

Vergaderjaar 2020–2021

**35 620**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

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.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten (vastgesteld op 24 juni 2020) en de positieve zienswijze daarop van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant van 30 juni 2020.<sup>1</sup> De vier samen te voegen gemeenten werken al langere tijd samen en willen nu als één gemeente verder om gezamenlijk hun bestuurlijke ambities te realiseren en maatschappelijke opgaven tegemoet te treden. De nieuwe gemeente wil vanuit de verbinding van de 29 kernen een sterke positie in de regio innemen.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de herindelingsverkiezingen en de naam van de nieuwe gemeente.

<sup>1</sup> Het herindelingsadvies met de bijbehorende documenten en de zienswijze van de provincie worden vanwege de omvang ervan niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn raadpleegbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>.

## 2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

Tot de regio het «Land van Cuijk» worden vijf gemeenten gerekend: Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Met de ondertekening van het Graafs Manifest in 2011 expliciteren deze gemeenten hun wens om samen te werken en als één samenwerkingspartner naar buiten te treden. Op basis van dit manifest worden een gezamenlijke strategische visie en een uitvoeringsagenda opgesteld, onder regie van een team dat bestaat uit twee raadsleden per gemeente, ondersteund door de vijf griffiers. Hiermee is ook het startsein gegeven voor een structureel politiek-bestuurlijk overleg over de samenwerking binnen het land van Cuijk op het gebied van leefbaarheid, het sociaal domein en economie.

Parallel hieraan besluiten drie van deze vijf gemeenten – Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert – eind 2011 tot een ambtelijke fusie. Dit om minder kwetsbaar te zijn als organisaties en meer kwaliteit te kunnen bieden aan inwoners tegen minder kosten. Op 1 januari 2014 is met de oprichting van de gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie CGM<sup>2</sup> de ambtelijke fusie een feit.

In 2013 wordt de samenwerkingskracht van alle Brabantse gemeenten onderzocht in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Dit resulteert in het rapport «Veerkrachtig Bestuur Brabant» waarin de gemeenten in het Land van Cuijk door de onderzoekscommissie worden geadviseerd zich op de bestuurlijke toekomst te bezinnen. De hierop volgende toekomstverkenning resulteert in april 2015 in de totstandkoming van het Manifest Land van Cuijk, waarin de wens tot ambtelijke en bestuurlijke samenwerking opnieuw wordt onderschreven door de vijf gemeenten. Aan deze wens is in maart 2016 door de raden van de vijf gemeenten handen en voeten gegeven door het vaststellen van een uitvoeringsagenda waarmee zij de volgende stap nemen richting meer samenwerking. Ook stemmen de vijf raden in met een verkenning naar een passende vorm van samenwerking in de toekomst.

De conclusie van bureau Berenschot, dat deze verkenning uitvoert in opdracht van de gemeenten, is dat een herindeling (schaalvergroting) gecombineerd met schaalverkleining door middel van multikernenbeleid en kernendemocratie, een bestuurlijk perspectief biedt waarmee grote maatschappelijke opgaven met vertrouwen tegemoet gezien kunnen worden en de gemeenten een betere positie krijgen in de regio als samenwerkingspartner. Op basis van de verkenning kiezen de raden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis op 20 september 2017 voor samenvoeging van de vijf gemeenten. In Grave wordt een motie aangenomen om eerst een opiniepeiling te houden onder de Graafse bevolking. De raad van Mill en Sint Hubert verwierpt aanvankelijk het voorstel tot herindeling. De gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis starten daarop gedrieën een herindelingsproces.

Na de vaststelling van een plan van aanpak in het voorjaar van 2018 geven de gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis in het najaar van 2018 hun colleges de opdracht om samenvoeging van de drie gemeenten per 1 januari 2022 nader te onderzoeken. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek nemen de gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis in het voorjaar van 2019 het intentiebesluit tot herindeling van de drie gemeenten. Een herindeling leidt volgens de gemeenten tot een stevige gemeente met 65.000 inwoners die een sterke positie in de regio kan innemen. Op 28 oktober 2019 wordt een herindelingsontwerp vastgesteld door de drie gemeenteraden. Vervolgens wordt

<sup>2</sup> De afkorting is gelieerd aan de gemeentenamen.

met de inachtneming van enkele zienswijzen en adviezen vanuit de medezeggenschap in januari 2020 het concept-herindelingsadvies ontwikkeld.

