



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis

Nader Rapport

25 mei 2021

2021-000261380

Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 mei 2021, nr. 20201000874, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 mei 2021, nr. W04.21.0129/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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



Advies Raad van State

No. W04.21.0129/I
's-Gravenhage, 12 mei 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 mei 2021, no. 2021000874, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis te wijzigen, zodat de gemeente Grave onderdeel wordt van deze herindeling;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Indien het bij koninklijke boodschap van 3 november 2020 ingediende voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis (Kamerstukken 35 620) tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

In het opschrift wordt na 'Cuijk, ' ingevoegd 'Grave, '.

B

In de beweegreden wordt na 'Cuijk, ' ingevoegd 'Grave, '.

C

In de artikelen 1, 2 en 4 wordt na 'Cuijk, ' ingevoegd 'Grave, '.

D

In artikel 5 wordt 'Mill en St. Hubert', ' vervangen door "Grave', 'Mill en St. Hubert".

E

In artikel 6, eerste en tweede lid, wordt na "Cuijk', ' ingevoegd "Grave', ' '.

F

In artikel 7 wordt na "Cuijk, ' , ' ingevoegd "Grave, ' , ' '.

G

In artikel 8 wordt "Cuijk, " vervangen door: "Cuijk, Grave, ".

H

De in artikel 2 genoemde kaart wordt vervangen door de bij deze wet behorende kaart.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 3 november 2020 ingediende voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis (Kamerstukken 35 620) tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt, treedt deze wet op hetzelfde tijdstip in werking.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Deze novelle regelt dat de gemeente Grave in het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis¹ wordt opgenomen. Dit betekent dat de gemeente Grave op 1 januari 2022 wordt opgeheven en onderdeel wordt van de nieuw te vormen gemeente Land van Cuijk. Door opname van Grave in het wetsvoorstel ontstaat een gemeente van circa 90.000 inwoners en 33 kernen. Met een oppervlakte van 352 km² wordt Land van Cuijk qua grondgebied de grootste gemeente van de provincie Noord-Brabant.

Het opnemen van Grave in het herindelingswetsvoorstel gebeurt op verzoek van de vijf betrokken gemeenten zelf. Aanvankelijk wilde de gemeente Grave bestuurlijk zelfstandig blijven, maar op 6 april 2021 heeft de gemeenteraad van Grave op basis van de uitkomst van een inwonersraadpleging d.d. 17 maart 2021 besloten alsnog aansluiting te zoeken bij de herindeling. Op dat moment was het herindelingswetsvoorstel reeds in behandeling bij de Eerste Kamer. Nadat ook de andere vier gemeenteraden op 7 april 2021 hebben ingestemd met aansluiting van Grave hebben de vijf gemeenten een gezamenlijk verzoek² aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gedaan om Grave alsnog in het wetsvoorstel op te nemen door middel van een novelle. De provincie Noord-Brabant steunt dit verzoek onder verwijzing naar haar zienswijze van 30 juni 2020 op het herindelingsadvies van de vier gemeenten, waarin gedeputeerde staten van de provincie al hadden aangegeven aansluiting van Grave wenselijk te vinden.

Met deze novelle geeft de regering ook uitvoering aan de motie Sneller³, waarin de regering is verzocht te bevorderen dat Grave wordt voorbereid op een herindeling als de wil hiertoe mocht blijken. Nu deze wil is gebleken, meent de regering dat aansluiting van Grave bij deze herindeling per 1 januari 2022 in het belang is van alle vijf gemeenten en de regio waartoe zij behoren. De regering begrijpt de nadrukkelijke wens van de vier oorspronkelijke herindelingsgemeenten dat deze novelle-procedure niet mag leiden tot uitstel van de herindelingsdatum.

In het volgende hoofdstuk wordt de voorgeschiedenis beschreven die tot deze novelle heeft geleid. Dit in aanvulling op de (bredere) toelichting bij het oorspronkelijke herindelingswetsvoorstel. Hoofdstuk 3 bevat het antwoord op de vraag of de aansluiting van Grave leidt tot bijstelling van het oordeel van de regering over deze herindeling op basis van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 (hierna 'beleidskader'). In hoofdstuk 4 komen de financiële aspecten van de toevoeging van Grave aan deze herindeling aan bod en in hoofdstuk 5 wordt kort ingegaan op de herindelingsdatum en herindelingsverkiezingen.

