschillende concurrerende claims op de veiling Zon en op de kern Grubbenvorst ben ik tot een positief antwoord op deze vragen gekomen en heeft het kabinet op mijn voorstel de beslissing genomen dat het niet zal afwijken van de ontwerpregeling Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst noch die van Venlo-Tegelen, zoals die door de provincie zijn vastgesteld. Daarmee staat niets de spoedige besluitvorming ten aanzien van Horst c.a. meer in de weg. Dat is ook dringend gewenst, daar in de gemeente Broekhuizen de nood zo hoog is gestegen dat de loketdiensten van de gemeente niet meer in deze gemeente kunnen worden aangeboden, maar in Horst en Grubbenvorst.

## 2. Inhoud van het voorstel

De nieuwe gemeente Horst aan de Maas zal bestaan uit een Peelgedeelte (Horst) en een Maasgedeelte (Grubbenvorst en Broekhuizen). Historisch gezien zijn er kenmerkende verschillen tussen de dorpen op de zandgronden van de Peel en die op de kleigronden van de Maas. Dit heeft te maken met de relatief late ontginning van de Peel (pas rond het jaar 1900), veel overwegend kleinere kernen in de Peel, het gebruik van de grond en de economische en culturele verschillen die daar het gevolg van waren. Toch hebben deze gemeenten in weerwil van de historische tegenstellingen op een fusie aangekoerst. Allereerst natuurlijk omdat de scherpste kanten van de historische tegenstellingen inmiddels al ruimschoots zijn afgesleten. Anderzijds waren «natuurlijke» fusiepartners zoals Sevenum voor Horst en Meerlo-Wansum voor Broekhuizen indertijd niet bereid de stap in de richting van een gemeentelijke herindeling te nemen.

De geringe schaal van Broekhuizen was een belangrijke aanleiding voor deze samenvoeging: een zelfstandig voortbestaan van deze gemeente was feitelijk niet langer mogelijk. Al in 1985 heeft het provinciebestuur een discussie gevoerd op basis van de discussienota «Proeve van een nieuwe gemeentelijke indeling van Noord- en Midden-Limburg» (Voorstel ex artikel 164 jo artikel 158 van de gemeentewet tot wijziging van de gemeentegrenzen in Midden-Limburg, januari 1987), met de gemeenten in Noord-Limburg over een mogelijke schaalvergroting van dit type gemeenten. «Door het ontbreken van voldoende politiek draagvlak besloot het provinciaal bestuur de problematiek rond Venlo, die in de eerdere plannen naast die van Roermond aan de orde was gesteld, buiten de verdere discussie en buiten de discussie over het tweede herindelingsproces te houden»<sup>1</sup>.

Op rijksniveau waren in 1986–1987 de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid vastgelegd, waarin gemeenten bij een omvang van minder dan 6000 à 7000 inwoners in hun bestuurlijke en ambtelijke mogelijkheden reeds te kwetsbaar werden geacht. Nadat het wetsvoorstel Bommelerwaard in 1987 was verworpen in de Eerste Kamer is gedurende enige tijd op rijksniveau gekozen voor een terughoudende opstelling ten aanzien van gemeentelijke herindeling. Dit heeft globaal geduurd tot het begin van de herindeling in Noord-Brabant rond 1990. Ook gedeputeerde staten van Limburg stelden zich terughoudend op. In het vorige college-akkoord werd aangegeven dat slechts initiatieven van onderop, dus vanuit de gemeenten zelf zouden worden gehonoreerd. Dat is dan ook gebeurd toen de gemeenten Broekhuizen, Grubbenvorst en Horst zich in 1996 positief uitspraken over een toekomstige fusie.

De te vormen gemeente Horst aan de Maas ligt in het landelijk gebied tussen Venlo en Venray, hetgeen volgens het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) hét agribusinesgebied is van Limburg. Het is na het

<sup>1</sup> Gemeentelijke herindeling keuzen en kansen  
A.F.A. Korsten – W. Kuiper – F.P.C.L. Tonnaer,  
Zeist, 1991.