Door de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis is aan de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert altijd de mogelijkheid geboden zich op een later moment alsnog bij het herindelingsproces aan te sluiten. In dat kader zijn in 2019 zijn diverse gesprekken geweest tussen de bestuurders van de vijf gemeenten. Daarnaast maakten raadsleden van Grave en Mill en Sint Hubert deel uit van het zogenoemde CBA-beraad, een klankbordgroep voor de Stuurgroep herindeling, samengesteld uit de raden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis. Aan de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert is gevraagd zich vóór 1 februari 2020 (definitief) uit te spreken over de bestuurlijke toekomst. De gemeente Mill en Sint Hubert besluit hierop om op 23 januari 2020 een inwonersraadpleging te houden. Met een opkomstpercentage van 61% kiest 75% van de aan de raadpleging deelnemende inwoners uit Mill en Sint Hubert voor samenvoeging met de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis. De raad van Mill en Sint Hubert besluit daarom op 30 januari 2020 om zich alsnog bij het herindelingsproces aan te sluiten. Het herindelingsontwerp is hierop aangepast. In lijn met daarover vooraf gemaakte afspraken staan bij het uitbreiden van het herindelingsontwerp de naam van de gemeente, de eerder gevormde visie en de kaders en uitgangspunten van de herindeling niet ter discussie. Dat maakt het mogelijk om de gemeente Mill en Sint Hubert op relatief eenvoudige wijze in een nieuw herindelingsontwerp op te nemen, dit ontwerp vast te stellen en in alle vier de gemeenten ter inzage te leggen (conform artikel 5, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi)).

De gemeenteraad van Grave heeft niet besloten om bij het herindelingsproces aan te sluiten. Op 18 februari 2020 neemt de raad wel een motie aan om over de bestuurlijke toekomst van de gemeente een inwonersraadpleging te houden op 14 mei 2020. Deze raadpleging wordt in de raadsvergadering van 14 april 2020 echter uitgesteld naar een nader vast te stellen datum in verband met de beperkende maatregelen rondom covid-19. Hierop is een herindelingsadvies vastgesteld dat de vier voornoemde gemeenten betreft. Op 29 september 2020 besluit de gemeenteraad van Grave alsnog om een volksraadpleging te organiseren, gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021. Deze raadpleging is echter niet gericht op het lopende herindelingsproces, maar op een mogelijke herindeling in 2026. In § 3.1 onder «regionaal bestuurlijk draagvlak» en in § 3.4 onder «regionale samenhang» wordt nader ingegaan op de vragen die de situatie van Grave en de kwestie rond de inwonersraadpleging oproept over de duurzaamheid van deze herindeling en de regionale samenhang.

Er zijn in totaal 2.190 zienswijzen ingediend in dit herindelingsproces, waarvan 1.834 betrekking hadden op de wens om de gemeente Mill en Sint Hubert bij het herindelingsproces te laten aansluiten. In § 3.1 onder «maatschappelijk draagvlak» wordt hier nader op ingegaan. In de reactienota die bij het herindelingsadvies is gevoegd is aangegeven hoe de ingediende zienswijzen zijn verwerkt. Dit proces resulteerde in een herindelingsadvies dat op 24 juni 2020 door de vier raden unaniem is vastgesteld.

Het herindelingsvoornemen leidt ertoe dat de ambtelijke fusie tussen Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert wordt ontbonden. De gemeente Grave – die niet tegen de voorgestelde herindeling is – heeft aangegeven op basis van een dienstverleningsovereenkomst gebruik te willen maken van de ambtelijke organisatie van de gemeente Land van Cuijk.

Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant hebben op 30 juni datum een positieve zienswijze gegeven op het voorliggende herindelingsadvies. Zij concluderen dat de gemeenten gezamenlijk beter in staat zijn de uitdagingen te realiseren die nodig zijn, en dat deze uitdagingen de gemeenten bindt. Ten aanzien van Grave zijn gedeputeerde staten van mening dat er voldoende gelegenheid is gegeven aan Grave om alsnog betrokken te worden in deze procedure. In § 3.1 wordt onder «regionaal bestuurlijk draagvlak» nader op de zienswijze van de provincie ingegaan.

