

Vergaderjaar 2020–2021

35 619

Samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden, gelegen in de provincie Noord-Brabant, tot de nieuwe gemeente Maashorst. Deze samenvoeging is op initiatief van de betrokken gemeenten zelf tot stand gekomen. De nieuwe gemeente die ontstaat heeft circa 57.000 inwoners, 6 kernen en een oppervlakte van 107 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten (vastgesteld op 16 april 2020) en de positieve zienswijze daarop van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant van 12 mei 2020.¹ De gemeenten kiezen zelf voor een gezamenlijke toekomst omdat dit volgens hen meer kansen biedt voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven dan wanneer zij afzonderlijk verder gaan.

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.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

De gemeente Landerd telt 15.475 inwoners en bestaat uit de kernen Schaijk (7.028 inwoners), Reek (1.720 inwoners) en Zeeland (6.727 inwoners). De gemeente Uden telt 41.782 inwoners en bestaat uit de

¹ 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>.

kernen Odiliapeel (1.988 inwoners), Uden (36.227 inwoners) en Volkel (3.567 inwoners). Herindeling met één of meerdere buurgemeenten staat in zowel Landerd als Uden al geruime tijd op de politieke agenda.

Een analyse van de sterkten en zwakten van de gemeente Landerd bij het realiseren van haar strategische visie leidt ertoe dat de gemeenteverkiezingen van 2014 in Landerd in het teken staan van gemeentelijke herindeling. Na deze verkiezingen besluit de gemeente om schaalvergroting en intensivering van samenwerking met buurgemeenten te onderzoeken. In juli 2015 neemt de gemeenteraad een motie aan om een raadplegend referendum te houden over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Dit leidt tot de val van het college, maar de nieuwe coalitie besluit om in november 2015 alsnog een referendum te houden. Uit de voorliggende scenario's kiest 51% van de inwoners die deelnemen aan dit referendum (opkomstpercentage 52%) voor het scenario van samenvoeging met de gemeente Uden en (een deel van) de gemeente Bernheze. 19% spreekt zich uit voor samenvoeging met alleen Uden en 28% van de inwoners geeft aan dat Landerd bestuurlijk zelfstandig moet blijven.² De gemeenteraad besluit hierop om een mogelijke samenvoeging met Uden en een deel van Bernheze nader te onderzoeken. Bernheze heeft in oktober 2015 echter al besloten bestuurlijk zelfstandig te blijven.

In Uden stelt de gemeenteraad in 2013 de «Udense visie op krachtig bestuur in Brabant» op. Dit naar aanleiding van het eerder verschenen provinciale rapport «Veerkrachtig bestuur in Brabant» en de gesprekken die in de jaren daarvoor al zijn gevoerd over de bestuurlijke toekomst. Een mogelijke samenvoeging met de gemeenten Veghel en Landerd wordt in de Udense visie benoemd. De gemeente Veghel raakt echter in een andere herindelingsprocedure betrokken en vormt sinds 1 januari 2017 samen met de gemeenten Schijndel en Sint-Oedenrode de gemeente Meierijstad.

Door de intensieve samenwerking tussen Landerd en Uden op meerdere gebieden groeien deze gemeenten steeds meer naar elkaar toe, wat in juli 2015 leidt tot een uitnodiging van de gemeente Uden aan de gemeente Landerd om samen toe te werken naar één gemeente «Maashorst». De colleges van burgemeester en wethouders stellen in oktober 2016 een plan van aanpak op om samenvoeging van beide gemeenten te verkennen. De gemeenteraad van Landerd stemt in maart 2017 eerst tegen dit plan van aanpak maar neemt drie maanden later wel een motie aan waarin wordt opgeroepen de toekomstbestendigheid van beide gemeente te onderzoeken. Uit dit onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau Necker van Naem, blijkt onder andere dat op het gebied van bestuur winst te behalen valt voor beide gemeenten. Beide gemeenteraden nemen vervolgens op 8 november 2018 een principebesluit om per 1 januari 2022 één nieuwe gemeente te vormen.