2. Voorgeschiedenis

Tot de regio het 'Land van Cuijk' worden vijf gemeenten gerekend: Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Deze vijf gemeenten werken al sinds 2011 intensief met elkaar samen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Sinds eind 2011 zijn drie van deze gemeenten (Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert) ambtelijk gefuseerd. De vergaande samenwerking tussen de vijf gemeenten leidt in 2017 tot een voorstel voor een gemeentelijke herindeling. De raden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis stemmen in met dit voorstel. De gemeente Mill en Sint Hubert verwerpt het voorstel en de gemeenteraad van Grave geeft aan eerst een inwonerraadpleging te willen voordat hij over een herindeling besluit. Definitieve besluitvorming in Grave over deze inwonerraadpleging blijft in de periode hierna echter uit.

Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis besluiten hierop om samen een herindelingsprocedure op te starten. Zij houden hierbij nadrukkelijk de mogelijkheid open voor de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert om op een later moment alsnog aan te sluiten. In dit kader zijn er in 2019 diverse gesprekken tussen de bestuurders van de vijf gemeenten. Uiteindelijk vragen de drie herindelingsgemeenten aan Grave en Mill en Sint Hubert om zich vóór 1 februari 2020 (definitief) uit te spreken over de keuze om wel of niet bij het herindelingsproces aan te sluiten. Na deze datum is het namelijk niet meer mogelijk om beide gemeenten alsnog in het herindelingsontwerp op te nemen. De gemeente Mill en Sint Hubert organiseert hierop een inwonerraadpleging en besluit op basis van de uitkomsten hiervan eind januari 2020 om zich alsnog aan te sluiten bij het herindelingsproces.

De gemeenteraad van Grave blijft verdeeld over een herindeling en neemt geen besluit over aansluiting.

¹ Kamerstukken 35620.

² Het verzoek van de vijf gemeenten (inclusief raadsbesluiten) is in de bijlage opgenomen.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 620, nr. 7.



ting bij het lopende herindelingsproces. Op 18 februari 2020, na de deadline die door de andere gemeenten is gesteld, neemt de raad alsnog 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. Dit in verband met de beperkende maatregelen rondom covid-19, maar de bestuurlijke verdeeldheid in de raad speelt hierbij ook een rol. De financiële en bestuurlijke situatie van de gemeente Grave verslechtert in de daaropvolgende periode. Door verschillende oorzaken komt de gemeente per 1 januari 2021 bovendien onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan.

Op 29 september 2020 besluit de gemeenteraad van Grave om alsnog een inwonersraadpleging te organiseren, gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen op 17 maart 2021. De vraag die aan de inwoners van Grave wordt voorgelegd door het bestuur luidt *'bent u voor het behoud van de gemeente Grave?'*. Ruim 71% van de inwoners die hun stem uitbrengen beantwoordt deze vraag met 'nee' (opkomst is 78,8%). Hiermee kiest een grote meerderheid van de inwoners voor het opgeven van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente. Op basis van deze uitkomst neemt de raad van Grave op 23 maart 2021 een motie aan (14 stemmen voor, 1 tegen) waarin hij besluit voor aansluiting bij het Land van Cuijk i.o. per 2026 of zoveel eerder als mogelijk.

De vier herindelingsgemeenten en de provincie zoeken hierop contact met het ministerie van BZK. Zij geven aan tegemoet te willen komen aan de wens van Grave, maar benadrukken dat dit niet mag leiden tot uitstel van de herindeling. Daarnaast heeft aansluiting van Grave bij de nieuwe gemeente tussen 2023 en 2025 niet de voorkeur van de vier gemeenten, aangezien dit als gevolg van de hiervoor benodigde herindelingsverkiezingen een gebroken eerste bestuursperiode betekent, wat niet ten goede komt aan de opbouw van de nieuwe gemeente. Er blijven twee scenario's over: Grave alsnog opnemen in het huidige herindelingswetsvoorstel met als herindelingsdatum 1 januari 2022 of Grave na de eerste bestuursperiode in 2026 aan te laten sluiten. Na een eerste consultatie van de vier raden geeft de Stuurgroep herindeling Land van Cuijk (vertegenwoordiging colleges herindelingsgemeenten) bij BZK aan dat aansluiting van Grave per 2022 de voorkeur heeft.