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

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018.<sup>3</sup> Het kabinet spreekt in het beleidskader de voorkeur uit voor herindelingen «van onderop», dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling. Een gemeentelijk herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden, voorzien van hun zienswijze (artikel 5, derde lid, van de Wet arhi). De Minister beoordeelt vervolgens of het herindelingsproces op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Daarnaast hanteert het kabinet de volgende inhoudelijke beoordelingscriteria: (1) draagvlak, (2) bestuurskracht, (3) interne samenhang en nabijheid van bestuur en (4) regionale samenhang. Uit het herindelingsadvies moet blijken dat er voldoende steun is voor het voornemen bij inwoners, bestuurlijke partners en maatschappelijke partijen. Ook moet duidelijk worden dat de nieuwe gemeente beter in staat is de taken uit te voeren dan de individuele gemeenten die worden samengevoegd. De nieuwe gemeente moet een logische samenhang kennen en voldoende waarborgen kunnen bieden dat het gemeentebestuur voor inwoners nog steeds bereikbaar en nabij is. Tot slot moet de herindeling ook bijdragen aan evenwichtige regionale verhoudingen.

De gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis hebben zelf het initiatief genomen om samen een nieuwe gemeente te vormen. De regering concludeert dat daarbij een zorgvuldige herindelingsprocedure is doorlopen. Dit blijkt ook uit de hierboven beschreven voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies. De regering is verder van oordeel dat de voorgestelde samenvoeging voldoet aan de hierboven genoemde inhoudelijke criteria uit het beleidskader. Deze conclusie wordt in het vervolg van dit hoofdstuk toegelicht.

#### *3.1. Draagvlak*

Binnen het criterium «draagvlak» worden drie typen draagvlak onderscheiden: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak en bestuurlijk draagvlak in de regio.

##### *Lokaal bestuurlijk draagvlak*

Er is sprake van een breed lokaal politiek-bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling. Dit volgt onder andere uit het feit dat de raden van betrokken gemeenten unaniem hebben ingestemd met het herindelingsadvies. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen weergegeven bij de vaststelling van het herindelingsadvies. Hierbij moet worden aangetekend dat de gemeenteraad van Mill en Sint Hubert zich op voorhand heeft gecommitteerd aan de uitkomst van de gehouden

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 28 750, nr. 75.

inwonerraadpleging bij een opkomst van minimaal 40%. Dit opkomstpercentage bleek 61% en 75% van de geraadpleegde inwoners koos voor een herindeling met Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis. De raad heeft zich dan ook unaniem achter deze uitkomst geschaard.

	voor	tegen	afwezig
Boxmeer	16	0	5
Cuijk	19	0	0
Mill en Sint Hubert	14	0	1
Sint Anthonis	15	0	0
<b>Totaal</b>	<b>64</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

### *Maatschappelijk draagvlak*

Door de betrokken gemeenten is conform het beleidskader in een logboek bijgehouden op welke wijze inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces en op welke wijze het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld. Tijdens de «Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk», uitgevoerd door Berenschot 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. Daarnaast is er gesproken met jongeren, maatschappelijke organisaties, agrariërs en andere ondernemers.

Vanaf het voorjaar van 2019 hebben de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis gedrieën het herindelingsproces doorlopen. Via een online platform kon iedereen in de drie gemeenten met suggesties komen voor de gemeente in opbouw. Daarnaast zijn in mei en juni in de 25 kernen van de drie gemeenten bewonersavonden georganiseerd, die door inwoners zelf werden geleid. Tijdens deze avonden is gesproken over de besluitvorming over de herindeling, de wensen en ambities van de inwoners voor de nieuwe gemeente en de manier waarop de identiteit van de kernen behouden kon blijven en de verbinding tussen de kernen en de nieuwe gemeente versterkt kon worden. Ook is er op 20 juni door de gemeenten gezamenlijk een doelgroepenbijeenkomst gehouden waar werd gesproken met vertegenwoordigers van doelgroepen op het gebied van economie, zorg en wonen, maar ook met jongeren en ouderen over hun specifieke wensen voor de toekomst. Ten slotte zijn ook de basisscholen benaderd om de ideeën van leerlingen voor de nieuwe gemeente op te halen. Op basis van dit proces zijn de toekomstvisie van de nieuwe gemeente en het herindelingsontwerp ontwikkeld.