Op 28 februari 2019 stellen beide gemeenten een plan van aanpak vast om samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te komen tot een toekomstvisie voor de nieuw te vormen gemeente en een herindelingsontwerp. Dit proces mondde uit in het «Festival gemeente Maashorst» op 24 juni 2019. Daar werden de opbrengsten tot dan toe gepresenteerd en werden verdiepende gesprekken met inwoners gevoerd. Op basis hiervan zijn de toekomstvisie en het herindelingsontwerp opgesteld en op 24 oktober 2019 in beide raden vastgesteld. Het herindelingsontwerp heeft vervolgens (conform artikel 5, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi)) ter inzage gelegen waarbij in november 2019 in alle kernen inloopbijeenkomsten zijn

² Deze informatie is gebaseerd op het document «Raadsvoorstel herindeling» zoals dat voorlag in de raadsvergadering van de gemeente Landerd op 14 januari 2016.

georganiseerd. Er zijn in totaal 650 zienswijzen ingediend, waar in de reactienota van de colleges van burgemeester en wethouders op is gereageerd. In § 3.1 wordt onder «maatschappelijk draagvlak» nader op deze zienswijzen ingegaan. Het uiteindelijke herindelingsadvies is op 16 april 2020 door de raden van Landerd en Uden vastgesteld.

Met betrekking tot de Landerdse kern Schaijk geldt dat gedurende het herindelingsproces een groep inwoners van deze kern de wens kenbaar maken aan de gemeente Oss te willen worden toegevoegd. Deze inwoners hebben zich verenigd in de «Actiegroep Schaijk hoort bij Oss». De gemeenteraden hebben – als uitkomst van het gevoerde proces – evenwel gekozen voor een ongedeelde samenvoeging; alle kernen van de gemeente Landerd participeren in de samenvoeging met Uden.

Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant hebben op 12 mei 2020 hun zienswijze gegeven op de voorliggende herindeling. Alles overziende spreken zij een positief oordeel uit over het herindelingsadvies waarbij expliciet wordt aangegeven dat een zorgvuldig proces is doorlopen. Met betrekking tot het vraagstuk rondom de kern Schaijk worden door gedeputeerde staten enkele aandachtspunten meegegeven aan de toekomstige gemeente. 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 2018.³ 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 Landerd en Uden hebben zelf het initiatief genomen om samen een nieuwe gemeente te vormen. Daarbij is een zorgvuldige herindelingsprocedure doorlopen, wat blijkt uit het herindelingsadvies en het logboek dat gemeenten hebben bijgehouden van het herindelingsproces. De regering concludeert verder dat de voorgestelde samenvoeging voldoet aan de hierboven genoemde inhoudelijke criteria uit het beleidskader, al laat het regionaal bestuurlijk draagvlak te wensen over. Deze conclusie wordt in het vervolg van dit hoofdstuk toegelicht.

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

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 lokaal bestuurlijk draagvlak voor de voorgenomen herindeling. De gemeenteraden van Landerd en Uden kiezen uit eigen beweging voor een gezamenlijke toekomst en hebben dit in november 2018 met een principebesluit bekrachtigd. Het lokaal bestuurlijk draagvlak volgt daarnaast uit het feit dat beide raden in meerderheid hebben ingestemd met het herindelingsadvies, al gaat het in Landerd om een kleine meerderheid. In onderstaande tabel zijn de stemverhoudingen weergegeven bij de vaststelling van het herindelingsadvies.

	voor	tegen	afwezig
Landerd	12	5	0
Uden	23	4	0
Totaal	35	9	0

Maatschappelijk draagvlak

De betrokken gemeenten hebben 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.

De regering constateert dat de betrokken gemeenten hun inwoners goed hebben betrokken bij het herindelingsproces. Het participatieve proces dat is doorlopen kende drie fasen. In de eerste verkennende fase is in alle kernen van de beide gemeenten het gesprek gevoerd met inwoners over de toekomstvisie voor de nieuwe gemeente. Op basis van de uitkomsten van deze gesprekken zijn de belangrijkste speerpunten en opgaven voor de nieuwe gemeente geformuleerd. In de tweede fase van het proces werd de opbrengst uit de eerste fase gepresenteerd en konden inwoners hierop reageren. In de derde fase werd het eerder genoemde «Festival gemeente Maashorst» georganiseerd. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties hebben daar gebruik gemaakt van de gelegenheid om onder meer rondom thematafels hun mening te laten horen. Ook raadsleden en collegeleden waren hierbij aanwezig. Totaal waren er circa 550 deelnemers.