De gemeenteraad van Grave besluit vervolgens op 6 april 2021 om zich aan te sluiten bij de lopende herindelingsprocedure met als herindelingsdatum 1 januari 2022. Een dag later, op 7 april 2021, stemmen ook de andere vier gemeenteraden hiermee in. De besturen van de vier gemeenten zien de uitkomst van de inwonersraadpleging in Grave en de conclusie die de raad van Grave hieraan heeft verbonden als een appel aan hen om aansluiting van Grave snel mogelijk te maken en de bestuurlijke zelfstandigheid van Grave niet nog vier jaar te laten duren. Daarnaast achten zij dit ook in het belang van de nieuw te vormen gemeente. Wanneer Grave nog een bestuursperiode zelfstandig blijft, zal de ambtelijke organisatie van het Land van Cuijk vier jaar lang voor twee besturen moet werken. Dit brengt de nodige bestuurlijke afstemming en ambtelijke inefficiëntie met zich mee, wat de opbouw van een nieuwe gemeente niet ten goede komt. Een gezamenlijke start als één gemeente Land van Cuijk per 1 januari 2022 heeft daarom de voorkeur. In een brief d.d. 8 april 2021 verzoeken de vijf gemeenten vervolgens gezamenlijk de minister van BZK om de gemeente Grave alsnog op te nemen in het herindelingswetsvoorstel.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

De regering heeft in de uitkomst van de volksraadpleging op 17 maart aanleiding gezien om invulling te geven aan de wens van de meerderheid van de inwoners van Grave om niet langer zelfstandig te blijven. Daarvoor is onderhavige novelle opgesteld. De beoogde herindelingsdatum is daarbij op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten echter ongewijzigd gebleven (1 januari 2022). Het wetsvoorstel wordt om die reden in procedure gebracht zonder de reeds doorlopen stappen van de herindelingsprocedure opnieuw te doorlopen. Aan deze novelle ligt daarom geen aangepast herindelingsontwerp/-advies ten grondslag 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 inmiddels onder het bestuur. In de afweging tussen het spoedig gehoor geven aan de oproepen vanuit de betrokken gemeenten en het doorlopen van de processtappen die idealiter nogmaals waren doorlopen, heeft de regering – mede in het licht van de motie Sneller – gekozen voor dat eerste.

Bij het oorspronkelijke herindelingswetsvoorstel heeft de toetsing van de herindeling aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 plaatsgevonden op basis van een herindelingsadvies waarin Grave niet is verwerkt. Daarom heeft de regering in het kader van deze novelle aan de hand van het beleidskader aanvullend beoordeeld of de toevoeging van Grave aan deze herindeling vraagt om bijstelling van het oordeel van de regering over de herindeling.

Het kabinet spreekt in het beleidskader de voorkeur uit voor herindelings 'van onderop', dat wil



zeggen op initiatief of voorstel van de betrokken gemeenten. Het is namelijk primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, bijvoorbeeld via een herindeling. Daarnaast hanteert het kabinet de volgende inhoudelijke beoordelingscriteria: (1) draagvlak, (2) bestuurskracht, (3) interne samenhang en nabijheid van bestuur en (4) regionale samenhang. Er moet worden vastgesteld of er voldoende steun is voor de herindeling 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 vijf betrokken gemeenten hebben zelf het verzoek ingediend om Grave alsnog in het herindelingswetsvoorstel op te nemen. Het verzoek komt dus 'van onderop'. De regering concludeert verder dat de beoordeling van deze herindeling op drie van de vier criteria uit het beleidskader ongewijzigd blijft. Alleen op het criterium 'regionale samenhang' wijzigt het oordeel van de regering in positieve zin. Deze conclusies worden 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 het opnemen van Grave in het herindelingswetsvoorstel Land van Cuijk. Dit volgt uit het feit dat de raad van Grave met grote meerderheid hiermee heeft ingestemd en de raden van andere vier gemeenten hier unaniem mee hebben ingestemd. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen weergegeven bij het nemen van dit besluit.

	voor	tegen	afwezig
Boxmeer	20	0	1
Cuijk	19	0	0
Grave	14	1	0
Mill en Sint Hubert	15	0	0
Sint Anthonis	14	0	1
Totaal	82	1	2