Aangezien de gemeente Mill en Sint Hubert pas later in het proces is aangehaakt, zijn de inwoners en maatschappelijke organisaties van deze gemeente later en op een andere manier in het proces betrokken. De inwoners van Mill en Sint Hubert zijn tijdens een inwonersavond op 23 september 2019 geïnformeerd over het herindelingsproces van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis en konden met lokale politici in gesprek gaan over de bestuurlijke toekomst van Mill en Sint Hubert. Daarnaast is er, zoals hierboven al is beschreven, op 23 januari 2020 een inwonerraadpleging gehouden. Voorafgaand aan deze raadpleging is er een informatieavond georganiseerd en zijn inwoners via diverse media-uitingen geïnformeerd over de voor- en nadelen van bestuurlijke zelfstandigheid versus een herindeling met Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis zodat zij een goede keuze konden maken tijdens de raadpleging. De raadpleging zelf gaf een duidelijk beeld: 61% van de inwoners heeft zich uitgesproken,

waarvan 75% positief over samenvoeging van de gemeente met de drie buurgemeenten.

Er zijn in totaal 2.190 zienswijzen ingediend op het eerste herindelingsontwerp van de gemeenten Boxtel, Cuijk en Sint Anthonis en het uiteindelijke herindelingsontwerp waarin de gemeente Mill en Sint Hubert is opgenomen. Een groot deel hiervan (1.834) is ingediend naar aanleiding van een burgerinitiatief in de gemeente Mill en Sint Hubert voor aansluiting bij het herindelingsproces. Zoals hierboven is beschreven, heeft het gemeentebestuur van Mill en Sint Hubert na de inwonerraadpleging alsnog besloten tot deelname aan het herindelingsproces, waarmee deze zienswijzen als positief bestempeld kunnen worden. 295 zienswijzen waren afkomstig van een burgerinitiatief uit de gemeente Grave, waarmee deelname van de gemeente Grave aan het fusieproces werd beoogd. De gemeenteraad van Grave heeft hier echter niet toe besloten (zie ook de tekst hieronder onder «regionaal bestuurlijk draagvlak»). Van de overige 61 zienswijzen zijn er twee negatief over het voornemen tot herindeling, met als voornaamste argument dat er eerst duidelijkheid moet komen over de positie van de gemeente Grave. De vier herindelingsgemeenten gaan in de reactienota in op alle ingekomen zienswijzen en hebben naar aanleiding van een aantal in de zienswijzen naar voren gebrachte aandachtspunten het herindelingsontwerp aangepast. Deze aanpassingen hebben met name betrekking op burgerparticipatie en kernendemocratie, twee thema's die in veel zienswijzen onder de aandacht werden gebracht.

Concluderend is de regering van mening dat de betrokken gemeenten inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties goed hebben betrokken bij het herindelingsproces, de ingekomen zienswijzen adequaat hebben behandeld en op een goede manier tot vaststelling van het maatschappelijk draagvlak zijn gekomen. De regering constateert dat de nieuwe gemeente Land van Cuijk vanuit een goed beeld van de opgaven en wensen van inwoners en maatschappelijke organisaties, haar toekomst met visie en ambitie tegemoet gaat.

#### *Regionaal bestuurlijk draagvlak*

De Stuurgroep Land van Cuijk is in gesprek gegaan met de colleges van de omliggende gemeenten en hebben hen en andere bestuurlijke partners in de regio uitgenodigd te reageren op het herindelingsontwerp. Negen van de omliggende gemeenten, het waterschap Aa en Maas en de provincie Noord-Brabant hebben hun zienswijze op het herindelingsontwerp gegeven.

Met uitzondering van de gemeente Boekel steunen zij het voornemen tot herindeling. De gemeente Boekel laat weten te twifelen of gemeentelijke herindeling in algemene zin wel de verwachte voordelen oplevert en vraagt de herindelingsgemeenten om zich te bezinnen op de vraag of een herindeling het juiste antwoord is op de in het herindelingsontwerp benoemde maatschappelijke vraagstukken. De gemeente Boekel brengt echter geen argumenten naar voren waarom deze *specifieke* herindeling geen doorgang zou moeten hebben. In de reactienota laten de colleges van Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis aan de gemeente Boekel weten vastbesloten te zijn om één gemeente te vormen en in het herindelingsontwerp met feiten te hebben onderbouwd dat deze stap de bestuurskracht van de nieuwe gemeente ten goede komt en de nieuwe gemeente beter in staat stelt om de belangen van haar inwoners op lokaal, regionaal en nationaal niveau te behartigen. De zienswijze van Boekel leidt dus niet tot de gevraagde herbezinning op de herindeling.