De toekomstvisie die op basis van dit participatieve proces is geformuleerd is vervolgens in september 2019 tijdens een consultatieronde nogmaals getoetst. Inwoners van alle zes kernen werden hiervoor via vragenlijsten op straat en online benaderd. 665 respondenten namen deel aan deze consultatieronde.

Naast het participatieve traject dat de gemeenten hebben doorlopen om tot een gedragen toekomstvisie te komen, heeft het herindelingsontwerp (acht weken) ter inzage gelegen. Tijdens deze periode werden ook inloopbijeenkomsten georganiseerd in alle kernen. Daar konden inwoners vragen stellen en hulp krijgen bij het indienen van een zienswijze op het herindelingsontwerp. Er zijn in deze periode 650 zienswijzen ingediend. 102 van deze zienswijzen zijn expliciet negatief over het voornemen tot herindeling, 75 positief, 98 positief met inachtneming van een aantal aandachtspunten en in 371 zienswijzen wordt geen oordeel uitgesproken

over het voornemen tot herindeling, maar wel een aantal aandachtspunten benoemd die vooral betrekking hadden op aandacht voor kernenbeleid en kernendemocratie.

Zeventig procent van de zienswijzen had betrekking op de naam van de nieuwe gemeente. In 458 zienswijzen wordt aangegeven liever een andere naam voor de gemeente te willen, waarvan in 353 zienswijzen de naam «Uden» wordt aangedragen als alternatief. Van de indieners die negatief waren over de naam «Maashorst» gaf een deel aan dat de naam verwarrend kan zijn omdat het al gebruikt wordt om het gelijknamige natuurgebied aan te duiden. In 41 zienswijzen wordt expliciete steun voor de naam «Maashorst» uitgesproken.

In de reactie van de herindelingsgemeenten op deze zienswijzen is aangegeven dat tweederde van de inwoners die zijn geraadpleegd tijdens de consultatieronde zich positief heeft uitgesproken over de naam «Maashorst». Daarnaast geven de gemeenten aan zich bewust te zijn van de verschillende meningen over deze naam, maar toch voor deze naam te kiezen vanwege de historische betekenis voor beide gemeenten en het verbindende effect ervan. Verderop in deze toelichting wordt daar nader op ingegaan.

In 60 zienswijzen werden vraagtekens gezet bij een ongedeelde herindeling: In 46 van deze zienswijzen werd aangegeven dat de Landerdse kern Schaijk met de gemeente Oss samengevoegd zou moeten worden, met name vanwege de oriëntatie van deze kern op Oss. In de overige 14 zienswijze werd betoogd dat de Landerdse kern Reek met de gemeente Oss samengevoegd zou moeten worden. In de reactie op deze zienswijzen is door Landerd en Uden aangegeven dat door een ongedeelde samenvoeging een logische geografische en bestuurlijke eenheid ontstaat. Daarnaast kan door opsplitsing van de gemeente Landerd voor de nieuwe gemeente Maashorst niet het gewenste toekomstbestendige schaalniveau bereikt worden. Ook zou er in het geval van opsplitsing geen sprake meer zijn van een gelijkwaardige samenvoeging met de gemeente Uden, aangezien na toevoeging van de kernen Schaijk en Reek aan de gemeente Oss alleen de kern Zeeland met 7.000 inwoners over zou blijven om samen te voegen met de gemeente Uden. Juist het gelijkwaardige karakter van de herindeling is belangrijk voor beide gemeenten, aangezien dit volgens hen waarborgt dat het beste van beide gemeente doorgegeven kan worden. Beide gemeente willen «door groei klein blijven», wat betekent dat zij opschaling noodzakelijk achten voor het behouden van het karakter van de zes relatief kleine kernen. Opsplitsing zou deze besturingsfilosofie verzwakken. Voor opsplitsing van de gemeente Landerd was bovendien geen bestuurlijk draagvlak aangezien ongedeelde samenvoeging een harde voorwaarde was van beide gemeenteraden om over te gaan tot gemeentelijke herindeling.