Maatschappelijk draagvlak

Het kabinet vraagt bij een herindeling aan gemeenten om in een logboek bij te houden op welke wijze inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces en op welke wijze het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld. In dit geval zijn (zoals hierboven ook is toegelicht) de inwoners en maatschappelijke organisaties van Grave niet betrokken geweest bij een groot gedeelte van het herindelingsproces. In dit kader is wel aan te tekenen dat de vijf gemeenten in 2017 gezamenlijk zijn gestart met de 'Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk', uitgevoerd door Berenschot. Tijdens deze verkenning 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. Dit beeld vormde de basis voor het later opgestelde herindelingsontwerp. Ook maakten raadsleden van Grave en Mill en Sint Hubert gedurende het herindelingsproces van de drie andere gemeenten deel uit van het zogenoemde CBA-beraad, een klankbordgroep voor de Stuurgroep herindeling, samengesteld uit de raden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis. Op deze manier hebben de laatstgenoemde drie gemeenten altijd geprobeerd om Grave (en Mill en Sint Hubert) te betrekken bij het herindelingsproces. Daarnaast zijn er op het herindelingsontwerp 295 zienswijzen binnengekomen van inwoners uit de gemeente Grave. Deze zienswijzen, die voortvloeiden uit een burgerinitiatief, hadden allemaal de strekking dat Grave aan de herindeling zou moeten worden toegevoegd.

Het is naar het oordeel van de regering voldoende aangetoond dat er een breed maatschappelijk draagvlak is in Grave voor deze herindeling. Tijdens de inwonerraadpleging op 17 maart 2021 werd aan inwoners van Grave de vraag voorgelegd 'bent u voor het behoud van de gemeente Grave?'. Ruim 71% van de inwoners die hun stem uitbrachten heeft deze vraag met 'nee' beantwoord (opkomst is 78,8%). Hiermee koos een duidelijke meerderheid van de inwoners voor het opgeven van de bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente. Gezien het voorproces en het feit dat er geen andere herindelingspartners zijn, mag aangenomen worden (zoals de raad van Grave ook heeft geconclu-



deerd) dat het voor de inwoners van Grave genoegzaam bekend was dat het alternatief voor zelfstandigheid aansluiting bij het Land van Cuijk is. Daarnaast zijn er geen signalen bij de regering bekend dat de inwoners van de andere vier gemeenten grote bezwaren hebben tegen een herindeling met inbegrip van Grave. Hier is ook niets over naar boven gekomen tijdens de besluitvorming in de raden of in de media, terwijl er in de regio wel ruime media-aandacht was voor het proces. Het beeld dat ook in de eerder aangehaalde verkenning uit 2017 naar voren komt is dat ook de inwoners van de vier andere gemeenten Grave zien als een logische herindelingspartner.

Ten slotte wil de regering benadrukken dat de vier oorspronkelijke herindelingsgemeenten hebben uitgesproken er alles aan te zullen doen om de belangen van de inwoners van Grave te borgen in de voorbereidingen op de herindeling.

Regionaal bestuurlijk draagvlak

Er is door acht omliggende gemeenten, het waterschap Aa en Maas en de provincie positief gereageerd op de herindeling van Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Naar de mening van de regering beïnvloedt aansluiting van de gemeente Grave bij de herindeling het regionaal bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling niet nadelig. Buurgemeenten en andere organisaties zijn er al aan gewend dat de vijf gemeenten veel met elkaar samenwerken, ook als het gaat om regionale aangelegenheden. Toevoeging van Grave aan deze herindeling zal de samenwerking in de regio alleen maar vergemakkelijken. Gedeputeerde staten van Noord-Brabant ondersteunen het verzoek van de vijf gemeenten om Grave alsnog op te nemen in het herindelingswetsvoorstel. Zij verwijzen hierbij naar hun zienswijze op het oorspronkelijke herindelingsadvies. Hierin geven zij een positief oordeel over de herindeling van de vier gemeenten, maar geven zij aan 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.

3.2. Bestuurskracht

Grave kampt met financiële en bestuurlijke problemen en beschikt daarnaast niet over een eigen ambtelijke organisatie. De herindeling met de vier andere gemeenten vormt hier een goede oplossing voor, zonder dat de andere vier gemeenten hier veel nadelen van ondervinden. Grave is een relatief kleine gemeente, waardoor de financiële en bestuurlijke problematiek van de oude gemeente geen grote negatieve gevolgen heeft voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk. De nieuwe gemeente is en blijft financieel solide, beschikt over een robuuste ambtelijke organisatie en heeft in de voorbereidingen op de herindeling laten zien over de nodige politiek-bestuurlijke daadkracht te beschikken.

Naar het oordeel van de regering ontstaat door de herindeling van de vijf gemeenten in het Land van Cuijk een bestuurlijk krachtige gemeente. In het herindelingsadvies hebben de vier oorspronkelijke gemeenten beschreven welke ontwikkelingen en opgaven op hen afkomen en dat zij alleen samen in staat zijn deze tegemoet te treden. De vier 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. De toetreding van Grave maakt deze wens nu echt werkelijkheid.