De gemeente Grave uit zich in haar zienswijze niet tegen de herindeling, maar vraagt de herindelingsgemeenten om zich uit te spreken over medewerking aan het ontvlechtingsakkoord van de werkorganisatie CGM voordat besluitvorming over het herindelingsadvies plaatsvindt. Daarnaast vraagt de gemeenteraad van Grave aan de herindelingsgemeenten om de uitkomst van de te houden inwonerraadpleging in Grave te respecteren, wat de uitkomst ook is. Op de zienswijze van de gemeente Grave antwoorden de colleges dat zij zich inzetten voor een spoedige ontmanteling van CGM, maar de besluitvorming hierover niet als randvoorwaardelijk zien voor de besluitvorming over het herindelingsadvies. Daarnaast geven de colleges aan dat de gesprekken over een dienstverleningsovereenkomst tussen Grave en het Land van Cuijk voor het afnemen van ambtelijke diensten goed verlopen met als doel om de dienstverlening aan de inwoners van Grave te waarborgen. Ten aanzien van de te houden inwonerraadpleging in Grave is de lijn van de herindelingsgemeenten dat een bestuurlijke fusie met Grave op zijn vroegst mogelijk is per 1 januari 2026, zodat in de eerste bestuursperiode de aandacht volledig kan gaan naar het opbouwen van de nieuwe gemeente.

Zoals in § 1 reeds is vermeld hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant in hun zienswijze een positief oordeel gegeven over de voorgenomen herindeling. Wel vragen gedeputeerde staten aandacht voor de positie van de gemeente Grave. De provincie geeft daarnaast aan er nog steeds van overtuigd te zijn dat een bestuurlijke fusie van alle vijf de gemeenten de beste en meest duurzame oplossing zou zijn voor een krachtig openbaar bestuur in het Land van Cuijk als geheel. Een samenvoeging van Grave en de toekomstige gemeente Land van Cuijk acht de provincie, gegeven de genomen raadsbesluiten, nu echter op zijn vroegst in 2026 mogelijk.

De regering wil benadrukken dat het proces rond de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in het Land van Cuijk al geruime tijd speelt. De regering waardeert de stap van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis om het initiatief tot een bestuurlijke fusie te nemen en hierbij geruime tijd de deur voor de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert open te houden. Eveneens waardeert de regering de stap van Mill en Sint Hubert om zich op basis van de heldere uitkomst van de inwonerraadpleging alsnog bij het herindelingsproces aan te sluiten. Evenzeer respecteert de regering de keuze van de gemeenteraad van Grave om zich niet bij het herindelingsproces aan te sluiten.

Gezien het lange voortraject waarin voldoende mogelijkheden zijn geboden aan Grave om aansluiting te zoeken bij het herindelingsproces en in het belang van een zorgvuldige voorbereiding van deze herindeling, respecteert de regering de keuze van de vier herindelingsgemeenten om aansluiting van de gemeente Grave in de huidige fase van het herindelingsproces uit te sluiten, ongeacht de uitkomst van een Graafse volksraadpleging. Ook voor de regering is in deze fase van het herindelingsproces de keuze van het gemeentebestuur van Grave om geen aansluiting te zoeken bij deze herindeling leidend, ongeacht de uitkomst van een volksraadpleging. 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. De regering constateert evenwel dat de gemeenteraad verdeeld is over de bestuurlijke toekomst van Grave en – in het verlengde daarvan – het houden van een raadpleging hierover. De regering 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.

De herindelingsgemeenten hebben de gemeenten Mill en Sint Hubert en Grave uiteindelijk de deadline van 1 februari 2020 gesteld om een definitief standpunt in te nemen over deelname aan het herindelingsproces. Dit was gezien het lange voortraject een redelijke deadline in de ogen van de regering en de beperkende covid-maatregelen waren in deze periode nog niet van kracht. De gemeente Mill en Sint Hubert heeft in deze periode een volksraadpleging gehouden en hier conclusies aan verbonden. De gemeenteraad van Grave heeft geen (nieuw) besluit genomen over aansluiting bij het herindelingsproces en niet tijdig een referendum of raadpleging georganiseerd.

De regering heeft er begrip voor dat Grave besloot de raadpleging die gepland stond in mei 2020 uit te stellen in verband met de toen geldende covid-maatregelen. Er hebben de regering vanuit de gemeente Grave geen signalen bereikt 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 organiseren van een (vervroegde) 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, gericht 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 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 vastgelegd in het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 (hierover meer in paragraaf 3.4).

Ten slotte wil de regering benadrukken dat alle betrokken gemeenten, in het belang van continuering van de dienstverlening aan de inwoners van Grave, zich in dienen te spannen om hier tijdig goede afspraken over te maken. De continuering van dienstverlening aan de inwoners van Grave is evenwel primair de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur van Grave.



### *3.2. Bestuurskracht*

De gemeenten concluderen in het herindelingsadvies dat de combinatie van lokale, regionale en landelijke, ontwikkelingen en opgaven vraagt om één krachtige gemeente in het Land van Cuijk. In het herindelingsadvies staan deze ontwikkelingen en opgaven uitgebreid beschreven. Hierbij worden bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociale en fysieke domein benoemd, die zorgen voor een toenemende druk op de gemeentelijke organisaties. Dit effect wordt volgens de gemeenten versterkt door de efficiëncykortingen waarmee de decentralisaties vaak gepaard gaan, waardoor zij meer taken moeten uitvoeren met minder middelen. Door de herindeling heeft de nieuwe gemeente meer bestuurlijke en ambtelijke realisatiekracht om deze taakverzwaringen op te vangen. Verder noemen de gemeenten duurzaamheid, het toenemende belang van regionale samenwerking, ontgroening en vergrijzing en georganiseerde ondermijnende criminaliteit als belangrijke ontwikkelingen en opgaven waar zij na de herindeling beter op kunnen inspelen.

De gemeenten koppelen in het herindelingsadvies de ontwikkelingen en opgaven aan een heldere visie op de gemeente die zij gezamenlijk willen zijn. De gemeente Land van Cuijk wil een moderne gemeente zijn die in kan spelen op de behoeften van inwoners in een participatiesamenleving. De nieuwe gemeente wil inwoners faciliteren en stimuleren bij het maken van keuzes over de eigen leefomgeving. Dit vraagt wat van de competenties en het gedrag van raadsleden, bestuurders en ambtenaren. Door de schaalvergroting ontstaan er meer mogelijkheden om aan een moderne gemeentelijke organisatie te bouwen met deze competenties en werkwijze.

Naar het oordeel van de regering ontstaat door de herindeling een bestuurlijk krachtige gemeente die in staat is om in te spelen op de genoemde ontwikkelingen en opgaven. De nieuwe gemeente is financieel solide en beschikt over een robuuste ambtelijke organisatie en een sterkere positie op de arbeidsmarkt, waardoor specialisatie en professionalisering binnen de organisatie mogelijk is en het aantrekken van gekwalificeerd personeel in de toekomst gemakkelijker is. Hierdoor is het mogelijk voor de gemeente Land van Cuijk om een krachtige positie in te nemen in de regio en een betere partner te zijn voor andere gemeenten en maatschappelijke organisaties binnen regionale samenwerkingsverbanden.

### *3.3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur*

Samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis is naar het oordeel van de regering een logische stap vanwege het gelijksoortige profiel van de gemeenten. Uit het herindelingsadvies blijkt dat er een sociale, culturele, economische en geografische samenhang bestaat tussen de gemeenten. De gemeenten hebben daarnaast te maken met vergelijkbare opgaven, waardoor het vormen van een bestuurlijke eenheid naar verwachting versterkend werkt.

Een van de drie pijlers van de toekomstvisie van de nieuwe gemeente is het versterken van de identiteit van de 29 kernen, maar tegelijkertijd het verbinden van deze kernen. Het motto van de nieuwe gemeente is dan ook «prachtig en krachtig vanuit onze kern». De nieuwe gemeente wil inwoners inspireren en faciliteren bij het maken van keuzes over de eigen leefomgeving en op deze manier nabijheid van bestuur vormgeven. 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. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat zowel de interne samenhang als de nabijheid van bestuur geborgd is in de nieuwe gemeente.

### *3.4. Regionale samenhang*

Met deze herindeling ontstaat er een gemeente die zich qua omvang (circa 80.000 inwoners) goed verhoudt tot andere gemeenten in de regio. Het regionaal evenwicht zal hierdoor verbeteren. Dat betekent dat de nieuwe gemeente goed in staat zal zijn om de belangen van haar inwoners in regionale vraagstukken te behartigen zonder dat zij hiermee de positie van andere gemeenten verzwakt. Door de herindeling is de nieuwe gemeente in staat om binnen regionale samenwerkingsverbanden haar verantwoordelijkheid te nemen en een goede partner te zijn voor andere gemeenten en maatschappelijke organisaties. De kwaliteit van de regionale samenwerking wordt hiermee positief beïnvloed.