In 76 van de 650 zienswijzen worden kanttekeningen gezet bij de kwaliteit van het herindelingsproces, met name met betrekking tot de betrokkenheid van inwoners. In een groot deel van deze 76 zienswijzen wordt gepleit voor een referendum over de herindeling.

In reactie hierop geven de gemeenten aan dat er in hun ogen een goed traject is doorlopen waarbij inwoners op meerdere manieren zijn betrokken en konden meedenken over de herindeling. Daarnaast geven zij aan dat in de gemeente Landerd in 2015 al een referendum is gehouden over gemeentelijke herindeling (de keuze viel hierbij op herindeling met de gemeente Uden en (een deel) van de gemeente Bernheze) en dat in de gemeenteraad van Uden nooit draagvlak is geweest voor een referendum.

Uit het voorgaande blijkt een grote betrokkenheid van inwoners bij de totstandkoming van deze herindeling. De regering is van mening dat Landerd en Uden op adequate wijze hebben vastgesteld of er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de herindeling. Het al dan niet houden van een referendum is hierbij een lokaal-politieke keuze en geen noodzakelijke voorwaarde om draagvlak te kunnen vaststellen. Daarnaast is door de gemeenten gemotiveerd waarom de ingekomen zienswijzen al dan niet hebben geleid tot aanpassingen in het herindelingsontwerp.

Regionaal bestuurlijk draagvlak

De gemeenten Landerd en Uden zijn in gesprek gegaan met omliggende gemeenten (Bernheze, Boekel, Grave, Meierijstad, Mill en Sint Hubert, Oss en Sint Anthonis) over hun voornemen tot herindeling en hebben hen daarnaast uitgenodigd om hun zienswijzen op het herindelingsontwerp te geven. De meeste gemeenten in de regio staan neutraal-positief tegenover de herindeling. De gemeenten Oss en Boekel steunen de herindeling niet, de laatstgenoemde gemeente om de reden dat zij twijfelt aan de nut en noodzaak van gemeentelijke herindeling in algemene zin. De gemeente Oss had graag gezien dat de kern Schaijk bij Oss was gevoegd en stelt daarnaast dat de schaalgrootte van de nieuwe gemeente te beperkt is voor de grotere grensoverschrijdende opgaven. De gemeente Bernheze spreekt zich niet uit tegen de herindeling, maar stelt in haar zienswijze een heldere visie op de positie van de nieuwe gemeente in de regio te missen.

De gemeenten Bernheze, Oss en Boekel plaatsen daarnaast kanttekeningen bij de naam van de nieuwe gemeente aangezien deze overeen komt met de naam van het natuurgebied «De Maashorst». Dit kan volgens de gemeenten voor verwarring zorgen en daarnaast hebben de buurgemeenten (en andere organisaties) geïnvesteerd in (de naamsbekendheid van) het natuurgebied. De gemeente Oss noemt de naamskeuze «oncollegiaal» en de gemeente Boekel stelt voor om advies in te winnen bij de Adviescommissie Aardrijkskundige Namen in Nederland.

Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant spreken zich positief uit over de herindeling. Met betrekking tot de kern Schaijk geven zij aan zich te realiseren dat de inwoners van deze kern liever hadden gezien aan de gemeente Oss te worden toegevoegd. Een ongedeelde samenvoeging verdient volgens de provincie evenwel de voorkeur. De verhouding van de kern Schaijk tot de gemeente Oss zal namelijk door de herindeling als zodanig niet veranderen. Daarbij speelt ook de uitvoerige voorbereiding van deze herindeling een rol (sinds 2011) waarbij binnen bestuurlijk Landerd nooit draagvlak is geweest voor een gedeelde samenvoeging. Wel leggen de bezwaren vanuit Schaijk, zo stellen gedeputeerde staten, «een extra claim» op de nieuwe gemeente waarbij zij de bestuurders oproepen «met daadkracht te werken aan het verder uitbouwen van een weloverwogen beleid rondom kernen- en dorpendemocratie». De keuze van de gemeenten voor de voorliggende samenvoeging maakt dat gedeputeerde staten van de nieuwe gemeente een actieve rol verwachten in de (sub)regio op beleidsterreinen als wonen, werken en voorzieningen. Gedeputeerde staten concluderen nadrukkelijk dat «een uitgebreid en zeer zorgvuldig» proces van herindeling heeft plaatsgevonden, waarbij is gekozen voor een ongedeelde samenvoeging van de gemeente Landerd met Uden. Deze uitkomst achten zij in het belang van alle inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen van Landerd en de toekomstige gemeente. Met betrekking tot de naamgeving heeft de provincie begrip voor de bezwaren van de omliggende gemeenten.

In reactie op de bezwaren van de omliggende gemeenten en de provincie over de naamgeving van de nieuwe gemeente geven Landerd en Uden aan dat zij het van belang achten dat de naam van de nieuwe gemeente verbindt, herkenbaar en toegankelijk is. De naam «Maashorst» voldoet hieraan. Volgens de herindelingsgemeenten wordt de naam door meerdere bedrijven en instellingen gebruikt en is er geen reden waarom de nieuwe gemeente deze naam niet kan dragen. Raadpleging van de Adviescommissie Aardrijkskundige Namen in Nederland wordt daarom niet noodzakelijk geacht. In reactie op de gemeente Oss stellen de fusiegemeenten dat splitsing van de gemeente Landerd niet aan de orde is, ook vanwege de wenselijke schaalgrootte van de nieuwe gemeente die in hun ogen passend is bij de (regionale) opgaven. Daarnaast stellen de gemeenten (onder meer in reactie op de zienswijze van de gemeenten Bernheze en Oss) dat de nieuwe gemeente een stevige (gespreks)partner wil zijn in de regio en mede door de vergroting van haar bestuurskracht een bijdrage kan leveren aan regionale vraagstukken en vermindering van de regionale bestuurlijke drukte.

Naar het oordeel van de regering is er voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling, al kan de herindeling niet op de unanieme steun van omliggende gemeenten rekenen. De regering constateert dat er bij enkele omliggende gemeenten zorgen zijn over de rol die de nieuwe gemeente Maashorst zal innemen in de regio. Hierop wordt in § 3.4 nader ingegaan. Daarnaast constateert de regering dat de naamskeuze voor de nieuwe gemeente erg gevoelig ligt bij de omliggende gemeenten. Hierop wordt in § 5.2 nader ingegaan.

3.2. Bestuurskracht

De gemeente Landerd en Uden benoemen in het herindelingsadvies dat zij staan voor verschillende opgaven op het gebied van ruimte, economie, zorg, ecologie en energie. Het gaat bijvoorbeeld om opgaven als het waarborgen van de leefbaarheid in de kernen (onder andere in het kader van de invoering van de Omgevingswet), het op peil houden van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening (ook digitaal) in combinatie met de complexiteit van de bescherming en beveiliging van (persoons)gegevens en de transitie naar duurzame energie. Deze opgaven overstijgen de schaal van de afzonderlijke gemeenten. De betrokken gemeenten geven aan dat zij individueel niet beschikken over de nodige capaciteit en middelen om de noodzakelijke kwaliteit te kunnen bieden aan inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

Naar het oordeel van de regering ontstaat door de herindeling een bestuurlijk krachtige gemeente die beter in staat is dan de huidige twee individuele gemeenten om kansen te benutten en in te spelen op maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen. Door de herindeling is de nieuwe gemeente Maashorst in staat om zowel op strategisch niveau als op uitvoeringsniveau meer slagkracht te ontwikkelen. De organisatorische kwetsbaarheid van de gemeenten neemt af, waardoor continuïteit van dienstverlening geborgd is en de gemeente beter in staat is om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en vast te houden.

Onder verwijzing naar de vorming van de gemeenten Meijerijstad (2017)⁴, Altena (2019)⁵ en Land van Cuijk (ingediend wetsvoorstel) geven de gemeenten Landerd en Uden aan dat de bestuurlijke verhoudingen in de regio aan verandering onderhevig zijn. De nieuwe gemeente Maashorst heeft een schaalgrootte die naar mening van de betrokken gemeenten

⁴ Stb. 2016, 111.

⁵ Stb. 2018, 272.

passender is binnen dit bestuurlijke krachtenveld. De regering heeft vertrouwen dat de nieuwe gemeente beter in staat zal zijn om in de regio de belangen van inwoners te behartigen en een betere partner te zijn voor regiogemeenten en binnen regionale samenwerkingsverbanden. Doordat de gemeente meer strategisch vermogen kan ontwikkelen kunnen, bestuurders op regionaal niveau beter ondersteund worden, waardoor de regionale bestuurskracht toeneemt alsmede de legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

3.3. Interne samenhang en nabijheid van bestuur

Landerd en Uden hebben een vergelijkbaar karakter en opgavenprofiel en nemen deel aan grotendeels dezelfde samenwerkingsverbanden. Hierdoor zijn de gemeenten bestuurlijk naar elkaar toegegroeid. Samenvoeging van de gemeenten is hiermee een logische stap, aangezien het beide gemeenten in staat stelt om te behouden en te versterken wat zij beide belangrijk vinden.

De interne samenhang binnen de nieuwe gemeente is groot, al is een deel van de inwoners van de kern Schaijk voornamelijk op voorzieningen in de gemeente Oss georiënteerd. Het is echter zelden of nooit het geval dat gemeentegrenzen samenvallen met de grenzen van de zogenaamde «daily urban systems». De regering constateert dat de nieuwe gemeente hierop inspeelt door actief kernenbeleid te voeren en hierbij in te zetten op belangenbehartiging van de kernen in de samenwerking met buurgemeenten.

Beide gemeenten bestaan uit drie kernen en vinden het behoud en de versterking van de identiteit van de individuele kernen belangrijk. Zoals de gemeenten in het herindelingsadvies stellen is «groei nodig om klein te blijven». Hiermee bedoelen de gemeenten dat schaalvergroting hen in staat stelt om de kwaliteit, vitaliteit en sociale cohesie in de kernen te borgen en adequaat te reageren op ontwikkelingen in de kernen. De gemeenten willen de schaa sprong gebruiken om meer kennis en kwaliteit op te bouwen op het gebied van kernenbeleid en participatie met als doel om het gemeentelijke aanbod nog beter af te stemmen op de vraag vanuit de samenleving. De nieuwe gemeente wil inwoners meer verantwoordelijkheid en invloed geven als het gaat om beslissingen die hun sociale en fysieke leefomgeving aangaan, rekening houdend met de eigenheid van de individuele kernen. De regering heeft er dan ook vertrouwen in dat de nabijheid van bestuur goed geborgd is in de nieuwe gemeente Maashorst.

3.4. Regionale samenhang

In de regio Noordoost-Brabant zijn in de afgelopen jaren meerdere gemeenten samengevoegd. Met de samenvoeging van Landerd en Uden ontstaat er een gemeente die zich qua omvang goed verhoudt tot de omliggende gemeenten in Noord-Brabant. Het verbeteren van de regionale positie is ook een belangrijke reden voor de twee gemeenten om voor deze samenvoeging te kiezen. Ook zal de herindeling bijdragen aan het verminderen van de bestuurlijke drukte in de regio, aangezien beide gemeenten grotendeels deelnemen aan dezelfde samenwerkingsverbanden. Door de herindeling is de nieuwe gemeente in staat om binnen regionale samenwerkingsverbanden haar verantwoordelijkheid te nemen in het belang van haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De kwaliteit van de regionale samenwerking wordt naar het oordeel van de regering hiermee positief beïnvloed.

Zoals in § 3.1 is beschreven, hebben meerdere gemeenten het belang van een goede regionale samenwerking onderstreept in hun zienswijze op het herindelingsontwerp. Een aantal gemeenten gaf in positieve zin aan ervan uit te gaan dat de gemeente Maashorst een krachtige samenwerkingspartner in de regio wordt. De gemeenten Oss en Bernheze hebben hun zorgen geuit over de positie die de nieuwe gemeente kan innemen in de regio. De gemeente Bernheze geeft hierbij aan een heldere visie op regionale samenwerking te missen bij de nieuwe gemeente en de gemeente Oss geeft aan de schaalgrootte van de nieuwe gemeente te beperkt te vinden voor de grotere regionale opgaven.

De uitgangspunten van de visie van Landerd en Uden op de positie van de nieuwe gemeente in de regio komt in de ogen van de regering weliswaar minder tot uiting in de toekomstvisie van de nieuwe gemeente, maar wel in het herindelingsadvies. Daarin staat beschreven dat de gemeenten samen sterker staan in de realisatie van gemeentegrensoverstijgende opgaven en ernaar uitzien om als nieuwe gemeente regionale opgaven op te pakken en te investeren in de relatie met gemeenten in de regio. De gemeenten geven aan een goede combinatie van «opschalen» en «afschalen» te willen maken. Hiermee bedoelen zij dat ze een sterkere positie willen innemen bij de aanpak van regionale opgaven en tegelijkertijd de band tussen het bestuur en inwoners en kernen willen versterken. Op deze wijze is de nieuwe gemeente naar verwachting beter in staat om de belangen van haar inwoners en kernen ook op regionaal niveau te behartigen. Het is verder gebruikelijk dat fusiegemeenten niet vóór, maar na de herindelingsdatum nieuw beleid ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld een visie op regionale samenwerking. Daarnaast bestaat er in de ogen van de regering geen ideale schaalgrootte voor gemeenten om een goede positie in de regio te kunnen vervullen. Het is juist waardevol dat op regionaal niveau de diversiteit van kleinere en grotere, stedelijke en landelijke gemeenten, leidt tot een goede aanpak van regionale opgaven.

De regering constateert verder dat er een goede afweging heeft plaatsgevonden of andere gemeenten onderdeel van deze herindeling dienden te worden. Zoals in paragraaf 3.1 onder «regionaal bestuurlijk draagvlak» is beschreven, heeft alleen de gemeente Oss aangegeven onderdeel te willen worden van deze herindeling, door toevoeging van de Landerdse kern Schaijk aan de gemeente Oss. De gemeenten Landerd en Uden hebben hierop aangegeven dat splitsing van de gemeente Landerd onbespreekbaar is en er juist voor zorgt dat de nieuwe gemeente niet het wenselijke schaalniveau krijgt om de ook door Oss gewenste rol in de regio te vervullen. Voor de gemeenten Bernheze en Boekel geldt dat zij niet betrokken wensen te worden bij deze herindeling: beide gemeenten hechten aan hun bestuurlijke zelfstandigheid.

In de ogen van de regering ontstaat met deze samenvoeging een gemeente die naar verwachting vanuit haar eigen bestuurskracht in voldoende mate kan bijdragen aan het oplossen van gemeentegrensoverstijgende opgaven. Hierdoor kan ook de bestuurskracht op regionaal niveau worden versterkt.

4. Financiële aspecten

Uit de financiële herindelingscan, uitgevoerd door de provincie Noord-Brabant op verzoek van de twee betrokken gemeenten, blijkt dat de nieuwe vormen gemeente een gezonde financiële uitgangssituatie heeft. De gemeenten Landerd en Uden staan onder het gebruikelijke repressieve financieel toezicht. Bij beide gemeenten is sprake van een structureel en reëel evenwicht in de begroting.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Maashorst zal naar verwachting circa € 285.000,- lager uitvallen dan de som van de algemene uitkeringen aan de twee huidige gemeenten. Dit komt doordat de twee 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 € 6.300.000,- 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 gemeente in nieuwe samenstelling (artikel 52 Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2022. De herindelingsverkiezingen zullen daarom plaatsvinden op woensdag 24 november 2020, namelijk 44 dagen na de dag van kandidaatstelling die voor deze verkiezingen is bepaald op maandag 11 oktober (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Omdat de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden in 2022, neemt de gemeente Maashorst geen deel aan die verkiezingen (artikel 56e 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 naam «Maashorst» doelt op geografische kenmerken van beide gemeenten en is door de twee betrokken gemeenten gekozen vanwege het samenbindende karakter ervan. Daarnaast ligt het gelijknamige natuurgebied voor een belangrijk gedeelte in beide gemeenten en vormt hiermee een verbindend element. In § 3.1 en § 3.4 is aan bod gekomen dat de naamskeuze niet op de steun van alle inwoners en omliggende gemeenten kan rekenen. Het gelijknamige natuurgebied «De Maashorst» omvat namelijk mede het grondgebied van de gemeenten Oss en Bernheze. Deze gemeenten hebben (samen met een aantal andere organisaties) geïnvesteerd in (de naamsbekendheid van) het natuurgebied. Zij zijn dan ook van mening dat de naamskeuze «oncollegiaal» is en verwarrend werkt omdat het dan zowel een natuurgebied als een gemeente aanduidt. De gemeente Boekel heeft voorgesteld advies in te winnen bij de Adviescommissie Aardrijkskundige Namen in Nederland. De provincie Noord-Brabant constateert in haar zienswijze dat de gemeenten voldoen aan de vereisten die gelden voor de naamskeuze, maar stelt ook zich te herkennen in de bezwaren van de omliggende gemeenten en met hen het behoud van de naam Uden ook een passende keuze te vinden. Niettemin respecteert de provincie het besluit van de beide raden om de naam «Maashorst» op te nemen in het herindelingsadvies. Landerd en Uden stellen zich op het standpunt dat de naam onder de eigen inwoners draagvlak heeft en voor verbinding zorgt. Zij achten het niet noodzakelijk om de Adviescommissie Aardrijkskundige Namen in Nederland te raadplegen.

De regering constateert dat het voor de gemeenten Landerd en Uden een belangrijk uitgangspunt is om op basis van gelijkwaardigheid het herindelingsproces te doorlopen om te waarborgen dat het beste van beide gemeenten kan worden doorgegeven aan de nieuwe gemeente. Bij deze gelijkwaardigheid past een nieuwe naam die voor beide gemeenten betekenis heeft en samenbindend is. De naam Maashorst voldoet hieraan en daarom hebben beide gemeenten er in een vroeg stadium van het herindelingsproces al voor gekozen om deze naam te gaan gebruiken waarmee het een belangrijk symbool van hun samenwerking werd. Dit heeft het bemoeilijkt om in een later stadium nog af te zien van deze naam. De regering begrijpt echter ook de bezwaren van de omliggende gemeenten en constateert dat deze kwestie niet bevorderlijk is voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio. De regering had graag gezien dat Landerd en Uden een zorgvuldiger proces hadden gevolgd om tot naamgeving van de nieuwe gemeente te komen. Daarnaast had de regering graag gezien dat naar aanleiding van de bezwaren verdiepend onderzoek was gedaan, bijvoorbeeld door bij andere gemeenten in het land te rade te gaan (de gemeente Utrechtse Heuvelrug bijvoorbeeld, die gekozen heeft voor dezelfde naam als het nationaal park dat grotendeels binnen haar grenzen valt) of bij de bovengenoemde adviescommissie. Hiermee spreekt de regering zich niet uit over de inhoudelijke keuze voor de naam Maashorst, wel over het gevolgde proces om tot deze naam te komen. Het is echter aan de herindelingsgemeenten om een naam te kiezen dan wel de gemeentenaam te wijzigen (gegeven artikel 158 van de Gemeentewet). Daarom is de naam Maashorst opgenomen in het wetsvoorstel als nieuwe gemeentenaam. Het staat de gemeenten echter vrij om in tussentijd alsnog verdiepend onderzoek te doen en desgewenst na de herindelingsdatum op basis van artikel 158 van de Gemeentewet de naam van de gemeente te wijzigen.

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