3.3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur

De positieve beoordeling van deze herindeling op dit criterium verandert niet door de participatie van de gemeente Grave. Betoogd kan worden dat de interne samenhang juist verder toeneemt, doordat het gehele samenhangende gebied straks onder één bestuur zal vallen. De regio Land van Cuijk bestaat nu uit vijf gemeenten die sterk op elkaar zijn georiënteerd. Bestuurlijke eenwording is dan ook een logische stap. Nabijheid van bestuur is erg belangrijk voor de nieuwe gemeente Land van Cuijk, zo blijkt uit het herindelingsadvies. Een van de drie pijlers van de toekomstvisie van de nieuwe gemeente is het versterken van de identiteit van de (oorspronkelijk) 29 kernen, maar tegelijkertijd het verbinden van deze kernen. Het kernenbeleid van de nieuwe gemeente zal ook gelden voor de inwoners van de vier kernen van de (dan voormalige) gemeente Grave. In de voorbereidingen op de herindeling zal hier rekening mee worden gehouden. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat de nabijheid van bestuur goed geborgd is in de nieuwe gemeente.

3.4. Regionale samenhang

In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke herindelingswetsvoorstel heeft de regering deze herindeling positief beoordeeld op dit criterium en dit verandert niet als gevolg van de toevoeging van Grave. Wel heeft de regering de kanttekening opgenomen dat op het aspect 'duurzaamheid' het



nodige viel af te dingen vanwege het feit dat Grave zelfstandig bleef⁴. Met 'duurzaamheid' wordt bedoeld of er door de herindelingsgemeenten goed is nagegaan 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. Deze kanttekening werd door de Raad van State onderschreven en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hebben meerdere fracties hier vragen over gesteld⁵. De regering deelde de mening van de provincie dat het niet ondenkbaar was dat de gemeente Grave op relatief korte termijn zich alsnog zou aansluiten bij de nieuwe gemeente Land van Cuijk. De regering was evenwel ook van mening dat de vier oorspronkelijke herindelingsgemeenten er alles aan hadden gedaan om Grave bij het proces te betrekken en concludeerde daarom dat het vergroten van de bestuurskracht van deze vier gemeenten op de korte termijn zwaarder woog dan de duurzaamheid van deze herindeling. Nu Grave alsnog heeft besloten zich bij deze herindeling aan te sluiten, vervalt de kanttekening van de regering over de duurzaamheid van deze herindeling. Met Grave aan boord is niet te verwachten dat de nieuwe gemeente Land van Cuijk opnieuw in een herindelingsproces betrokken wordt.

4. Financiële aspecten

De provincie Noord-Brabant heeft een financiële analyse (herindelingscan) laten opstellen, waarbij is uitgegaan van samenvoeging van de vier oorspronkelijke gemeenten. Aan de hand van dat onderzoek is geconcludeerd dat sprake is van een gezonde uitgangssituatie voor een nieuw te vormen gemeente. Hoewel er geen analyse beschikbaar is voor de situatie waarin Grave is toegevoegd aan de herindeling zijn er geen aanwijzingen dat de aansluiting van Grave een dermate negatief effect heeft dat er geen gezonde uitgangssituatie ontstaat. De gemeente Grave staat voor het begrotingsjaar 2021 wel onder preventief financieel toezicht, maar naar het oordeel van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant is Grave binnen de termijn van de meerjarenraming in staat het structurele tekort op de begroting op te lossen.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Land van Cuijk zal naar verwachting circa € 1.699.529,- lager uitvallen dan de som van de algemene uitkeringen aan de vijf huidige gemeenten. Dit komt doordat de vijf gemeenten nu individueel een vast bedrag in de algemene uitkering ontvangen en dit bedrag na de herindeling eenmaal ontvangen. Zonder Grave viel de algemene uitkering circa € 1.035.000,- lager uit. Het 'netto-effect' van de toevoeging van Grave op de algemene uitkering is dus € -664.529,-. 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 € 25.274.960,- verspreid over vijf jaar. In de situatie zonder Grave is dit circa € 19.000.000,-, een verschil van € 6.274.960,-.

5. Overige aspecten

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

Als gevolg van de aansluiting van Grave bij de herindeling verandert er niets aan de herindelingsdatum, de datum waarop de herindelingsverkiezingen zullen plaatsvinden (namelijk 24 november 2021) of welke gemeente de herindelingsverkiezingen organiseert (Boxmeer).

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.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 620, nr. 3, p. 10.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 620, nr. 4.