De regering concludeert dat op de duurzaamheid van deze herindeling het nodige valt af te dingen. Met «duurzaamheid» wordt bedoeld of er goed gekeken is of andere gemeenten bij de herindeling betrokken dienen te worden om te voorkomen dat de nieuw te vormen gemeente op korte termijn opnieuw in een herindelingsproces betrokken wordt. De regering deelt de mening van de provincie dat het niet ondenkbaar is dat de gemeente Grave op relatief korte termijn alsnog aansluit bij de nieuw te vormen gemeente Land van Cuijk. De regering respecteert evenwel het besluit van de gemeente Grave om op dit moment bestuurlijk zelfstandig te blijven, in lijn met het basisprincipe uit het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 dat herindeling van onderop dient plaats te vinden. Daarnaast constateert de regering dat de andere vier gemeenten er alles aan gedaan hebben om de gemeente Grave te betrekken in de herindelingsprocedure. De regering oordeelt op basis van het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 dat in dit geval het vergroten van de bestuurskracht van deze vier gemeenten op de korte termijn zwaarder weegt dat de duurzaamheid van deze herindeling. 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. Ten slotte waardeert de regering het dat de nieuwe gemeente Land van Cuijk er alles aan zal doen om samen met de gemeente Grave het belang van de regio Land van Cuijk als geheel te behartigen.

### **4. Financiële aspecten**

Uit de financiële herindelingscan, uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Brabant op verzoek van de vier betrokken gemeenten, blijkt dat de nieuw te vormen gemeente een gezonde financiële uitgangssituatie heeft. De gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert & Sint Anthonis staan allen onder het gebruikelijke repressieve financieel

toezicht. Alleen bij de gemeente Boxmeer is in 2019 sprake van een structureel en reëel evenwicht in de begroting, maar bij de overige gemeenten wordt dit evenwicht tot stand gebracht in de meerjarenraming. Hiermee wordt voldaan aan het wettelijk criterium op dit punt.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Land van Cuijk zal naar verwachting circa € 1.035.000,- lager uitvallen dan de som van de algemene uitkeringen aan de vier huidige gemeenten. Dit komt doordat de vier gemeenten nu individueel een vast bedrag in de algemene uitkering ontvangen en dit bedrag na de herindeling eenmaal ontvangen. Tegenover het wegvallen van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris). Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de tijdelijke kosten om de samenvoeging te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van circa € 19.000.000,- verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

## **5. Overige aspecten**

### *5.1. Herindelingsverkiezingen en zittingsduur gemeenteraad*

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats om te komen tot een gemeenteraad voor de nieuwe gemeente, waarvan de organisatie berust bij de naar inwonertal grootste betrokken gemeente (artikel 52 Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022. De herindelingsverkiezingen zullen daarom plaatsvinden op woensdag 24 november 2021, namelijk 44 dagen na de dag van kandidaatstelling die voor deze verkiezingen is bepaald op maandag 11 oktober 2021 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Omdat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden in 2022, neemt de gemeente Land van Cuijk geen deel aan die verkiezingen (artikel 56e van de Wet arhi). Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen vier jaar en drie maanden zitting zal hebben.

### *5.2. Naamgeving*

De gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis hebben een interactief proces doorlopen om tot een naam voor de nieuwe gemeente te komen. Uit ruim 1.000 inzendingen met suggesties voor een naam heeft een naamgevingscommissie, samengesteld uit inwoners van de drie gemeenten met diverse achtergronden en taalkundige, geografische of historische kennis, drie passende namen geselecteerd: Land van Cuijk, Maasheggen en Maasbroek. Alle inwoners van 16 jaar en ouder konden vervolgens stemmen op één van deze drie namen. Er is ruim 20.000 keer gestemd, waarvan 63% voor de naam Land van Cuijk. De voorkeur van de inwoners is vervolgens door de raden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis formeel bekrachtigd. De inwoners en het gemeentebestuur van de gemeente Mill en Sint Hubert hebben de naamgeving onderschreven met de uitslag van de inwonerraadpleging op 23 januari 2020 en het raadsbesluit van 30 januari 2020.

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