Westland het tweede (glas)tuinbouwgebied van Nederland. Daarnaast vindt in deze nieuw te vormen gemeente bijna de helft van de Limburgse champignonteelt plaats.

De te vormen gemeente heeft zich ten doel gesteld om in de agribusines een belangrijke rol spelen waar het gaat om opleidingen en onderzoek, waarin de gemeente aanvullend wil zijn aan Wageningen. Dit netwerk van (glas)tuinbouw, opleidingsmogelijkheden, onderzoeksfaciliteiten en landbouwcoöperaties levert naast de veiling een complete set van ondersteunende voorzieningen op voor de agrarische bedrijven in de nieuwe gemeente en haar omgeving. Samengevat wordt het relatienetwerk gefaciliteerd en de beroepsgroep geprofessionaliseerd. Tegelijkertijd ziet de toekomstige gemeente zich gesteld voor de verbetering van het milieu, de zorg voor leefbaarheid op het platteland en het herstructureren van de landbouw, kortom het platteland moet gevitalseerd worden. Tot slot beschouwd men recreatie en toerisme van groot belang voor de inkomsten en de werkgelegenheid van de nieuwe gemeente.

In dit verband moet ontegenzeggelijk de kwestie van de Veiling Zuid-Oost Nederland (ZON) aan de orde worden gesteld. De veiling ligt in de huidige gemeente Grubbenvorst in de nabijheid van het gebied dat ten behoeve van het logistieke centrum overgaat naar de gemeente Venlo. Deze veiling blijft in het provinciale voorstel buiten de nieuwe gemeente Venlo. Venlo is van mening dat een overgang ervan naar de nieuw te vormen gemeente Venlo in verband met de samenhang tussen productiebedrijven, toeleveringsbedrijven, dienstverlenende en commerciële dienstverlening en ondermeer distributiebedrijven noodzakelijk is. Ter ondersteuning daarvan wijst Venlo op het feit dat Venlo overigens zelf een belangrijke glastuinbouwgemeente van de regio is en de veiling haar historische wortels in het centrum van Venlo heeft. Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen zijn van mening dat deze voorziening absoluut bij deze agrigemeenten behoort te blijven. Het zwaartepunt van de agrarische economie is gestoeld op een bestuurlijk netwerk in dit plattelandsgebied. Dat betekent dat burgemeester en wethouders uit deze gemeenten aanschuiven bij de vergaderingen van de agrarische coöperaties. Daarenboven is de meerwaarde van de veiling voor de nieuw te vormen gemeente Horst aan de Maas groter dan die voor Venlo, aldus de gemeenten die de nieuwe gemeente Horst aan de Maas gaan vormen. Nu de gemeente Grubbenvorst al een deel van haar grondgebied ten behoeve van Tradeport Noord heeft afgestaan, de derde grenscorrectie sinds 1992, is het kabinet van mening dat het behoud van de veiling voor de nieuwe gemeente Horst aan de Maas van groter meerwaarde is dan de overgang ervan voor Venlo.

De tweede concurrerende claim tussen Venlo en de nieuw te vormen gemeente betreft de kern Grubbenvorst. Deze kern met circa 4775 inwoners ligt dicht bij Venlo, zeker vanuit de uitbreiding van de grenscorrectie Tradeport-Noord gezien. Venlo geeft aan dat Grubbenvorst een suburbaan karakter heeft terwijl de provincie van mening is dat het karakter overwegend landelijk is. Hoe het ook zij, een scherpe scheidslijn tussen beide is moeilijk aan te geven. Wel hebben de gemeenten Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen duidelijk gemaakt dat een nieuwe gemeente zonder de kern Grubbenvorst een aanzienlijke verzwakking van de basis voor de nieuwe gemeente zal betekenen.

Gelet op de stedelijke samenhang en verwevenheid van de kern Grubbenvorst ligt de overgang van de gemeente Grubbenvorst naar Venlo-Tegelen naast de overgang van het veilingterrein met grootschalige logistieke functie voor de hand, aldus Venlo. De samenvoeging van Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen werd door Venlo als een samenvoeging met de rug naar de centrumgemeente beschouwd. De gemeenten die samen de

nieuwe gemeente Horst aan de Maas vormen hebben zich herhaaldelijk tegen deze kwalificatie verzet: immers Grubbenvorst heeft de laatste jaren ongeveer 1200 ha grondgebied aan Venlo ten behoeve van de uitbreiding van de bedrijvigheid afgestaan.

### **3. Financiële aspecten**

Gedeputeerde staten van Limburg hebben bij de voorbereiding van de ontwerp-regeling, die ter vaststelling is voorgelegd aan provinciale staten, aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de samenvoeging van de gemeenten. De provincie komt op basis van door haar uitgevoerde berekeningen en door haar uitgesproken verwachtingen tot de slotsom, dat de nieuw te vormen gemeente financieel voldoende levensvatbaar is. De zwakke financiële situatie van Broekhuizen kan naar verwachting voldoende worden opgevangen in deze stevige gemeente. Daarbij is ook de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten in aanmerking genomen.

Ik heb de Tweede Kamer op 31 augustus 1999 een afschrift gezonden van mijn adviesaanvraag aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Deze heeft als onderwerp de financiële gevolgen van gemeentelijke herindeling en stelt voor de vermindering van de algemene uitkering als de frictiekosten te compenseren. In het licht van deze brief constateer ik ten aanzien van de nieuw te vormen gemeente Horst aan de Maas dat er geen bijzondere financiële knelpunten zijn en dat het reguliere regime van de Financiële-verhoudingswet van toepassing is.

### **4. Inwerkingtreding en verkiezingen**

Naar verwachting zal bij een voorspoedige parlementaire behandeling deze herindeling op 1 januari 2001 effectief kunnen worden. De wet zal uiterlijk begin september 2000 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Deze verkiezingen zullen dan plaatsvinden in november of december 2000.

In verband met de te verwachten duur van de eerste zittingstermijn van de nieuwe gemeenteraden kan het volgende worden opgemerkt.

Het kabinet heeft zich op 2 juli 1999 voorgenomen in de toekomst de verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten tegelijkertijd te doen plaatsvinden. De realisering van dit voornemen zal naar verwachting met zich meebrengen, dat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet in maart 2002, maar een jaar later – in maart 2003 – worden gehouden. Dit betekent, dat de zittingstermijn van de betreffende nieuwe gemeenteraden dan de periode van 1 januari 2001 tot medio april 2003 zal beslaan.

Indien de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen niet zouden worden gecombineerd met de verkiezingen voor provinciale staten, en dus in maart 2002 doorgang zouden vinden, zou zonder nadere regeling de situatie ontstaan, dat de zittingstermijn van de nieuwe raden na de herindelingsverkiezingen slechts 1 jaar en 4 maanden bedraagt. In het verleden is bij de behandeling van vergelijkbare wetsvoorstellen discussie gevoerd over de voor- en nadelen van zo een korte eerste zittingstermijn van de nieuwe raden, afgezet tegen de voor- en nadelen van een relatief lange eerste zittingstermijn met een duur van 5 jaar en 4 maanden. In navolging van het tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Egmond en Schoorl met algemene stemmen aangenomen amendement van de leden Balemans en Duijkers (kamerstukken II, 1998/99, 26 364, nr. 6), wordt ook

in het onderhavige voorstel de voorziening getroffen dat in het geval binnen twee jaar na de herindelingsdatum reguliere verkiezingen plaatsvinden deze verkiezingen niet worden gehouden in de op grond van dit voorstel nieuw ingestelde gemeenten. In dit geval zal de zittingsduur van de nieuwe raden een periode van 5 jaar en 4 maanden beslaan: van 1 januari 2001 tot medio april 2006. De nieuwe gemeentebesturen en de nieuwe gemeentelijke organisaties hebben hierdoor meer tijd om zich goed te verankeren in de na de herindeling ontstane bestuurlijke constellatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper