

4 september 2017

Hans van der Werff / Frederik van Dalfsen
Sofie Dreef / Dieuwertje Smit

Berenschot

Een ongekende bestemming?

Verkenning best passende duurzame vorm
van verregaande samenwerking





Een ongeken­de bestemming?

Verkenning best passende duurzame vorm van
verregaande samenwerking

Hans van der Werff / Frederik van Dalfsen

Sofie Dreef / Dieuwertje Smit

4 september 2017

Inhoud

1

Inleiding	5
1.1 Passend, duurzaam en verregaand	5
1.2 Opdracht en planning	5
1.3 Leeswijzer	6

2

De Bestuurlijke Toekomst en het bijpassende afwegingskader	7
2.1 De Dwingende Logica	7
2.2 Publieke Waarde staat centraal	8
2.3 Speelruimte voor een goede afweging	9
2.4 Het gehanteerde afwegingskader	10
2.5 De te wegen opties	11

3

Het Land van Cuijk in beeld gebracht	13
3.1 Situatieschets Land van Cuijk	13
3.1.1 Situatieschets Land van Cuijk	13
3.1.2 Economische bedrijvigheid	14
3.1.3 Bereikbaarheid	14
3.2 Feiten	14
3.2.1 Demografische kenmerken	17
3.2.2 Ruimte en Wonen	20
3.2.3 Economie	23
3.2.4 Maatschappelijke problematiek	26
3.2.5 Oriëntatie regionale samenwerking	30
3.3 Trends en ontwikkelingen	33
3.3.1 (Inter)nationale trends en ontwikkelingen	33
3.3.2 Regionale trends en ontwikkelingen	35
3.4 Conclusie	37

4

De Agenda van Het Land van Cuijk: Ambities, Opgaven en Uitdagingen	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Resultaten inventarisatie ambities, opgaven en uitdagingen	40
4.3 Blijvende leefbaarheid kernen	40
4.3.1 Instandhouding en doordachte spreiding voorzieningenniveau	40
4.3.2 Inclusieve samenleving	41
4.3.3 Wonen: voor jong en oud en als impuls voor de kernen	41
4.3.4 Mobiliteit en bereikbaarheid	41
4.4 Een sterke economie	42
4.4.1 Werkgelegenheid: meer banen	42
4.4.2 Transitie agrarische sector	42
4.4.3 Benutten toeristisch potentieel	42
4.4.4 Infrastructuur: glasvezel en oost-west verbinding	43
4.5 Een krachtige regionale positie	43
4.5.1 Profiteren van gezamenlijke kracht	43
4.5.2 Een sterke speler	43
4.5.3 Vermarkten kracht van Land van Cuijk	43

5

De Agenda vertaalt naar gewenste Bestuurskracht	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Gewenste Bestuurskracht	45
5.2.1 Blijvende leefbaarheid kernen	45
5.2.2 Een sterke economie	47
5.2.3 Een krachtige regionale positie	49

6

Huidige situatie: Financiële posities vijf gemeenten	51
6.1 Inleiding	51
6.2 Twee pijlers voor de beoordeling huidige situatie: bestuurskracht en financiële situatie ..	51
6.3 Toelichting op aspecten financiële positie	52
6.4 Financiële situatie Boxmeer	56
6.5 Financiële situatie Cuijk	57
6.6 Financiële situatie Grave	58
6.7 Financiële situatie Mill en Sint Hubert	59
6.8 Financiële situatie Sint Anthonis	60

7

Huidige situatie: Beelden van Bestuurskracht en Urgentie per gemeente	61
7.1 Inleiding	61
7.2 Beelden huidige bestuurskracht per gemeente	61
7.3 Samenvattend beeld bestuurskracht en urgentie van de vijf gemeenten	69
7.4 Beeld huidige bestuurskracht en urgentie Land van Cuijk	70
7.4.1 Hoofdconclusie beeld bestuurskracht Land van Cuijk	70
7.4.2 Bestuur	71
7.4.3 Organisatie	73
7.4.4 Partner	73
7.4.5 Gemeenschap	74
7.5 Urgentie: is het op Land van Cuijk schaal nodig en wenselijk om in beweging te komen? ..	75
7.5.1 Over urgentie	75
7.5.2 In de komende vijf tot tien jaar: ontwikkeling van de bestuurskracht in de regio ..	75

8

Mogelijkheden tot samenwerking (de opties)	77
8.1 Inleiding	77
8.2 Toekomstige samenwerking vormgeven: wettelijke mogelijkheden	77
8.3 Beschikbare opties, passend bij de startsituatie van het Land van Cuijk	78
8.4 Een regiobestuur nader toegelicht (optie 3b)	81
8.5 Een herindeling met schaalverkleining nader toegelicht (optie 6c)	82
8.6 Een nieuwe gemeente vormen of de huidige gemeenten continueren?	88
8.7 Naar drie te wegen opties: wat kan het Land van Cuijk mogelijk helpen?	91

9

Een strategische oriëntatie: de opties gewogen	97
9.1 Inleiding	97
9.2 Een verrijkt BZK-toetsingskader	97
9.3 Weging van de opties in vier stappen	99
9.4 De opties gewogen	99
9.5 Totale weging Stappen A, B, en C	113

10

Twee toepasbare scenario's (inhoud en proces)	117
10.1 Inleiding	117
10.2 Waar moeten de scenario's aan voldoen?	117
10.3 Beschrijving van de scenario's "stip op de horizon" en "nu doorpakken"	118
10.3.1 Scenario "stip op de horizon"	118
10.3.2 Scenario "nu doorpakken"	120
10.4 Wat kunnen de gemeenteraden vanaf 21 september 2017 reeds doen?	121

11

Conclusies en aanbevelingen	123
--	------------

Bijlagen:

1. Ambities, Opgaven en Uitdagingen per gemeente
2. Benchmark
3. Beelden van bestuurskracht per gemeente
4. Bronnenlijst



Inleiding

1.1 PASSEND, DUURZAAM EN VERREGAAND

Voor u ligt het rapport van Berenschot over de verkenning naar de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking voor het Land van Cuijk. Met als titel: “een ongekende bestemming?”

Met dit rapport willen wij de vijf gemeenteraden van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, en Sint Anthonis, die samen het Land van Cuijk vormen, analyses, overwegingen en adviezen meegeven. Dit rapport is er voor bedoeld om de gemeenteraden te helpen richting te geven aan hun bestuurlijke toekomst en de onderlinge samenwerking die daarbij onherroepelijk hoort.

En dat is ook de opdracht die we hebben meegekregen. Het op zoek gaan naar een passende samenwerking. Passend bij de vraagstukken die er in het Land van Cuijk zijn. Passend ook bij wat nodig en wenselijk is. En ook passend bij wat haalbaar is. Wetende dat de vijf gemeenten niet met niets beginnen, maar al jaren onderweg zijn. Onderweg, waarin in de samenwerking successen te vieren zijn, maar waarin het ook soms lastig en traag gaat om voortgang te boeken.

De gemeenten willen ook duurzame voorstellen. Waarmee je een tijd vooruit kan en niet over een paar jaar opnieuw oplossingen moet bedenken. Voorstellen en dus oplossingen waarvan de gemeenten morgen, overmorgen en de vele jaren die volgen kunnen profiteren.

En tot slot hebben de vijf gemeenten ons meegegeven om verregaande vormen van samenwerking te onderzoeken. Dus geen optisch aardige ideeën, maar serieuze samenwerkingsvormen en robuuste stappen voorwaarts.

1.2 OPDRACHT EN PLANNING

In de zomer van 2016 heeft het regieteam ‘raden Land van Cuijk’ de opdracht gegeven om een verkenning te laten uitvoeren naar de best passende en meest duurzame vorm van samenwerking, specifiek geschikt en passend voor het Land van Cuijk. Een onderzoek dat vanzelfsprekend ook nauw raakt aan het programma Veerkrachtig Bestuur van de provincie Noord Brabant. Het regieteam heeft Peter van der Velden samen met adviesbureau Berenschot in de arm genomen om deze verkenning uit te voeren.

Het onderzoek is in het begin van 2017 gestart, heeft in mei 2017 een tussenrapportage opgeleverd in de vorm van een Nota van Bevindingen en heeft in de zomer 2017 geresulteerd in een concept eindrapportage. Deze conceptrapportage is op 30 augustus besproken in een gezamenlijke raadsbijeenkomst met de vijf gemeenteraden, met als resultaat dat er nu een definitieve eindrapportage ligt. Naar verwachting zullen de vijf gemeenteraden op 20 september 2017 de definitieve eindrapportage behandelen en richting geven aan hun gezamenlijke samenwerkingsagenda.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

1.3 LEESWIJZER

Onze conclusies zijn gebaseerd op een analyse van vele bronnen. De manier waarop je de gegevens uitde bronnen weegt, is opgenomen in een afwegingskader. Dit staat beschreven in hoofdstuk 2.

De specifieke kenmerken van de gemeenten in het Land van Cuijk vormen het vertrekpunt van onze redenering. Deze kenmerken, alsmede de feiten en historische achtergronden, staan beschreven in hoofdstuk 3, 'Het Land van Cuijk in beeld gebracht'.

In het denken staan altijd de maatschappelijke vraagstukken (de ambities, de opgaven en de uitdagingen) centraal. Immers, alle samenwerking moet leiden tot meerwaarde voor de gemeenschap en het gebied van iedere gemeente. In hoofdstuk 4 staat de Agenda van het Land van Cuijk beschreven; de Ambities, de Opgaven en de Uitdagingen. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 5 welke bestuurskracht er nodig is om de Agenda van het Land van Cuijk te realiseren.

De gemeenten willen zicht krijgen op een goede toekomst. Ze beginnen echter niet op 'nul'; deze toekomst wordt ingekleurd vanuit het verleden en het heden. In hoofdstukken 6 en 7 staat de huidige situatie van de vijf gemeenten beschreven. Hoofdstuk 6 gaat over de financiële posities van de gemeenten, hoofdstuk 7 over de huidige bestuurskracht van de vijf gemeenten en van het Land van Cuijk als geheel. Ook gaan we in hoofdstuk 7 in op de urgentie van de vraagstukken. Is het nodig om in beweging te komen? En waar is de beweging het meest gewenst?

In hoofdstuk 8 kijken we naar de mogelijkheden die er zijn in de samenwerking, en op welke vlakken de gemeenten de samenwerking kunnen verbeteren.

Ook selecteren we die samenwerkingsopties, die relevant zijn voor de toekomst van het Land van Cuijk.

In hoofdstuk 9 wegen we die samenwerkingsopties, aan de hand van het afwegingskader.

In hoofdstuk 10 kijken we naar twee scenario's, die beide reëel en toepasbaar zijn. We beschrijven de scenario's op inhoud en proces en geven een globaal beeld van de financiële effecten van de scenario's.

Tot slot geven wij in hoofdstuk 11 onze adviezen en aanbevelingen mee.

In een uitgebreid bijlagenboek zijn de achterliggende bronnen en onderzoeksresultaten vermeld.



De Bestuurlijke Toekomst en het bijpassende afwegingskader

2.1 DE DWINGENDE LOGICA

De gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert, en Sint Anthonis staan voor een belangrijk besluit, namelijk over de keuze voor de best passende en meest duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk. In dit besluit spelen verstand en gevoel een belangrijke rol.

Dit moeilijke besluit kunnen wij en willen wij niet nemen. Het blijft de eigenstandige verantwoordelijkheid van ieder raadslid om zelf de afweging te maken en in de gemeente samen met de collega-raadsleden een besluit te nemen. Wat wij wel kunnen doen, is de gegevens zodanig ordenen en presenteren dat we de gemeenteraden houvast geven in de besluitvorming. Deze houvast noemen wij “de Dwingende Logica”. Een voor sommigen aantrekkelijke en voor anderen wellicht wat onvriendelijke term die voor ons het volgende betekent:

Bij zwaarwegende besluiten – zoals dat voor het bepalen van de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking – wil je bij voorkeur een besluit nemen op basis van een gedegen analyse van feiten (hoe zit het?) en opinies (hoe zien mensen het?). Je wilt met elkaar een zinvol en betekenisvol gesprek voeren over de wenselijkheid van een bepaalde bestuurlijke toekomst. De basis voor besluitvorming en dat gewenste gesprek bestaat uit gevoel én uit rationele overwegingen. Het is daarom van belang om vanuit een samenhangende, logische en navolgbare redenering met elkaar te spreken en uiteindelijk het besluit te nemen.

We stellen daartoe een drietal deelvragen centraal. Op basis van ons onderzoek trekken wij in dit rapport per deelvraag een tussenconclusie. De deelvragen zijn:

1. De inhoud: wat is de gebiedsagenda? (tussenconclusie 1)
2. Het afwegingskader en de urgentie: is er voldoende bestuurskracht aanwezig, of is er andere vorm van samenwerking nodig om de gebiedsagenda te kunnen waarmaken? (tussenconclusie 2)
3. Het afwegingskader en haalbaarheid: hoe haalbaar zijn de samenwerkingsopties, kijkend naar de criteria uit ons afwegingskader? (tussenconclusie 3)

Met deze tussenconclusies brengen wij de raadsleden in positie om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag: wat is de best passende en meest duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk?

De dwingende logica is geen wiskundig model en ook de politiek-bestuurlijke afweging die elk van de vijf gemeenten moet maken lijkt niet op “spreadsheet management”. Een uiteindelijk geschikte afweging over de bestuurlijke toekomst van de gemeente vraagt om verstand én gevoel, om feiten én om opinies.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

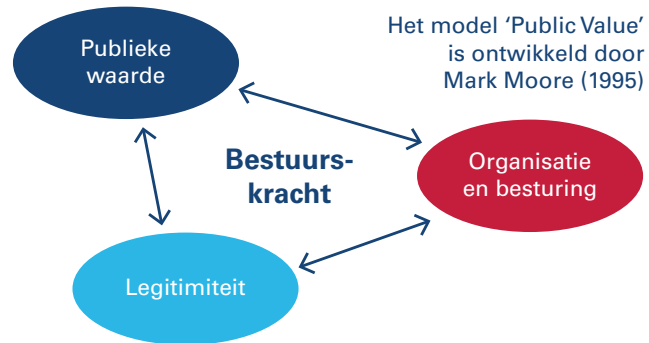
Het is dan ook geen one-size-fits-all afweging. Elk gebied en elke regio heeft zijn eigen logica en een eigen combinatie van gevraagde publieke waarde, de best passende organisatie en (be)sturing én legitimiteit en draagvlak onder de gemeenschap. Daarnaast is er altijd een gebiedseigen weging van criteria, politieke realiteit en mogelijkheden en onmogelijkheden. De dwingende logica is dan ook veel meer een hulpmiddel om gezamenlijk een zinvol gesprek te voeren over de kernvraag bij bestuurlijke toekomst, dan een glazen bol met concrete antwoorden over het vraagstuk.

2.2 PUBLIEKE WAARDE STAAT CENTRAAL

Voor ons begint elke redenering over bestuurlijke toekomst altijd bij de inhoudelijke opgaven en ambities die een gebied heeft. Op basis van die inhoudelijke opgaven en ambities vertrekt de dwingende logica over de vraag van bestuurlijke toekomst.

De aanpak van dwingende logica hangt nauw samen met de 'public value' benadering die door Mark Moore is ontwikkeld. De kern van deze benadering is dat je als overheidsorganisatie maar één doelstelling hebt: publieke waarde realiseren. Het totaal aan publieke waarde voor een regio of gebied noemen wij een gebiedsagenda. Het middel waarmee je dat doet (je organisatie en (be)sturing) moet in balans zijn met de publieke waarde die je wilt/moet realiseren. En de combinatie tussen die publieke waarde en de organisatie en (be)sturing moet legitiem zijn (juridisch én politiek/electoraal).

Alleen dan ontwikkel je duurzame bestuurskracht. Bestuurskracht is het vermogen van de gemeente om daadwerkelijk publieke waarde (de gebiedsagenda) gerealiseerd te krijgen.



In het model van Moore staat de publieke waarde centraal. Vanuit die publieke waarde begint het denken. Dat lijkt logisch, maar de praktijk in bestuurlijk Nederland stelt echter te vaak en te veel het construct centraal en daarmee enkel de “Organisatie en Besturing”. Als we dit vertalen naar het vraagstuk van het Land van Cuijk, dan is de vraag die centraal moet staan: “Wat zijn onze maatschappelijke vraagstukken, als individuele gemeenten en als geheel, en welke bestuurlijke toekomst en samenwerkingsvorm past daar bij?”.

Maatschappelijke vraagstukken categoriseert Berenschot langs drie lijnen: Wat zijn de eigen ambities (1), wat zijn de opgaven (2) en wat zijn de uitdagingen (3)? Tezamen vormen ze de gebiedsagenda van de individuele gemeenten en van de regio.

2.3 SPEELRUIMTE VOOR EEN GOEDE AFWEGING

De vijf gemeenteraden maken ieder afzonderlijk de afweging wat de beste passende duurzame vorm van verregaande samenwerking is. Dit doen zij vanuit een groot verantwoordelijkheidsbesef en vanuit eigen kracht. De complexiteit van de afweging vanuit eigen kracht zit in het feit dat hiervoor vier ogenschijnlijk niet gelijkgerichte afwegingen gelden. Deze zijn:

- *Belang en tempo*; het belang van de gemeenschap en het gebied staat voorop. De vijf gemeenteraden kiezen vanuit dit belang ieder afzonderlijk hun vorm van verregaande samenwerking, en wensen vanuit eigen kracht regie te voeren. Al bij de eerste gezamenlijke raadsconferentie over deze verkenning, op 22 februari 2017, werd duidelijk dat de raden daarbij het tempo en de zorgvuldigheid kiezen die zij zelf nodig vinden. De raden hechten grote waarde aan de kwaliteit van de inhoud en het proces bij dit zwaarwegende dossier. Zij wensen zich niet te laten dwingen in een situatie waar het tempo door anderen wordt opgelegd.
- *Belang en momentum*; het belang van de gemeenschap en gebied staat voorop. De gemeenteraden kiezen vanuit dit belang hun vorm van verregaande samenwerking die zij het best passend vinden, en wensen regie vanuit eigen kracht te voeren. Graag benutten de raden daarbij het aanwezige momentum. Er is (nog) geen externe druk en de provincie staat achter de gekozen aanpak. Maar de raden beseffen ook dat het huidige momentum niet altijd voortduurt en willen daarom dit unieke moment benutten om overtuigend richting te geven aan vorm van samenwerking binnen het Land van Cuijk.
- *Belang en lokale vertegenwoordiging*; het belang van de gemeenschap en het gebied staat voorop. Gemeenteraadsleden komen voort uit de eigen gemeenschap en zullen primair wegen wat samenwerking biedt voor de eigen gemeenschap en het eigen gebied. En terecht. Vanuit deze lokale vertegenwoordiging domineren eigenheid, trots, lokale belangen en heeft bestuurlijke zelfstandigheid logischerwijs de sympathie.
- *Belang en regionale vraagstukken*; het belang van de gemeenschap en het gebied staat voorop. Veel van die belangen zijn krachtig verbonden met thema's die boven-lokaal zijn. Vraagstukken rond economie, mobiliteit en infrastructuur en voorzieningenniveau vragen niet alleen om een visie die regionaal van karakter is, maar ook om gevoelige afwegingen en keuzes, om financieringsarrangementen en om gebundelde kracht naar Brussel, Den Haag, Den Bosch en private en bestuurlijke partners. Deze regionale vraagstukken gedijen goed bij grote bestuurlijke slagkracht op regionaal niveau.

Met deze vier invalshoeken in het achterhoofd hebben de gemeenteraden besloten een zorgvuldig proces vorm te geven dat in september 2017 moet eindigen in een besluit over de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk.

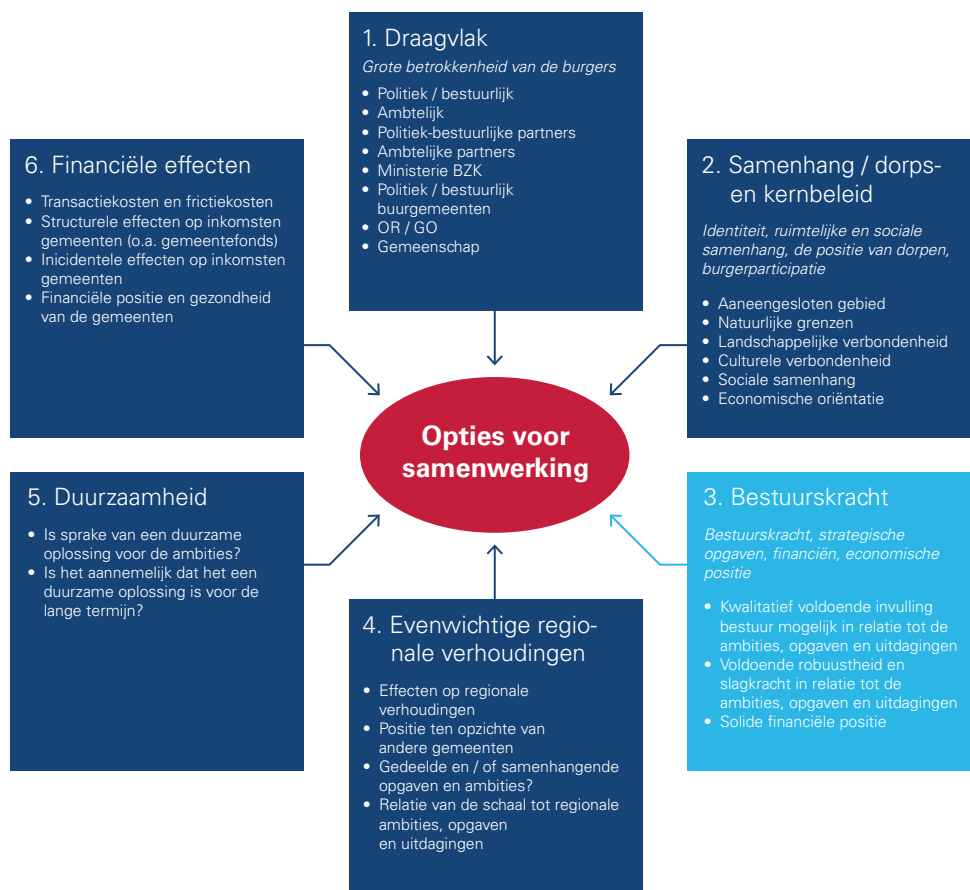
Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

2.4 HET GEHANTEERDE AFWEGINGSKADER

Centraal in de dwingende logica staat het gebruik van een afwegingskader om een continuering van de huidige situatie af te wegen tegen andere vormen van samenwerking. Het afwegingskader dat wij gebruiken is gebaseerd op het afwegingskader dat het ministerie van BZK in de loop der jaren heeft ontwikkeld om op een systematische manier te kijken naar voornemens voor herindeling. Het kent de volgende elementen: draagvlak, samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

Berenschot heeft – gebaseerd op jarenlange ervaring – het BZK-afwegingskader verder gedetailleerd en nader uitgewerkt en het financiële criterium toegevoegd. Het afwegingskader is zo ook toepasbaar op andere vormen van samenwerking. Figuur 1 geeft het toetsingskader met sub-criteria schematisch weer. Bestuurskracht is daarin anders van kleur, omdat dit het draaipunt vormt van de toetsing: primair is de vorm van bestuurlijke organisatie erop gericht om als overheid aan de maat te zijn in relatie tot de ambities, opgaven en uitdagingen. De overige 5 criteria zijn randvoorwaardelijk.



FIGUUR 1: Verrijkt BZK-toetsingskader ten behoeve van verkenning best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk (Bron: Berenschot, 2017)

In de opdrachtformulering heeft u ons specifiek gevraagd om de verschillende opties voor samenwerking te toetsen op een aantal aspecten, namelijk: bestuurskracht, identiteit, (regionale) strategische opgaven, ruimtelijke en sociale samenhang, grotere betrokkenheid van de burgers, de positie van dorpen, burgerparticipatie, financiën en economische positie. Al deze aspecten komen terug in het toetsingskader (schuingedrukt).

2.5 DE TE WEGEN OPTIES

Naast de criteria van een afwegingskader, is het natuurlijk van belang te weten welke opties je gaat wegen. Er zijn vele vormen van intergemeentelijke samenwerking – gebruikelijke vormen en meer innovatieve vormen – denkbaar. Belangrijk hier is wel om onderscheid te maken tussen juridische en bestuurskundige vormen van samenwerking. Wat betreft formele samenwerkingsvormen is er een beperkt (juridisch) keuzepalet. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geeft een aantal opties, van licht (bijvoorbeeld een (bestuurs)convenant) tot zwaar (bijvoorbeeld een openbaar lichaam). Voor elke juridische vorm zijn aanvullende (bestuurskundige) constructies te bedenken om betere sturing te kunnen geven aan het samenwerkingsverband.

In hoofdstuk 8 werken wij de mogelijke opties voor intergemeentelijke samenwerking verder uit. Met het oog op de vraagstukken die spelen in het Land van Cuijk en de bestuurskracht die nodig is om die vraagstukken op te pakken (hoofdstukken 4 en 5) werken wij vervolgens drie opties verder uit, en wegen deze met behulp van het afwegingskader:

- Verregaande optimalisatie, uitgaande van vijf zelfstandige gemeenten.
- Verregaande bestuurlijke samenwerking middels een regiobestuur met een mandaat om namens de vijf gemeenten op basis van een regionale agenda aan de slag te gaan;
- Herindeling van de vijf gemeenten met schaalverkleining.

Op basis van de weging van deze drie opties adviseren wij over de best passende en meest duurzame bestuurlijke toekomst voor de vijf gemeenten.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



Het Land van Cuijk in beeld gebracht

In dit hoofdstuk brengen wij de feiten, achtergronden, trends en ontwikkelingen in beeld die relevant zijn voor het Land van Cuijk. Zodoende ontstaat er een beeld van de regio: haar ligging en historie; kenmerken op het gebied van demografie, ruimte en wonen, economie, maatschappelijke problematiek en regionale samenwerking; en nationale en regionale trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomst van het Land van Cuijk.

3.1 SITUATIESCHETS LAND VAN CUIJK

De gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis vormen samen het Land van Cuijk. Deze regio bevindt zich in de slenk van Venlo, ten oosten van de Peel en aan de westoever van de Maas. Tegenwoordig wordt het Land van Cuijk tot het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant gerekend. Desondanks is dit gebied ook op Gelderland, met name Nijmegen, georiënteerd en zijn er ook verbindingen met Noord-Limburg en het Duitse achterland. Het Land van Cuijk bestaat uit twee grotere kernen, Cuijk en Boxmeer, en bestaat verder uit 33 dorpen en de vestingstad Grave. Naast de Maas is ook de Peel kenmerkend voor het gebied.

3.1.1 HISTORIE EN CULTUUR

De bovengenoemde oriëntatie op Gelderland is ook vanuit historisch perspectief gezien begrijpelijk. In de 12e eeuw was er namelijk al een heer van Cuijk, die eigenlijk leenman van Gelre was. Door oorlog en landverdeling onder de adel is het Land van Cuijk in de 12e tot 15e eeuw zowel onderdeel geweest van het

hertogdom Gelre als van het hertogdom Brabant. Het effect van de vele oorlogen is na de 15e eeuw ook in Brabant sterk voelbaar geweest. De positie van het Land van Cuijk was tijdens de tachtigjarige oorlog onzeker totdat het bij de Vrede van Munster in 1648 onderdeel werd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Dit was ook de tijd dat de katholieke meerderheid decennia lang onderdrukt werd door een protestantse minderheid. Hier kwam echter een kentering in toen het Land van Cuijk aan het eind van de 18e eeuw onderdeel werd van het (katholieke) Franse keizerrijk. Toen Napoleon de Nederlanden weer had verlaten werd het Land van Cuijk in de 19e eeuw onderdeel van Brabant in de vorm die wij vandaag de dag kennen.

Gedurende deze eeuwen was het Land van Cuijk een arme streek. Men was veelal boer en hield zich bezig met veehouderij en/of het steken van turf in de hoogveenmoerrassen. Halverwege de 19e eeuw werd de grond serieus ontgonnen en pas in de 20e eeuw steeg de welvaart door innovaties in de landbouw en intensieve vormen van veehouderij.

Deze woelige geschiedenis en de noodzaak tot overleven in zware tijden heeft er voor gezorgd dat de inwoners van het Land van Cuijk zeer zelfredzaam zijn en dat de sociale samenhang, met name in de kleinere kernen, zeer groot is. Dit uit zich bijvoorbeeld in een rijk verenigingsleven. Tradities zoals carnaval, maar ook gilden- en buurtfeesten worden gekoesterd.

Kijkend naar het landschap zijn de rivier de Maas en het Peelgebied belangrijke identiteitsdragers. De Maas stroomt breed, deels onbedijkt door de regio, waardoor de invloed van het water nog heel herken-

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

baar in het natuur- en cultuurlandschap aanwezig is. De rivier heeft daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan de identiteit van het Land van Cuijk. Aan de rivier liggen historische plaatsen, waaronder de vestingstad Grave, maar ook Cuijk profileert zich als Stad aan de Maas. In het verleden isoleerde de Maas het Land van Cuijk van de rest van Nederland, maar tegenwoordig zorgt de rivier juist voor een goede verbinding met de rest van Nederland en Europa. De Maas heeft dan ook een impuls gegevens aan de vaarweg-gerelateerde industrie en waterrecreatie. Ook de Peel isoleerde de streek in het verleden als bijna een ondoordringbaar moerasgebied, maar werd later een belangrijke bron van economische bedrijvigheid door het turfsteken dat in de 19e eeuw op steeds grotere schaal plaatsvond.

3.1.2 ECONOMISCHE BEDRIJVIGHEID

Ook vandaag de dag speelt de agrarische sector een belangrijke rol in het Land van Cuijk. De gevestigde bedrijven zijn een mengeling van kleinschalige bedrijven en grote veehouderijen. Het gebied heeft zich dan ook ontwikkeld tot het centrum op het gebied van Agro, Food en Health, wat ervoor heeft gezorgd dat bijna 20 procent van de Land van Cuijkse beroepsbevolking in deze sector werkt.

Naast de agrarische sector zijn ook de industrie, zorg en de toeristisch-recreatieve sector sterk vertegenwoordigd in het Land van Cuijk. Voor de industrie geldt zelfs dat deze nog sterker aanwezig is dan in omliggende gebieden. Het grootbedrijf is van oudsher één van de belangrijke krachten achter deze positie. Grote bedrijven zoals Nutricia (Cuijk) en Nutreco (Boxmeer) zijn dan ook gevestigd in deze regio. De ontwikkeling van deze sectoren liep de afgelopen jaar sterk uiteen. Zo liet de industriector een werkgelegenheidskrimp zien, terwijl het toerisme de afgelopen jaren juist voor meer werkgelegenheid heeft gezorgd. De verwachting is echter wel dat deze

vier sectoren de komende jaren centraal staan in de ontwikkeling van de regionale economie.

3.1.3 BEREIKBAARHEID

Het Land van Cuijk heeft een goede aansluiting met de rest van Nederland en Noordwest-Europa en is omringd door economisch sterke regio's, zoals de stedelijke netwerken Brabantstad en Knooppunt Arnhem-Nijmegen en het internationale knooppunt Venlo. Deze aansluiting komt mede door de gunstige bereikbaarheid. Zo is het Land van Cuijk goed te bereiken middels wegverbindingen, de Maas en per spoor. Tot slot complementeert de nabijgelegen Duitse luchthaven Weeze de transportketen en zorgt het voor een goede bereikbaarheid met de rest van Europa.

De belangrijkste vervoersaders zijn de Noord-Zuid verbinding in de vorm van de A73 en de Oost-West verbinding middels de A77. Waar de A73 zorgt voor een goede aansluiting met Nijmegen, zorgt de A77 voor aansluiting met Duitsland. De komende periode hoopt het Land van Cuijk de Oost-West verbinding te verstevigen, bijvoorbeeld door de A77 te verbinden met de A50 richting Uden. Dit moet zorgen voor een betere aansluiting met West-Brabant.

Hoewel het Land van Cuijk beschikt over een gunstige ligging ten aanzien van belangrijke vervoerders, is de bereikbaarheid van de kernen (met name door de mindere aanwezigheid van openbaar vervoer) een aandachtspunt voor de toekomst.

3.2 FEITEN

De situatieschets van het Land van Cuijk wordt nader ingekleurd aan de hand van feiten. De gegevens in deze paragraaf zijn (voor het overgrote deel) afkomstig van het CBS en PBL. De meeste data

(van o.a. het CBS en PBL) is via de database 'www.waarstaatjegemeente.nl' vergaard. Deze website is een initiatief van de VNG en het KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten). We kiezen voor deze database omdat het cijfers over alle Nederlandse gemeenten bevat én vanwege de betrouwbare kwaliteitsbewaking. Daarmee verzekeren wij ons van de meest bruikbare getallen en informatie.

Naast het feit dat deze gegevens een beeld moeten schetsen van de verschillen en overeenkomsten tussen de onderlinge gemeenten, is het ook van belang om deze gegevens in perspectief te plaatsen met de regio. Daarom wordt er meerdere malen een vergelijking gemaakt met de omliggende gemeente van het Land van Cuijk (Figuur 2). Dit zijn de gemeenten Bergen (L.), Boekel, Gemert-Bakel, Gennep, Heumen, Landerd, Mook en Middelaar, Oss, Uden, Venray en Wijchen. Deze omliggende gemeenten zijn veelal kleine en middelgrote gemeenten en zijn daarom qua omvang en profiel interessant om het Land van Cuijk mee te vergelijken.

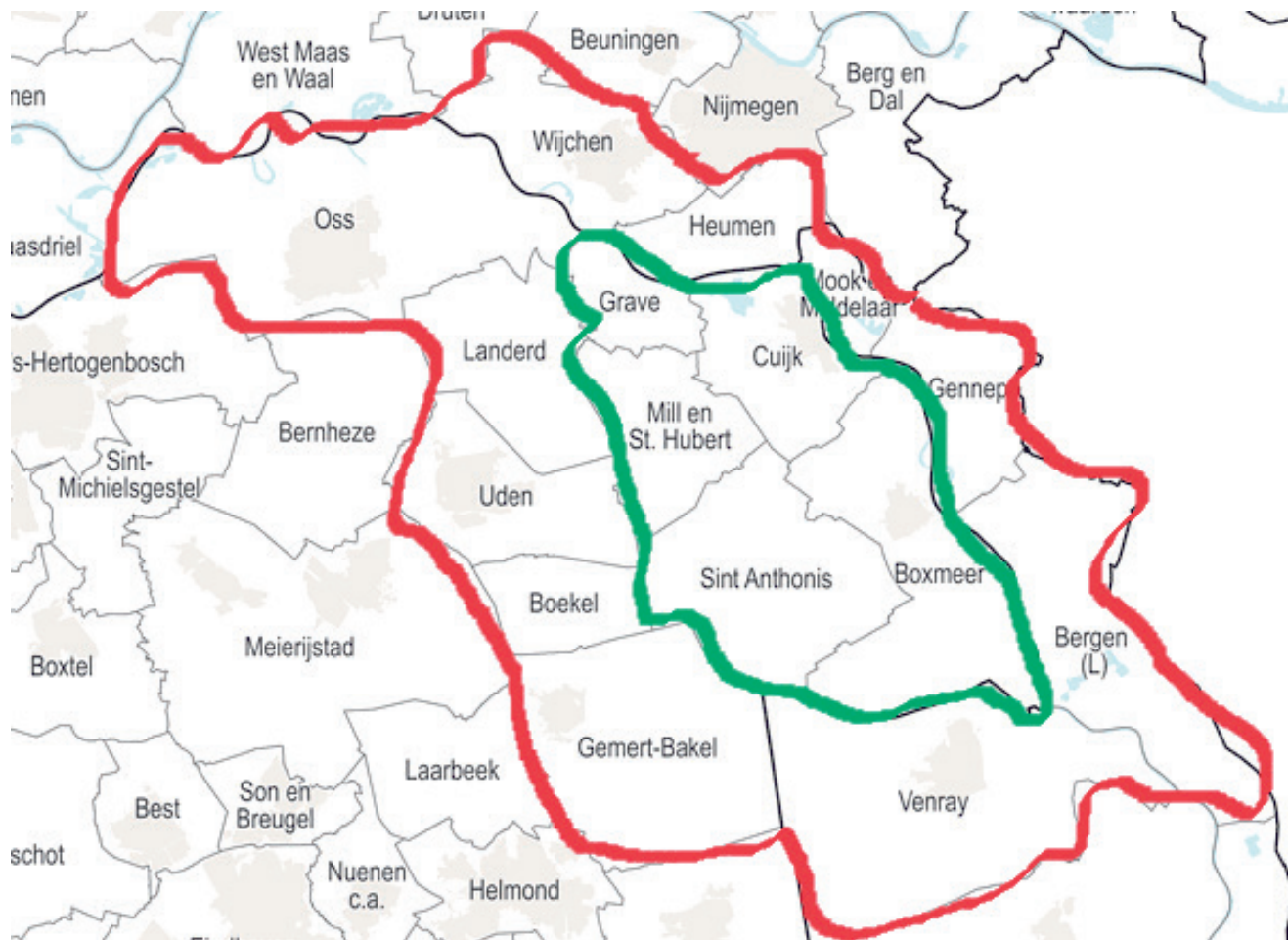
Voor de situatieschets hebben we een selectie gemaakt van relevante thema's. We hebben gekozen voor onderwerpen die in onze ervaring relevant zijn voor de situatieschets van een gemeenten en/of de bestuurlijke toekomst van een gemeenten. Dit zijn de thema's:

1. Demografische kenmerken;
2. Ruimte en Wonen;
3. Economie;
4. Maatschappelijke problematiek;
5. Regionale Samenwerking.

Achtereenvolgend worden deze onderwerpen in deze paragraaf behandeld.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



FIGUUR 2 Land van Cuijk en omliggende gemeenten

3.2.1 DEMOGRAFISCHE KENMERKEN

Inwoneraantallen

Boxmeer en Cuijk zijn met respectievelijk 28.465 en 24.608 inwoners de grootste gemeenten binnen het Land van Cuijk. Met deze inwonersomvang kunnen zij omschreven worden als twee ‘grotere kleine’ gemeenten. De inwonersaantallen van de Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis liggen aanzienlijk lager, namelijk tussen de 10.000 en 12.000 inwoners. Zij kunnen daarmee het beste omschreven worden als kleine gemeenten. De inwonersaantallen van deze drie gemeenten zijn (met uitzondering van Mook en Middelaar en Boekel) het laagste van de regio. Voor Boxmeer en Cuijk geldt juist het tegenovergestelde; de inwonersaantallen zijn hoog binnen de regio (Tabel 1).

GEMEENTEN	BEVOLKING TOTAAL	INWONERS (% TOTAAL)
Boxmeer	28.465	6,89%
Cuijk	24.608	5,96%
Grave	12.643	3,06%
Mill en Sint Hubert	10.801	2,62%
Sint Anthonis	11.594	2,81%
Bergen (L.)	13.090	3,17%
Boekel	10.254	2,48%
Gemert-Bakel	29.647	7,18%
Gennep	17.085	4,14%
Heumen	16.360	3,96%
Landerd	15.303	3,71%
Mook en Middelaar	7.755	1,88%
Oss	90.003	21,79%
Uden	41.247	9,99%
Venray	43.291	10,48%
Wijchen	40.814	9,88%
Totaal	412.960	100,00%

TABEL 1 Aantal inwoners (Bron: CBS, 2016)

Bevolkingsdichtheid

In zijn totaliteit ligt de bevolkingsdichtheid voor het Land van Cuijk lager dan het landelijk gemiddelde. De bevolkingsdichtheid varieert echter wel tussen de gemeenten binnen het Land van Cuijk (Tabel 2). Zo ligt de bevolkingsdichtheid van Cuijk en Grave iets boven het landelijk gemiddelde, terwijl de bevolkingsdichtheid van Sint Anthonis het laagste van de regio is. De hoogte van de cijfers geven een indicatie dat de gemeente Sint Anthonis meer landelijk gebied heeft en dat de woonkernen van Grave en Cuijk weer meer verstedelikt zijn.

GEMEENTEN	BEVOLKINGSDICHTHEID [PERS_KM2]
Boxmeer	250
Cuijk	431
Grave	451
Mill en Sint Hubert	203
Sint Anthonis	116
Bergen (L.)	121
Boekel	297
Gemert-Bakel	240
Gennep	339
Heumen	394
Landerd	216
Mook en Middelaar	412
Oss	527
Uden	611
Venray	262
Wijchen	587

TABEL 2 Bevolkingsdichtheid (Bron: CBS, 2016)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Bevolkingsprognoses

In de afgelopen decennia is de bevolking van Nederland voortdurend gegroeid. Het Planbureau voor de Leefomgeving voorspelt dat de meeste gemeenten in de periode 2015-2030 nog zullen groeien, waarna de bevolkingsgroei afneemt. Ook voor de provincie Noord-Brabant is voorspeld dat het aantal inwoners in de toekomst zal blijven

groeien (Tabel 3). Desondanks wordt er niet voor alle gemeenten binnen het Land van Cuijk een bevolkingsgroei verwacht. Voor de gemeenten Boxmeer, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis wordt namelijk een (lichte) krimp in het aantal inwoners voorspeld. De gemeenten Cuijk en Grave zullen de komende jaren waarschijnlijk wel lichte groei kennen.

GEMEENTE	INWONERS-AANTAL 2020	INWONERS-AANTAL 2030	INWONERS-AANTAL 2040	% VERWACHTE BEVOLKINGSGROEI 2030 T.O.V. 2020	% VERWACHTE BEVOLKINGSGROEI 2040 T.O.V. 2020
Boxmeer	28.695	28.670	28.235	-0,1%	-1,6%
Cuijk	24.980	25.420	25.320	1,8%	1,4%
Grave	12.355	12.470	12.510	0,9%	1,3%
Mill en Sint Hubert	10.860	10.910	10.785	0,5%	-0,7%
Sint Anthonis	11.595	11.520	10.990	-0,6%	-5,2%
Noord-Brabant	2.546.245	2.615.170	2.646.110	2,7%	3,9%

TABEL 3 Bevolkingsprognoses (Bron: Bevolkingsprognoses Provincie Noord-Brabant, 2017)

Belangrijk bij de groeiprognose is de mate waarin een gemeente vergrijst en/of ontgroent. De groene en grijze druk kunnen deze mate van vergrijzing en ontgroening uitdrukken (Tabel 4 & 5). De groene druk is de verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en het aantal personen van 20 tot 65 jaar. Opvallend is dat de groene druk voor alle Land van Cuijkse gemeenten in 2020 waarschijnlijk lager zal liggen dan het landelijk gemiddelde. Ook in 2040, zo is de voorspelling, zal de groene druk onder het landelijk gemiddelde liggen (met uitzondering van Sint Anthonis).

De grijze druk geeft de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder en het aantal personen van 20 tot 65 jaar aan. Deze grijze druk ligt (met uitzondering van Grave) momenteel al hoger

dan het landelijk gemiddelde. Zoals in de cijfers te zien is (Tabel 4), stijgt het aantal inwoners dat ouder is dan 65 de komende jaren aanzienlijk. Dit leidt er toe dat de grijze druk in de toekomst zal toenemen, waardoor de grijze druk met uitzondering van Grave fors boven het landelijk gemiddelde komt te liggen. Met name in Sint Anthonis is de grijze druk erg fors.

Uit deze cijfers is de verwachting dat vergrijzing voor het Land van Cuijk een sterk bepalende factor gaat worden. Dit vraagt van gemeenten om, met het oog op de toekomst, voor te sorteren op vraagstukken waarin vergrijzing een belangrijke rol speelt.

GEMEENTE	AANTAL INWONERS 0-20 JAAR		AANTAL INWONERS 65+	
	2020	2040	2020	2040
Boxmeer	5.700	5.495	6.570	9.235
Cuijk	5.180	4.920	5.515	7.875
Grave	2.655	2.750	2.775	4.090
Mill en Sint Hubert	2.155	2.060	2.425	3.255
Sint Anthonis	2.405	2.005	2.670	4.250
Noord- Brabant	538.015	549.160	520.225	730.195

TABEL 4 Aantal jongeren en ouderen per gemeente (Bron: Bevolkingsprognoses Provincie Noord-Brabant, 2017)

	GROENE DRUK		GRIJZE DRUK	
	2020	2040	2020	2040
Boxmeer	0,35	0,41	0,40	0,68
Cuijk	0,36	0,39	0,39	0,63
Grave	0,27	0,28	0,29	0,42
Mill en Sint Hubert	0,34	0,38	0,39	0,60
Sint Anthonis	0,37	0,42	0,41	0,90
Noord- Brabant	0,36	0,40	0,35	0,53
Nederland	0,38	0,42	0,31	0,51

TABEL 5 Groene en grijze druk (Bron: CBS, 2016)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

3.2.2 RUIMTE EN WONEN

Koopwoningen versus sociale huur

De onderlinge WOZ-waarden verschillen sterk binnen het Land van Cuijk. De gemiddelde WOZ-waarde voor Cuijk en Grave liggen namelijk fors lager dan de gemiddelde WOZ-waarde van Boxmeer, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Opvallend is dat de gemiddelde WOZ-waarde voor Cuijk en Grave ook fors lager liggen dan de rest van de regio (met uitzondering van Bergen en Venray). Deze ligt voor beide gemeenten dan ook onder het landelijk gemiddelde, terwijl deze voor de overige Land van Cuijk gemeenten redelijk overeen komt met het

gemiddelde van de regio en daarmee ook met het landelijk gemiddelde.

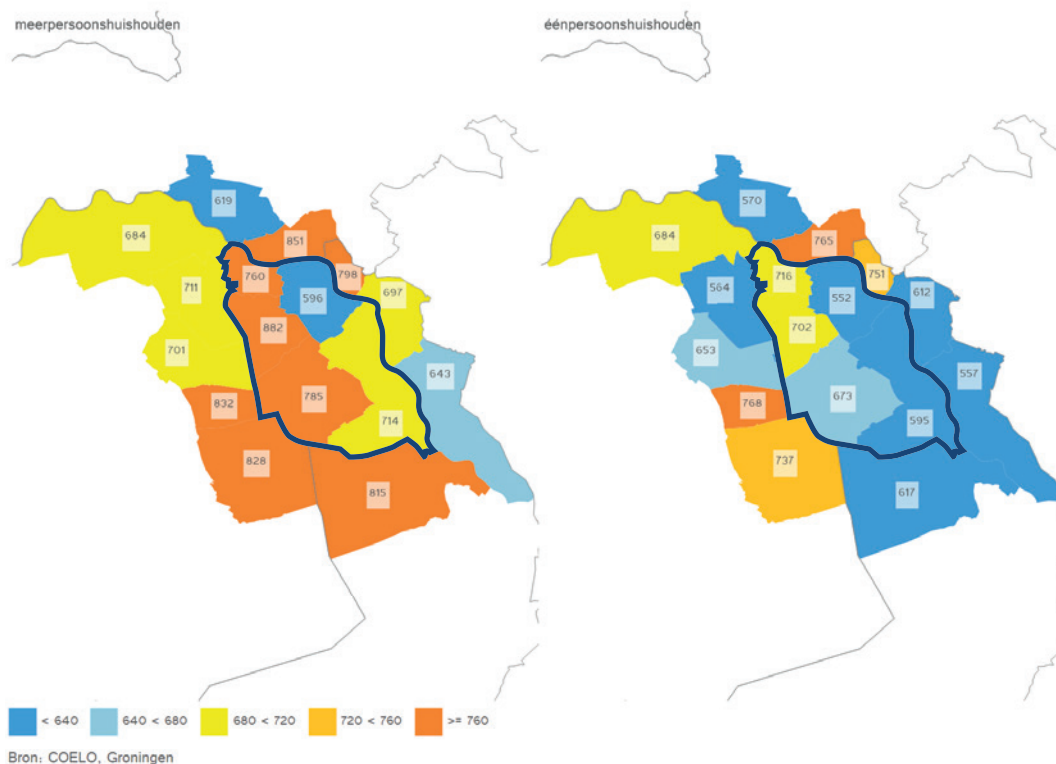
Het percentage koopwoningen ligt voor alle gemeenten in het Land van Cuijk fors hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit geldt ook voor de gehele regio. Binnen de regio heeft de gemeente Boekel het hoogste percentage koopwoningen, gevolgd door Sint Anthonis en Mook en Middelaar. Het aandeel sociale huur ten opzichte van de totale huurvoorraad ligt binnen de regio hoger dan het landelijk gemiddelde. Binnen het Land van Cuijk heeft Mill en Sint Hubert relatief gezien de meeste sociale huurwoningen.

GEMEENTEN	GEMIDDELDE WOZ-WAARDE WONINGEN [DZD EURO] [2016]	% KOOP-WONINGEN [2015]	% HUUR-WONINGEN [2015]	% VOORRAAD SOCIALE HUURSECTOR [2015]
Boxmeer	237	68	32	74
Cuijk	200	62,8	37,2	77
Grave	201	64,7	35,3	64
Mill en Sint Hubert	240	72,9	27,1	78
Sint Anthonis	253	76,3	23,7	7
Bergen (L.)	204	70,4	29,6	83
Boekel	246	77,1	22,9	67
Gemert-Bakel	233	67,5	32,5	66
Gennep	219	65,6	34,4	68
Heumen	259	72	28	67
Landerd	268	73,9	26,1	76
Mook en Middelaar	261	74,6	25,4	68
Oss	204	63,1	36,9	76
Uden	223	63,6	36,4	61
Venray	205	62,7	37,3	73
Wijchen	221	66,2	33,8	72
Nederland	209	55,9	44,1	57

TABEL 6 Gegevens over koopwoningen (Bron: CBS 2015, 2016)

Woonlasten

Binnen het Land van Cuijk zijn de gemeentelijke woonlasten voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens het laagst in Boxmeer en Cuijk (Figuur 3). De woonlasten voor de inwoners van deze gemeenten liggen dan ook onder het landelijk en regionaal gemiddelde (Tabel 7). De woonlasten voor Grave, Mill en Sint Hubert, en Sint Anthonis liggen boven het landelijk en regionaal gemiddelde.



FIGUUR 3 Hoogte woonlasten (Bron: COELO, 2016)

Het percentage onroerendzaakbelasting voor woningeigenaren ligt in Grave en Mill en Sint Hubert hoger dan landelijk gemiddelde, terwijl dit in Boxmeer en Cuijk onder het landelijk gemiddelde ligt. Het OZB percentage van Sint Anthonis ligt op het landelijk en regionaal gemiddelde. De tarieven voor riool- en afvalstoffenheffing liggen in alle Land van Cuijk-gemeenten onder het landelijk gemiddelde, maar zijn het laagste voor de inwoners van Grave.

1) De gemeentelijke woonlasten bestaan uit de onroerendzaakbelasting, reinigingsheffing, rioolheffing verminderd met de heffingskorting.
 2) NB: De waarderingsgrondslag per gemeente kan verschillen, waardoor een hoog tarief alsnog kan leiden tot lagere lasten. Daarom hebben wij in tabel 7 ook de gemiddelde lasten opgenomen voor één- en meerpersoonswoningen.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

GEMEENTEN	ÉÉNPERSONS- HUISHOUDEN	MEERPERSOONS- HUISHOUDEN	RIOOL EN AFVAL- STOFFENHEFFING PER INWONER	OZB-TARIEF WONINGEN
Boxmeer	595	714	196	0,1161
Cuijk	552	596	181	0,1131
Grave	716	760	167	0,1478
Mill en Sint Hubert	702	882	205	0,1553
Sint Anthonis	673	785	183	0,1384
Bergen (L.)	557	643	185	0,1242
Boekel	768	832	146	0,171
Gemert-Bakel	737	828	161	0,1667
Gennep	612	697	216	0,1187
Heumen	765	851	163	0,1861
Landerd	564	711	170	0,1029
Mook en Middelaar	751	798	218	0,1378
Oss	684	684	231	0,1199
Uden	653	701	241	0,1034
Venray	617	815	183	0,1505
Wijchen	570	619	188	0,1261
Nederland	651	723	211	0,1339

TABEL 7 Gemeentelijke woonlasten (Bron: Coelo 2016)

Voorzieningen

Ten opzichte van de rest van Nederland moeten inwoners van het Land van Cuijk een grotere afstand afleggen voor belangrijke voorzieningen.

Ten opzichte van de regio scoort het Land van Cuijk gemiddeld. Wel valt hier uit op te maken dat inwoners van Sint Anthonis veruit de meeste afstand moeten afleggen voor de voorzieningen (Tabel 8).

GEMEENTEN	AFSTAND TOT HUISARTSEN- PRAKTIJK [KM] [2015]	AFSTAND TOT VOORTGEZET ONDERWIJS [KM] [2014]	AFSTAND TOT WINKELS DAGELIJKSE BOODSCHAPPEN [KM] [2015]	AFSTAND TOT SPORT- ACCOMODATIES [KM] [2014]
Boxmeer	1,2	3,3	1,2	0,8
Cuijk	1,3	1,9	1	0,8
Grave	1,6	1,5	1,1	0,8
Mill en Sint Hubert	2	2,3	2,1	0,8
Sint Anthonis	1,5	4,5	1,6	0,9
Bergen (L.)	2,2	10,6	1,8	1,3
Boekel	1,7	6,2	1,7	0,8
Gemert-Bakel	1,5	3,1	0,9	0,8
Gennep	1,3	2,7	1	0,8
Heumen	1,3	3,3	1,3	0,6
Landerd	1,1	6,2	1,4	0,8
Mook en Middelaar	1	2,2	1	0,8
Oss	1,2	2,5	1	0,7
Venray	1,6	3	1,3	0,9
Wijchen	1,3	2,5	1	0,8
Nederland	0,9	2,3	0,9	0,7

TABEL 8 Afstand tot voorzieningen (Bron: CBS, 2014, 2015)

3.2.3 ECONOMIE

De netto participatiegraad ligt in de gehele regio (met uitzondering van Oss) boven het landelijk gemiddelde. Dit betekent dat binnen de regio een relatief groot gedeelte van de beschikbare beroepsbevolking een baan heeft. Wel zijn er grote verschillen in de netto participatiegraad tussen de gemeenten in de regio. Zo behoort de participatiegraad van Cuijk

tot de lageren van de regio (alleen Oss heeft een lagere participatiegraad), terwijl die van Sint Anthonis tot de hoogste van de regio behoort. Ondanks dat de participatiegraad voor de individuele gemeenten binnen het Land van Cuijk boven het landelijk gemiddelde ligt, ligt het aantal banen (per 1.000 inwoners) en het aantal vestigingen (per 1.000 inwoners) lager

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

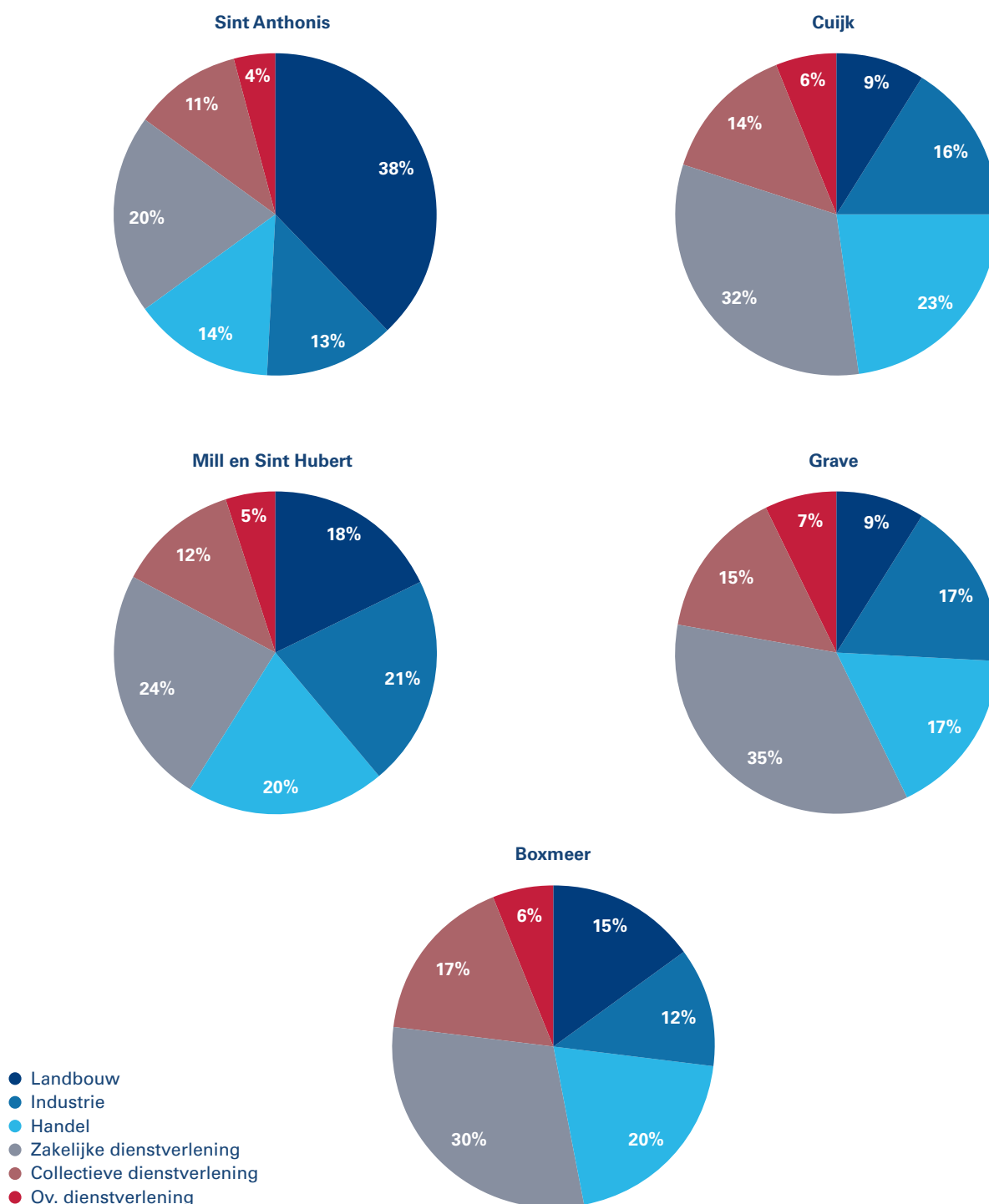
dan het landelijk gemiddelde. Dit impliceert dat er in het Land van Cuijk veel forensen wonen die elders in de regio of het land werken. De enige uitzondering is Boxmeer; die juist meer banen creëert voor mensen buiten de gemeente.

De sectoren waarbinnen men werkzaam is komen tussen de gemeenten wel redelijk overeen (Figuur 4). Met uitzondering van Sint Anthonis zitten bedrijven met name in de zakelijke dienstverlening. Voor Sint Anthonis geldt echter dat landbouw de grootste sector is. Bijna 40% van de vestigingen van bedrijven is actief in de landbouw sector.

GEMEENTEN	ECONOMISCHE PARTICIPATIE [SCORE (0-100)] [2016]	BANEN TOTAAL [AANTAL] [2015]	BANEN (PER 1.000 INWONERS IN DE LEEFTIJD 15 TOT EN MET 64 JAAR) [2015]	VESTIGING VAN BEDRIJVEN (AANTAL) [2015]	VESTIGINGEN PER 1.000 INWONERS
Boxmeer	61	15.340	834,8	1910	104,5
Cuijk	48	9.960	626,1	1410	88,6
Grave	55	3.560	426,3	770	93,4
Mill en Sint Hubert	67	3.580	510,9	800	114,2
Sint Anthonis	72	3.970	525,3	990	132,3
Bergen (L.)	53	4.250	500,2	1100	130,6
Boekel	69	3.630	551,6	810	123,1
Gemert-Bakel	56	11.090	569,9	2810	144,4
Gennep	52	8.480	770,9	1550	140
Heumen	62	4.890	479,4	1400	138,2
Landerd	72	5.610	571,9	1160	118,3
Mook en Middelaar	62	2.030	428,3	730	156,1
Oss	44	39.380	669,3	6.070	103,2
Uden	52	23.610	896,1	3.100	106,2
Venray	49	25.700	909,1	3.530	125,6
Wijchen	51	15.870	602,5	3.210	121,9
Nederland	45	7.985.040	721,7	1353170	122,6

TABEL 9 Participatie, werkgelegenheid en economie (Bron: LISA 2015 & CBS 2016)

Het Land van Cuijk in beeld gebracht



FIGUUR 4 Aandeel vestigingen per sector (Bron: waarstaatjegemeente.nl)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

3.2.4 MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMATIEK

Maatschappelijke problematiek is een breed en omvangrijk begrip. In deze paragraaf wordt over de maatschappelijke problematiek een beeld geschetst aan de hand van het gemiddelde opleidingsniveau, de financiële situatie van de inwoners, misdaadcijfers en jeugdproblematiek.

Opleidingsniveau

Tabel 10 toont het aandeel hoog en laag opgeleiden binnen de beroepsbevolking. Het aantal inwoners met een laag opleidingsniveau (met uitzondering van Sint Anthonis) is binnen het Land van Cuijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Met name

Mill en Sint Hubert heeft veel laag opgeleiden. Onderzoek wijst uit dat met name laag opgeleiden met een lokale oriëntatie, steeds minder perspectief hebben op de arbeidsmarkt. Daarnaast geeft tabel 10 ook invulling aan het percentage laaggeletterdheid binnen de gemeenten. Een laaggeletterde is doorgaans minder zelfredzaam en minder sociaal actief waardoor vaker een beroep wordt gedaan op gemeentelijke voorzieningen. Het percentage laaggeletterdheid ligt in het Land van Cuijk tussen de 13-16% en is hiermee relatief hoog ten opzichte van de regio.

	BEROEPSBEVOLKING ONDERWIJS LAAG [PER 1.000 INWONERS] [2015]	BEROEPSBEVOLKING HOOG (PER 1.000 INWONERS 15-65 JAAR)	LAAGGELETTERDEN (%) [LAAGGELETTERDHEID (%)] [2013]
Boxmeer	218	163	13-16%
Cuijk	189	314	13-16%
Grave	240	240	13-16%
Mill en Sint Hubert	285	143	13-16%
Sint Anthonis	132	265	13-16%
Bergen (L.)	235	118	13-16%
Boekel	304	152	13-16%
Gemert-Bakel	206	154	16+%
Gennep	182	182	13-16%
Heumen	98	294	5-8%
Landerd	204	204	0-5%
Mook en Middelaar	211	211	13-16%
Oss	238	238	11-13%
Uden	228	228	5-8%
Venray	177	212	13-16%
Wijchen	190	266	0-5%
Nederland	181	276	–

TABEL 10 Opleidingsniveau van de beroepsbevolking (Bron: CBS, 2013, 2015)

Besteedbaar inkomen

Wat betreft het aantal personen boven de 18 jaar met een bijstandsuitkering scoort het Land van Cuijk significant beter dan het landelijk (-55%) en regionaal gemiddelde (met uitzondering van Cuijk) (Tabel 11). Het percentage huishoudens met een inkomen bij de laagste 10% van Nederland is in het Land van Cuijk dan ook fors lager dan het landelijk gemiddelde. Dit is in lijn met de rest van de regio, waar ook alle gemeenten onder het landelijk gemiddelde zitten.

Het percentage huishoudens met een inkomen bij de hoogste 10% van Nederland geeft een meer divers beeld. Zo is het aantal huishoudens met een zeer hoog inkomen in Boxmeer en Sint Anthonis hoog ten opzichte van de rest van Nederland (respectievelijk 11,3% en 13,3% versus 10% landelijk), terwijl dit percentage voor Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert onder het landelijk gemiddelde ligt.

	PERSONEN MET BIJSTANDSUITKERINGEN (PER DZD.INW. 18 +) [2016]	GEMIDDELD BESTEEDBAAR INKOMEN PERSONEN [DZD EURO] [2012]	% HUISHOUDENS MET INKOMEN 10E 10%-GROEP [%] [2013]	% HUISHOUDENS MET INKOMEN 1E 10%-GROEP [%] [2013]
Boxmeer	19,1	20,2	11,3	6,1
Cuijk	27,9	19,2	8,6	6,7
Grave	19,6	19,8	9,6	7,7
Mill en Sint Hubert	16,1	19,3	9,3	4,7
Sint Anthonis	10,8	20,2	13,3	4,4
Bergen (L.)	23,4	18,4	8,9	7,1
Boekel	16,3	19,1	13,2	5,3
Gemert-Bakel	20,8	19,4	10	7,5
Gennep	26,9	19,1	8,5	7
Heumen	25,3	22,3	15,2	6,1
Landerd	13,2	20	12,3	5,3
Mook en Middelaar	22,1	23,1	14,7	5,9
Oss	29	20	9,9	7,6
Uden	26,2	20,1	9,7	9,7
Venray	34	19,4	9,5	8,4
Wijchen	27,9	20,3	10	6,5
Nederland	41,3	20,6	10	10

TABEL 11 Financiële situatie inwoners (Bron: CBS, 2012, 2013, 2016)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Sociale jeugdproblematiek

De cijfers op het gebied van sociale jeugdproblematiek schetsen binnen de regio een redelijk eenduidig beeld (Tabel 12). Het percentage kinderen in uitkeringsgezinnen, meldingen van kindermishandeling en het percentage tienermoeders ligt voor de gehele regio onder het landelijk gemiddelde. Wel zijn Cuijk en Venray de negatieve uitschieters binnen de regio, terwijl juist

Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis de beste cijfers van de regio tonen. Ook wat betreft het percentage achterstandsleerlingen zit het Land van Cuijk onder het landelijk en regionaal gemiddelde. Wel heeft de gemeente Cuijk een aanzienlijk hoger percentage achterstandsleerlingen dan de rest van het Land van Cuijk. De regionale cijfers tonen een meer gespreid beeld. Een kwart van de gemeenten in de regio heeft meer achterstandsleerlingen dan het landelijk gemiddelde.

	KINDEREN IN UITKERINGSGEZIN [%]	MELDING KINDER- MISHANDELING [%]	ACHTERSTANDS- LEERLINGEN [%]	TIENER- MOEDERS [%]
Boxmeer	2,45	0,31	8,64	0,22
Cuijk	5,04	0,58	11,33	0,28
Grave	4,4	0,29	8,46	0,53
Mill en Sint Hubert	1,7	0,04	7,66	0,27
Sint Anthonis	1,13	0,19	7,24	0,00
Bergen (L.)	3,04	0,57	9,65	0,00
Boekel	2,09	0,25	15,38	0,00
Gemert-Bakel	2,72	0,3	11,09	0,67
Gennep	3,15	0,6	5,88	0,44
Heumen	1,91	0,16	2,67	0,00
Landerd	1,49	0,03	8,16	0,00
Mook en Middelaar	3,05	0,37	2,25	0,00
Oss	3,84	0,42	13,09	0,50
Uden	3,64	0,56	14,34	0,26
Venray	5,14	0,45	12,21	0,24
Wijchen	3,77	0,45	5,13	0,08
Nederland	5,66	0,91	11,61	0,50

TABEL 12 Maatschappelijke problematiek (VerweijJonker Instituut, 2012)

Misdaadcijfers

Wat betreft het aantal gepleegde misdrijven scoren alle gemeenten in de regio lager dan het landelijk gemiddelde (Tabel 13). Ten opzichte van de regio scoren in Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis het laagste op het aantal misdrijven dat plaatsvindt. Het beeld van Boxmeer, Cuijk en Grave komt overeen met het gemiddelde van de gehele regio.

GEMEENTEN	MISDRIJVEN [AANTAL PER 1.000 INWONERS]	GEWELDSMISDRIJVEN [AANTAL PER 1.000 INWONERS]
Boxmeer	46,2	3,3
Cuijk	49,2	5,1
Grave	42,6	4,2
Mill en Sint Hubert	34,1	2,7
Sint Anthonis	26,7	3
Bergen (L.)	34,8	3
Boekel	36,5	3,5
Gemert-Bakel	50,2	5,7
Gennep	50,3	4,9
Heumen	47,6	2,4
Landerd	40,8	3,3
Mook en Middelaar	40,3	5
Oss	68	4,9
Uden	64,1	5,3
Venray	64,2	5,5
Wijchen	47,3	4,3
Nederland	68,4	6,60

TABEL 13 Misdaadcijfers (Bron: CBS, 2015)

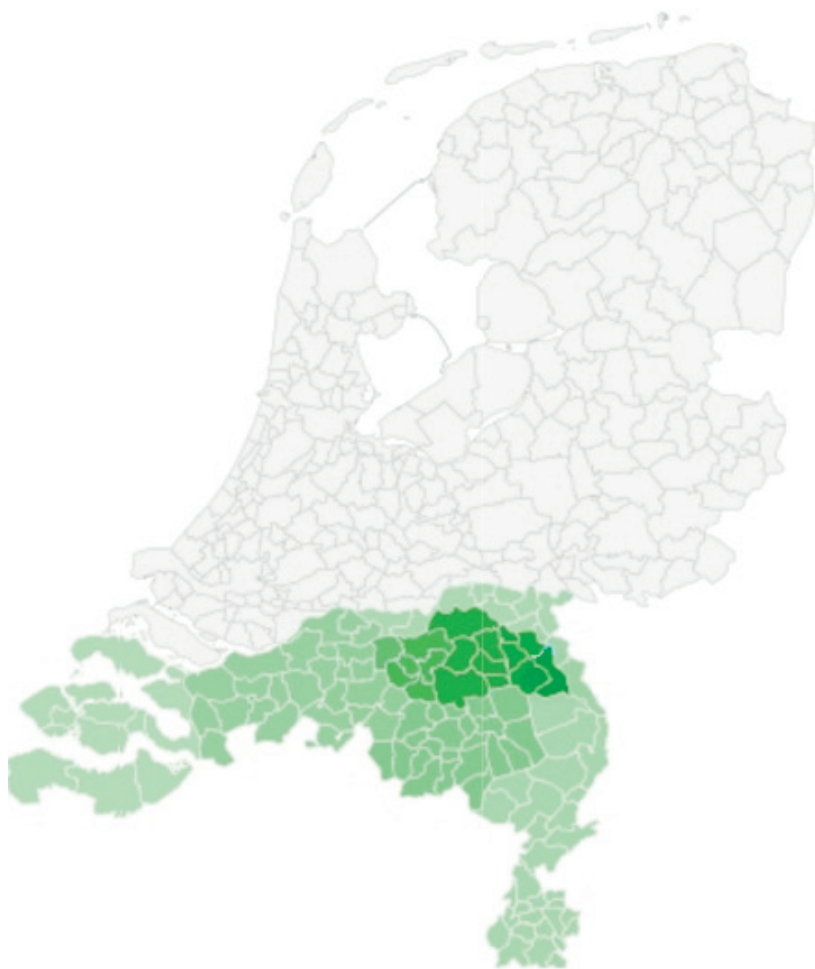
3) Opleidingsniveau laag: Dit omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Opleidingsniveau hoog: Dit omvat onderwijs op het niveau van hbo of wo. Bron: CBS, 2016

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

3.2.5 ORIËNTATIE REGIONALE SAMENWERKING

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de regionale samenwerkingsverbanden die er al zijn.



FIGUUR 5 Gemeentekaart samenwerken Land van Cuijk (Bron: Regioatlas.nl, 2017)

Focus en richting van bestaande samenwerking

Binnen het Land van Cuijk werken de vijf gemeenten op veel terreinen al samen. Zowel binnen de regio Land van Cuijk als daarbuiten bestaan er op tal van terreinen samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf beschrijven we deze samenwerkingsverbanden.

Figuur 5 maakt de samenwerkingsoriëntatie voor het Land van Cuijk grafisch inzichtelijk. De grafische weergave heeft betrekking op samenwerkingsverbanden in de volgende beleidsdomeinen: het sociaal domein (onder andere: WMO, jeugdzorg, GGD's, AWBZ, UWV, ISD's) en het fysiek domein (RUD's, handhaving, RIEC's), alsmede samenwerkingen

op bestuurlijk vlak (provincies, veiligheidsregio's, COROP-gebieden, veiligheidshuizen, MIRT-gebieden, kamers van koophandel, arrondissementen). Voor de kaart geldt dat naarmate de gemeenten donkerder van kleur zijn, er meer onderlinge samenwerkingsverbanden zijn. Het aantal samenwerkingsverbanden binnen het Land van Cuijk en tussen het Land van Cuijk en omliggende gemeenten is terug te zien in tabel 14.

LAND VAN CUIJK	
Land van Cuijk	26
Boekel	24
Uden	24
Landerd	24
Bernheze	24
Oss	24
Meierijstad	24
's Hertogenbosch	19
Sint Michielsgestel	19
Boxtel	19
Haaren	19
Vught	18
Heusden	14
Gemert-Bakel	8
Bergen (L)*	4
Mook en Middelaar*	4
Gennep*	4
Venray*	3
Heumen**	2
Wijchen**	2

* Limburgse gemeente

** Gelderlandse gemeente

TABEL 14 Aantal samenwerkingsverbanden binnen het Land van Cuijk en de omliggende gemeenten (Bron: Regioatlas.nl, 2017)

Als we kijken naar de tabel en de grafische weergave van de samenwerkingsverbanden vallen de volgende zaken op. Allereerst laat de kaart duidelijk zien dat de vijf gemeenten van het Land van Cuijk voornamelijk met elkaar samenwerken. Tegelijkertijd strekt deze oriëntatie zich uit richting het noordwesten (onder andere Landerd, Uden en Boekel) en wordt er veel samengewerkt met de steden Oss en 's-Hertogenbosch. De oriëntatie richting Eindhoven is daarentegen veel minder. Er is een duidelijke regiogrens te zien tussen het Land van Cuijk en de gemeenten die daar ten zuiden van liggen. Dit verklaart ook waarom er met gemeente Gemert-Bakel, ondanks de nabije ligging, veel minder wordt samengewerkt. Ditzelfde geldt voor de nabije gemeenten die onderdeel zijn van de provincie Limburg. Ook hier wordt nauwelijks mee samengewerkt in formele structuren, met als uitzondering de samenwerking op het gebied van passend (voortgezet) onderwijs met enkele Limburgse gemeenten. Verder zijn er veel samenwerkingsverbanden met de regio Noordoost-Brabant, op het gebied van bijvoorbeeld Jeugdzorg, AWBZ, WMO. Ook is het Land van Cuijk onderdeel van een collectief van 16 gemeenten in Brabant-Noord met betrekking tot de omgevingsdienst (ODBN). Verder is het Land van Cuijk onderdeel van de veiligheidsregio en wordt er samengewerkt met de Politie Brabant-Noord en Brandweer Brabant-Noord.

Daarnaast wordt er samengewerkt via diverse platforms. Zo is daar het platform MooiMaasvallei (voorheen: platform Noordelijke Maasvallei). In dit platform werken overheid, ondernemers, onderwijs, zorg- en woonorganisaties met elkaar samen om van de regio Land van Cuijk én Noord Limburg een nog aantrekkelijker gebied te maken om te wonen, werken en recreëren. Naast de vijf gemeenten van het Land van Cuijk zijn ook Bergen, Gennep en Mook en Middelaar aangesloten. Een ander interessant platform voor samenwerking is de Euregio,

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

waarin ook de samenwerking wordt gezocht met Duitse partners. De Euregio is een openbaar lichaam dat wordt gesubsidieerd door de EU en behelst een samenwerkingsverband tussen Nederlandse en Duitse gemeenten in het grensgebied. Circa 55 gemeenten en regionale overheden zijn hierbij aangesloten. In het werkgebied van de Euregio Rijn-Waal willen de aangesloten partners in gezamenlijkheid optrekken en de mogelijkheden voor een sterke economische en maatschappelijke ontwikkeling aangrijpen. De Euregio Rijn-Waal brengt partners bij elkaar om gezamenlijke initiatieven te starten en zo gebruik te maken van synergie effecten. Relevante partijen kunnen via dit openbaar lichaam subsidies opvragen voor initiatieven voor samenwerking (zie kader).

Tot slot vindt er ook samenwerking plaats tussen de eigen bestuurlijke- en ambtelijke organisaties. De meest vergaande vorm van samenwerking is de ambtelijke fusie tussen Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert, ook wel de CGM organisatie genoemd. Onder de vlag 'Werkorganisatie CGM' zijn de ambtelijke werkzaamheden sinds 1 januari 2014 binnen één organisatie ondergebracht. Dit is momenteel de meest vergaande samenwerkingsvorm tussen gemeenten binnen het Land van Cuijk. Tot slot heeft het Land van Cuijk sinds 1 maart 2014 één Rekenkamercommissie die alle raden van de vijf gemeenten bedient.

Recente en voorgenomen samenwerking Land van Cuijk

De wil van de vijf gemeenten om samen te werken en als partners op te trekken is expliciet gemaakt in 2011 middels het Graafs Manifest. Middels deze samenwerking willen de vijf gemeenten onder andere naar buiten kunnen treden als één samenwerkingspartner. Op basis van het manifest hebben de vijf gemeenten een strategische visie en een uitvoeringsagenda opgesteld. Uitgangspunt van de strategische visie is dat er geen nieuwe

Dynamic Borders: een initiatief Euregio Rhein- Waal

Op 26 januari 2017 zijn de partners van het INTERREG-project 'Dynamic Borders' van start gegaan. 'Dynamic Borders' is een gezamenlijk, uniek grensoverschrijdend project van de gemeenten Bergen, Boxmeer, Cuijk, Gennep, Goch en Weeze. Naast een aantal medewerkers van de deelnemende gemeenten waren ook de partners Agrobusiness Niederrhein, AgriFood Capital, Niederrhein Tourismus, Stichting Leisure Port, het Regionaal Bureau voor Toerisme (RBT) Land van Cuijk, de Hochschule Rhein-Waal, de Industriële Kring Land van Cuijk en Noord-Limburg en het Stagebureau Land van Cuijk & Noord-Limburg in Boxmeer bij de startbijeenkomst van het project. De partners willen de regio vooruithelpen door de komende vier jaar de thema's agrobusiness, stagebemiddeling en toerisme gezamenlijk, grensoverschrijdend op te pakken. Tegelijkertijd willen de partners in de landelijke projectregio tussen Nijmegen, Venlo en het Ruhrgebied in een oost-west as de middelgrote en kleine bedrijven (mkb) versterken.

Bron: euregio.org

bestuurslaag bij komt, maar dat de taken en verantwoordelijkheden onderling verdeeld worden tussen de gemeenten.

'Wij willen de kracht van het Land van Cuijk uitbreiden en versterken. Daarmee dragen we bij aan de versterking van de innovatieve, duurzame kennisregio die Brabant in Europees perspectief wil zijn, bouwen we aan recreatie en toerisme als nieuwe economische trekker en zorgen we voor een optimaal leef- en vestigingsklimaat met een reikwijdte die verder gaat dan het Land van Cuijk.'

Strategische visie LvC

3.3 TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

De historie en feiten over vandaag de dag brengen ons bij de mogelijke wereld van morgen. Wat komt er op het Land van Cuijk af? In deze paragraaf gaan we in op de verschillende trends en ontwikkelingen waar de gemeenten in het Land van Cuijk, zowel individueel als collectief, mee te maken hebben of mee te maken krijgen. Dit is van belang omdat u een duurzame keuze voor de toekomst wilt maken: een keuze die dus niet enkel gebaseerd is op de huidige stand van zaken, maar waarin u anticipeert op wat nog gaat komen. We maken hierbij onderscheid tussen (inter)nationale en regionale trends en ontwikkelingen.

3.3.1 (INTER)NATIONALE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

Demografische ontwikkelingen

Vanuit demografische analyses van onder meer de SER en het Planbureau voor de Leefomgeving wordt duidelijk dat het einde van de bevolkingsgroei in zicht komt (2035-2040). Met de afnemende groei is er tegelijk sprake van een dubbele vergrijzing (meer ouderen die gemiddeld ouder worden) en ontgroening (minder geboorten). Afgeleiden daarvan

zijn een stabilisering van de beroepsbevolking vanaf 2010 en een forse groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, ten koste van het aantal meerpersoonshuishoudens. De samenstelling van de bevolking verandert als gevolg van ontgroening, (dubbele) vergrijzing en een stabiliserende beroepsbevolking. Ruimtelijk heeft dit gevolgen voor onder meer het aantal scholen en sportverenigingen en een grotere behoefte aan woon-zorgconcepten.

Individualisering & opkomst nieuwe collectieven

In Nederland is de rolverhouding tussen overheid en samenleving aan het verschuiven. Dat gebeurt niet alleen in Nederland; in heel Europa en wereldwijd vindt deze beweging plaats. Belangrijke veranderingen zijn het steeds belangrijker worden van het individu (toegenomen opleidingsniveau, vrijheid, mogelijkheden en welvaart), de nieuwe vormen van maatschappelijke organisatie (revival van coöperaties, opkomst social media) én het toegenomen wantrouwen jegens de overheid/politiek. Deze toenemende individualisering leidt ook tot een afname van de bereidheid vrijwilligerswerk te doen. Daarnaast is de vereiste professionaliteit van vrijwilligers met de decentralisaties in de zorg toegenomen.

Verdere decentralisatie rijksbeleid

Er lijkt op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van taken na 2019 naar de lokale overheid. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat met deze trend gebroken gaat worden, noch dat decentralisaties teruggedraaid zullen worden. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval voor de komende 10 à 20 jaar, structureel en fors zwaarder zal worden en blijven.

Met de Omgevingswet, die naar de huidige verwachting begin 2019 in werking treedt, wordt een kanteling beoogd in het fysieke domein die naar waarschijnlijkheid even ingrijpend zal zijn als de

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

decentralisaties in het sociaal domein. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet stelt de gebruikers (inwoners, ondernemers) centraal. Er wordt meer ruimte gegeven aan initiatief en de procedures zijn korter. Daartoe worden regels uit verschillende wetten samengevoegd en beter op elkaar afgestemd. Er komt daarmee ruimte voor meer lokaal maatwerk. De bestuurlijke (lokale) afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving wordt vergroot en de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd. Daartoe moeten gemeenten onder meer een integrale Omgevingsvisie vaststellen die wordt vertaald in omgevingsplannen. De komst van de Omgevingswet vraagt voorbereiding en implementatie in de ambtelijke organisatie. Daarvoor zijn capaciteit, kennis en middelen nodig. Dit is enerzijds afhankelijk van het bestuurlijke ambitieniveau, anderzijds zijn er wettelijke verplichtingen en verwachtingen van inwoners en ondernemers.

Opnieuw vormgeven van de rol van de overheid

Veranderende maatschappelijke ontwikkelingen én ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur brengen een andere rol van de overheid met zich mee. De 'participatiemaatschappij' is zowel een gevolg van grotere mogelijkheden en zelfstandigheid van inwoners (mede door een hoger gemiddeld opleidingsniveau en meer welvaart), als minder geloof in maakbaarheid en afnemende financiële ruimte van de overheid. De opkomst van deze participatiesamenleving, waarbij de overheid niet langer de instantie is die alles regelt in het publieke domein, heeft gevolgen voor de gemeentelijke organisatie. Gemeenten maken steeds meer in samenspraak met andere organisaties en burgers afspraken over het besturen van dit publieke domein. Dat betekent onder meer dat de overheid steeds minder vanuit regelgeving kan opereren, maar meer moet optreden als partner.

Verandering structuur economie

Het is de verwachting dat onze economie structureel en ingrijpend zal veranderen. Innovaties als 3D printen, de alsmaar verdergaande digitalisering, de toenemende beschikbaarheid van (steeds meer) informatie en de dalende vervoerskosten leiden ertoe dat er ingrijpende veranderingen op zullen treden in de economie. Dit speelt op globaal, Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. De invloed van genoemde veranderingen op de lokale gemeenschap is in potentie zeer groot. Omvang en structuur van de arbeidsmarkt veranderen, alsook de plek van ZZP'ers op deze markt. Daarnaast neemt het belang van onderwijs toe. Transities die een relatie hebben met deze structuurverandering van de economie zijn:

- **Energietransitie en verduurzaming** – het anders omgaan met en het anders opwekken van energie, circulaire en meer bio-based economie, bewustere omgang met productie (inclusief grootschalige initiatieven) en consumptie voeding, e.d.
- **Vastgoedtransitie** – het anders denken over bouwen, verbouwen en slopen van vastgoed.
- **Zorgtransitie** – het opnieuw organiseren van de zorgbehoefte en het zorgaanbod met het oog op betaalbaarheid.
- **Mobiliteitstransitie** – een andere benadering van vervoer, de relatie tussen OV, auto, fiets en de bereikbaarheid van stad en ommeland.

Toenemend belang ICT

Digitalisering is de afgelopen twee decennia een steeds grotere rol gaan spelen in ons leven. Ook voor de gemeenten in het Land van Cuijk biedt digitalisering legio mogelijkheden, zoals innovatie in dienstverlening aan inwoners en ondernemers, het versterken van de uitvoeringskracht en het verbeteren van de samenwerking met ketenpartners (zoals binnen het sociaal of ruimtelijk domein).

In 2015 heeft de VNG in opdracht van de gemeenten de Digitale Agenda 2020 opgesteld. Door de inzet in de informatievoorziening op collectiviteit wordt lokaal maatwerk mogelijk gemaakt. Daarnaast nemen veel gemeenten ook lokaal of in regioverband initiatieven om slim gebruik te maken van de mogelijkheden van digitalisering. Ook binnen het Land van Cuijk is dit van toepassing. Zowel Sint Anthonis en Boxmeer, als de CGM gemeenten hebben al een samenwerking op het gebied van ICT. Tegelijkertijd vraagt het toenemend belang van ICT ook om hoogwaardige en specialistische kennis (bijvoorbeeld op het gebied van privacy, beveiliging en data-gestuurd werken).

Structureel aard bezuinigingen

Ofschoon het moment nadert dat de Rijksfinanciën in evenwicht zijn, is niet de verwachting dat de totale omvang van het beschikbare budget voor de overheid zal toenemen. De nieuwe financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. De recente doorrekeningen van de verkiezingsprogramma's van landelijke politieke partijen laten een overwegend forse apparaatskorting zien voor het openbaar bestuur. Bij gemeenten slaat dat neer op het gemeentefonds. Voor gemeenten betekent dit dat de huidige bezuinigingen ook structureel geborgd moeten worden. Bovendien worden de komende jaren de middelen ten behoeve van de gedecentraliseerde taken nog verder afgebouwd.

Groter belastinggebied lokale overheden

In het kader van het Belastingplan 2016 zond het kabinet een brief aan de Tweede Kamer met de bouwstenen voor een verruiming en hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Het gaat om een verschuiving van 4 miljard met ingang van 2019. Naast gevolgen voor de verdeling tussen de gemeenten, heeft dit consequenties voor het fiscale beleid en de uitvoering binnen gemeenten. Bovendien heeft het onmiskenbaar grote gevolgen voor de gemeentelijke financiën

en de afwegingen daarbinnen. Bij de verschuiving van het belastinggebied krijgen gemeenten de mogelijkheid om meer belasting te heffen. In de huidige plannen, die straks door het nieuwe kabinet worden uitgewerkt, is sprake van een (her)invoering van het gebruikersdeel OZB, en de invoering van een ingezetenenheffing. De gemeente(raad) kan binnen de marges zelf bepalen hoe de verhouding tussen deze belastingen zal zijn. Dit geldt – net als nu – in zekere mate ook voor de totale hoogte van de lokale belasting. De verschuiving geschiedt echter zonder dat de totale belasting voor de burger hoger wordt. Om dat te bereiken worden de Rijksbelastingen verlaagd. Het gemeentefonds neemt in omvang af. Het is de bedoeling dat de extra belastingruimte voor de gemeenten in mindering wordt gebracht op de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

3.3.2 REGIONALE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

Multischaligheid

Maatschappelijke problemen én oplossingen spelen steeds meer op een hoger schaalniveau dan individuele gemeenten. Dit geldt voor grote(re) en kleine gemeenten. Ook de maatschappelijke partners en het bedrijfsleven denken en opereren steeds vaker (minimaal) op regioniveau. Voor de gemeenten in het Land van Cuijk is het zaak om aan te sluiten bij deze schaal, maar tegelijkertijd het specifieke karakter te behouden van de lokale overheid die juist het verschil kan maken met maatwerk en kennis van de lokale situatie. Dat geeft de opgave om 'multischalig' te denken: gebruik maken van de voordelen van grootschaligheid én kleinschaligheid en deze slim verbinden. Daarbij is samenwerking binnen het netwerk nodig: door het voortdurend schaken op zoveel verschillende borden, is geen enkele partij in staat om geheel op zichzelf tot oplossingen te komen. Voor praktische

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

diensten ontstaat vaak zonder veel moeite een samenwerking, maar op andere terreinen is samenwerking nog wel aan discussie onderhevig.

Duurzame ontwikkeling stad en platteland

Er is sprake van een veranderend landelijk gebied. De provincie Noord-Brabant heeft daarom als speerpunt van haar beleid benoemd om een balans te zoeken tussen enerzijds het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in het landelijke gebied en anderzijds het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden aan agrarische bedrijven. Dit hangt samen met de toenemende druk op het ruimtegebruik van de ondergrond. De provincie zet daarom in op een zo optimaal mogelijk duurzaam gebruik van de ondergrond. Deze balans tussen agrarische bedrijven en het creëren van een optimale leefomgeving is een belangrijk thema voor met name de agrarische gemeente Sint Anthonis.

Daarnaast heeft Noord-Brabant net als andere provincies te maken met een veranderend klimaat. De provincie ziet daarom als opgave om de provincie klimaatbestendig te ontwikkelen. Dit zit hem onder andere in het op duurzame wijze creëren van een aantrekkelijke gezonde woon- en leefomgeving. Om dit te realiseren heeft de regio Noordoost-Brabant meerdere convenanten gesloten tussen gemeenten, organisaties en agrarische bedrijven om duurzaamheid te vergroten. Op het gebied van duurzame voedselproductie staat de regio Noordoost-Brabant bekend als koploperregio.

Urbanisatie

De trend is en blijft dat steden nog steeds aan kracht en belang winnen. De aanwezigheid van kennis- en onderwijsinstellingen, rijke voorzieningen en cultuur, een grote diversiteit aan werk-, woon- en verblijfsmilieus hebben een onverminderde aantrekkingskracht. Wereldwijd,

in Europa, in Nederland en in Brabant. Steden als 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Nijmegen profiteren daarvan.

Economische ontwikkeling

Met een economische groei van 2,0% in 2017 en een daling van de werkloosheid onder de 5% in 2017 doet Noord-Brabant het economisch gezien goed. Ook in Noordoost-Brabant blijft de economie in 2017 groeien, maar het tempo neemt af. De verwachte groei ligt met 1,7% rond het landelijk gemiddelde. De zakelijke dienstverlening is na de industrie de grootste sector in de regio, maar groeit in 2017 wat minder hard. Naar verhouding is de werkloosheid in Noordoost-Brabant laag (5,4% tegenover 6,0% landelijk). Een verdere daling naar 4,5% is voorzien. De solide economische basis met veel food gerelateerde bedrijvigheid en farmaceutische industrie bewijst zijn waarde voor Noordoost-Brabant. De investeringen die vanuit beide bedrijfstakken worden gedaan, ondersteunen de groei in 2017. Onder de naam 'Agrifood Capital' trekt de regio op het gebied van economische ontwikkeling samen op. De 19 participerende gemeenten en twee waterschappen hebben hiervoor gezamenlijk een Triple Helix opgericht. Deze Triple Helix bestaat voor 1/3e uit ondernemers, 1/3e uit (hoger) onderwijsinstellingen en voor 1/3e uit gemeentelijke vertegenwoordigers.

Regionale bestuurlijk landschap in beweging

De provincie Noord-Brabant heeft de ambitie tot de topregio's van Europa te blijven behoren. Om de uitdagingen die daarbij horen de komende jaren te kunnen aangaan en de kansen te benutten, vindt de provincie samenwerking van overheden met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstellingen van belang. Daarnaast hecht de provincie waarde aan de samenwerking tussen overheden onderling. Met deze insteek heeft de provincie aan gemeenten

gevraagd toekomstvisies op te stellen en na te denken over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Dit heeft inmiddels tot veel beweging geleid in Noord-Brabant. Zo is de gemeente Maasdonk per 1 januari 2015 opgesplitst en heringedeeld met de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch en zijn de gemeenten Veghel, Schijndel en Sint-Oedenrode per 1 januari 2017 heringedeeld tot de Meierijstad. Beweging in het bestuurlijk landschap en schaalvergroting zijn ook zichtbaar in nabij gelegen gemeenten in Noord-Limburg zoals Venlo, Venray en Horst aan de Maas, en Gelderland, bij gemeenten als Nijmegen en Wijchen. Gezien deze ontwikkelingen, maar ook ontwikkelingen elders in het land, is verdere schaalvergroting in de toekomst aannemelijk.

3.4 CONCLUSIE

Op basis van de situatieschets kunnen we een aantal zaken concluderen. Allereerst dat de trends en ontwikkelingen die spelen in het Land van Cuijk vrijwel identiek overeen komen met die van de regio. Daarnaast is de regio op meerdere onderdelen goed vergelijkbaar met de rest van Nederland.

Als we feiten en opinies combineren kunnen we concluderen dat het Land van Cuijk redelijk gemiddeld scoort op sociaaleconomisch gebied, maar dat het wel kampt met enkele uitdagingen. De belangrijkste uitdaging is dat de vergrijzing de komende jaren sterk zal toenemen. Hoewel de cijfers aantonen dat vergrijzing op dit moment binnen het Land van Cuijk geen urgent probleem is, zal het dit in de toekomst wel worden. Uit de gesprekken met de gemeenschap blijkt bovendien dat ook bij hen de vergrijzing en ontgroening, in relatie met de toenemende urbanisatie, een punt van zorg is.

De tweede uitdaging ligt op het gebied van economie en werkgelegenheid. Hoewel de cijfers op het gebied van economie en werkgelegenheid voor de ene gemeente gunstiger uitvallen dan voor de andere, blijft het creëren van meer werkgelegenheid en het ontwikkelen van een vestigingsklimaat prioriteit voor de betrokkenen.

Tot slot kan uit de vele samenwerkingsverbanden geconcludeerd worden dat het Land van Cuijk actief de samenwerking met de regio op zoekt. Deze cijfers tonen dat het Land van Cuijk wat betreft regionale samenwerking met name georiënteerd is op Noord-oost-Brabant. Wat betreft de ondernemers binnen het Land van Cuijk mag de regionale positionering alsnog verder worden uitgebouwd, waarbij een sterkere verbinding met Nijmegen wenselijk is.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



De Agenda van Het Land van Cuijk: Ambities, Opgaven en Uitdagingen

4.1 INLEIDING

Ambities, opgaven en uitdagingen zijn het uitgangspunt bij een strategische verkenning op de bestuurlijke toekomst. Het zijn namelijk deze ambities, opgaven en uitdagingen waar het Land van Cuijk, ongeacht de bestuurlijke vorm, in de toekomst mee te maken krijgt.

Ambities, opgaven en uitdagingen hebben te maken met perspectief. Niet als een vaag en abstract toekomstbeeld, maar concreet en realistisch. In het Nederlands hebben we daar een prachtig woord voor “Toekomst”, wat zoveel betekent als “datgene wat op je toe komt”.

Ambities gaan altijd over zaken die een gemeente graag wil realiseren. Het zijn dus zaken waar je van droomt. Opgaven zijn de zaken waar een gemeente iets mee moet, of ze het nu wil of niet. Uitdagingen zijn de zaken die het ingewikkeld maken om de ambities en opgaven te realiseren.

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ambities, opgaven en uitdagingen die spelen in het Land van Cuijk. Dit doen wij op basis van een uitgebreide documentstudie en op basis van gesprekken die we hebben gevoerd met de verschillende betrokkenen. Er is uitvoerig gesproken met de colleges en MT's, alsmede met ambtelijke experts op verschillende beleidsterreinen. Daarnaast hebben wij raadplegingen georganiseerd met bewoners van de vijf gemeenten, ondernemers, maatschappelijke organisaties en met jongeren. Daar waar interessante afwijkingen optraden tussen de opinies van de verschillende stakeholders, benoemen we deze expliciet. Voor de gehele raadpleging geldt overigens

	Ambities • Wat wil je graag realiseren? • Specifieke keuzes voor het Land van Cuijk
	Opgaven • Landelijke ontwikkelingen • Onvermijdelijk, geen vrije keus
	Uitdagingen • Specifieke zorgen voor Land van Cuijk • Noodzakelijk veranderingen

de kanttekening: de beelden zijn indicatief en geven kleur en smaak. Het is géén representatieve peiling van de mening van de bewoners, jongeren en ondernemers/organisaties in de vijf gemeenten.

	Blijvende leefbaarheid kernen
	Economisch krachtige regio
	Versterken regionale positie

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

4.2 RESULTATEN INVENTARISATIE AMBITIES, OPGAVEN EN UITDAGINGEN

Hoewel elke individuele gemeente haar eigen ambities, opgaven en uitdagingen kent, onderscheiden wij drie terreinen die binnen het gehele Land van Cuijk het meest dominant zijn:



In dit hoofdstuk werken wij de ambities, opgaven en uitdagingen op deze drie terreinen verder uit. In bijlage 1 worden per gemeente nog de belangrijkste ambities, opgaven en uitdagingen genoemd.

Samenvattend komen er drie hoofdelementen in de Ambities, Opgaven en Uitdagingen voor. Deze zijn:



4.3 BLIJVENDE LEEFBAARHEID KERNEN

Bevolkingskrimp, vergrijzing en ontgroening vormen een uitdaging voor de leefbaarheid in de kernen van het Land van Cuijk. Bevolkingskrimp speelt het sterkst in Sint Anthonis. De voorspelde grijze druk ligt voor alle gemeenten behalve Grave hoger dan het provinciaal en Nederlands gemiddelde, terwijl juist voor Grave de prognose groene druk laag is. Oftewel, deze opgave speelt voor het hele Land van Cuijk.

Hoewel er over het algemeen tevredenheid heerst over de leefbaarheid, worden er door bewoners ook zorgen geuit over het behouden van deze kwaliteit in de toekomst. Het belang van een gezonde bevolkingssamenstelling, het behouden van een bepaald niveau van maatschappelijke voorzieningen en activiteit, en het belang van een goede balans tussen de stad/grotere dorpen enerzijds en de kleine dorpen anderzijds, zijn daarbij vaak genoemd. Van onze respondenten hebben wij regelmatig gehoord dat de regio aantrekkelijker moet worden gemaakt, zodat mensen er graag (blijven) wonen, jongeren terugkeren na hun studie en het ook voor mensen van buiten het gebied een interessante plaats wordt om zich te vestigen.

4.3.1 INSTANDHOUDING EN DOORDACHTTE SPREIDING VOORZIENINGENNIVEAU

De leefbaarheid en het voorzieningenniveau van een gemeente is een belangrijke component in het woongeluk van de inwoners. De zelfredzaamheid van de kernen en de bereidheid om inspanningen te leveren voor de leefbaarheid van deze kernen zijn kenmerkend voor alle gemeenten binnen het Land van Cuijk. De gemeenschappen in het Land van Cuijk zijn krachtig, evenals de vele verenigingen en organisaties. Er is veel ondernemerschap en initiatief aanwezig. Door dit actief te stimuleren

en te faciliteren zouden de gemeenten als versneller kunnen optreden.

Door de toenemende vergrijzing komt dit voorzieningenniveau en daarmee de leefbaarheid onder druk te staan. Echter, de verenigingen bieden volgens sommigen ook een mogelijkheid om de “grijze kracht” die ontstaat met de toenemende vergrijzing, te verzilveren.

Voor jongeren is het voorzieningenaanbod een zeer belangrijk aandachtspunt: in het ontbreken van voor hen belangrijke voorzieningen in de nabije omgeving ligt het meest gehoorde argument om de toekomst elders te zoeken dan in het Land van Cuijk. Dit hangt nauw samen met een ander aandachtspunt, namelijk het verbeteren van de bereikbaarheid.

4.3.2 INCLUSIEVE SAMENLEVING

Organisaties uit het sociaal domein geven aan dat twee groepen in de samenleving speciale aandacht verdienen. “Nieuwe Nederlanders” die al lange tijd in het gebied wonen, worden te weinig betrokken bij de samenleving. Er is te weinig gelegenheid om te participeren en integreren. De gemeenten kunnen hier door samenwerking een krachtiger beleid op voeren. Daarnaast vormt verborgen armoede een grote opgave. De economische groei bereikt niet alle doelgroepen; dit vraagt om een extra inspanning.

4.3.3 WONEN: VOOR JONG EN OUD EN ALS IMPULS VOOR DE KERNEN

Gezien de huidige demografische ontwikkelingen en de voorspellingen naar de toekomst toe, is het van belang te investeren in een passend en duurzaam woningaanbod. Het gaat hierbij zowel om passende en betaalbare (sociale) huur- en koopwoningen voor senioren in het licht van de toenemende vergrij-

zing, als betaalbare en aantrekkelijke woningen voor jongeren om verdere ontgroening tegen te gaan. De ontwikkeling van een passend woningaanbod moet zich niet alleen concentreren in het klein verstedelijkt gebied, maar biedt juist ook een kans om de leegloop van kernen tegen te gaan en de vitaliteit van de kernen te vergroten.

4.3.4 MOBILITEIT EN BEREIKBAARHEID

Mobiliteit en bereikbaarheid is een belangrijk thema voor het versterken van de leefbaarheid en de vitaliteit van de kernen, nu en met het oog op de toekomst. Met name voor de geraadpleegde jongeren is bereikbaarheid en (openbaar) vervoer zeer belangrijk. De fysieke afstanden in de omgeving zijn vaak groot en kleine kernen zijn vaak slecht ontsloten, terwijl voor jongeren belangrijke voorzieningen als scholen en uitgaansgelegenheden vaak niet in het eigen dorp aanwezig zijn.

Opvallend is dat dit onderwerp door bewoners veel minder hoog wordt geprioriteerd, terwijl juist ook voor het groeiend aantal senioren goede (openbare) vervoersverbindingen van groot belang zijn. Bewoners en ondernemers leggen daarentegen meer de nadruk op betere ontsluiting van het gebied ten opzichte van de rest van Nederland via de weg, bijvoorbeeld door het doortrekken van de A77 richting Eindhoven. Overigens is dit een zaak waarin de provincie een nadrukkelijke rol speelt.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

4.4 EEN STERKE ECONOMIE

4.4.1 WERKGELEGENHEID: MEER BANEN

Hoewel de participatiegraad voor alle vijf gemeenten hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, zijn het aantal banen (per 1.000 inwoners) en het aantal vestigingen (per 1.000 inwoners) lager dan het landelijk gemiddelde. Dit duidt erop dat veel inwoners van het Land van Cuijk elders werken. Hoewel de werkgelegenheid in het Land van Cuijk op dit moment geen grote zorg is, wordt het gezien het hogere aandeel laag opgeleiden in de regio een belangrijk aandachtspunt naar de toekomst toe. Daarbij geldt specifiek het belang van het creëren van voldoende arbeidsaanbod voor jongeren in het licht van de demografische ontwikkelingen. Door werkgelegenheid te creëren wordt het aantrekkelijker om in de regio te wonen. Het boeien en binden van talenten is een zorg van velen en zou een belangrijk speerpunt moeten zijn. Het Land van Cuijk zou zich bijvoorbeeld (verder) kunnen ontwikkelen tot een groen, duurzaam gebied met als economische speerpunten Agrifood Capital, recreatie en toerisme en de primaire agrarische sector. Bedrijven opereren veelal niet binnen de gemeentegrenzen. Er moet dan ook een sterk (sterker dan het huidige) regionaal investeringsklimaat worden georganiseerd.

4.4.2 TRANSITIE AGRARISCHE SECTOR

Hoewel de werkgelegenheid in het Land van Cuijk is gedifferentieerd naar verschillende sectoren per gemeente, valt het algemene belang van de agrarische sector op. De regio heeft zowel een stevige producerende poot als een technisch-industriële poot en vestigt zowel kleinere als grote internationale bedrijven in deze sector. De agrarische sector is dus een belangrijke economische pijler die de gemeenten graag willen verstevigen. Behouden, innoveren en verduurzamen staan centraal in de transitie van de

agrarische sector waarbij de belangen van ondernemers samenkomen met die van de inwoners en de gezondheid van inwoners voorop staat. De gemeenten trekken hiertoe samen op met andere gemeenten in de regio onder de noemer Agrofood Capital. Volgens ondernemers en partners in de regio is er echter nog steeds onvoldoende samenhangend economisch beleid, waardoor het Land van Cuijk onvoldoende slagvaardigheid heeft op regionaal en provinciaal niveau. Het Land van Cuijk zou zich sterker kunnen positioneren op Agrofood om meer bedrijven aan te trekken en meer een voortrekkersrol in de regio kunnen spelen op thema's zoals de VAB's, mestverwerking en de energieopgave.

4.4.3 BENUTTEN TOERISTISCH POTENTIEEL

Het Land van Cuijk beschikt over een aantal aantrekkelijke troeven die het toerisme in de regio kunnen aanwakkeren. De Kraaijbergse Plassen en de verbinding met de Maas bieden veel mogelijkheden op het gebied van waterrecreatie en vestingstad Grave als een toeristische trekpleister. Ook de middeleeuwse 'heerlijkheid Boxmeer' met de geschiedenis van katholieke vrijstaat tijdens de Tachtigjarige Oorlog (en de kloosters die daardoor behouden zijn gebleven) maakt deze regio interessant voor toeristen. Verder kent de gemeente Cuijk interessante historische verbindingen naar de Romeinse tijd (terug te zien in museum Ceucum). Het toeristische potentieel wordt echter onvoldoende benut. Een van de redenen hiervoor is het ontbreken van een gedeelde agenda. In de strategische visie 2030 heeft het Land van Cuijk weliswaar de wens uitgesproken om toerisme meer in samenhang te benaderen, maar dat gebeurt op dit moment nog onvoldoende.

4.4.4 INFRASTRUCTUUR: GLASVEZEL EN OOST-WEST VERBINDING

Een goede infrastructuur is één van de belangrijkste pijlers onder een gezonde en zich telkens vernieuwende economie. Het Land van Cuijk heeft een gunstige ligging en is met meerdere vliegvelden in de buurt een kruispunt tussen belangrijke economische gebieden als Antwerpen, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht, Nijmegen, Amsterdam en Duitsland. De ondernemers zien kansen om dat beter te benutten. Met name investeringen in een beter ontwikkelde oost-west as worden gezien als een sterke stimulans voor de economie. Infrastructuur gaat daarnaast ook over ICT-verbindingen zoals glasvezel. Investeringen in beide typen infrastructuur zijn van belang voor een sterke, innovatieve economische sector.

4.5 EEN KRACHTIGE REGIONALE POSITIE

4.5.1 PROFITEREN VAN GEZAMENLIJKE KRACHT

De bovengenoemde ambities en opgaven zijn bovenlokaal van karakter en vragen erom dat de vijf gemeenten optreden als één regio, als één gemeente. Het gezamenlijk belang is veel groter dan de optelsom van de lokale belangen. Anders gezegd: het belang van de eigen gemeenschap is het meest gediend met het optreden als één Land van Cuijk. Het gaat om keuze- en optimalisatievragen. Waar staan scholen? Waar kunnen we sportvelden of culturele podia plannen? Maar het gaat ook om het kiezen van de beste plaatsen voor bedrijventerreinen en het investeren in betere verbindingen.

4.5.2 EEN STERKE SPELER

De nationale en regionale trends die betrekking hebben op een verdere decentralisatie van overheidstaken enerzijds en verschuivingen in het bestuurlijk landschap anderzijds vragen daarenboven ook om het versterken van de positie van het Land van Cuijk in de regio. Politiek-bestuurlijk is een sterke positionering noodzakelijk om de eigen belangen (van zowel de individuele gemeente als van het Land van Cuijk) in de regio, provincie, maar ook nog breder gezien richting Limburg, Gelderland en Duitsland te behartigen. Te gefragmenteerd optreden verzwakt de positie en leidt tot suboptimale oplossingen.

4.5.3 VERMARKTEN KRACHT VAN LAND VAN CUIJK

Maar ook aan de maatschappelijke kant is regionale positionering van belang. Het Land van Cuijk is in Nederland al een bekend merk, maar moet beter en krachtiger geladen worden in termen van historie, cultuur en landschappelijk karakter en de eigenheid van het gebied. Door de unique selling points van het gebied explicieter te benoemen, uit te dragen en te vermarkten wordt de aantrekkelijkheid van de regio om te wonen en werken, maar ook als vestigingsplaats voor bedrijven, versterkt.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



De agenda vertaald naar gewenste bestuurskracht

5.1 INLEIDING

Het verwezenlijken van de Land van Cuijk Agenda gaat niet automatisch. De vraagstukken zijn omvangrijk, complex en liggen niet in de invloedssfeer van één enkele gemeente. Gemeentegrens-overschrijdende oplossingen zijn dan ook geboden, waarbij door bestuur en ambtenarij krachtig wordt samengewerkt met publieke en private partners en met de gemeenschappen. De agenda van het Land van Cuijk vraagt, kortom, om een zekere mate van bestuurskracht.

In dit hoofdstuk vertalen wij de ambities, opgaven en uitdagingen zoals beschreven in hoofdstuk 4 naar de gewenste bestuurskracht. We doen dit langs het bestuurskrachtmodel. Dit model kent vier kwadranten: de gemeente als bestuur, de gemeente als organisatie, de gemeente als partner en de gemeente als gemeenschap. De kracht die een gemeente heeft op elk van deze vier kwadranten zegt iets over de mate waarin zij in staat is de gebiedsagenda van ambities, opgaven en uitdagingen te verwezenlijken.



5.2 GEWENSTE BESTUURSKRACHT

5.2.1 BLIJVENDE LEEFBAARHEID KERNEN

De leefbaarheid van de kernen vraagt op detail-niveau om sterke maatwerkoplossingen. Wat in de ene kern werkt, werkt mogelijk niet in de kern een paar kilometer verderop. De druk op leefbaarheid is ook overal anders: in de ene kern is het vraagstuk vergrijzing, in een andere ontgroening, in een andere het winkelaanbod en in weer een andere het gebrek aan sport- en culturele voorzieningen.



Tegelijkertijd vraagt het leefbaarheidsvraagstuk juist om regionale afstemming en/of coördinatie, en is het vraagstuk op de schaal van het Land van Cuijk een ander vraagstuk dan op het niveau van Oef-felt, Sint Hubert, Sint Anthonis, Grave of Cuijk. We lopen de vier aspecten van dit vraagstuk, inclusief de benodigde bestuurskracht, af:

FIGUUR 5: Bestuurskrachtmodel (Bron: Berenschot)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

- **Instandhouding en doordachte spreiding van het voorzieningenniveau** is natuurlijk sterk lokaal geaard, maar bij uitstek een vraagstuk om op regionaal niveau op te lossen. Gemeentegrenzen werken eerder belemmerend dan stimulerend om tot goede oplossingen te komen: het voorzieningenplaatje ziet er op regionaal niveau vaak anders uit dan op gemeentelijk niveau. Het vraagt om een krachtige bestuurlijke samenwerking op regionaal niveau waar het voorzieningenvraagstuk in kaart wordt gebracht en waar slimme en pragmatische oplossingen worden verzonnen. Het vraagt ook om een politieke discussie waarin het regionale perspectief prevaleert boven het lokale, waarbij de discussie zich niet toespitst op 'het zwembad in kern x, y of z', maar op 'zwemmen in het Land van Cuijk'. In onze ervaring is hiervoor nodig dat deze belangenafwegingen bindend op regionaal niveau gemaakt worden, anders zal het lokale belang vrijwel altijd als stok in het regionale wiel steken. Tot slot vraagt het een krachtige positie als partner, vooral publiek-privaat: als organisator van en goede gesprekspartner in het regionale gesprek tussen alle aanbieders in het Land van Cuijk.
- Het creëren van een **inclusieve samenleving** vraagt om krachtige interventies op zowel lokale als regionale schaal. Maatwerk op het niveau van het dorp of de wijk zou daarbij hand in hand moeten gaan met regionaal beleid op het gebied van participatie en integratie (om de groep 'Nieuwe Nederlanders' ook echt deel te laten uitmaken van het Land van Cuijk) en op het gebied van verborgen armoede. Het vraagstuk houdt nauw verband met het sociaal domein, onderwijs en economie; allen domeinen die gemeentegrens-overstijgend worden opgepakt.
- Het vraagstuk van een **goed en passend woningaanbod voor alle doelgroepen** is bij uitstek een vraagstuk voor de regionale schaal. Investerings- en aansluiting bij marktontwikkelingen worden makkelijker en er is een integraal beeld op de ontwikkeling van de gehele regio. Ook is de schaal Land van Cuijk een sterkere partij naar de markt, met corporaties en ontwikkelaars. Qua kracht vraagt dit een politiek en maatschappelijk gedragen woonvisie met ontwikkelrichtingen voor de komende jaren. Een krachtig bestuur heeft dit uit te voeren, met goede en gelijkwaardige banden met corporaties en ontwikkelaars. Dat vraagt ook een krachtige organisatie die kwalitatief haar mannetje staat op een zwaar en weerbarstig dossier. Een organisatie ook die integraal op Land van Cuijkse schaal kan werken/denken/afstemmen/handelen.
- Tot slot is **mobiliteit en bereikbaarheid** bij uitstek een regionaal vraagstuk. Hierbij is voor het partnerschap van bestuurskracht belangrijk: de positie van het Land van Cuijk ten opzichte van de provincie Noord-Brabant, buurprovincies Limburg en Gelderland, het Rijk van Nijmegen, regio Noordoost-Brabant en regio Noord-Limburg. De kracht als partner wordt in sterke mate ingekleurd door de kracht van het bestuur. Regionale politieke stellingname en een krachtige organisatie zijn ook zeker van belang, maar de kern ligt in het samenspel tussen de kracht van het bestuur en het partnerschap.

5.2.2 EEN STERKE ECONOMIE

Hoewel de economische ontwikkelrichting niet voor alle gebieden binnen het Land van Cuijk exact gelijk is (de economie verschilt op onderdelen per sub-regio), zijn er vier overkoepelende opgaven te benoemen. Daarbinnen is de kracht van de ondernemers en bedrijven (inclusief aanverwante organisaties) de hoofdmotor van ontwikkeling, maar de overheid kan een krachtige rol spelen vanuit ondersteuning, profilering, stimulerend, regulering en verbinding. We lopen de vier opgaven achtereenvolgens af.

- **Werkgelegenheid** – De opgave is om te zorgen voor voldoende werk, passend bij het opleidingsniveau van de inwoners van de regio en aantrekkelijk genoeg om jongeren te behouden. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, de opkomst van zzp-functies en regionale economische ontwikkelingen zoals Agrifood Capital zijn daarop van invloed. Het vraagt vooral een krachtig bestuur en een krachtige organisatie om op dit punt vaart te kunnen maken. De organisatie moet een goede sparringpartner zijn voor ondernemers, snel kunnen schakelen en vroeg kansen signaleren. De bestuurders moeten zowel in regionale als in bovenregionale gremia krachtig op kunnen komen voor de regionale belangen van het Land van Cuijk.
- **Transitie agrarische sector** – De agrarische sector is groot in het Land van Cuijk (zowel primair als secundair) en staat voor ingrijpende veranderingen en ontwikkelingen. Het kunnen blijven bedienen van deze sector, die gaat van de lokale agrarische ondernemer tot multinational, vraagt om een snelle, kennisintensieve overheidsorganisatie die los denkt en kijkt van lokale belangen. Snel veranderende regelgeving, snel bewegende
- internationale markten, krachtige bovenregionale ontwikkelingen (voornamelijk Agrifood Capital) en innovaties binnen de sector vragen om ontwikkelruimte voor ondernemers, waarbij de overheid ook dient te bewaken dat de balans met de leefbaarheid goed geborgd blijft.
- **Toerisme** – Hoewel er potentie ligt, wordt die op dit moment niet optimaal benut. Vanuit economisch ontwikkelperspectief (evenals wellicht vanuit leefbaarheid en draagvlak voor voorzieningen) is toerisme en recreatie een interessante ontwikkelrichting. Dit vraagt primair om een gedragen regionale politieke visie over de wenselijkheid en invulling hiervan, in combinatie met krachtig bestuurlijk en ambtelijk bouwen aan een scherper profiel. Uiteindelijk geldt, zoals voor het gehele economische domein, dat de ontwikkeling afhangt van ondernemers en bedrijven. Maar de beïnvloedingsruimte van de overheid, zeker op het terrein van toerisme, is groot.
- **Infrastructuur** – De oost-westoriëntatie is een belangrijke verbinding voor het Land van Cuijk. Daar wordt, nu al langjarig, onvoldoende vaart op gemaakt, vooral omdat geen bestuurlijke/politieke knopen worden doorgehakt. Op het vlak van digitale infrastructuur wordt onder het project glasvezel wél vaart gemaakt, als een van de twaalf strategische projecten.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



5.2.3 EEN KRACHTIGE REGIONALE POSITIE

Het **versterken van de regionale positie** is een kernopgave. Hij speelt op meerdere assen en relaties: de relatie naar de regio Noordoost-Brabant, naar de omliggende regio's in Limburg en Gelderland, naar de provincie, naar het Rijk, naar private partijen zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en ketenorganisaties. In toenemende mate doen zij zaken met 'het Land van Cuijk', hoewel het Land van Cuijk dat zelf nog lang niet altijd op die wijze weet te organiseren. Dit leidt tot suboptimale en inefficiënte oplossingen (zo geven deze partners nadrukkelijk en in de breedte aan). Het is primair een politiek en bestuurlijke opgave om als één Land van Cuijk te acteren. Goede ambtelijke ondersteuning helpt, ingegeven vanuit het regionale belang. Maar politiek/bestuur is het startpunt, vanwaar de positie als partner wordt versterkt. Het vraagt ook om consequent handelen, transparantie in belangen en overwegingen, grootmoedig optreden en goed relatiemanagement.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage





Huidige situatie: Financiële posities vijf gemeenten

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven wij een beeld van de financiële situatie van de vijf gemeenten aan de hand van een aantal kengetallen en parameters.

6.2 TWEE PIJLERS VOOR DE BEOORDELING HUIDIGE SITUATIE: BESTUURSKRACHT EN FINANCIËLE SITUATIE

Voordat we kijken naar de best passende vorm van samenwerking voor de toekomst, moeten we de huidige situatie in de vijf gemeenten scherp in beeld hebben. We zijn daarbij primair op zoek naar een antwoord op de vraag of de gemeenten nu voldoende functioneren, of dat er gemeenten zijn die ‘door het ijs zakken’. Is er aanleiding voor ingrijpen in het hier en nu? We beantwoorden die vraag langs twee inhoudelijke lijnen:

- Is de financiële positie van de gemeenten voldoende solide? Nu, maar ook in de komende vijf tot tien jaar, indien er geen veranderingen worden aangebracht in beleid, organisatie en besturing (ceteris paribus).
- Kunnen de vijf gemeenten hun taken aan? Nu, maar ook in de komende vijf tot tien jaar, indien er geen veranderingen worden aangebracht in beleid, organisatie en besturing (ceteris paribus).

Deze defensieve benadering van bestuurskracht vormt niet de essentie van het onderzoek. De toetsing is daarom niet uitputtend, maar moet desalniettemin een goed beeld geven. De essentie van het onderzoek is: “wat is de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk?”. Een veel offensievere vraag, die gericht is op welke samenwerkingsvormen het meeste waarde genereren voor de gemeenschappen en het gebied van het Land van Cuijk. In de hoofdstukken 8 tot en met 11 staat deze vraag centraal. Maar om deze vraag goed te kunnen beantwoorden, hebben we wel gevoel nodig voor de startpositie van de vijf gemeenten en de regio Land van Cuijk als geheel. In dit hoofdstuk belichten we de financiële posities van de vijf gemeenten. In hoofdstuk 7 belichten we de bestuurskracht van de vijf gemeenten en van de regio Land van Cuijk. Op basis van deze gegevens concluderen we aan het eind van hoofdstuk 7 hoe het zit met de urgentie om te bewegen: geeft de startpositie van de individuele gemeenten en van de regio directe aanleiding tot ingrijpen?

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

6.3 TOELICHTING OP ASPECTEN FINANCIËLE POSITIE

Om meer inzicht te krijgen in de huidige financiële positie van de vijf gemeenten, is van elke gemeente een ‘financiële foto’ gemaakt. Deze foto bestaat uit een analyse van de financiële kengetallen in de periode 2010-2015⁴; een periode waarin de kredietcrisis in volle omvang neerdaalde op de Nederlandse gemeenten. Dat deze periode op de financiële positie van de meeste gemeenten in het Land van Cuijk een negatieve impact heeft gehad, wordt zichtbaar aan de hand van financiële kengetallen.

De opzet van dit financiële deelonderzoek is gebaseerd op de handreiking Houdbare Gemeentefinanciën (VNG, 2013) en presenteert de financiële kengetallen die de gemeenten verplicht zijn op te nemen in hun begroting en jaarverslag. De gepresenteerde cijfers zijn onttrokken aan openbare databronnen. Validatie op deze cijfers heeft daarom niet plaatsgevonden.

In onderstaande tabel geven we, op basis van de VNG Handleiding, bij elk kengetal een korte uitleg. Ook benoemen we de gebruikte richtlijnen per kengetal.

Kengetal	Toelichting op kengetal
Netto schuldquote gecorrigeerd voor leningen	<i>Dit cijfer geeft inzicht in de schuldenlast ten opzichte van de inkomsten. Het geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie drukken.</i> Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen en geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. Een hoge netto schuldquote hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Of dat het geval is valt niet direct af te leiden uit de netto schuldquote zelf, maar hangt af van meerdere factoren. Zo kan een hoge schuld worden veroorzaakt doordat er leningen zijn afgesloten en die gelden vervolgens worden doorgeleend aan bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, die op hun beurt weer jaarlijks aflossen. In dat geval hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn. Voor de netto schuldquote hanteert de VNG de volgende richtlijnen: Groen: netto schuldquote < 100% Oranje: netto schuldquote < 130% Rood: netto schuldquote > 130%

TABEL 15: Financiële positie (Bron: VNG)

Kengetal	Toelichting op kengetal			
Solvabiliteitsratio	<i>De solvabiliteitsratio geeft aan in welke mate de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen.</i> Indien er sprake is van een forse schuld én veel eigen vermogen (het totaal van de algemene en de bestemmingsreserves), hoeft een hoge schuld geen probleem te zijn voor de financiële positie. Daar is bijvoorbeeld sprake van indien een lening is aangegaan omdat het eigen vermogen niet liquide is (omdat het vast zit in bijvoorbeeld een gemeentehuis of dat er andere investeringen mee zijn gefinancierd). Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de provincie of gemeente. De mate van weerbaarheid geeft, in combinatie met de andere kengetallen, een indicatie over de financiële positie van de gemeente. Voor de solvabiliteitsratio hanteert de VNG de volgende richtlijnen: <table><tr><td>Groen: solvabiliteitsratio: $\geq 30\%$</td></tr><tr><td>Oranje: solvabiliteitsratio: $<30 \%$</td></tr><tr><td>Rood: solvabiliteitsratio: $<20\%$</td></tr></table>	Groen: solvabiliteitsratio: $\geq 30\%$	Oranje: solvabiliteitsratio: $<30 \%$	Rood: solvabiliteitsratio: $<20\%$
Groen: solvabiliteitsratio: $\geq 30\%$				
Oranje: solvabiliteitsratio: $<30 \%$				
Rood: solvabiliteitsratio: $<20\%$				
Grondexploitatie	<i>De grondexploitatie geeft aan hoe groot de waarde van de grond is ten opzichte van de totale geraamde baten.</i> De afgelopen jaren is gebleken dat grondexploitaties een forse impact kunnen hebben op de financiële positie van een gemeente. Indien gemeenten leningen hebben afgesloten om grond te kopen voor een (toekomstige) woningbouwproject, hebben zij een schuld. Bij de beoordeling van een dergelijke schuld is het van belang om te weten of deze schuld kan worden afgelost wanneer het project wordt uitgevoerd. Van de opbrengst van de verkochte gronden kan immers de schuld worden afgelost. Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grond tegen de prijs van landbouwgrond is aangekocht, loopt de gemeente een relatief gering risico. Het is dus belangrijk om te kunnen beoordelen of er een reële verwachting is of grondexploitatie kan bijdragen aan de verlaging van de schuld. Staat de grond tegen een te hoge waarde op de balans en moet die worden afgewaardeerd, dan leidt dit tot een lager eigen vermogen en dus een lagere solvabiliteitsratio. Voor de grondexploitatie hanteert de VNG de volgende richtlijn: <table><tr><td>Een grondexploitatie $\geq 10\%$ wordt beschouwd als kwetsbaar</td></tr></table>	Een grondexploitatie $\geq 10\%$ wordt beschouwd als kwetsbaar		
Een grondexploitatie $\geq 10\%$ wordt beschouwd als kwetsbaar				

4) Tijdens het opstellen van de rapportage waren de vastgestelde jaarcijfers van 2016 nog niet voor alle gemeenten openbaar toegankelijk. Daarom zijn cijfers gebruikt die voor alle gemeenten openbaar toegankelijk waren. Dit betreft de periode 2010-2015.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



Kengetal	Toelichting op kengetal			
Belastingcapaciteit	<i>Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde.</i> Dit cijfer geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De onroerende zaakbelasting (OZB) is voor gemeenten de belangrijkste eigen belastinginkomst. De belastingcapaciteit geeft inzicht in de mate waarin een financiële tegenvaller in het volgende begrotingsjaar kan worden opgevangen, of de mate waarin er ruimte is voor nieuw beleid. Om deze ruimte weer te kunnen geven is een ijkpunt nodig. In dit geval landelijk gemiddelde belastingtarieven. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt). De mate waarin bij een tegenvaller kan worden bijgestuurd, wordt ook wel de wendbaarheid van de begroting genoemd. Wanneer een gemeente te maken heeft met een hoge schuld, de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten en de woonlasten al relatief hoog zijn, dan is er minder ruimte om te kunnen bijsturen. Voor de belastingcapaciteit hanteert de VNG de volgende richtlijnen: <table><tr><td>Groen: een ongebruikte belastingcapaciteit > 20%</td></tr><tr><td>Oranje: een ongebruikte belastingcapaciteit 0% tot 20%</td></tr><tr><td>Rood: een ongebruikte belastingcapaciteit < dan 0%</td></tr></table>	Groen: een ongebruikte belastingcapaciteit > 20%	Oranje: een ongebruikte belastingcapaciteit 0% tot 20%	Rood: een ongebruikte belastingcapaciteit < dan 0%
Groen: een ongebruikte belastingcapaciteit > 20%				
Oranje: een ongebruikte belastingcapaciteit 0% tot 20%				
Rood: een ongebruikte belastingcapaciteit < dan 0%				
Structurele exploitatieruimte	<i>Dit cijfer geeft een indicatie welke structurele ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen.</i> Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de opbrengsten uit de OZB. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. De structurele baten en structurele lasten worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten (waaronder de rente en aflossing van een lening) te dekken. Voor de structurele exploitatieruimte hanteert de VNG de volgende richtlijnen: <table><tr><td>Groen: structurele exploitatieruimte > 0,6%</td></tr><tr><td>Oranje: structurele exploitatieruimte 0% tot 0,6%</td></tr><tr><td>Rood: structurele exploitatieruimte < dan 0%</td></tr></table>	Groen: structurele exploitatieruimte > 0,6%	Oranje: structurele exploitatieruimte 0% tot 0,6%	Rood: structurele exploitatieruimte < dan 0%
Groen: structurele exploitatieruimte > 0,6%				
Oranje: structurele exploitatieruimte 0% tot 0,6%				
Rood: structurele exploitatieruimte < dan 0%				
Lasten per inwoner	<i>Dit getal geeft de totale lasten van een gemeente gedeeld door het totale aantal inwoners weer.</i>			

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

6.4 FINANCIËLE SITUATIE BOXMEER

De financiële positie van Boxmeer is in de periode 2010-2015 verslechterd. Dit komt tot uitdrukking in onder andere het volgende:

- Het eigen vermogen is in de periode 2010-2015 met 5.7 miljoen afgenomen. Dit is een daling van 13% (Tabel 16).
- De daling van het eigen vermogen wordt ook zichtbaar in de solvabiliteit. Waar in 2010 nog 32,11% van de gemeentelijke bezittingen werd gefinancierd met eigen vermogen c.q. niet was belast met vreemd vermogen, was dit in 2015 nog maar 25%. Een solvabiliteitspercentage van 30% wordt landelijk als ondergrens gezien.
- De netto schuldquote is toegenomen. Waar deze in 2010 nog 116,87% bedroeg, is deze opgelopen naar 137% in 2015. De VNG hanteert de richtlijn dat een netto schuldquote boven de 130% onvoldoende is. De stijgende netto schuldquote heeft hiermee de ondergrens van de landelijk gehanteerde norm overschreden (Tabel 17).
- De structurele exploitatieruimte (het verschil tussen de structurele lasten en inkomsten) is met 3% wel voldoende.

BOXMEER	2010	2011	2012	2013	2015
Eigen vermogen (X €1.000)	42 381	40 886	39 716	38 544	36 635
Totaal vaste passiva (X €1.000)	112 181	106 053	124 481	117 717	130 871

TABEL 16 Verloop eigen vermogen Boxmeer (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

BOXMEER	2010	2011	2012	2013	2015
Netto schuldquote	116,87%	84,43%	137,65%	132%	137%
Solvabiliteit	32,11%	31,43%	27,54%	25%	25%
Grondexploitatie	65,38%	42,90%	69,83%	68%	65,0%
Belastingcapaciteit					
Structurele exploitatieruimte				3%	3%
Last per inwoner	N/B	€ 2.102	€ 2.181	€ 2.202	N/B

TABEL 17 Financiële kengetallen Boxmeer (Bron CBS, 2015 en VNG, 2015)

6.5 FINANCIËLE SITUATIE CUIJK

De financiële positie van Cuijk was in 2015 verslechterd t.o.v. 2010. Dit komt tot uiting in de volgende cijfers:

- De gecorrigeerde netto schuldquote is in de periode 2010-2015 gestegen van 17,97% in 2010 tot 78% in 2015. Een netto schuldquote van 78% is volgens landelijk gehanteerde richtlijnen nog steeds voldoende (Tabel 18).
- Het eigen vermogen is in de periode 2010-2015 redelijk constant gebleven. Doordat het totale vermogen wel gestegen is, heeft dit consequenties voor de solvabiliteit van Cuijk. Waar in 2010 de solvabiliteit nog 55,29% bedroeg, was dit percentage in 2015 nog maar 27%. De dalende solvabiliteitsratio bereikt daarmee de ondergrens van de landelijke gehanteerde norm.
- Daarnaast zien wij een aanzienlijke stijging in het kengetal voor grondexploitatie. De grondexploitatie is gestegen van -2,71% in 2010 naar 39,8% in 2015. De financiële risico's die de gemeente loopt over de boekwaarde van de gronden zijn groter geworden.
- Met een belastingcapaciteitspercentage van 62% hanteert Cuijk een lage belastingdruk voor haar burgers. Dit betekent dat Cuijk nog voldoende ruimte heeft om haar belastinginkomsten te vergroten.

CUIJK	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Netto schuldquote	17,97%	15,75%	28,89%	55,03%	87%	78%
Solvabiliteit	55,29%	59,77%	56,26%	44,52%	34%	27%
Grondexploitatie	-2,71%	8,26%	14,79%	23,13%	45%	39,8%
Belastingcapaciteit	N/B	N/B	N/B	N/B	63%	62%
Structurele exploitatieruimte					4%	1,40%
Last per inwoner	N/B	€ 3.150	€ 2.750	€ 2.538	€ 2.626	N/B

TABEL 18 Financiële kengetallen Cuijk (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

CUIJK	2010	2011	2012	2013	2014
Eigen vermogen (X €1.000)	39 713	49 036	49 185	44 425	39 330
Totaal vaste passiva (X €1.000)	64 050	72 976	71 988	81 850	81 745

TABEL 19 Verloop eigen vermogen Cuijk (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

6.6 FINANCIËLE SITUATIE GRAVE

De financiële situatie van Grave is in de periode 2010-2015 licht achteruit gegaan. Desondanks voldoet de gemeente nog aan de landelijke richtlijnen die gesteld worden aan gemeentelijke financiën (Tabellen 20 en 21). Hieronder volgen enkele bevindingen:

- Het eigen vermogen is in de periode 2010-2015 redelijk constant gebleven.
- De netto schuldquote is over de periode 2010-2015 gestegen: van -15,66% in 2010 naar 35% in 2015. De stijging van de netto schuldquote zien we ook terug in de solvabiliteit. Waar in 2010 nog 51,08% van de gemeentelijke bezittingen werd gefinancierd met eigen vermogen, was dit percentage in 2015 teruggelopen tot 43%. Desondanks voldoet Grave wat betreft zowel de solvabiliteit als de netto schuldquote aan de landelijke richtlijnen (Tabel 20).

GRAVE	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Netto schuldquote	-15,66%	-12,50%	-34,62%	-18,72%	26%	35%
Solvabiliteit	51,08%	48,36%	54,91%	48,96%	51%	43%
Grondexploitatie	-2,70%	-0,24%	0,33%	0,45%	1,3%	10,0%
Belastingcapaciteit					-7,40%	12,40%
Structurele exploitatieruimte	N/B	N/B	N/B	N/B	24%	22%
Last per inwoner	N/B	€ 2.034	€ 1.902	€ 1.801	€ 1.772	N/B

TABEL 20 Financiële kengetallen Grave (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

GRAVE	2010	2011	2012	2013	2014
Eigen vermogen (X €1.000)	24 501	23 607	22 676	22 148	26 354
Totaal vaste passiva (X €1.000)	41 923	42 003	35 496	40 734	44 555

TABEL 21 Verloop eigen vermogen Grave (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

6.7 FINANCIËLE SITUATIE MILL EN SINT HUBERT

De financiële positie van Mill en Sint Hubert is de afgelopen jaren licht verslechterd. Als we in samenhang kijken naar de financiële kengetallen, voldoet Mill en Sint Hubert aan de landelijk gestelde normen (Tabellen 22 en 23).

- Het eigen vermogen is in de periode 2010-2015 afgenomen met bijna 3 miljoen. Dit is een daling van bijna 17%.
- De onbenutte belastingcapaciteit is volgens de landelijk gehanteerde richtlijnen beperkt (6% in 2015). De gemiddelde woonlasten liggen in Mill en Sint Hubert boven het landelijk gemiddelde en daarmee is er nog maar weinig ruimte om de belastinginkomsten te vergroten.
- De netto schuldquote is in de periode 2010-2015 gestegen van 18,78% in 2010 naar 42,3% in 2015. De consequenties hiervan worden ook zichtbaar in de solvabiliteit. Deze is in 2015 nog maar 39%, terwijl de solvabiliteit in 2010 nog 69,68% bedroeg. Desondanks liggen beide kengetallen nog boven de opgestelde richtlijnen.

MILL EN SINT HUBERT	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Netto schuldquote	-15,42%	7,75%	28,83%	57,87%	45%	62%
Solvabiliteit	69,68%	52,81%	46,73%	47,31%	47%	39%
Grondexploitatie	12,38%	14,41%	19,54%	0,46%	0,5%	0,3%
Belastingcapaciteit					9,30%	1,50%
Structurele exploitatieruimte	N/B	N/B	N/B	N/B	8%	6%
Last per inwoner	N/B	€ 2.028	€ 2.185	€ 2.117	€ 2.111	N/B

TABEL 22 Financiële kengetallen Mill en Sint Hubert (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

MILL EN SINT HUBERT	2010	2011	2012	2013	2014
Eigen vermogen (X €1.000)	18 261	19 380	18 132	16 629	15 175
Totaal vaste passiva (X €1.000)	24 857	26 117	30 671	29 127	28 801

TABEL 23 Verloop eigen vermogen Mill en Sint Hubert (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

6.8 FINANCIËLE SITUATIE SINT ANTHONIS

De financiële positie van Sint Anthonis is sterk. De financiële kengetallen voldoen ruim aan de landelijk gehanteerde richtlijnen. Dit is terug te zien in de volgende cijfers (Tabellen 24 en 25):

- De netto schuldquote is in de periode 2010-2015 sterk afgenomen, en is sinds 2014 zelfs negatief (-2%). Dit zorgt voor een zeer gunstige financiële uitgangspositie.
- Overeenkomstig de netto schuldquote, is ook de solvabiliteit gestegen tot een goed niveau. De solvabiliteit bedroeg in 2015 67%.
- De grondexploitatie is in de periode 2010-2015 sterk gedaald. Waar deze in 2010 nog 39,82% bedroeg, is deze in 2015 gedaald naar 6,8%. De financiële risico's die de gemeente loopt over de boekwaarde van de gronden is hierdoor sterk verminderd.
- De structurele exploitatieruime is ruim voldoende.

SINT ANTHONIS	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Netto schuldquote	12,86%	7,17%	12,38%	6,68%	0,9%	-2%
Solvabiliteit	59,16%	59,48%	60,32%	58,43%	58%	67%
Grondexploitatie	39,82%	25,74%	18,03%	13,46%	8,9%	6,8%
Belastingcapaciteit					3%	5,20%
Structurele exploitatieruimte	N/B	N/B	N/B	N/B	109%	107%
Last per inwoner	N/B	€ 2.813	€ 2.307	€ 2.400	€ 2.270	N/B

TABEL 24 Financiële kengetallen Sint Anthonis (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)

SINT ANTHONIS	2010	2011	2012	2013	2014
Eigen vermogen (X €1.000)	31 411	29 679	27 482	25 476	24 754
Totaal vaste passiva (X €1.000)	49 635	46 692	42 817	40 883	39 887

TABEL 25 Verloop eigen vermogen Sint Anthonis (Bron: CBS, 2015 en VNG, 2015)



Huidige situatie: Beelden van Bestuurskracht en Urgentie per gemeente

7.1 INLEIDING

Iets is goed of minder goed, waardevol of minder waardevol. Dagelijks geven wij met elkaar waarderdingen aan allerlei zaken en omstandigheden. Die waardering is afhankelijk van ons perspectief. Een perspectief dat mede wordt bepaald door onze positie, onze belangen, onze angsten of ons opportunisme.

Het is van belang stil te staan bij de huidige bestuurskracht van de vijf gemeenten en van het Land van Cuijk als geheel. Immers, mocht blijken dat de startsituatie directe aanleiding geeft tot ingrijpen, dan kleurt dat het toekomstperspectief voor die gemeente en wellicht ook de regio anders in. De vrijheidsgraden in scenario's en keuzes zijn vanzelfsprekend beperkter indien er een dringende situatie is die bij één of meer gemeenten die vraagt om onmiddellijke actie.

In dit hoofdstuk schetsen wij eerst wat onze beelden bij de huidige bestuurskracht van de 5 gemeenten zijn. Daarna gaan we in op de huidige bestuurskracht van de regio Land van Cuijk. Tot slot concluderen we of het nodig is om in beweging te komen, gezien ons perspectief op de bestuurskracht. Met andere woorden: is er urgentie?

7.2 BEELDEN HUIDIGE BESTUURSKRACHT PER GEMEENTE

Het beeld van de huidige bestuurskracht van de vijf gemeenten is gebaseerd op onze eigen waarnemingen, deskresearch (feiten/rapportages/documenten), vele gesprekken met stakeholders (intern en extern), de financiële analyse en de nadere analyses van de ambtelijke organisaties (benchmarks). We volstaan in deze hoofd-rapportage met een bondige en inzichtelijke samenvatting van het beeld per gemeente. Daarbij lopen wij telkens de belangrijkste aspecten van bestuurskracht, te weten:

Elementen van bestuurskracht:

1. kracht van het bestuur
2. kracht van de organisatie
3. kracht als partner
4. kracht van de gemeenschap

Elementen die de bestuurskracht in perspectief plaatsen:

5. afhankelijkheid van de regio
6. financiële positie
7. verwachtingen voor de komende 5 tot 10 jaar
8. optimalisatiemogelijkheden

Samenvattend en concluderend:

9. de urgentie voor deze gemeente

Het volledige beeld per gemeente en voor het Land van Cuijk als geheel is opgenomen in bijlage 3.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



Eigen bestuurskrachtonderzoek Grave

De gemeente heeft voorafgaand aan dit onderzoek een eigen bestuurskrachtonderzoek laten uitvoeren door Partners + Pröpper. De resultaten van dit onderzoek zijn in de eerste fase van het onderzoek over de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking beschikbaar gekomen.

Partners + Pröpper vermeldt in haar rapport de strekking van het onderzoek in de volgende zinsnedes:

“In dit bestuurskrachtonderzoek kijken we in de eerste plaats of de gemeente Grave de opgaven waar de gemeente voor staat realiseert: wat zijn de resultaten? Daarnaast kijken we naar de belangrijkste oorzaken waarom dat wel of niet lukt: wat zijn de bestuurlijke voorwaarden die stimulerend of juist belemmerend werken? Dit zonder vermenging met het vervolgproces wat zich richt op keuzes omtrent zelfstandigheid, samenwerking en herindeling. Dat laatste valt buiten de reikwijdte van het bestuurskrachtonderzoek.

Wat betreft de beoordeling van de huidige bestuurskracht kijken we naar de periode 2012 tot en met 2016.”

Berenschot heeft het onderzoek en de resultaten van Partners + Pröpper serieus genomen en gebruikt voor de bepaling van de in dit hoofdstuk beschreven beoordeling van de bestuurskracht. Is er in het hier en nu reeds een dermate grote urgentie dat ingrijpen noodzakelijk is.

De bevindingen van Berenschot over de huidige situatie liggen in lijn met de bevindingen van Partners + Pröpper.

Conclusie Partners + Pröpper over bestuurskracht Grave

i) De huidige bestuurskracht van de gemeente Grave is voldoende – dat geldt voor de realisatie van maatschappelijke opgaven en de bestuurlijke voorwaarden.

(ii) Afhankelijk van de opgave zijn er zeer grote verschillen. De bovengrens aan bestuurskracht is goed. De ondergrens is onvoldoende. Ook dit geldt voor de realisatie van maatschappelijke opgaven en voor de invulling van bestuurlijke voorwaarden.

(iii) In de gemeente Grave is de afgelopen 3 jaar zichtbaar gewerkt aan het verbeteren van de bestuurskracht – dit heeft resultaten opgeleverd en er is een stijgende lijn in de ontwikkeling van bestuurskracht waarneembaar.

(iv) De in de toekomst benodigde bestuurskracht neemt toe – als gevolg van een groot aantal ontwikkelingen. De huidige bestuurskracht moet verder groeien. Deze groei moet gepaard gaan met een niveausprong. Deze sprong is nodig voor alle gemeenten in Nederland en dus ook voor Grave.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

	HUIDIGE BESTUURSKRACHT IN BEELD		
	BESTUUR/POLITIEK: +/- - Heldere en bekende agenda - Constructieve samenwerking intern tussen bestuur / politiek - Sterke regionale afhankelijkheid voor economische agenda, kan daarin onvoldoende krachtig optreden	AFHANKELIJKHEID REGIO - Regionale afhankelijkheid op het gebied van economie (Agrifood Capital) en sociaal domein - Boxmeer is werkgever voor de regio LVC. - Veel verwevenheid op terrein van economie met omliggende gemeenten (banen versus goede werknemers)	
	ORGANISATIE: + - Gegeven omvang kwalitatief goed - Voldoende in staat burgers en bestuur te bedienen - Redelijk betaalbaar, iets aan dure kant i.r.t. referentiegemeenten - Valkuil: overmoed	FINANCIËLE POSITIE - Net voldoende, maar bijzonder kwetsbaar - Financiële mogelijkheden om tegenvallers op te vangen of te investeren (heel) beperkt - Vooral kwetsbaar qua solvabiliteit en netto schuldquote: onder landelijke normen	
	PARTNER: +/- - Kritisch beeld vanuit de regio, wel erkenning voor kwaliteit, aandacht voor regionale positie en kracht - Publiek-privaat samenwerking: Boxmeer is een zichtbare partner, maar kwalitatief niet altijd aan de maat. Ondernemers vinden schaa sprong gewenst	KOMENDE 5-10 JAAR Verwachting is dat bestuurskracht lokaal voldoende zal blijven, maar gemeente zal geen meerwaarde kunnen leveren in de regio. Heeft consequenties voor economie. Financiën is serieuze kwetsbaarheid, bij forse tegenvallers verandert perspectief meteen.	
	GEMEENSCHAP: +/- - Kleine kernen krachtig, grotere kern minder. Combinatie van landschappelijk met (klein) stedelijke problematiek - Redelijk autonoom, geen sterke verbinding met de politiek - Relatie overheid-samenleving belangrijk aandachtspunt voor gemeente	OPTIMALISATIEMOGELIJKHEDEN - Beperkt: organisatie doet het –naar vermogen- al goed én financiële ruimte tot investeren is afwezig	
	URGENTIE – NIET ACUUT, WEL VEEL POTENTIE! - Vooral regionaal ingegeven urgentie, vanuit economie - Vooral lokaal ingegeven urgentie vanuit de financiën - Vooral offensief ingegeven urgentie vanuit ambitie en potentie		

	HUIDIGE BESTUURSKRACHT IN BEELD	 gemeente Cuijk	
	BESTUUR/POLITIEK: +/- - Relatief slagvaardig college - Constructieve relatie bestuur/politiek - Aandachtspunt is grote projecten en complexe beleidsthema's - Wens om regionale thema's krachtiger met collega-gemeenten op te pakken	AFHANKELIJKHEID REGIO - Nu reeds veel verwevenheid met regio('s) - Voor leefbaarheid, economische ontwikkeling en werkgelegenheid, regionale positie afhankelijk van de regio	
	ORGANISATIE: +/- - Cuijk heeft grootste kracht ingebracht in CGM-samenwerking - De organisatie wordt met name op het gebied van strategie kwetsbaar geacht - Bestuur benut potentieel van CGM onvoldoende: te weinig harmonisatie en standaardisatie, teveel couleur locale	FINANCIËLE POSITIE - Voldoende - Een kwetsbare financiële positie, die in de periode 2010-2015 verslechterd is - Lage belastingdruk met ruimte voor verbeteren financiële positie	
	PARTNER: +/- - Veel waardering voor rol burgemeester - Relatief kleine speler in Noord Brabant - Te weinig slimme afstemming met andere gemeenten Land van Cuijk - Geen duidelijke regionale agenda - Portefeuillesplitsing op sociaal domein is lastig	KOMENDE 5-10 JAAR - Het benutten van de potentie van het gebied, het versterken van de regionale positie en het met kwaliteit oppakken van grote vraagstukken kan op eigen kracht beperkt worden ingevuld	
	GEMEENSCHAP: +/- - Redelijke kracht - Mix van landschappelijk karakter met hechte gemeenschappen en een (klein) stedelijk karakter met aanverwante problematiek - Aandachtspunt: integratie van mensen met een migratieachtergrond	OPTIMALISATIEMOGELIJKHEDEN - Zit met name in het versterken van de CGM organisatie - Harmonisatie en standaardisatie - Doorzetten organisatie-ontwikkeling naar een meer open en adaptieve organisatie - Impuls voor strategische functies	
	URGENTIE – NIET ACUUT, WEL VEEL POTENTIE! - Vooral lokaal ingegeven urgentie vanuit versterken ambtelijke CGM-organisatie en financiën - Vooral regionaal ingegeven urgentie vanuit de potentie van de regio en slimmere verdeelsleutels regionale voorzieningen		

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

	HUIDIGE BESTUURSKRACHT IN BEELD		
	BESTUUR/POLITIEK: -- - Samenspel binnen raad en tussen politiek-bestuur is stroef - Gebrek aan onderling vertrouwen - Wel initiatiefrijk, vermogen grote projecten goed af te ronden geringer - Strategisch vermogen gering	AFHANKELIJKHEID REGIO - Nu reeds veel verwevenheid, zoals bij werkgelegenheid en CGM - Economische ontwikkeling, met name rondom recreatie & toerisme vraagt om een regionale aanpak	
	ORGANISATIE: +/- - CGM organisatie heeft Grave veel continuïteit geboden - Bestuur benut potentieel van CGM onvoldoende: te weinig harmonisatie en standaardisatie, te veel hang naar couleur locale - Te weinig strategisch vermogen	FINANCIËLE POSITIE - Ruim voldoende - In de periode 2010-2015 licht verslechterd - Voldoet aan landelijke richtlijnen	
	PARTNER: - - Weet geen kracht als partner te genereren - Wordt door partners en ondernemers gezien als relatief zwak - Imago: onzichtbaar, gemeente waarmee het lastig zaken doen is	KOMENDE 5-10 JAAR - Een niveausprong in bestuurskracht (bestuur, ambtelijk en als partner) is nodig om de komende 5-10 jaar de opgaven aan te kunnen (defensief) - Een schaalsprong is nodig om de grote opgaven het hoofd te bieden	
	GEMEENSCHAP: +/- - Gemeenschap zelf heeft wel kracht, maar opereert autonoom - Gebrek aan samenspel/wederzijdse versterking kracht van gemeente en kracht van gemeenschap	OPTIMALISATIEMOGELIJKHEDEN - Verbeteren van bestuurlijke verhoudingen en onderling vertrouwen - Versterken relaties gemeente - gemeenschap - CGM: harmonisatie en standaardisatie - CGM: impuls voor strategische functies	
	URGENTIE – NU REEDS STEVIG, OP TERMIJN GROOT - Het gaat nu net aan, maar met het oog op de toekomst is een sprong in bestuurskracht nodig (zie ook Partners+Pröpper) - Vier aandachtsvelden: politiek-bestuurlijke cultuur, effectievere dialoog bestuur - gemeenschap, verbetering functioneren CGM-organisatie en regionale samenwerking		

	HUIDIGE BESTUURSKRACHT IN BEELD		
	BESTUUR/POLITIEK: +/- - Krap voldoende, geen grote opgaven; er wordt dus ook niet veel gevraagd van het bestuur - Constructieve samenwerking raad-college - Relatief beleidsarm	AFHANKELIJKHEID REGIO - Sterke verwevenheid op het gebied van werkgelegenheid en CGM. - Thematieken vraagstukken gelijk aan regio: economie, leefbaarheid en regionale positie	
	ORGANISATIE: +/- - CGM organisatie moet zich verder ontwikkelen (meer strategisch, open en adaptief) - Voor Mill & SH is op onderdelen wel kwaliteitssprong gemaakt - Kwaliteit dienstverlening is verslechterd	FINANCIËLE POSITIE - Redelijk - In de periode 2010-2015 licht verslechterd - Voldoet aan landelijke normen - Financiële rek is wel beperkt. Nu al vrijwel maximale belastingcapaciteit aangewend	
	PARTNER: - - Heeft een procesmatige rol in Land van Cuijk samenwerking, soms het "oliemannetje" - In de regio (Land van Cuijk en Noordoost Brabant) geen inhoudelijke bijdrage en/of onzichtbaar - Ondernemers en partners beschouwen Mill en Sint Hubert als kleine en relatief zwakke speler	KOMENDE 5-10 JAAR - Op lokaal niveau zal de gemeente kunnen blijven functioneren - Veranderingen om hen heen maken dat Mill en Sint Hubert wanneer het zich niet verder ontwikkelt, verder marginaliseert en steeds minder impact zal hebben. Lokaal en regionaal	
	GEMEENSCHAP: + - Gemeenschapskracht is goed ontwikkeld - Veel initiatief en onderlinge verbinding - Wisselwerking gemeente – gemeenschap is harmonieus	OPTIMALISATIEMOGELIJKHEDEN - CGM organisatie behoeft versterking op strategisch niveau - Op regionaal niveau: meer dan enkel een procesmatige rol op paar urgente thema's (zoals voorzieningen, leefbaarheid, vergrijzing, lokale gemeenschapskracht etc.)	
	 URGENTIE – NU ENIGSZINS, NAAR DE TOEKOMST STERK GROEIEND - Het huidige niveau voldoet, weliswaar wat beleidsarm - Meer strategische kwaliteit nodig - Veel vraagstukken vragen om een regionale aanpak - In de toekomst zal beïnvloedingsruimte verder afnemen. Door versterken bestuurskracht is er veel te winnen.		

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

	HUIDIGE BESTUURSKRACHT IN BEELD	 Sint Anthonis	
	BESTUUR/POLITIEK: +/- - Politiek-bestuurlijke verhoudingen ruim voldoende - Relatief beleidsarm - Grote opgaven: vergrijzing, leefbaarheid, agrarische transitie (VABs vraagstuk) - Beperkt strategisch vermogen	AFHANKELIJKHEID REGIO - Sterke verwevenheid bij economie en werkgelegenheid - Vraagstuk van duurzame agrarische transitie is belangrijk - Ook opgaven rondom vergrijzing en leefbaarheid vragen om een regionale aanpak	
	ORGANISATIE: - - Goede inzet - Kwetsbaar, onvoldoende robuust - Onvoldoende beleidskracht en strategisch vermogen - College te weinig in positie gebracht - Ambt. Organisatie geen sparringpartner	FINANCIËLE POSITIE - Sterk - In de periode 2010-2015 sterker geworden - Negatieve netto schuldquote zorgt voor zeer gunstige financiële uitgangspositie	
	PARTNER: - - Onzichtbaar in de regio, zeer beperkte inhoudelijke inbreng - Ondernemers en partners zien Sint Anthonis te weinig staan - Kracht is wel noodzakelijk, vanwege belang Sint Anthonis bij regionale vraagstukken	KOMENDE 5-10 JAAR - Gezien de opgaven die nu al spelen, het niveau waarop deze spelen (regio) en de huidige kracht van bestuur/organisatie heeft Sint Anthonis naar de toekomst onvoldoende bestuurskracht	
	GEMEENSCHAP: + - Zeer krachtige gemeenschap - Pakt zaken op waar het de gemeente zelf niet meer lukt - Gezien vergrijzing is behoud van kracht en sociale cohesie een aandachtspunt	OPTIMALISATIEMOGELIJKHEDEN - Versterken van de ambtelijke organisatie is absolute noodzaak	
	URGENTIE – NU ENIGSZINS, NAAR DE TOEKOMST STERK GROEIEND - Ambtelijke organisatie heeft dringend versterking nodig - Strategisch vermogen moet groter worden - Veel vraagstukken met regionaal karakter - Positie als regionale speler verdient versterking		

Over bestuurlijke voorwaarden Grave (rapport Partners + Pröpper):

Verschillende punten vallen in het bijzonder op:

- *Het politiek en bestuurlijk samenspel is verbeterd, maar is nog steeds niet voldoende constructief.*
- *Samenspel met samenleving is bij een aantal dossiers verbeterd, maar moet over de hele linie beter. In Grave is een harde kern van kritische bewoners. Er is sprake van een verzuurde verhouding die negatief doorwerkt op de feitelijke bestuurskracht en op de beeldvorming over de resultaten.*
- *Belangrijke verklaring voor de groei in bestuurskracht is de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie na de totstandkoming van de fusie. De kwaliteit is toegenomen, maar juist door eenzijdige taakstelling vanuit Grave is de ontwikkeling toch ook geremd.*
- *De financiële positie is verbeterd de laatste jaren.*

7.3 SAMENVATTEND BEELD BESTUURSKRACHT EN URGENTIE VAN DE VIJF GEMEENTEN

Samenvattend kunnen we constateren dat er op dit moment geen van de gemeenten een zodanige urgentie ervaart dat direct ingrijpen noodzakelijk is. Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat niets doen geen optie is. Er moet gewerkt worden aan meer ambtelijke kracht (strategisch en adaptief vermogen, maar voor Sint Anthonis ook aan kwetsbaarheid), aan een stevige regionale positie en vooral aan meer bestuurlijk vermogen. De urgentie zal de komende periode snel toenemen en zonder significante wijzigingen komen de gemeenten Grave en Sint Anthonis wel in de gevarenzone. Positiever geformuleerd: verregaande vormen van samenwerking biedt voor de vijf gemeenten veel potentieel en perspectief.

Op het niveau van de individuele gemeente zien we:

- Behoorlijke urgentie voor Grave (voortkomend uit het gebrek aan krachtig bestuur) en Sint Anthonis (voortkomend uit het gebrek aan organisatiekracht, hoewel de spaarpot tijdelijk ruimte biedt om ambtelijke kracht ook als zelfstandige gemeente te versterken – mits de spaarpot daarvoor wordt ingezet);
- Enige urgentie voor Boxmeer (iets meer door het regionale belang van de economie en de financiële positie die weinig flexibiliteit geeft) en Cuijk (iets minder omdat de financiële positie iets beter is, maar wel urgentie door de matige organisatiekracht van CGM en het regionale belang van de economie);
- Beperkte urgentie voor Mill en Sint Hubert, hoewel de ‘rek’ er daar wel uit is. Zo is bijvoorbeeld de dienstverlening van de gemeente een zorg en aandachtspunt. Echter, de opgaven blijven waarschijnlijk bescheidener van aard;
- Sterke urgentie op regionaal niveau omdat de vijf gemeenten er op dit moment niet in slagen om op deze schaal echt betekenisvolle beslissingen, investeringen en keuzes te maken. Dit uit zich in de vraagstukken rondom economie en leefbaarheid van de kernen. De huidige samenwerking is naar onze inschatting niet aan de maat om deze kracht op Land van Cuijk-schaal wel te manifesteren;
- Urgentie op de schaal van Noordoost Brabant omdat het Land van Cuijk daar dreigt te marginaliseren als zij geen positievere en betekenisvollere bijdrage aan die tafel kan gaan leveren. Op die schaal heeft het Land van Cuijk nu behoorlijk weinig invloed, terwijl daar allerlei interessante en relevante vraagstukken uit de zorg, sociaal domein, economie, ruimte en veiligheid worden afgehandeld. In het bestaande krachtenspel vallen de vijf gemeenten door onderling gedoe en gebrek aan kwaliteit/kracht niet op.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Dit heeft vooral betrekking op de vlakken 'partner' en 'bestuur' van het bestuurskrachtmodel.

7.4 BEELD HUIDIGE BESTUURSKRACHT EN URGENTIE LAND VAN CUIJK

Vanzelfsprekend is de bestuurskracht van het Land van Cuijk niet een optelsom van de vijf individuele gemeenten. Op regionale schaal kunnen zij zich heel anders manifesteren. En de kwetsbaarheden van de individuele gemeenten hoeven niet ook de kwetsbaarheid van de regio te zijn. De regionale bestuurskracht is gebaseerd op dat wat op regionale schaal in het Land van Cuijk is georganiseerd. Het gaat dus om de samenwerking van de raden, de Strategische Visie Land van Cuijk inclusief de uitvoeringsagenda met de huidige twaalf projecten, de samenwerking van de colleges, de samenwerking van de ambtelijke organisaties, de beelden en ontmoetingen van partners met het Land van Cuijk en de gemeenschappen van het Land van Cuijk.

7.4.1 HOOFDCONCLUSIE BEELD BESTUURSKRACHT LAND VAN CUIJK

De huidige bestuurskracht van het Land van Cuijk beoordelen wij in het licht van de opgaven en ambities die er op deze schaal spelen als onvoldoende. Dat geldt nu al en dat zal in onze taxatie in de (nabije) toekomst steeds urgenter worden (waarover meer in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk). Ons oordeel laat zich grafisch als volgt vertalen, waarbij duidelijk zichtbaar wordt dat wij vooral op het vlak 'bestuur' (politiek en bestuur) onvoldoende kracht zien. Dit gebrek aan bestuurlijke kracht vertaalt zich door naar een gebrek aan kracht bij de organisaties en als partner. Dat maakt in onze ogen de gehele kracht van het Land van Cuijk onvoldoende.

In de volgende sub-paragrafen onderbouwen wij dit beeld.



BESTUUR

- Stappen genomen met regieteam, bestuurlijke thema's en 12 projecten
- Geen langjarige sturing
- Lokaal belang domineert regionaal belang
- Veel bestuurlijke patstellingen
- Poliek gelijkgestemder, maar slaagt niet in te sturen op bestuur, geeft teveel ruimte

Bestuur = remmende factor op regionale kracht



ORGANISATIE

- Gebundelde kracht in CGM-verband
- Stevige ambtelijke kracht Boxmeer
- Vrijwel geen sprake van op LVC-schaal georganiseerde ambtelijke kracht
- Coleur locale vraagt teveel, niet de kwaliteit en de kwantiteit om dat te leveren
- De ambtelijk gebundelde kracht onder de projectagenda is onvoldoende effectief
- Bestuur is beperkende factor

Organisatie is op dit moment geen autonome kracht en geen multiplier voor kracht bestuur



PARTNER

- Publiek-publiek
- Een krachtloze partner, geen toegevoegde waarde op regionale schaal
- Grave, Mill en St. Anthonis ook onzichtbaar buiten LVC
- Vooral versterkt/veroorzaakt door gebrek aan bestuurlijke kracht

Als partner levert het LVC volgens niet één stakeholder echte kracht en meerwaarde



GEMEENSCHAPPEN

- Veel autonome kracht, in veel gebieden van Land van Cuijk aan de maat, op orde.
- Wel verschil meer stedelijke gemeenten (Cuijk, Boxmeer en Grave) versus echt landelijke gemeenten (St. Anthonis en Mill en Sint Hubert)
- Máár, weinig in synergie met overheidskracht, vooral losstaande kracht.
- Gemeenschappen hebben primair een lokale (op de kernen) gerichte oriëntaties. Bij maatschappelijke organisaties en ondernemers is ook de LVC-oriëntatie zichtbaar.

De gemeenschappen hebben kracht, maar verbinding gemeente - gemeenschap kan vanuit de maatschappelijke vraagstukken krachtiger



7.4.2 BESTUUR

Het zijn de colleges en de gemeenteraden die in belangrijke mate kunnen bepalen wat de kracht is van het bestuur. In de onderlinge afstemming en samenwerking bepalen zij de agenda van de regio en geven deze urgentie. Idealiter is er op regionale schaal sprake van goede personele samenwerking tussen de betrokkenen, staat het algemeen belang voorop en wordt er gemeentegrens-overstijgend gedacht en gehandeld. Een op dergelijke wijze functionerende regio is een daadwerkelijke toevoeging op de kracht van de inliggende gemeenten. Dat vraagt kwaliteit van bestuurders en politici, dat vraagt om elkaar zaken te gunnen en te denken vanuit collectief belang, en dat vraagt veel aandacht en energie voor de onderlinge relaties.

Ons beeld van de kracht van het bestuur in het Land van Cuijk weerspiegelt dit beeld niet. Wij hebben gezien dat er weliswaar belangrijke stappen zijn gemaakt met een regieteam, bestuurlijke afstemming en twaalf projecten maar in al onze gesprekken hebben we weinig tot geen positieve geluiden gehoord over de colleges van B&W van de vijf Land van Cuijk-gemeenten als het gaat over bestuurlijke kracht in de regio.

Het beeld dat ontstaat is van vijf colleges die geregeld met elkaar in de clinch liggen, die er niet in slagen (of niet in willen slagen) om tempo en vaart te maken op regionale thema's, die veel denken en praten vanuit lokaal belang, die daardoor met regelmaat in slepende patstellingen terecht komen en waartussen relaties teveel en te vaak moeizaam zijn. Desgevraagd gaven meerdere individuele collegeleden aan dat de samenwerking onderling (te) veel energie vraagt (een signaal dat overigens in de collectieven van de colleges minder tot uitdrukking kwam). Er is sprake van weinig onderling vertrouwen, ervaringen uit het verleden zijn te vaak negatief belast en kleuren in sterke mate de beelden over elkaar in het heden en de zin om er wat van te maken (wat dan ook) is beperkt tot afwezig.

Het gevolg is dat er op belangrijke thema's voor het Land van Cuijk (economie, voorzieningen en vitaliteit van de kernen, wonen en het regionale krachtenveld) weinig voortgang wordt geboekt. De Strategische Visie Land van Cuijk en de uitvoeringsagenda met de twaalf projecten waaraan ook een budget is gehangen, is zeker een stap in de goede richting. Echter, ook hier constateren wij dat het tempo laag ligt (al dan niet verklaarbaar, volgens respondenten) en dat op de majeure thema's binnen de twaalf projecten geen echte voortgang bestaat. Daar waar meters gemaakt worden (bijvoorbeeld glasvezel), geven velen aan dat deze voortgang er ook al was zonder de Strategische Visie of dat het te danken is aan individuele portefeuillehouders of projectleiders.

De geconstateerde moeizame relaties en het beperkte bestuurlijke vermogen om tot daadkrachtig handelen over te gaan, spelen langs alle assen binnen het Land van Cuijk – al zijn sommige onderlinge relaties beter dan andere.

De CGM-samenwerking is voor de drie betrokken gemeenten een stap voorwaarts, met name voor de twee kleinste gemeenten. Na een moeizame start zijn goede ontwikkelstappen gemaakt. Echter, daar waar de CGM-samenwerking bestuurlijke afstemming en harmonisatie op sommige onderwerpen in de hand had kunnen (en moeten!) werken, is dat niet of nauwelijks gelukt. De bestuurlijke (en politieke) behoefte aan eigenheid lijkt eerder gegroeid, waardoor de druk op de organisatie groot is, profijt van krachtenbundeling beperkt is en onderlinge relaties op bestuurlijk (en politiek) vlak niet zijn verbeterd. Ook ervaren de overige twee Land van Cuijk gemeenten, Boxmeer en Sint Anthonis, dat de drie CGM-gemeenten hun samenwerking soms ook gebruiken om thematiek 'voor te koken' en de andere twee voor een voldongen feit te stellen.

Wij constateren dat de relaties op politiek niveau (tussen de raden) beter zijn, én dat daar al langjarig meer animo en draagkracht bestaat voor samenwer-

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

king op Land van Cuijkse schaal dan op het niveau van de colleges. Dit krijgt uiting in de vele werkconferenties die de vijf gemeenteraden gezamenlijk al hebben gehad en de strategische documenten die door hen zijn vastgesteld (waaronder het Graafs Manifest (2011), de Strategische Visie Land van Cuijk (2013), de bijbehorende uitvoeringsagenda (2013), het Manifest Land van Cuijk (2015) en recent dit onderzoek). Toch lukt het de vijf gemeenteraden onvoldoende om hun energie ook daadwerkelijk door te drukken naar de colleges om zo de colleges op sleeptouw te nemen. In die zin zien wij een beperkte sturende/kaderstellende kracht vanuit de gemeenteraden, ondanks langjarige pogingen vanuit dat niveau om ontstane patstellingen op bestuurlijk niveau te doorbreken.

Belangrijk is dat de negatieve kracht van het bestuur ook negatief afstraalt op de kracht als partner en de kracht van de organisatie.

7.4.3 ORGANISATIE

Een ambtelijke organisatie kan een belangrijke meerwaarde zijn in het leveren van bestuurskracht, ook op regionale schaal. Als deze goed functioneert, is zij een sparringpartner voor het bestuur die zaken signaleert, lange termijn ontwikkelingen duidt en strategische lijnen identificeert. Ze adviseert het bestuur hierover proactief. Zo wordt de effectiviteit van het bestuur vergroot en ontstaat een multipliereffect: de totale bestuurskracht stijgt snel doordat organisatie en bestuur in goede samenwerking acteren. Als de organisatie kwetsbaar is, de kwaliteit onvoldoende is of de omvang te beperkt, dan heeft de organisatie haar handen vol aan het managen van de dag-tot-dag vraagstukken. Bedrijfsvoering slokt de aandacht op, de organisatie loopt achter de feiten aan, bestuurders moeten vaak vanuit eigen kwaliteit (al dan niet aanwezig) voorbereiding van overleggen invullen, et

cetera. Dit soort gebrek aan organisatiekracht wordt vaak snel zichtbaar op basis van benchmarkcijfers (kwetsbaarheid/omvang) en op onderwerpen als de kwaliteit/input in regionale overleggen, stakeholderrelaties, bestuursondersteuning, kwaliteit van stukken en toekomstgerichtheid van denken.

Kijkend naar het Land van Cuijk valt allereerst op dat er vrijwel geen sprake is van organisatorische kracht op de schaal van Land van Cuijk. Dit komt vooral omdat er vrijwel geen gestructureerde vorm van ambtelijke samenwerking op die schaal bestaat, anders dan de projectcoördinatoren die de twaalf strategische projecten uitvoeren. De overkoepelde programmamanager voor de twaalf projecten is extern ingehuurd. Over de projectcoördinatoren die uit de gemeenten komen, is niet iedereen positief. Er wordt onvoldoende tempo gemaakt, de ambtenaren zijn niet bekwaam in het managen van ingewikkelde stakeholderrelaties en/of inhoudelijk/kwalitatief niet aan de maat.

De synergie tussen de drie ambtelijke organisaties is beperkt. Sint Anthonis beschikt over een zeer kleine en kwetsbare organisatie die op haar tenen loopt om haar eigen taken goed te vervullen. In de samenwerkingsoriëntatie heeft ze een lastige positie. Enerzijds is ze druk doende met samenwerking met Boxmeer (onder andere op het sociaal domein en bedrijfsvoering). Anderzijds flirt ze soms ook met CGM, wat de relatie met Boxmeer niet versterkt. Vanuit deze kwetsbare positie draagt Sint Anthonis ambtelijk gezien weinig tot niet bij aan de ambtelijke kracht van het Land van Cuijk.

De organisatie van Boxmeer is voor haar omvang krachtig. Dit wordt ook erkend door bestuur, stakeholders en de overige ambtelijke organisaties. Maar mede door de bestuurlijke koers is de organisatie van Boxmeer ook enigszins een einzelgänger in het

Land van Cuijk. De reflex is om, als bijvoorbeeld het bestuurlijk tempo niet hoog genoeg ligt in de regio, het dan maar zelf te doen. Dat kan ook -Boxmeer heeft er de kwaliteit voor-, maar de bijdrage aan de regionale kracht is daarmee beperkt.

CGM als organisatie heeft een sterke interne focus. Dat is ook logisch. De organisatie bedient daar al drie besturen en is ook nog steeds doende de beste eigen weg te vinden. Dit leidt ertoe dat er in praktische zin soms ook twee ambtelijke 'kampen' ontstaan: Boxmeer en Sint Anthonis aan de ene kant en CGM aan de andere kant.

Overigens constateren we ook dat de ambtenaren (van hoog tot laag) elkaar op Land van Cuijk-schaal op persoonlijk en professioneel niveau op tal van onderwerpen makkelijk vinden en vele beelden en opvattingen delen. Het is met name de bestuurlijke frictie en de bestuurlijke keuzes die zich vertalen naar het ambtelijk niveau en die een rem vormen op krachtige ambtelijke samenwerking op Land van Cuijk-schaal.

7.4.4 PARTNER

Als partner kunnen Nederlandse gemeenten veel kracht manifesteren. In toenemende mate zijn vraagstukken samenhangend, gemeentegrens-overstijgend en vragen ze om gecoördineerde publiek-private inspanning. De Land van Cuijk gemeenten slagen er op collectieve schaal niet in die kracht te realiseren. Geen van de door ons gesproken partners (publiek en/of privaat) was uitgesproken positief over de samenwerking met de Land van Cuijk gemeenten. Het belangrijkste en meest gehoorde argument was: bestuurlijk zit het niet op één lijn en kwalitatief kun je geen zaken met ze doen. Voor ons is dit een heel belangrijke indicator om de kracht van de gemeenten

als partner op te baseren. Ook de veelvoudige oriëntatie van de Land van Cuijk gemeenten werd vaak genoemd als lastige factor in partnerrelaties.

Met name de drie kleinere gemeenten binnen het Land van Cuijk zijn als partner überhaupt vaak onzichtbaar en onvindbaar. Zowel bestuurlijk als ambtelijk zitten zij met regelmaat niet aan tafel en/of leveren geen input in belangrijke regionale gesprekken. Met name de publieke regionale partners maken hier kritische opmerkingen over. De beperkte (bestuurlijke en ambtelijke) capaciteit kan hiervoor een verklaring zijn, maar dat maakt het effect niet minder.

Voor de grotere gemeenten constateren we dat Cuijk in de publieke sfeer nog wel enige kracht weet te manifesteren (vooral ook door de rol en bijdrage van de burgemeester daarin, die breed erkenning krijgt onder onze gesprekspartners) en dat Boxmeer wel gezien wordt in de publieke samenwerkingsverbanden (en er waardering is voor haar inbreng/kwaliteit) maar dat Boxmeer ook geregeld als eenling optreedt.

De private partners maakten onderscheid in de waarde als partner tussen de grotere gemeenten en de kleinere gemeenten binnen het Land van Cuijk, maar zijn overwegend kritisch op de samenwerkingskracht. Met name op het sociaal domein geven partners in sterke mate aan dat de individuele gemeenten onvoldoende een kwalitatieve gesprekspartner zijn. Voor het bedrijfsleven geldt met name ook de dubbele oriëntatie als soms ingewikkeld. Tegelijkertijd geeft het bedrijfsleven ook op individuele gemeenteschaal aan (zeker met betrekking tot de kleinere gemeenten) onvoldoende partner-kracht te ervaren, bijvoorbeeld rondom de agrarische groei-dossiers, begeleiding bij milieuregelgeving, et cetera.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Al met al is onze conclusie: individueel realiseren de gemeenten soms partnerrelaties waaruit kracht voort komt, maar als geheel slagen ze daar niet in. Dit is een serieuze zwakte in de bestuurskracht van de vijf gemeenten op Land van Cuijk schaal.

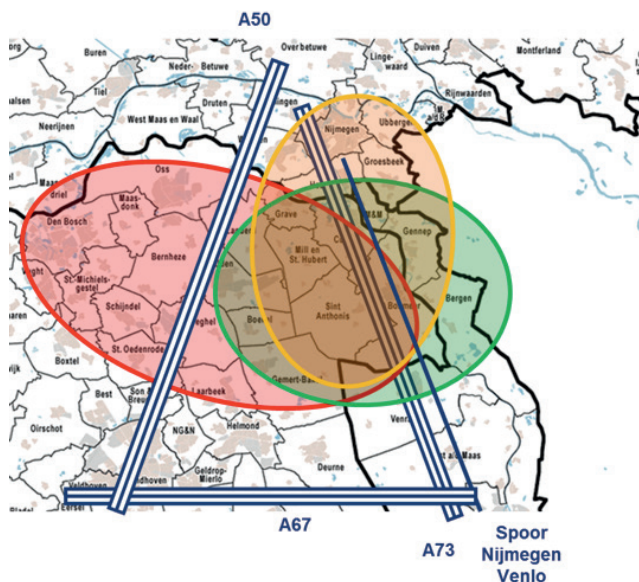
7.4.5 GEMEENSCHAP

De gemeenschap heeft autonome kracht. In gemeenten met veel sociale cohesie, veel sociaal kapitaal, veel democratische instituties (verenigingen, organisaties, dorps/wijk/buurt-raden, et cetera) en veel democratische ervaring bij de inwoners, is de gemeenschapskracht sterk. Dit betekent dat het probleemoplossend vermogen van de gemeenschap goed ontwikkeld is; de overheid is minder nodig. Is deze kracht zwak dan komen meer vraagstukken op het bordje van de gemeente te liggen. De hoeveelheid vraagstukken voor een gemeenschap, en de aard van de vraagstukken speelt ook in op de gemeenschapskracht.

In het Land van Cuijk constateren we dat de gemeenschappen ieder voor zich redelijk tot behoorlijk krachtig zijn. Dit komt onder andere door de historische ontwikkeling, de economische structuur (agrarische sector) en de ruimtelijke patronen zoals beperkte mobiliteitsmogelijkheden, die zelfvoorzienendheid in de hand werken. In veel kernen (zeker

de kleinere) is de sociale cohesie groot en zijn er veel 'instituties' aanwezig. Op Land van Cuijk-schaal is de gemeenschapsvorming vanuit de burgers beperkt zichtbaar. De Young Talent Group is een voorbeeld van gemeenschapsvorming op die schaal maar het merendeel van de gemeenschappen is lokaal of zelfs sub-lokaal gevormd. De Land van Cuijk-schaal is ook zichtbaar bij de ondernemers en maatschappelijke organisaties, waarbij bijvoorbeeld de grotere ondernemers en maatschappelijke organisaties (primair ook vanuit de klinische zorg (ziekenhuizen, huisartsen)) zijn georganiseerd op de schaal van Land van Cuijk en Noordelijke MaasVallei (triple-helix-overlegvorm, de groene bol). De overheid is primair georganiseerd in de sfeer van Noordoost Brabant (ook qua economie, de rode bol). Voor onderwijs en zorginstellingen ligt er ook een sterke oriëntatie naar het Rijk van Nijmegen, maar ook voor delen van de gemeenschap is dit een dominante oriëntatie (de gele bol). Hieronder geven we die oriëntaties, inclusief de omliggende hoofd verkeersassen, grafisch weer.

Onze conclusie ten aanzien van de gemeenschapskracht op schaal van Land van Cuijk is dat deze kracht op dit moment maar beperkt ontwikkeld is, mede ingegeven door een gebrek aan identiteit / dagelijkse onderlinge verbondenheid van de gemeenschappen. Echter, er is dusdanig veel kracht aanwezig in de lokale gemeenschappen, dat hier veel potentie schuilt. Tegelijkertijd is de verbinding tussen overheidskracht enerzijds en gemeenschapskracht anderzijds in het Land van Cuijk niet stelselmatig of krachtig ontwikkeld. Daardoor versterken beide krachtenvelden elkaar op dit moment maar zeer beperkt.



7.5 URGENTIE: IS HET OP LAND VAN CUIJK SCHAAL NODIG EN WENSELIJK OM IN BEWEGING TE KOMEN?

De hamvraag is nu natuurlijk: wat leveren al deze beelden van bestuurskracht ons nu op? Is er noodzaak in beweging te komen als Land van Cuijk? We gaan in op de urgentie voortkomend uit de huidige bestuurskracht van het Land van Cuijk. Daarbij zeggen we ook iets over de autonome bestuurskrachtontwikkelingen die wij op de vijf gemeenten en de regio zien afkomen in de komende vijf tot tien jaar.

7.5.1 OVER URGENTIE

Urgentie kan op drie niveaus aanwezig zijn: op het niveau van de individuele gemeente, op het niveau het Land van Cuijk en op het niveau Noordoost Brabant (omdat dat nu eenmaal de bestaande bovenregionale samenwerking is). Bij paragrafen 7.2 en 7.3 hebben we stilgestaan bij de huidige urgentie op gemeentelijk niveau en in 7.4 op het regionale niveau van het Land van Cuijk.

Het beeld dat de urgentie nu beperkt is, maar snel zal toenemen en dat het potentieel van de regio te veel onbenut blijft geeft over-all aan dat niets doen geen optie is.

7.5.2 IN DE KOMENDE VIJF TOT TIEN JAAR: ONTWIKKELING VAN DE BESTUURSKRACHT IN DE REGIO

Er zijn nog andere overwegingen die maken dat niets doen nu geen optie is. Dit zijn de autonome trends en ontwikkelingen waar het Land van Cuijk in de komende vijf tot tien jaar mee te maken krijgt en die de belasting van de huidige gemeenten zal doen toenemen, of die de regionale positie van de gemeenten verder zal uithollen. Deze trends en ontwikkelingen staan uitgebreid beschreven in paragraaf 3.3.

Van groot belang achten wij de verdere decentralisaties (zoals de Omgevingswet) en de verwachting dat de aanvullende lokale belastingmogelijkheden voor gemeenten de komende jaren zullen toenemen. Deze ontwikkelingen betekenen dat gemeenten op tal van terreinen meer vrijheid, maar ook meer verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht krijgen. Naar verwachting zal het ook de publieke interesse in gemeentepolitiek vergroten: er is een veel uitgebreidere agenda én er zijn meer knikkers te verdelen.

In lijn met deze ontwikkelingen zien wij de toenemende regionalisering van maatschappelijke vraagstukken, in combinatie met verschuivingen op de Brabantse gemeentekaart. In de regio Noordoost Brabant is met de fusie van de Meierijstad een nieuwe, krachtige gemeente ontstaan. Het primaire krachtenveld wordt daarmee een samenspel tussen Den Bosch, Oss en Meierijstad. Zij zullen zich gezamenlijk gaan verhouden tot de as Amsterdam-Utrecht-Den Bosch-Eindhoven en tot de driehoek Eindhoven-Den Bosch-Nijmegen.

Naast het groeiende belang van de regio zullen ook vraagstukken steeds meer onderling verweven raken. Doordat de mobiliteit (online en offline) van inwoners alsmaar blijft groeien, raken leef-, werk- en recreerewerelden meer en meer vervlochten. Dit heeft ook als gevolg dat beleidsinterventies lastiger doeltreffend te maken zijn wanneer de schaal van de interventie niet matcht met de schaal van de samenhangende vraagstukken. Het concept Daily Urban Systems is hier een vertaling van. De uitdaging wordt om in toenemende mate te sturen op de schaal van samenhangende dagelijkse leefgebieden.

Deze drie autonome belangrijke krachten maken dat los van de huidige krachten en problemen met bestuurskracht van de vijf gemeenten en het Land van Cuijk als geheel, onze verwachting is dat de bestuurskracht van het Land van Cuijk zal dalen. Deze verwachting zien wij bijvoorbeeld ook terug in het rapport van Partners+Pröpper over Grave waarin zij

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

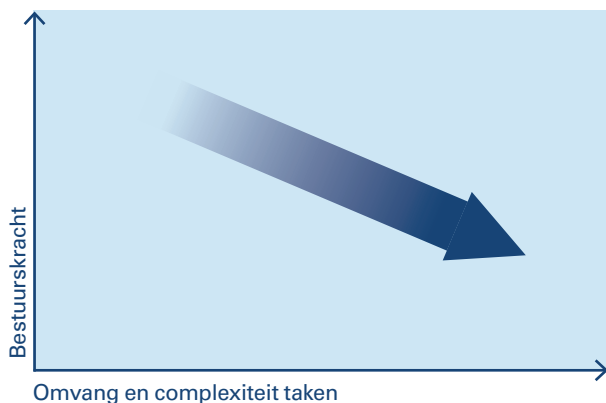
ook concluderen dat, zonder interventies, de bestuurskracht van de gemeente zal afnemen als gevolg van autonome externe ontwikkelingen (p.17).

Grafisch geven de volgende twee plaatjes hiervan een weergave. Zonder interventies te doen, verwachten wij bij een toename van de omvang en complexiteit van taken, een dalende bestuurskracht (linker afbeelding). Daar nader op ingezoomd (rechter afbeelding) is het onze verwachting dat zowel de bestuurskracht van het college, van de regionale positie als van de gemeenteraden onafhankelijk binnen bandbreedtes zullen dalen bij het handhaven van de huidige bestuurlijke constructen (de volgorde van de drie bollen is indicatief en illustratief bedoeld).

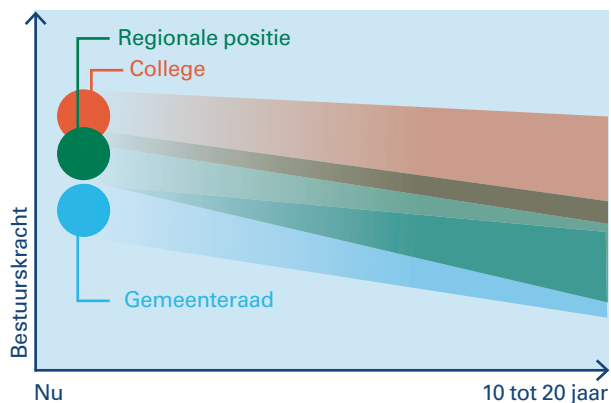
Onze verwachting voor het Land van Cuijk, mede ingegeven door de patstellingen in bestuur, de ambtelijke situatie en de huidige partnerrelaties, is dat de bestuurskracht van het Land van Cuijk (zowel regionaal als lokaal) zal afnemen bij het handhaven van de huidige vorm. Dat betekent dat de realisatie van de ambities, opgaven en uitdagingen waar het Land van Cuijk voor staat nog verder onder druk komt te staan. Concreet zal deze ontwikkeling van dalende bestuurskracht bij handhaving van de huidige bestuurlijke constructen er volgens ons toe leiden dat op termijn:

- Grave en Sint Anthonis een niveausprong moeten maken (of anders door het ijs zakken)
- Mill en Sint Hubert verder zal marginaliseren maar niet op korte termijn door het ijs zal zakken, mits zij kiest voor een beherende en beleidsarme/investeringsarme toekomst.
- Boxmeer het lastig zal krijgen om in het economische verhaal van de regio relevant te blijven en haar belangen te behartigen, zeker gegeven de beperkte financiële ruimte om te investeren.
- Cuijk het het langst zal volhouden zonder kleerscheuren, mits er substantiële verbetering optreedt in de werking en kwaliteit van de CGM-organisatie.
- De opgaven voor het Land van Cuijk losgelaten moeten worden: geen betekenisvolle economische investerings- en aanjaagagenda voor het Land van Cuijk, geen adequaat antwoord op het voorzieningenvraagstuk en geen sterkere regionale positie.

Effect taakverzwaring bij gelijkblijvende grootte gemeente



Bestuurskracht bij bestuurlijke zelfstandigheid



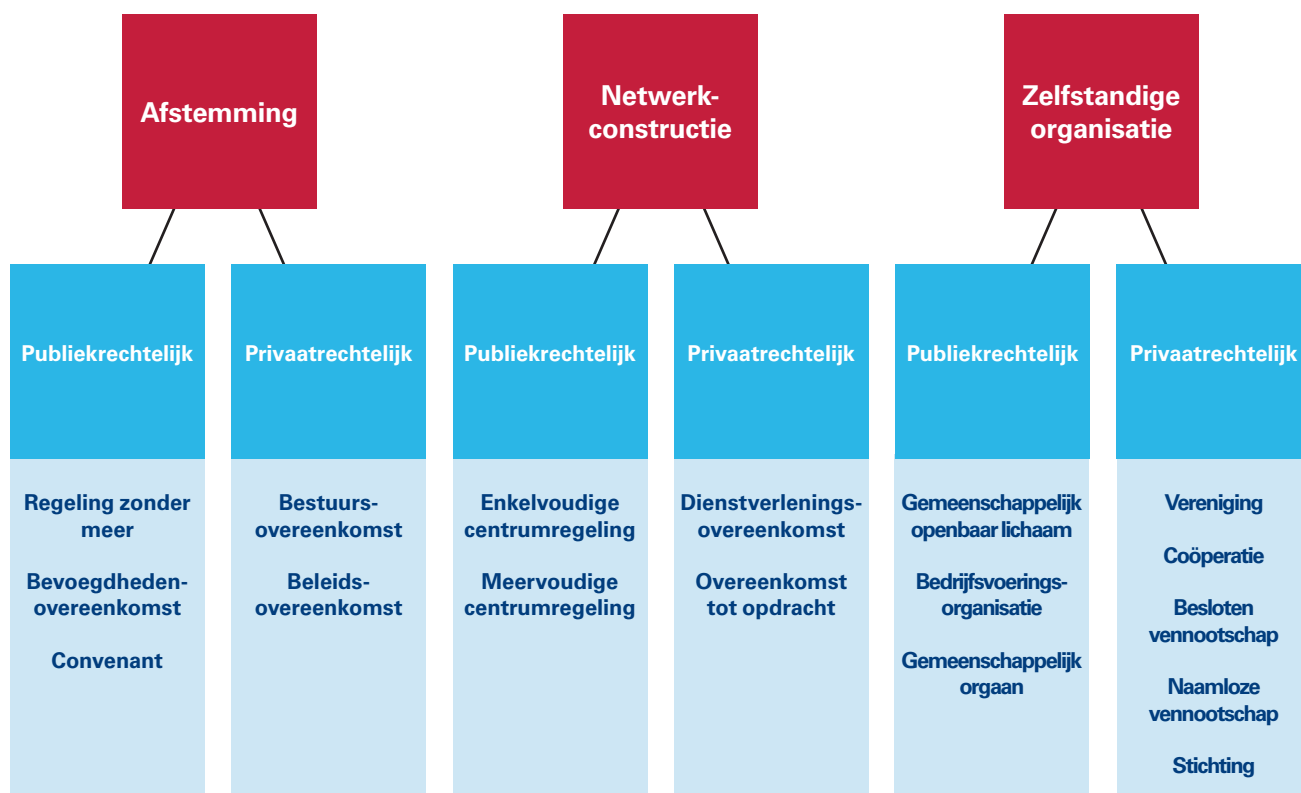
Mogelijkheden tot samenwerking (de opties)

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk schetsen we de mogelijkheden die er zijn om de samenwerking vorm te geven. We gaan dus niet in op de weging van opties. Dat volgt in een later hoofdstuk. Hier tonen we de opties die mogelijk zijn.

8.2 TOEKOMSTIGE SAMENWERKING VORMGEVEN: WETTELIJKE MOGELIJKHEDEN

Essentieel in de afweging voor een vorm van samenwerking zijn allereerst de wettelijke /juridische mogelijkheden om samenwerkingsafspraken vorm te geven. De wet kent, afgezien van het model 'herindeling' zoals geregeld in de bekende Arhi-wetgeving, de volgende smaken:



FIGUUR 6: Vormen van samenwerking (Bron: Grip op Samenwerking, De Greef/Stolk, 2015)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Er zijn drie ‘hoofdsmaken’ van samenwerkingsafspraken. Van licht naar zwaar zijn dat: constructies om afstemming te borgen, constructies om netwerk-afspraken te borgen en constructies om tot nieuwe, zelfstandige organisaties met rechtspersoonlijkheid te komen. Voor al die drie smaken zijn er privaatrechtelijke en publieksrechtelijke opties om samenwerking vorm te geven. Vooral bij de constructies rondom zelfstandige organisaties, de meest vergaande vorm van samenwerking, is het voor gemeenten wenselijk gebruik te maken van publiekrechtelijke mogelijkheden om de grip, democratische legitimatie en interventiemogelijkheden zo goed mogelijk te borgen.

Naast deze juridische mogelijkheden om samenwerkingsafspraken te maken, is er zoals genoemd nog de Arhi-wetgeving. In deze wet is het traject rondom herindeling geregeld. De aard van de afspraken in de aanloop naar de herindeling is complex (een uitvoerig proces van in te dienen documenten, inspraakmogelijkheden en toetsing door provincie, ministerie, Tweede Kamer en Eerste Kamer), maar het uiteindelijke model is simpel: één nieuwe gemeente waarin geen interne afspraken rondom samenwerking meer nodig zijn.

8.3 BESCHIKBARE OPTIES, PASSEND BIJ DE STARTSITUATIE VAN HET LAND VAN CUIJK

Op basis van de juridische mogelijkheden bespreken we in deze paragraaf de beschikbare opties voor samenwerking in het Land van Cuijk. We passen hierbij al een eerste selectie toe, omdat lang niet alle mogelijke opties relevant zijn. De vijf gemeenten in het Land van Cuijk werken immers al samen en zijn nu op zoek naar een passende en duurzame vorm van verregaande samenwerking.

Denken over opties voor samenwerking is in essentie een puzzel: welke taken moeten op welke schaal en met welke verplichtendheid of vrijblijvendheid worden opgepakt, om zo een maximaal resultaat voor de gemeenschap te bereiken? En vanuit dat startpunt zijn er maar drie ‘knoppen’ om aan te draaien als je nadenkt over samenwerking/schaal. Dit zijn:



1. *Ambtelijk* – Er zijn tal van vormen van ambtelijke samenwerking, vaak gericht op het verminderen van kwetsbaarheid, het versterken van kwaliteit of het verlagen van kosten. Alle drie de hoofdsmaken (afstemming, netwerkconstructies en nieuwe organisaties) kennen vormen van ambtelijke samenwerking. Een ambtelijke fusie is de meest vergaande vorm, die óf via een netwerkconstructie (gemeente A doet alles voor gemeente B, gemeente B koopt in via een DVO of centrumregeling) óf via een nieuwe organisatie (in de vorm van de GR) worden vormgegeven.



2. *Bestuurlijk* – Bestuurlijke samenwerking richt zich op krachtenbundeling op bestuurlijk niveau, vaak met het doel om bestuurlijke impact en slagkracht te versterken, hoewel er ook voorbeelden zijn die gericht zijn op kwaliteit en/of kosten. Bestuurlijke samenwerking wordt vaak óf in de vorm van ‘afstemming’ gegoten (een convenant, een bestuursovereenkomst), óf in de vorm van een zelfstandige organisatie (in de vorm van een GR). Die laatste vorm maakt het namelijk mogelijk bindend bevoegdheden over te dragen en los te komen van vrijwilligheid.



3. *Politiek* – Politieke samenwerking is gericht op afstemming van regionale agenda’s en regionale legitimiteit voor handelen en gaat eigenlijk altijd gepaard met ‘afstemming’ (regionale agenda’s/convenanten voor bijvoorbeeld economie) óf een zelfstandige

organisatie (in meest extreme variant: de Drechtsteden die ook een zeker niveau van bestuurlijke samenwerking kent, ingegeven door het construct). Deze vorm van samenwerking komt het minst vaak voor.

Een herindeling is de meest vergaande optie voor samenwerking: zowel op ambtelijk, als bestuurlijk als politiek niveau wordt in één keer, bindend, een nieuwe schaal gecreëerd.

Innovatie van samenwerkingsvormen gaat altijd over het op een andere wijze op elkaar afstemmen van deze drie 'knoppen' en vindt altijd plaats binnen (of net een heel klein beetje buiten) de juridische opties. Innovatie vindt dus plaats in nieuwe vormen/arrangementen van combinaties tussen ambtelijke, bestuurlijke en politieke samenwerking. Voorbeelden zijn de Drechtsteden, waarbij primair is gedraaid aan de politieke 'knop' met democratische legitimatie (door ook te innoveren in de juridische vorm); Rivierenland, waar primair is gedraaid aan de bestuurlijke 'knop'; of fusiegemeente Land van Heusden en Altena, waar primair wordt gedraaid aan de politieke 'knop', met nieuwe vormen van democratische legitimering vanuit kernen.

Concreet zien wij voor het Land van Cuijk in de keuze voor de meest passende en duurzame vorm van samenwerking de volgende (hoofd)opties, in volgorde van verstrekkendheid en verschil ten opzichte van de huidige situatie:

1. Minimaal: Intensiveren huidige vrijblijvende ambtelijke en bestuurlijke samenwerking.

2. Alleen draaien aan ambtelijke knop:

Ambtelijke fusie Boxmeer en Sint Anthonis in ofwel een GR (voor gezamenlijke inspraak en eigenaarschap aan te raden), ofwel een centrumregeling waarin Sint Anthonis alles inkoopt

bij Boxmeer (simpeler en duidelijker). Hoofreden is dat Sint Anthonis, gegeven de druk op de ambtelijke kracht, niet zelf door kan gaan. Een ambtelijke fusie van de vijf gemeenten achten wij onhaalbaar, omdat CGM illustreert dat ambtelijke samenwerking zonder vergaande bindende beleidsharmonisatie niet goed werkt en omdat met die bindende beleidsharmonisatie een herindeling dusdanig dichtbij komt dat de couleur locale vooral een lege huls wordt.

3. Alleen draaien aan bestuurlijke knop: Intensivering van bestuurlijke samenwerking (gezamenlijke dagelijkse realisatiekracht op regionale vraagstukken) in diverse vormen:

a. Vrijblijvend – bestuurlijk worden verdergaande afspraken gemaakt dan nu gebeurt, inclusief bijvoorbeeld de mogelijkheid tot meerderheidsbesluitvorming zolang de vijf gemeenten de samenwerking blijven onderschrijven. De meest simpele variant is een convenant.

b. Bindend – bestuurlijk worden bevoegdheden overgedragen aan een op te richten bestuursorgaan (een openbaar lichaam) waar door een AB/DB, bemenst vanuit de vijf gemeenten (samenstelling afhankelijk van overgedragen taken), op wordt gestuurd. In de regeling kunnen dusdanige afspraken gemaakt worden over uittreding/opheffing (boeteclausules, afbouwperiodes) dat de samenwerking niet opzegbaar is voor één van de partners. In concreto wordt in deze opzet een regiobestuur gevormd.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

4. Alleen draaien aan politieke knop: Politieke intensivering in diverse vormen (politieke coördinatie en afstemming over gezamenlijke politieke agenda's op Land van Cuijk-schaal):

- a. Vrijblijvend – politiek wordt er bijvoorbeeld per raadsperiode of tweejaarlijks een regionaal raadsakkoord gesloten. Hiertoe kunnen diverse structuren worden opgetuigd, zoals raadstafels per thema. Eventueel kan in afspraken overeengekomen worden dat meerderheidsbesluitvorming mogelijk is, zolang de vijf gemeenten blijven meedoen aan de samenwerking. Ook hier geldt dat een convenant de meest gangbare/simpele vorm zou zijn.
- b. Bindend – politiek worden bevoegdheden overgedragen aan een op te richten bestuursorgaan (een openbaar lichaam) waar door een AB/DB bemenst vanuit de vijf gemeenten (een combinatie van raads- en collegeleden) op wordt gestuurd. In de regeling kunnen dusdanige afspraken gemaakt worden over uittreding/opheffing (boeteclausules, afbouwperiodes) dat de samenwerking niet opzegbaar is voor één van de partners.

5. Er zijn ook **combinaties** mogelijk waarbij je in essentie aan twee of drie knoppen tegelijkertijd draait. Daarvan zijn de volgende twee combinaties mogelijk relevant:

- a. Ambtelijke fusie Boxmeer en Sint Anthonis met bestuurlijke en politieke intensivering door de vijf gemeenten, vrijblijvend
- b. Ambtelijke fusie Boxmeer en Sint Anthonis met bestuurlijke (minimaal) en politieke (eventueel) intensivering, bindend

6. Draaien aan alle drie de knoppen: Ambtelijke, politieke en bestuurlijke schaalvergroting (al dan niet met politieke schaalverkleining als tegenkracht).

- a. Minimale variant: Herindeling 3 + 2, ingevuld door CGM als één gemeente en Boxmeer en Sint Anthonis als één gemeente. Onze overwegingen bij deze variant:

- I. Een ontbinding van CGM is kostbaar en daardoor praktisch niet haalbaar, dus CGM is één blok.
- II. Een herindeling van vier waarbij Boxmeer alleen blijft, is wat ons betreft niet wenselijk vanwege de regionale verhoudingen die dan ontstaan.
- III. Een herindeling van Boxmeer en Cuijk is om dezelfde reden niet haalbaar. Een ontbinding van CGM is kostbaar en daardoor praktisch onhaalbaar; Cuijk en Boxmeer samen in CGM is niet wenselijk omdat de opdracht voor CGM dan nog complexer wordt en er voor Boxmeer te weinig voordeel is (deelnemen in CGM zal voor Boxmeer een verlaging van de huidige ambtelijke kracht betekenen).

- b. Herindeling Land van Cuijk. De vijf gemeenten vormen één nieuwe gemeente.
- c. Herindeling Land van Cuijk met schaalverkleining in de vorm van decentralisatie van sommige bevoegdheden van de nieuwe gemeenteraad naar kernen-niveau.

Omdat in de gesprekken met de gemeenteraden een aantal vragen opkwamen over vooral opties 3B (een regiobestuur) en 6C (herindeling met schaalverkleining) lichten we deze opties hieronder extra toe.

8.4 EEN REGIOBESTUUR NADER TOEGELICHT (OPTIE 3B)

In deze variant vormen de deelnemende gemeenten al dan niet op vrijblijvende basis een regionale bestuurlijke entiteit. In praktijk werkt dit beter als er geen volledige vrijblijvendheid is. Wil men daadwerkelijk taken overdragen, dan is vrijblijvendheid uit den boze en is een aparte bestuursrechtelijke entiteit noodzakelijk. Hoe zou dit in de praktijk kunnen werken?

De vijf gemeenten in het Land van Cuijk zouden kunnen besluiten op een aantal vlakken beleidsverantwoordelijkheid over te dragen aan het regiobestuur. Afhankelijk van de aard van de bevoegdheden (raads- of collegebevoegdheden) wordt de governance rondom het regiobestuur ingeregeld. In geval van uitsluitend collegebevoegdheden bemensen bijvoorbeeld de voltallige colleges van de vijf gemeenten het AB (of alleen de relevante portefeuillehouders plus burgemeesters als het regiobestuur uitsluitend over bijvoorbeeld economie gaat). Het DB wordt samengesteld vanuit het AB. Het AB heeft altijd minimaal twee keer zoveel leden als het DB. Het AB en DB leggen als orgaan géén verantwoording af aan de vijf gemeenten. De gemeenten kunnen alleen nog sturen via hun leden van het AB/DB. Besluitvorming geschiedt bij meerderheid van stemmen.

Vervolgens kan het regiobestuur met haar nieuw verworven bevoegdheden aan de slag. Dit regiobestuur maakt beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van economie) en vertegenwoordigt de vijf gemeenten ten aanzien van deze bevoegdheden in de regio en naar de gemeenschap. In concreto zou dit kunnen bete-

kenen dat het regiobestuur de verantwoordelijkheid krijgt voor het stimuleren van de regionale economie, waaronder in het bijzonder de Agrifood-sector. De raden wijzen financiële ruimte toe (bijvoorbeeld op basis van het aantal inwoners per gemeente) en het regiobestuur besluit deze middelen volledig in te zetten voor het oplossen van het vraagstuk rondom de VABs in Sint Anthonis en (in mindere mate) Boxmeer en Mill en Sint Hubert omdat zij van mening is dat dit de economie het meest stimuleert. Dit is mogelijk bij een meerderheid van stemmen.

Een regiobestuur vraagt wel enige ambtelijke ondersteuning om daadwerkelijk effectief te opereren. Uitgaande van één thema, zoals regionale economie, volstaat een lichte ambtelijke ondersteuning van zo'n twee à drie fte inhoudelijk en een managementassistent/ondersteuner. Willen de gemeenten via het regiobestuur meer taakvelden oppakken dan zal de ambtelijke ondersteuning ook robuuster moeten worden.

Vrijblijvendheid is vaak de dood in de pot voor dit soort regiobesturen. Die kan op twee manieren worden aangevlogen: of de samenwerking wordt zo breed en verstrekkend ingestoken dat een soort impliciete binding ontstaat. Dit is bijvoorbeeld waarneembaar rondom Eindhoven bij de SGE-samenwerking. Die is in essentie vrijblijvend (en men wil daar ook toe naar minder vrijblijvendheid), maar in de praktijk is er al een zekere mate van binding omdat eigenlijk geen van de negen deelnemende gemeenten het zich kan permitteren om uit te stappen. Maar vrijblijvendheid kan zoals gezegd ook directer worden weggenomen. Wanneer er wordt gekozen voor overdracht van bevoegdheden zal een nieuwe entiteit moeten worden opgericht. In de hiertoe te treffen gemeenschappelijke regeling kunnen de condities voor uittreding zo strak worden gesteld dat binding aan de regeling in feite definitief en onomkeerbaar is (behalve als alle partners tegelijkertijd besluiten tot opheffing van de entiteit). Door die mate van

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

verstrekken binding ontstaat een eigenbelang bij alle deelnemers om de entiteit te laten slagen.

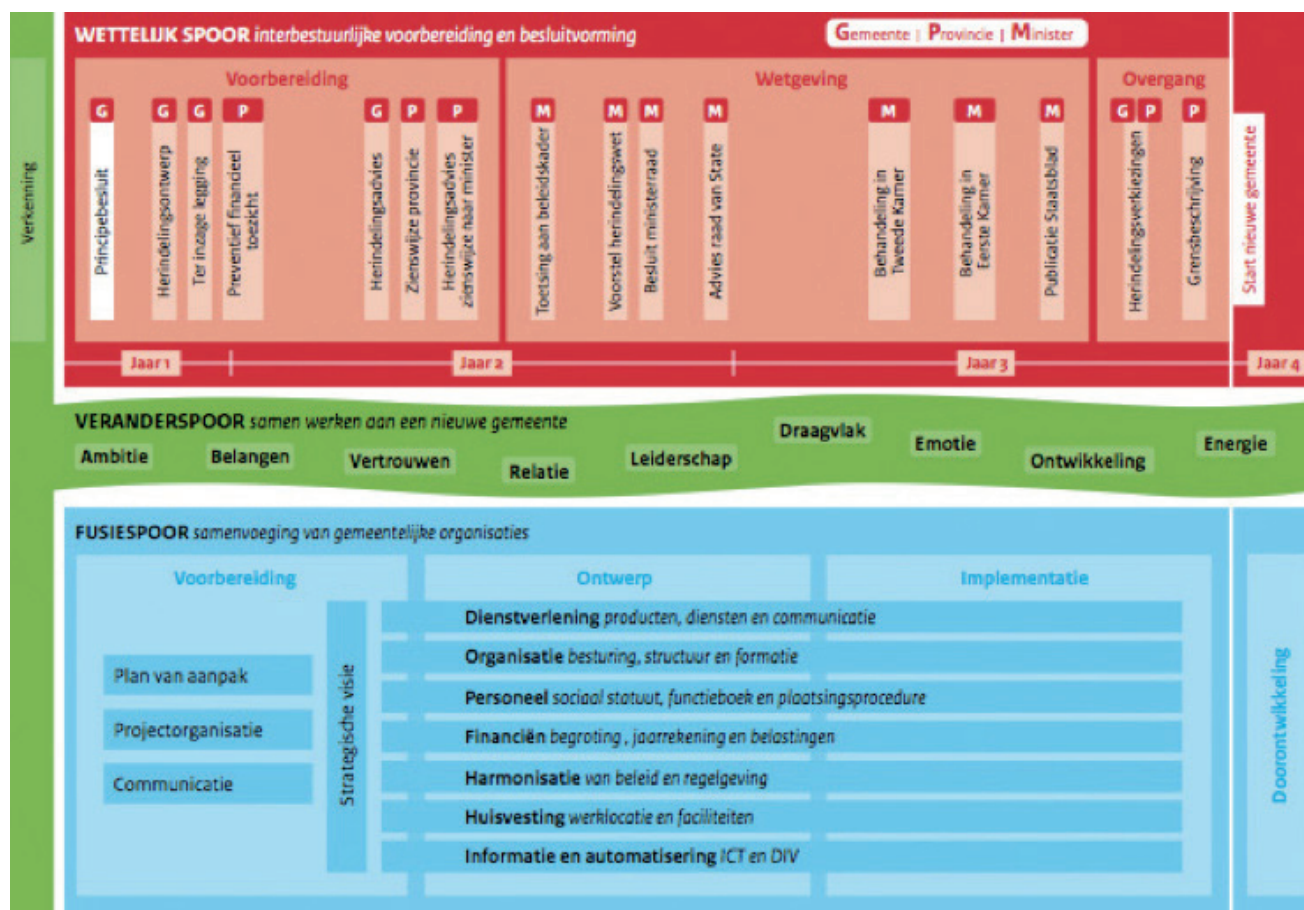
Een interessante vraag is natuurlijk: wat kost zo'n regiobestuur? Dat is moeilijk vooraf te zeggen, omdat zoveel afhangt van de over te dragen bevoegdheden. In essentie geldt het volgende: raakt de nieuwe entiteit niet aan eerder aangegane samenwerkingsverbanden en is er geen sprake van personeels- danwel takenoverdracht van de eigen gemeentelijke organisaties naar de nieuwe organisatie dan zijn de kosten beperkt. Er zal een juridisch traject gelopen moeten worden om tot een GR te komen en de nieuwe entiteit (het regiobestuur) zal enige opstartkosten hebben. Vervolgens zal het draaiend houden van het regiobestuur beperkte kosten met zich meebrengen (uitgaande van 1 taakveld: bijvoorbeeld twee fte beleidsondersteuning schaal 12-14 en één fte ondersteuning schaal 10). De bestuurders komen allemaal uit de huidige gemeenten en brengen dus geen kosten met zich mee. Echter, gaan er taken over van de ambtelijke organisaties naar de nieuwe organisatie (bijvoorbeeld de functies van de bedrijfscontactfunctionarissen of de economische beleidsmakers) dan ontstaat snel kans op substantiële frictiekosten in de latende organisaties én in de vorming van de nieuwe organisatie. Die nieuwe organisatie zal ook een eigen managementstructuur nodig hebben. De kosten voor het in stand houden (exploitatie) van dit regiobestuur zullen dan toenemen.

8.5 EEN HERINDELING MET SCHAALVERKLEINING NADER TOEGELICHT (OPTIE 6C)

De herindeling

Een herindeling wordt, zoals gezegd, geregeld via de Arhi-wetgeving. Recentelijk heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een handboek op laten stellen over hoe een herindeling aan te vliegen. Het onderstaande schema geeft het totale proces weer. De eerste stap is de stap linksboven, een verkenning. Daarop volgend kunnen gemeenten komen tot een principebesluit 'herindeling'. Dan begint volgens het handboek van BZK, jaar 1. Vervolgens is horizontaal af te lezen hoe het traject tot de start van de nieuwe gemeente in jaar 4 eruit ziet, inclusief welke spelers op welk onderdeel wanneer aan zet zijn (gemeente, provincie of minister). Parallel aan het rode 'wettelijke spoor' zijn de gemeenten als het goed is ook in de praktijk druk doende de herindeling voor te breiden. Dit is de onderste blauwe groep activiteiten. In het midden, de groene zone, worden belangrijke 'waarden' en invalshoeken benoemd die tijdens de tijdsfasering centraal zouden kunnen/moeten staan. Belangrijk is dus: na een principebesluit duurt het volgens het handboek minimaal drie jaar tot een nieuwe gemeente in werking kan treden.

Mogelijkheden tot samenwerking "de opties"



FIGUUR 7: Herindelingstraject (Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken via <http://www.consultancy.nl/nieuws/8355/twynstra-en-bzk-handboek-gemeentelijke-herindelingen>)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Belangrijke effecten van een herindeling:

- Er komt een nieuwe gemeenteraad, een nieuw college en een nieuwe organisatie.
- Alle politici, bestuurders en ambtenaren verliezen hun huidige functie.
- De nieuwe gemeente kan de huidige ambtenaren allemaal (of een deel) weer aannemen.
 - Voor hen die eventueel niet aangenomen worden, zal een sociaal plan getroffen moeten worden.
- De oude gemeenten houden per datum van de herindeling (altijd op 1 januari) op te bestaan.
- In principe gaan alle aangegane gemeenschappelijke regelingen over naar de nieuwe gemeente, behalve die gemeenschappelijke regelingen waarvan alleen de herindelende gemeenten deelnamen. Deze komen te vervallen.
- In de maand november voorafgaand aan de herindelingsdatum vinden alleen in de herindelende gemeenten nieuwe gemeenteraadsverkiezingen plaats. Alle deelnemende partijen moeten één lijst vormen voor deze verkiezingen.
- De nieuwe gemeenteraad stelt een burgemeester aan, formeert een coalitie die een college van B&W aanstelt. En het college van B&W benoemt een nieuwe gemeentesecretaris.
 - De nieuwe gemeenteraad stelt ook het nieuwe OZB-tarief vast van de nieuwe gemeente, alsook de overige lokale lasten.
- Bij een herindeling vergoedt het ministerie van BZK een deel van de kosten (zogenoemde Arhi-vergoeding). De vergoeding wordt in vijf jaar uitgesmeerd uitgekeerd (drie jaar voor de herindeling en twee jaar na de herindeling). Uit analyses blijkt dat deze vergoeding, mits de deelnemende gemeenten dit 'normaal' besteden en geen buitensporig verandertraject optuigen, afdoende is om de kosten voortkomend uit de herindeling te dekken.
 - De vergoeding bestaat uit een vaste voet per deelnemende gemeente plus een vergoeding per inwoner van de deelnemende gemeenten.
- De structurele financiële uitkering aan een heringedeelde gemeente wijzigt ten opzichte van de optelsom van de huidige gemeenten. Zo vervalt een groot deel van de bestuursvergoeding (een heringedeelde gemeente heeft fors minder raadsleden en collegeleden ten opzichte van de huidige gemeenten, al krijgen deze in de heringedeelde gemeente een fors hogere vergoeding). Ook op de overige aspecten van het gemeentefonds (dat bestaat uit vele indicatoren die samen de uitkering aan een gemeente bepalen) kunnen mutaties optreden door verandering van klasse waarin de gemeente valt.

Schaalverkleining

Interessant is dat een herindeling ook mogelijkheden biedt om de relatie met de inliggende kernen/woongebieden opnieuw vorm te geven. Vaak gaat de schaalvergroting (de herindeling) dan ook gepaard met krachten van schaalverkleining (optuigen lokale democratie, inbrengen gebiedsgericht werken, et cetera). Hieronder geven we vier recente voorbeelden waarin dat gebeurd is.

Belangrijk is dat ook hier geldt dat de mate van vrijblijvendheid of verplichtendheid van schaalverkleining kan worden 'ingeregeld'. Heel vrijblijvend zijn vormen waarin bijvoorbeeld een raadslid of wethouder een kern onder zijn of haar hoede neemt en de brugfunctie vormt naar de nieuwe gemeente. Hierin zijn geen formele relaties tussen kernen en de nieuwe gemeente geregeld, noch is er iets georgani-

seerd rondom de legitimiteit van de geluiden die de betreffende wethouder of raadslid meeneemt.

Het wordt al meer verplichtend als er organisatorisch een en ander wordt opgetuigd met dorps-/wijk-/gebiedscoördinatoren die eigen werkbudgetten hebben en waarbij dorps- of gebiedsgericht werken ingebouwd wordt in de besluitvormingsprocessen (bijvoorbeeld halfjaarlijkse of jaarlijkse monitoringsronde voor college en raad). Hier gaan vaak wel vragen rondom legitimiteit spelen: soms doet maar een deel van de kern mee. Die is dan wel bepalend, maar niet per definitie legitiem. Daarover zijn geen harde regels of uitgangspunten beschikbaar: soms is het geen enkel probleem, én soms is het echt onwenselijk. Dat is aan de lokale betrokkenen om samen te bepalen.

Het meest verplichtend wordt het, als er ook bevoegdheden van de nieuwe gemeente uitgeleend worden (of zelfs overgedragen, maar dat is nog niet gebeurd in Nederland) aan een lagere vorm van democratisch dorps-, wijk- of gebiedsbestuur. Dat stelt wel eisen aan de vormgeving van dat bestuur (hoe organiser/borg je legitimiteit en voorkom je willekeur? Hoe voorkom je een bijzonder ingewikkeld bureaucratisch afstemmingsproces tussen gemeenten en wijk-organisaties?). Er zijn vele varianten mogelijk waarin dit kan. Hier ligt ook ruimte om te experimenteren. Zo zou bijvoorbeeld aan dorps- of buurtcoöperaties of verenigingen gedacht kunnen worden. Middels lidmaatschap en opkomsten bij vergaderingen zou een vorm van legitimiteit gegeven kunnen worden, zónder dat nieuwe 'mini-gemeenteraden' opgericht worden. Ook biedt loting een optie, middels vormen die bijvoorbeeld door David van Reybrouck worden aanbevolen. Het is zeer aannemelijke dat elke kern een eigen vorm vraagt. Idealiter bepaalt de gemeente dit ook met elke kern afzonderlijk, waarbij natuurlijk de uitvoerbaarheid van het geheel wel een aandachtspunt is.

Geen bewijs voor financieel voordeel herindeling

In 2014 publiceerden Maarten Allers en Bieuwe Geertsema van de Rijksuniversiteit Groningen een

onderzoek naar de effecten van herindeling op de uitgaven en het voorzieningenniveau van gemeenten. Zij vervatten de uitkomst in drie conclusies. Ten eerste is er geen overtuigend bewijs dat herindeling een effect heeft op de totale uitgaven van de gemeente per inwoner; niet naar boven en niet naar beneden. Ten tweede vonden de onderzoekers geen schaalvoordelen bij fusies van kleine gemeenten en/of gemeenten met heterogene politieke voorkeuren. Ook is geen bewijs gevonden voor de stelling dat de schaalvoordelen worden omgezet naar een hoger serviceniveau (in plaats van kostenverlaging). Dit laatste onderzochten Allers en Geertsema door de ontwikkeling van de huizenprijzen te bekijken, vanuit de veronderstelling dat deze sneller stijgen bij een hoger serviceniveau van de gemeente.

Overigens stellen de onderzoekers expliciet dat het niet zo is dat hiermee fusies altijd af te raden zijn. Fusies betekenen alleen niet dat zonder meer schaalvoordelen kunnen worden ingecalculeerd, dat bezuinigingen ongrijpbaar kunnen zijn en het serviceniveau na fusies niet per definitie zal stijgen.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

HOLLANDS KROON: VIA 'KERNBEHEER' INWONERS EEN STEM GEVEN

Per 1 januari 2012 fuseerden de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer tot de nieuwe gemeente **Hollands Kroon** (47.437 inwoners). In de strategische visie van de nieuwe gemeente staat het ondersteunen van de zelfredzaamheid van inwoners centraal. Met het 'kernbeheer' wil de gemeente mensen de kans geven om zelf invloed op de openbare ruimte uit te oefenen. "Als je ergens zelf een besluit over neemt, voel je je betrokken en wordt het je eigen kindje", zegt gemeentesecretaris Arthur Cremers. "Door mensen meer zeggenschap te geven, vergroot je als gemeente je draagvlak en legitimiteit"². Kernbeheerders helpen inwoners met advies, gereedschap, vergunningen, et cetera om hun initiatief te bewerkstelligen.

LAND VAN HEUSDEN EN ALTENA: SAMEN EEN NIEUWE GEMEENTE ONTWERPEN

Per 1 januari 2019 fuseren de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem tot de **gemeente Land van Heusden en Altena**. Een nieuwe gemeente met 21 kernen met elk een eigen identiteit en een eigen karakter, met eigen eisen, wensen en eigenschappen. Hoe moet die gemeente er straks uitzien? Ruim 250 inwoners hebben meegedacht over de toekomstvisie van het Land van Heusden en Altena. Dit gebeurde in visiegroepen die een aantal icoonprojecten hebben bedacht en uitgewerkt. Door de drie gemeenten is een programmamanager Icoonprojecten benoemd die verbindingen zoekt tussen initiatiefnemers, inwoners, organisaties, bestuur en ambtenaren. Het eerste icoonproject, de Jongerenraad Going4OneAltena, is inmiddels gestart. De Jongerenraad Going4OneAltena gaat nu aan de slag om de nieuwe gemeenteraad te overtuigen dat een jongerenraad in de gemeente Land van Heusden en Altena onontbeerlijk is.



SÚDWEST-FRYSLÂN: GEORGANISEERD EN GESTRUCTUREERD KERNEN ZEGGENSCHAP GEVEN

De **gemeente Súdwest-Fryslân** is per 1 januari 2011 ontstaan en telt nu 74 kernen. Per 1 januari 2018 zullen nog eens vijftien dorpen van de gemeente Littenseradeel, welke wordt opgeheven, aan Súdwest-Fryslân worden toegevoegd. Dit maakt dan een totaal van 89 kernen. Al die steden, dorpen en wijken hebben een eigen karakter en eigen wensen en ideeën over de toekomst. De gemeente streeft ernaar de leefbaarheid in de kernen te behouden en waar mogelijk te versterken, met een voorzieningenniveau dat past bij de kern. In Súdwest-Fryslân zijn veel actieve verenigingen voor stads-, dorps- en wijkbelang. Zij behartigen de collectieve belangen en zijn gesprekspartner voor de gemeente. Belangrijk instrument bij deze belangenafweging zijn de stads-, dorps- en wijkvisies. De gemeente stimuleert en faciliteert de ontwikkeling daarvan zo veel mogelijk. Om de contacten met de steden, dorpen, wijken en ondernemers goed te stroomlijnen werkt de gemeente op ambtelijk niveau met stads-, dorps- en wijkcoördinatoren en twee bedrijvencontactfunctionarissen. Op bestuurlijk niveau is er een portefeuillehouder kernenbeleid en er zijn vijf contactwethouders, ieder met een eigen maar ook met gezamenlijke verantwoordelijkheid. Voor het kernenbeleid zijn financiële middelen beschikbaar, in de vorm van drie geldstromen: organisatiegeld, kwaliteitsgeld en een projectbudget. Organatiegeld voor de besturen van dorp- en wijkbelangen, kwaliteitsgeld om onderdelen van dorps- en wijkvisies te realiseren en projectbudget om te gebruiken bij cofinanciering van de grotere projecten.

OSS: VIA WIJK- EN DORPSRADEN MEEDENKEN & BESLISSEN OVER LEEFBAARHEID KERNEN

De **gemeente Oss** heeft al verschillende herindelingen achter de rug. De gemeente heeft 23 kernen, waarvan Oss verreweg de grootste is: ruim 60% van de inwoners woont in Oss. Het op peil houden van de leefbaarheid en het karakter van de overige 22 kernen is een prioriteit voor de gemeente. De gemeente Oss kent 11 wijk- en dorpsraden. Zij zijn een belangrijke schakel tussen gemeente en inwoners. Ze signaleren wat er nodig is in hun kern en adviseren het college. De wijk- en dorpsraden hebben een eigen budget, bijvoorbeeld voor een speeltoestel of een ontmoetingsplek. In de kern Geffen gaan ze zelfs nog een stap verder: daar is een burgerbegroting opgesteld. Een burgerbegroting is een besluitvormend proces waarin burgers meedenken en onderhandelen over het verdelen van publiek geld. Uiteindelijk deden 300 Geffenaren mee aan het project, en werden er keuzes gemaakt op het gebied van het onderhoud van de openbare ruimte en de zorg. De gemeente was betrokken via één wethouder, de gemeenteraad werd op de hoogte gehouden en kreeg het resultaat aan het einde van het traject. Medewerkers waren procesbegeleiders, dachten mee en vormden de verbinding tussen Geffen en gemeentelijke organisatie. Deskundigen werden uitgenodigd om mee te denken met de Geffenaren.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

8.6 EEN NIEUWE GEMEENTE VORMEN OF DE HUIDIGE GEMEENTEN CONTINUEREN?

Wellicht de meest beladen keuze waar de vijf gemeenteraden in het Land van Cuijk voor staan, is: vormen de huidige gemeenten de belangrijkste bouwsteen voor de meest passende en duurzame vorm van verregaande samenwerking, of wordt die verregaande samenwerking gebaseerd op één nieuwe gemeente Land van Cuijk? Hierboven hebben we deze twee opties in perspectief geplaatst (naast alle andere opties) en nader uitgewerkt in de vorm

van een regiobestuur (waarin de huidige gemeenten het uitgangspunt zijn) en een herindeling met schaalverkleining.

Het lastige aan de te maken afweging is dat beide varianten voor- en nadelen hebben. De vraag is welke voor- en nadelen de komende periode het zwaarst wegen voor het Land van Cuijk.

ZELFSTANDIGHEID	
Kansen (mogelijke voordelen)	Risico's (mogelijke nadelen)
Een kleine gemeente kan gemakkelijker maatwerk leveren.	Er wordt onvoldoende bestuurskracht ontwikkeld om de ambities, opgaven en uitdagingen het hoofd te bieden.
Burgerparticipatie kan (nog meer) ingezet worden om ambities en opgaven het hoofd te bieden. In een kleine gemeente kan het gemeentebestuur mogelijk beter zien wat burgers beter zelf kunnen en willen (en deels aan hen overlaten).	Er is weinig tot geen ruimte (financieel dan wel in termen van organisatie) voor nieuwe ontwikkelingen.
Kleinschaligheid kan een informatievoordeel opleveren: kleinere gemeenten hebben meer kennis van de lokale omstandigheden en kunnen daardoor doelmatiger optreden.	Een kleine gemeente is een kleine speler in de regio met geringe invloed.
Burgers kunnen zich bij een kleinschalig bestuur meer betrokken voelen.	Een kleine gemeente heeft schaalnadelen. Sommige activiteiten, zoals de ontwikkeling van de omgevingswet, kunnen alleen effectief en doelmatig worden uitgevoerd bij een bepaalde minimale schaalomvang. De ambtelijke capaciteit van kleine gemeenten is beperkt en onvoldoende specialistisch.
Gevoelsmatig wordt het behoud van identiteit van de dorpskernen regelmatig genoemd als voordeel van zelfstandigheid. Het is echter maar zeer de vraag of een dorp haar identiteit verliest als de gemeente intensiever samenwerkt met anderen, of zelfs ambtelijk of bestuurlijk fuseert.	In een kleine gemeente is de 'bestuurlijke vijver' klein en vergoedingen relatief laag, waardoor het lastig kan zijn sterke bestuurders en raadsleden te vinden

Mogelijkheden tot samenwerking "de opties"

HERINDELING	
Kansen (mogelijke voordelen)	Risico's (mogelijke nadelen)
Door schaalvergroting en krachtenbundeling wordt ruimte geboden voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden.	Bestuurlijke fusie leidt niet zonder meer tot kostenbesparing.
Bestuurlijke fusie leidt tot professionalisering (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel de ondersteunende taken als het primair proces.	Doordat gemeenten ieder hun eigen hoge kwaliteitsstandaard willen behouden, bestaat de kans dat er per taak voor de relatief meest dure uitvoering wordt gekozen.
Een steviger en krachtiger positie in de regio door organisatorische én bestuurlijke schaalvergroting (bestuurskracht).	Door nieuwe taakstellingen en bezuinigingen kunnen investeringen in personeel en vernieuwing onder druk komen te staan, terwijl dit een belangrijke fase is om de kwaliteit en ontwikkeling van het personeel te continueren.
Hogere kwaliteit van dienstverlening door de grotere schaal (behoud voorzieningen), mits er aandacht blijft voor de lokale situatie.	De gemeenten worden onderdeel van een nieuwe grotere organisatie, waardoor de lokale keuzevrijheid en ruimte voor identiteit dreigen te verminderen als hier geen specifieke aandacht naar uit gaat.
Versterkte slagkracht van ambtelijk apparaat.	Afstand tussen bestuur en burgers neemt toe.
Flexibiliteit, mogelijkheden voor personeelsdifferentiatie.	
Eénpitters en generalistische functies zullen niet of veel minder voorkomen over de volle breedte van de organisatie.	
De kosten kunnen afnemen door reductie vastgoed, ICT harmonisatie en verminderde bestuurs- en personeelslasten nadat incidentele lasten zijn genomen voor mogelijke project-, frictie- en desintegratiekosten.	

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Overigens zijn al deze voor- en nadelen in belangrijke mate het gevolg van bestuurs- en managementstijl. Er bestaan dus vrijwel geen wetmatigheden over schaal voor- en nadelen in de Nederlandse overheidssector. Een kleine schaal biedt kansen op nabijheid en maatwerk, maar dan moet je dat wel doen (bestuursstijl) en als organisatie omarmen (managementstijl). Een grote schaal biedt risico's op managementlagen en inefficiëntie, maar dat laat je dan zelf ook gebeuren (bestuurs- en managementstijl).

Een laatste schaaloverweging waar we bij stil willen staan, is de relatie tussen schaal en de beloning van politici, bestuurders (en afgeleid daarvan van het ambtelijk apparaat). De beloning van burgemeesters en wethouders is gekoppeld aan de beloning van het personeel van het Rijk. Met andere woorden, hun beloning hangt af van de arbeidsovereenkomst voor het Rijkspersoneel (CAO rijksambtenaren). Per 1 januari 2016 zijn de (niet geïndexeerde) beloningsklassen als volgt:

KLASSE	MIN. AANTAL INWONERS	MAX. AANTAL INWONERS	BURGEMEESTERS	WETHOUDERS	RAADSLEDEN
1	0	8000	€ 6.042,10	€ 4.605,10	€ 250,82
2	8001	14000	€ 6.646,94	€ 5.219,05	€ 396,33
3	14001	24000	€ 7.247,27	€ 5.837,78	€ 617,77
4	24001	40000	€ 7.878,20	€ 6.247,44	€ 958,91
5	40001	60000	€ 8.540,95	€ 6.864,06	€ 1.248,42
6	60001	100000	€ 9.260,51	€ 7.479,61	€ 1.460,84
7	100001	150000	€ 9.818,34	€ 8.169,15	€ 1.658,52
8	150001	350000	€ 10.520,48	€ 8.653,50	€ 1.932,14
9	350001	n.v.t.	€ 11.270,20	€ 9.818,34	€ 2.352,29

FIGUUR 8: Beloningsklassen (Bron: Circulaire per 1 januari 2017 geïndexeerde bedragen voor politieke ambtsdragers van gemeenten,

<http://www.raadslid.nu/sites/www.raadslid.nu/files/redactie/per1januari2017geindexeerdebedragenvoorpolitiekeambtsdragersvangeemeenten.pdf>)

Niet-financiële effecten herindeling: beter strategisch vermogen, minder burgerzin

In 2008 onderzochten Michiel Herweijer, Rien Fraanje en Rachel Beerepoot (Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen) de processen en effecten van herindeling in Zuid-Holland. Zij bouwden voort op eerdere onderzoeken naar herindelingen.

Herindeling geeft verbetering in de professionaliteit van de verleende diensten door de gemeente, de klantgerichtheid en de aantrekkelijkheid van de gemeente als samenwerkingspartner voor het bedrijfsleven. Het strategisch vermogen van de nieuwe gemeente neemt toe door de hogere kwaliteit van het ambtelijk apparaat en het bestuur. Grotere strategische opgaven worden niet (meer) uit de weg gegaan. Dit is ook mogelijk doordat er meer specialistische functies zijn en sprake is van afgenomen kwetsbaarheid. Voor professionaliteit is kennelijk een zekere massa nodig en een fusie kan die massa vergroten. De gemeente wordt ontegenzeggelijk een belangrijker factor in de regio.

Daar staat een grotere overhead en lastiger coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie tegenover. Ook zijn (in de ogen van bestuurders en ambtenaren) de belangstelling van burgers voor de gemeentepolitiek en hun vertrouwen in de gemeente afgenomen. Dit kan te maken hebben met een toegenomen zakelijkheid van de professionele organisatie, en/of met de relatief afnemende contactmogelijkheden met raadsleden en wethouders (er zijn er immers relatief minder). De werkdruk van raadsleden neemt toe, en er bestaat het gevaar van 'dorpisme' (belang van zekere kernen in het debat voorop stellen in plaats van het algemeen belang).

8.7 NAAR DRIE TE WEGEN OPTIES: WAT KAN HET LAND VAN CUIJK MOGELIJK HELPEN?

Allereerst willen we ingaan op de vormen van samenwerking die ofwel te weinig bieden met het oog op de ambities, opgaven en uitdagingen, of die suboptimaal zijn danwel gepaard gaan met grote ontbindingskosten.

1. Minimaal: Intensiveren huidige vrijblijvende ambtelijke en bestuurlijke samenwerking.

We zien met deze optie/variant geen geloofwaardige sprong in bestuurskracht die wel nodig is, zowel op lokale schaal (primair Sint Anthonis en Grave) als regionaal. Deze optie wegen we daarom niet mee.

2. Ambtelijke fusie Boxmeer en Sint Anthonis

Dit is wat ons betreft de enige optie om alleen iets aan de ambtelijke kracht te doen, maar ook deze optie haalt het voor ons niet tot de weging. Het versterken van de ambtelijke kracht langs deze weg lost wel het ambtelijke vraagstuk van Sint Anthonis op, maar niet het bestuurlijke vraagstuk van Grave, niet de druk op CGM en niet het gebrek aan stevige bestuurlijke en politieke kracht van het Land van Cuijk.

3. Alleen draaien aan bestuurlijke knop: Bestuurlijke intensivering (gezamenlijke dagelijkse realisatiekracht op regionale vraagstukken)

De varianten (vrijblijvend en bindend) wegen als losstaande opties niet mee. Ervaringen in het land leren ons dat de bestuurlijke drukte substantieel is. En losstaand biedt geen van deze varianten een oplossing voor de situatie in Sint Anthonis. Ook is een krachtig regionaal bestuur met ambtelijke versnippering in organisaties niet wenselijk.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

4. Alleen draaien aan politieke knop: Politieke intensivering in diverse vormen (politieke coördinatie en afstemming over gezamenlijke politieke inhoudelijke agenda's op Land van Cuijk-schaal):

De varianten (vrijblijvend en bindend) wegen wij niet mee, omdat de ervaring in het land leert dat deze vormen bijzonder veel bestuurlijke drukte met zich meebrengen en er dan nog steeds een reëel risico is op te weinig bestuurlijke kracht. Gegeven de aanleiding van de vraag tot verregaande samenwerking in het Land van Cuijk, namelijk het willen versterken van de bestuurlijke kracht, is dit dus geen optie die wat ons betreft voldoende aantrekkelijk is.

5. Combinatiemogelijkheid: Ambtelijke fusie Boxmeer en Sint Anthonis met bestuurlijke intensivering, vrijblijvend en bindend

In deze varianten, in combinatie met een ambtelijke fusie tussen Boxmeer en Sint Anthonis, zien wij in potentie een voldoende krachtige sprong voorwaarts om de bestuurlijke kracht substantieel te versterken. We richten ons daarbij nadrukkelijk op beide varianten: de bindende variant, met een GR waarnaar taken en bevoegdheden worden overgedragen, en de vrijblijvende variant, waarin onderlinge afspraken gemaakt worden en waar vanuit de breedte en veelheid aan afspraken ook een soort 'verbondenheid' ontstaat.

6. Herindelingen

Hier wegen wij de variant herindeling met schaalverkleining mee. We gaan kort in op de varianten die we niet meewegen.

- Herindeling 3 (CGM) + 2 (Boxmeer/Sint Anthonis)

Voordelen:

- Biedt oplossing voor de ambtelijke organisatie van Sint Anthonis.
- Meer mogelijkheid te diversifiëren in de verschillende oriëntaties.

Nadelen:

- Vanuit de Ambities, Opgaven en Uitdagingen niet de juiste schaal om zaken op te pakken.
- Vraagstuk rond draagvlak, energie en enthousiasme wordt niet vergemakkelijkt met deze optie.
- Nog steeds kans op bestuurlijk gedoe en nog steeds niet schaal van Land van Cuijk.

- Herindeling 2 (Boxmeer en Cuijk) + 3 (Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis)

Voordelen:

- Kracht: coalition of the willing

Nadelen:

- Ontvlechting van CGM is kostbaar
- Bij ontvlechting CGM worden G, M en A bestuurlijk bijzonder kwetsbaar
- Belangrijkste punt: geen toekomstperspectief voor Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis.
- Cuijk en Boxmeer samen in CGM ook niet wenselijk
- Balans CGM niet slim
- Voor Boxmeer teveel verlies ambtelijk

- Herindeling hele Land van Cuijk

Deze variant brengt vele voordelen, maar mist zonder schaalverkleining een bijzondere waarde. Daarom wegen we de vorm herindeling niet, maar de vorm herindeling met schaalverkleining wel.

Onderzoek vast bedrag gemeentefonds

In 2014 heeft APE Public Economics BV in opdracht van het Ministerie van BZK een eindrapport gepresenteerd over de wijze waarop de verdeelmaatstaf vast bedrag in het Gemeentefonds negatieve invloed kan hebben op de keuze om wel of niet te gaan herindelen. Daarnaast is onderzocht wat de consequenties zijn van een verlaging of afschaffing van het vast bedrag op het aantal herindelingen.

Het Gemeentefonds gebruikt voor de verdeling van de middelen maatstaven zoals inwoners en oppervlakte. Een van de maatstaven is het vaste bedrag. Er zijn altijd financiële consequenties wanneer gemeenten gaan herindelen. Voor de maatstaf vast bedrag geldt dat deze altijd een financieel effect veroorzaakt bij een herindeling. Elke gemeente ontvangt jaarlijks één keer het vaste bedrag. Wanneer bijvoorbeeld drie gemeenten fuseren, heeft dit als financiële consequentie het verlies van twee maal het vaste bedrag.

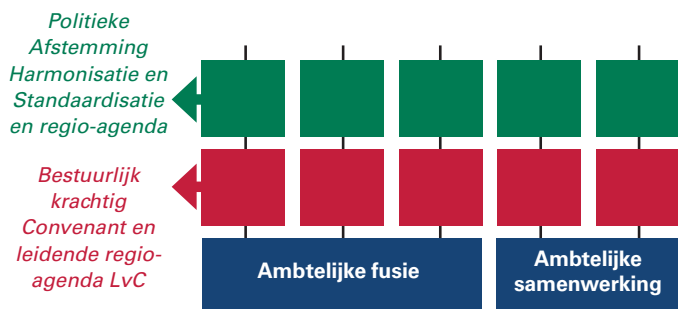
Uit het onderzoek van APE blijkt dat de algemene uitkering bij gemeenten die overgaan tot herindelingen daalt met slechts 1,61 procent. Hiervan is 82 procent terug te leiden tot het verlies van het wegvallen van het vast bedrag. De onderzoekers concluderen daarom dat het vaste bedrag de belangrijkste component is in de negatieve inkomstenprikkel bij herindeling. Betrokken partijen beseffen wel dat herindeling op de maatstaf vast bedrag een verlies oplevert, maar men vertrouwt erop dat de structurele kostenvoordelen dit verlies compenseren. Niet zelden wordt de 'business case herindeling' pas gedetailleerd uitgewerkt nadat het besluit tot herindeling is genomen.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

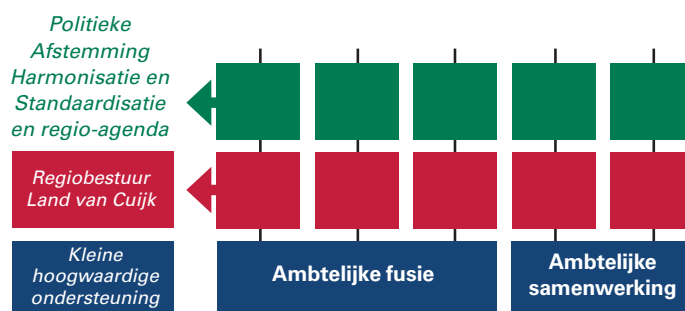
Eindrapportage

Gegeven de agenda voor het Land van Cuijk, de beelden van bestuurskracht en dus de verbeteropgave vinden wij de volgende drie opties het waard om te wegen:

- **Optie 1: Verregaande optimalisatie** – de eerste optie gaat uit van een sterk verbeterde versie van de huidige samenwerkingsvormen en governance. Hierin staan drie elementen centraal:
 - Een sturende regio-agenda in lijn met de Ambities, Opgaven en Uitdagingen, die bestuurlijk wordt verankerd in een convenant met verregaand commitment.
 - Politieke sturing op twee niveaus: op de ambtelijke samenwerking (harmonisatie en standaardisatie) en op de regio-agenda (versterking van het huidige regieteam met inhoudelijke toets en sturing, sterkere verantwoording vanuit bestuur).
 - Krachtige ambtelijke samenwerking tussen Boxmeer en Sint Anthonis in de vorm van een centrumgemeente-constructie waarbij al het personeel van Sint Anthonis overgaat naar Boxmeer (inclusief het huidige budget) en Boxmeer voor Sint Anthonis de benodigde diensten levert.



- **Optie 2: Regiobestuur** – de tweede optie gaat uit van optie 1, maar dan met een steviger en meer bindende bestuurlijke verankering. Ook hierin staan drie elementen centraal:
 - Een sturende regio-agenda in lijn met de Ambities, Opgaven en Uitdagingen die bestuurlijk wordt verankerd in een openbaar lichaam (het Regiobestuur Land van Cuijk) dat ambtelijk wordt ondersteund door een klein en hoogwaardig team van 3 beleidsadviseurs en een secretariaat.



- Politieke sturing op twee niveaus: op de ambtelijke samenwerking (harmonisatie en standaardisatie) en op de regio-agenda (versterking van het huidige regieteam, inhoudelijke afstemming tussen regiobestuur en regieteam over voortgang agenda, hoewel dat geen formele verantwoording is.)
- Krachtige ambtelijke samenwerking tussen Boxmeer en Sint Anthonis in de vorm van een centrumgemeente-constructie waarbij al het personeel van Sint Anthonis overgaat naar Boxmeer (inclusief het huidige budget) en Boxmeer voor Sint Anthonis de benodigde diensten levert.

- **Optie 3: Herindeling met schaalverkleining** – in de derde optie staan eenvoud en innovatie centraal. Het gaat om de volgende vier elementen:
 - De vijf gemeenten gaan op in een nieuwe gemeente Land van Cuijk.
 - De regio-agenda in lijn met de Ambities, Opgaven en Uitdagingen, is verankerd bij de gemeenteraad en het college van de nieuwe gemeente.
 - Ambtelijk worden de organisaties van Boxmeer, Sint Anthonis en CGM omgevormd tot één nieuwe ambtelijke organisatie die één college Land van Cuijk bediend.
 - Er wordt vanaf dag 1 (en al in de vorming van de gemeente) geëxperimenteerd met vormen van vergaande dorps/kernen/ gebiedsdemocratie, waarbij op terreinen ook bevoegdheden worden neergelegd (al dan niet experimenteel) bij kernen/ dorpen/gebieden die binnen het Land van Cuijk aangeven dat aan te kunnen en willen.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Kracht vergroten in de huidige situatie: Optimalisatie-mogelijkheden

Al het bovenstaande gaat uit van het maken van nieuwe samenwerkingsafspraken en de opties die dan op tafel liggen. Vanzelfsprekend hoeft er geen nieuwe vorm van samenwerking opgetuigd te worden. De minimumoptie voor de vijf gemeenten is om de huidige samenwerking verder te versterken en optimaliseren. Daartoe liggen de volgende mogelijkheden op tafel:

- Ambtelijk: er kan langs een aantal lijnen ingezet worden op het versterken van de huidige ambtelijke kracht. De meest voor de hand liggende opties:

Het inzetten van de beste ambtenaren op de realisatie van de twaalf projecten en daar ook voldoende mankracht voor inzetten.

Het meer verdelen van specialisatie-opdrachten onder de drie ambtelijke apparaten, waardoor er beleidsmatig en strategisch meer focus en kwaliteit kan ontstaan. Dit houdt onder andere ook in: het nog maar vanuit één of twee mensen laten voorbereiden van regionale en bovenregionale bestuurlijke overleggen, maar die ambtenaren daar wel substantieel voor vrijmaken. Bestuurders uit de vijf gemeenten leunen dan op één of twee ambtenaren.

Het gezamenlijk werven van nieuwe krachten en de onderlinge mobiliteit tussen organisaties vergroten.

Voorzien in gezamenlijke opleidingsprogramma's.

Op zo kort mogelijke termijn volstreekte harmonisatie van alle bedrijfsvoeringsaspecten (inclusief ICT-suites) en het harmoniseren van alle werkwijzen, P&C-cycli, beleidscycli, taakverdelingen en functiehuizen om zo onderlinge uitwisselbaarheid en bekendheid in sterke mate te vergroten, met potentie voor voordelen qua kosten en kwetsbaarheid.

- Bestuurlijk:

Projectagenda verder versterken, meer urgentie geven, meer prioriteit geven.

Inhoudelijke harmonisatie van beleid CGM, eenduidige gezamenlijke aansturing door middel van politieke uitwisseling/coördinatie, al dan niet binnen regieteam.

T.a.v. de regio: gezamenlijke agendavoorbereiding belangrijke gremia/overleggen, één geannoteerde Land van Cuijk agenda met bij voorkeur één portefeuillehouder die namens het Land van Cuijk spreekt.



Een strategische oriëntatie: de opties gewogen

9.1 INLEIDING

Bovenstaande alinea was de aanhef van de onderzoeks-
aanpak van Berenschot. Het traject van de afgelo-
pen maanden heeft geleid tot het selecteren van een
aantal opties (in het vorige hoofdstuk) die passend
zijn bij de vraagstukken waarvoor de gemeenten in
het Land van Cuijk staan. Opties ook die passen bij
de eisen en wensen die de gemeenten en gemeen-
schappen stellen aan de werking van de onderlinge
samenwerking. Bovendien sluiten ze aan op de
praktijk, zoals de gemeenten die de afgelopen jaren
hebben ervaren, met alle plussen en minnen.

De concluderende hoofdstukken 9 en 10 gaan
primair over de vraag welke verregaande samenwer-
king het meest optimaal is voor de gemeenschap en
het gebied van de vijf gemeenten. In de voorgaande
hoofdstukken zijn wij ingegaan op de bestuurskracht
en het bijbehorende ontwikkelpotentieel, als ook
een eerste selectie van te overwegen vormen van
samenwerking.

Dit hoofdstuk bevat de analyse en weging van
de geselecteerde samenwerkingsvormen (opties)
die voor de vijf gemeenten en het Land van Cuijk
relevant zijn. De informatie, die komt uit onze
bureaustudie, de gesprekken met maatschappelijke
organisaties, ondernemers, de bevolking, colleges,
de gemeenteraden en de ambtelijke organisaties, de
provincie, partners (buurgemeenten en samenwer-
kingsverbanden) en gesprekken van procesbegeleider
Peter van der Velden, maakt het mogelijk een oordeel
over de opties te geven. Die beoordeling is kwalitatief
van aard en gebaseerd op trends en ontwikkelingen,
feiten én opinies.

9.2 EEN VERRIJKT BZK-TOETSINGSKADER

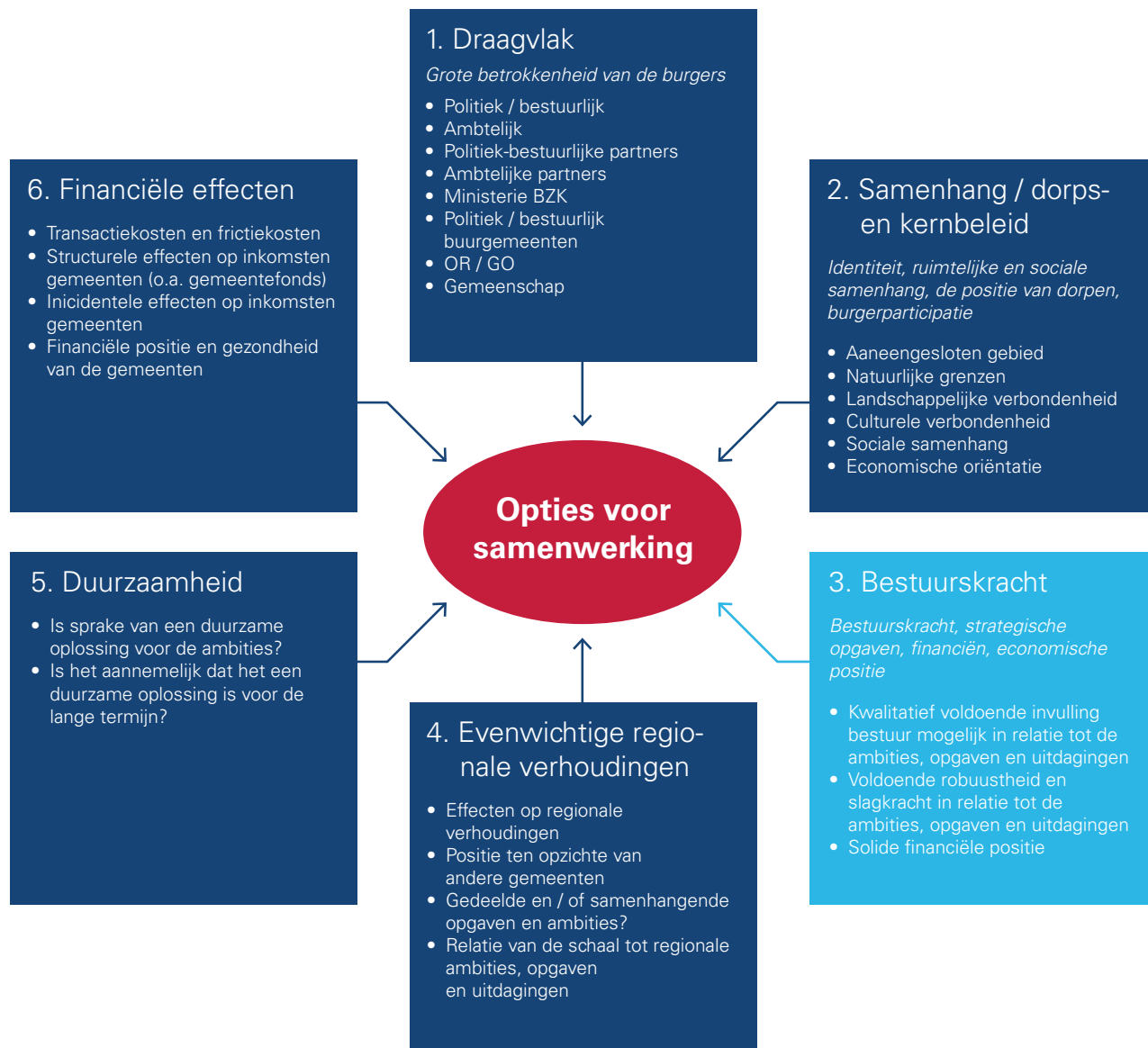
Zoals in hoofdstuk 2 al is meegegeven, bestaat
het afwegingskader uit twee delen, die beiden een
inkleuring zijn van het 'Public Value'-model van
Moore. De twee delen zijn:

- a. De afweging op basis van het toetsingskader van
BZK
- b. Een globale beoordeling van de financiële
effecten

Op de volgende pagina ziet u een schematische
weergave van het verrijkte 'BZK-toetsingskader'
met subcriteria. Bestuurskracht is daarin het draai-
punt van de afweging. De overige vijf criteria zijn
randvoorwaardelijk.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



FIGUUR 9: Verrijkt BZK-toetsingskader ten behoeve van verkenning best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk (Bron: Berenschot, 2017)

9.3 WEGING VAN DE OPTIES IN VIER STAPPEN

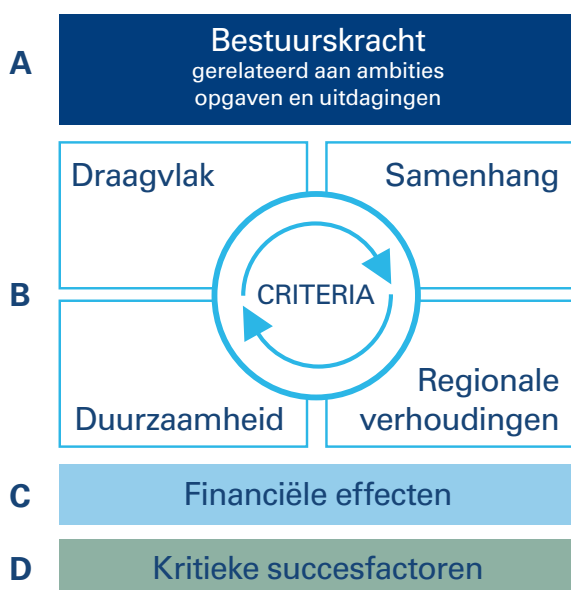
We voeren de toetsing uit in vier stappen. In figuur 10 is dit stappenplan weergegeven. Omdat bestuurskracht het draaipunt is in de toetsing, is dat ons startpunt en Stap A.

In Stap B vindt de weging van de andere elementen uit het 'BZK-toetsingskader' plaats. Het gaat hierbij om draagvlak, samenhang, regionale verhoudingen en om duurzaamheid. Deze elementen geven inzicht in de haalbaarheid van een optie.

In Stap C wordt de globale financiële weging uitgevoerd.

In stap D worden de hoofdkeuzes - voortkomend uit stap A en B - verder aangevuld met kritieke succesfactoren die gaan over op inrichting, besturing en invoering.

In hoofdstuk 10 zullen wij op basis van de weging een tweetal scenario's uitwerken en tot slot in hoofdstuk 11 overkoepelende adviezen en aanbevelingen meegeven en conclusies met betrekking tot de vraag welke vorm van verregaande samenwerking het best passend en duurzaam is.



FIGUUR 10: Stappenplan afwegingskader (Bron: Berenschot, 2017)

9.4 DE OPTIES GEWOGEN

We onderscheiden de volgende drie opties:



FIGUUR 11: Drie opties voor verregaande samenwerking (Bron: Berenschot, 2017)

Stap A: Toetsing bestuurskracht o.b.v. ambities, opgaven en uitdagingen

In deze eerste stap kijken we geïsoleerd naar de bestuurskracht. Niet als in voorgaande hoofdstukken vanuit een defensieve benadering (heeft een individuele gemeente voldoende bestuurskracht om de huidige vraagstukken het hoofd te bieden) waar uit moet blijken of er nu al urgentie is om in te grijpen. Centraal staat bij deze stapsgewijze toetsing de vraag:

“wat is de best passende duurzame en verregaande vorm van samenwerking – kijkend naar de Ambities, Opgaven en Uitdagingen – voor de gemeenschappen en het gebied van het Land van Cuijk?”

We willen via twee invalshoeken kijken naar de bestuurskracht. Allereerst specifiek vanuit de geformuleerde Ambities, Opgaven en Uitdagingen om daarna vanuit dit perspectief nader te kijken naar de vier vlakken van bestuurskracht: Bestuur, Ambtelijke Organisatie, Partner en Gemeenschap.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Vanuit de Ambities, Opgaven en Uitdagingen

- *Een sterke economie*; economie staat in het Land van Cuijk qua ambities en opgaven centraal. Dat is ook logisch: zonder goed draaiende economie is het perspectief op vitale en bruisende gemeenschappen beperkt. Resultaten op economisch vlak worden primair geboekt door het bedrijfsleven. De bijdrage van de overheid is relatief gering en tegelijkertijd toch van groot belang (infrastructuur, toerisme, transitie).

De opgave van het ontwikkelen van werkgelegenheid is gegeven het 'tekort' aan banen en het wegtrekken van talent ernstig en beginnend urgent. Het vraagstuk wordt urgenter door de (overigens breder levende) opgave om een transitie in de Agri-business te realiseren die milieu en werkgelegenheid succesvol kan verbinden. Dit vraagstuk, in combinatie met het beter benutten van het toeristisch potentieel en het doen van investeringen in de infrastructuur vragen om een krachtig regionaal programma, waarin de regio bepaalt en de lokale gemeenten bescheiden en terughoudend zijn.

- *Blijvende leefbaarheid kernen*; de opgave qua leefbaarheid van de kernen gaat hand in hand met het besef dat de kracht van de gemeenschap groot is. Tegelijkertijd leven er, ondanks die kracht, grote (regionale) vraagstukken rond het voorzieningenniveau, woonprogramma's die jongeren kansen bieden en ouderen ondersteunen, goede mobiliteit en bereikbaarheid en het creëren van een meer inclusieve samenleving waar iedereen mee doet (en er toe doet).

In essentie gaat het deels ook om kiezen in welke kernen welke voorzieningen komen. Geen concurrentie of tegen elkaar opbieden, maar juist slim kijken hoe bijvoorbeeld scholen en cultuurinstellingen en sportvoorzieningen levensvatbaar kunnen blijven en de gemeenschap een adequaat voorzieningenniveau heeft.

- *Een krachtige regionale positie*; het oplossen van die vraagstukken vraagt om een krachtig perspectief voor de regio. En dat vraagt op haar beurt om een heldere visie, gedragen door politiek en gemeenschap. Het realiseren van een dergelijke visie en het creëren van perspectief vraagt tot slot om een krachtige verbondenheid met de gemeenschap, afstemming en coördinatie van beleid en het in samenhang maken van keuzes.

Dat een krachtige regionale positie in samenwerkingsverbanden en relaties naar externen (publiek en privaat) vraagt om het optreden als ware het Land van Cuijk één gemeente, is evident.

Krachtige regionale samenwerking is belangrijk. Dat wordt in het model 'Regiobestuur' geloofwaardiger en krachtiger vormgegeven dan in het model 'Verregaand optimaliseren'. Een grotere, heringedeelde gemeente met schaalverkleining heeft de beste papieren om waarde aan de vraagstukken toe te voegen. De waardering 'beste papieren' wordt vooral ondersteund door het afwezig zijn van de terugvalopties van lokale gemeenten en de beïnvloeding door lokale belangen vanuit de politiek of het bestuur van de vijf gemeenten.



- *Kijkend naar de opties*; zo ontstaat een beeld waarbij het functioneren op de drie centrale thema's van de Ambities, Opgaven en Uitdagingen vraagt om het opereren als één gemeente en waarbij het vanuit leefbaarheid cruciaal is de kracht van de samenleving te blijven benutten en te stimuleren. Dat kan geschieden vanuit alle drie de opties, waarbij de opties "Regiobestuur" en "Herindelen" natuurlijk dringender en dwingender werken dan "Verregaand optimaliseren".
- De optie 'Verregaand optimaliseren' biedt goede mogelijkheden om stappen te maken. Echter, deze optie is zeer sterk afhankelijk van energieke bestuurders die het voortouw nemen en vertrouwen in elkaar hebben.
- Voor de optie 'Regiobestuur' geldt dit ook. Echter, de samenwerking is dwingender. Bevoegdheden worden overgedragen en de Regiobestuur voert de regio-agenda uit, zonder steeds terug te hoeven naar de vijf gemeenten.

Vanuit het bestuur

- De sleutel voor het realiseren van de ambities, het verkrijgen van meer slagkracht en het benutten van de potentie ligt bij het bestuur, zo beargumenteerden we in hoofdstuk 7. Het werken vanuit een krachtige regio-agenda, het benutten van de ambtelijke kracht, het willen acteren als één krachtige regio en het durven mandateren van collega's om zo meer meters in kortere tijd te maken, vraagt allemaal om bestuurlijke kracht.
- Politiek en bestuur hebben stappen gemaakt om beter samen te werken, bijvoorbeeld met een regieteam, met samenwerking op beleidsthema's en met het formuleren van 12 projecten. Tegelijkertijd is het bestuur er ook debet aan dat de samenwerking moeizaam gaat. Er lijkt onvoldoende onderscheid gemaakt te worden tussen regionale en lokale vraagstukken. Gevolg is dat regionale thema's telkens vanuit een lokaal perspectief beoordeeld worden. Ook is er een te sterk 'vrijblijvend' karakter, wetende dat vrij blijven en samenwerken slecht samen gaan. Bestuurders zijn weinig enthousiast over de samenwerking, er is een gebrekkig vertrouwen en een zekere vermoeidheid is duidelijk zichtbaar.
- Met de twee opties 'Verregaand optimaliseren' en 'Regiobestuur' kan niet worden gesleuteld aan de kwaliteit van bestuurders. Deze blijven benoemd worden op het niveau van de huidige vijf gemeenten en vormen daarmee een kwetsbaar element bij deze twee opties. Immers, de gemeenten kunnen –bezien vanuit een financiële beloning of vergoeding behorend bij de omvang van de gemeenten- voor kandidaten voor college- en raadsleden slechts vissen in een kleine vijver.
- Met het maken van een schaa sprong (herindeling met schaalverkleining) nemen de voorwaarden sterk toe om een krachtiger bestuur te creëren. De regio-agenda en de agenda van een college en raad van het Land van Cuijk vallen samen. Daarenboven: betere betaling, meer formatie, meer ruimte voor raadsleden om het raadswerk als deeltijdfunctie te vervullen. De toenemende kans op betere kwaliteit geldt zowel aan de kant van de gemeenteraad als aan de kant van het college.
- Een bestuur gaat primair over de ambities en daarmee over het benutten van de potentie van een gebied. Meer nog dan alle andere aspecten is een krachtig bestuur daarmee de sleutel om de gemeenschappen te laten profiteren van die grote potentie.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Vanuit de ambtelijke organisaties

- Zoals eerder gezegd: de sleutel ligt bij het bestuur.
- De ambtelijke organisatie van Sint Anthonis is echter te kwetsbaar en het risico van een kwalitatief arm beleid ligt op de loer. Los van de drie opties moet dit worden opgelost. Bij herindeling met schaalverkleining wordt automatisch een ambtelijk perspectief geboden. Bij de twee opties 'Verregaand optimaliseren' en 'Regiobestuur' is een ingreep op zijn plaats. Één variant lijkt ons praktisch het overwegen waard, namelijk een centrumgemeente-constructie met Boxmeer. Meer samenwerking met CGM of zelfs het doorpakken naar een ambtelijke fusie van vier of vijf gemeenten lijkt ons onwenselijk. De constructie is per definitie suboptimaal, maar kan bij verregaande harmonisatie en standaardisatie goed werken. Dit is bij drie gemeenten nu al een uitdaging. Verdere uitbreiding bemoeilijkt dit proces.
- De twee dan gevormde ambtelijke organisaties (CGM, Sint Anthonis-Boxmeer) zijn zodanig van omvang dat de kwetsbaarheid beperkt is, mits –anders dan nu– strak en stevig wordt ingezet op harmonisatie en standaardisatie.
- Kijkend naar de gebiedsagenda en wat dat vraagt van het bestuur is een krachtige organisatie met veel strategische, innovatieve en beleidsbepalende kwaliteit nodig. Ook het aanstellen van specialisten en het bieden van loopbaanperspectief stimuleert een organisatie om krachtig en vitaal te zijn. De twee ambtelijke organisaties kunnen hier bij meer harmonisatie en standaardisatie in slagen.

- Een ambtelijke organisatie na herindeling met schaalverkleining biedt natuurlijk nog meer perspectief. Één organisatie die één college bedient, is natuurlijk effectiever dan twee organisaties die respectievelijk drie en twee gemeenten bedienen. Één ambtelijke organisatie kan qua formatie en betaling ook meer talent aan zich binden. Zo ontstaat een ambtelijke organisatie die agenderend kan zijn en goed tegenspel biedt richting college.

Vanuit regionaal perspectief

- Cruciaal is dat het Land van Cuijk op de thema's van de Ambities, Opgaven en Uitdagingen opereert als ware het één gemeente. Zo verkrijgt het Land van Cuijk een betere regionale positie, meer invloed en een betere inkooppositie.
- In alle drie de opties is dit mogelijk, mits de wil er is en het onderlinge vertrouwen aanwezig. Bestuurlijk én politiek. Dat vraagt dan onder andere een veel strategischer opererend regieteam (regio-agenda) en effectiever samenwerkende wethouders.
- Het model 'Verregaand optimaliseren' is weliswaar het meest vrijblijvend maar kan goed functioneren, de optie 'Regiobestuur' is dwingender en bij 'herindeling met schaalverkleining' vallen regio-agenda en collegeprogramma samen.
- Ook is het zo dat er sprake is van schuivende panelen in Noord-Brabant. Veel gemeenten zijn in allerlei stadia bezig met samenwerkings- en herindelingstrajecten.
- Tegelijkertijd is het zo dat binnen de provincie het Land van Cuijk een omvang heeft die een serieuze positie geeft, mits wordt geopereerd als (ware het) één gemeente.

Vanuit de gemeenschap

- De maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de experts geven aan dat kwaliteit, inclusief visie en beleid, het belangrijkste criterium is voor de toekomstige gemeenten. De sessies met burgers onderstrepen dit beeld, evenals enquêtes en metingen onder burgers elders in Nederland. Kwaliteit van zowel bestuur als ambtelijke organisaties worden het vaakst genoemd als aandachtspunten voor de toekomst. Bereikbaarheid van wethouders en gemeenteraadsleden en een loket in de eigen kern worden minder belangrijk geacht.
- Met name voor complexe en grote projecten en voor beleidsintensieve trajecten wordt ingeschat dat deze kwaliteiten in de toekomst steeds meer nodig zijn.
- Vanuit bestuurskracht geredeneerd (draagvlak komt later aan de orde) biedt een herindeling met schaalverkleining een potentieel krachtige impuls aan de verlangde kwaliteit. De andere opties bieden deze toegevoegde waarde minder.

Vanuit de financiële positie

- Financieel is de situatie van de vijf gemeenten een belangrijk aandachtspunt. De financiële situatie van Boxmeer en Cuijk is kwetsbaar, waarbij Cuijk –vanwege de lage belastingdruk– wel nog mogelijkheden heeft bij te plussen. De situatie in Grave en Mill en Sint Hubert is voldoende, maar is sinds 2010 wel verslechterd, waarbij de gemeente Mill en Sint Hubert weinig belastingruimte nog kan benutten. Alleen Sint Anthonis staat rooskleurig voor. Een prima en degelijke financiële situatie die ook nog eens de laatste jaren is verbeterd.

- De opties ‘Verregaand optimaliseren’ en ‘Regio-bestuur’ hebben een beperkte positieve invloed op de financiële situatie. Natuurlijk omdat de positie van het gebied verbeterd wordt. Maar ook omdat belangrijke strategische projecten effectiever (hoogwaardiger en doelgerichter) en efficiënter (met minder inzet en kosten) kunnen worden opgepakt.
- De optie ‘Herindelen met schaalverkleining’ levert echter beduidend meer op. Één raad, één college en één ambtelijke organisatie is doelgericht en kostenefficiënt. Voor het maken van de gewenste kwaliteitssprong om ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan, werkt een herindeling met schaalverkleining positief uit. De huidige begrotingen geven gemiddeld weinig ruimte voor investeringen en intensiveringen op beleidsterreinen of in de organisaties. Een herindeling met schaalverkleining geeft dat perspectief meer. Er ontstaat ruimte om keuzes te maken, efficiency te realiseren en zo ruimte te creëren om te kunnen investeren in het apparaat en daarmee in de bestuurskracht.
- Transitie- en frictiekosten verbonden aan een herindelingstraject worden afgedekt door de eenmalige uitkering voor een herindeling uit het gemeentefonds. Vanuit puur financieel perspectief is de basis nu op orde en dat zal ook bij een nieuw te vormen gemeente zo zijn.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Tussenconclusie Stap A: opties in relatie tot bestuurskracht

Toetsing van de drie opties ten opzichte van de ambities, opgaven en uitdagingen:

- Alle drie de opties leveren een flinke stap voorwaarts op.
- De optie 'Verregaand optimaliseren' kan alleen geloofwaardig worden gekozen indien er een forse verschuiving gaat plaats vinden op het terrein van inspiratie, energie en vertrouwen bij politiek en colleges.
- De optie 'Regiobestuur' heeft grofweg dezelfde effecten als optimalisatie, is ook afhankelijk van inspiratie, energie en vertrouwen, maar minder sterk dan bij 'Verregaand optimaliseren'.
- Een zwak punt van beide hiervoor genoemde opties is het blijvend verbinden van talent aan raden en colleges vanwege de relatief lage financiële vergoedingen, die gekoppeld zijn aan de omvang van de gemeenten.
- De optie 'Herindelen met schaalverkleining' levert qua bestuurskracht het meeste op. Bestuurlijk krachtig en onafhankelijk (vanwege de omvang van de nieuwe gemeente). Een krachtige gemeente die beter in staat is de ambities, opgaven en uitdagingen (waaronder regionale positie, werkgelegenheid en economie en ook leefbaarheid en voorzieningenniveau van de kernen) aan te gaan. Sterke verbetering van de randvoorwaarden om meer bestuurlijk (gemeenteraad en college) en ambtelijk vermogen en slagkracht te organiseren, met name gericht op strategische en beleidsbepalende kwaliteiten;
- Daarnaast is de optie 'Herindelen met schaalverkleining' een simpel concept (één raad, één college en één ambtelijke organisatie) met weinig interne bestuurlijke drukte;
- Aandachtspunt bij optie 'Verregaand optimaliseren' en 'Regiobestuur' is een te sterke verplechting van gemeenschap en bestuur, bij de optie 'Herindeling met schaalverkleining' de afstand tussen gemeenschap en bestuur en het multi-kernenbeleid.

Alles overziend levert de herindeling met schaalverkleining de beste bijdrage aan het vermogen om de maatschappelijke vraagstukken voor de gemeenschappen en de gebieden van de vijf gemeenten beter het hoofd te bieden. Het positieve effect, gezien vanuit bestuurskracht, is het grootst voor Grave en Sint Anthonis en het kleinst voor Boxmeer en Cuijk, met uitzondering van de financiën waar (zonder een specifiek arrangement) Sint Anthonis nadeel zal ervaren van bestuurlijke opschaling.

Rapport “Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven” (2017)

In de afgelopen jaren wijst een toenemend aantal wetenschappelijke publicaties op een relatie tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de economie. De wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht en werkt, veroorzaakt immers ‘transactiekosten’ en heeft zijn weerslag op het beleid op terreinen als economie, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. De optimalisering van de inrichting en werking van het openbaar bestuur kan een serieus effect hebben op economische groei.

Het rapport Maak Verschil constateert dat het openbaar bestuur nog te uniform is ingericht en in zijn werking te weinig flexibel is. ‘Administratieve fragmentatie’ is een remmende factor. Anders gezegd: we laten geld liggen en dat kunnen wij ons niet veroorloven. Met meer differentiatie én minder vrijblijvendheid in de bestuurlijke samenwerking is dat geld te verdienen. Dit rapport biedt inzicht in de relevante economische ontwikkelingen en formuleert aanbevelingen voor een economisch regionaal bestuurlijk programma voor Nederland. Drie trends zijn hierbij van belang:

1. Allereerst zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau;
2. In de tweede plaats constateren we dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen een groot adaptief vermogen van het bestuur vragen;
3. Ten derde is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur – lees: de bestuurders – verbindingen moet kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen. Dit vergt dat het bestuur een rolopvatting heeft die past in de netwerksamenleving, ook in het economische domein; daar een visie op heeft en richting aan geeft.

Stap B: Toetsing andere 4 elementen Toetsingskader BZK

In deze tweede stap in de beoordeling welke vorm van verregaande samenwerking het best passend en duurzaam is, kijken we naar de andere vier elementen die iets zeggen over het samenwerkingsperspectief van de vijf gemeenten.

Draagvlak

- De sympathie van de bevolking ligt doorgaans bij het handhaven van de situatie die nu bestaat. Logisch, het geeft een vertrouwd beeld met bekende relatiepatronen. Veelal is deze sympathie ook terug te vinden bij de gemeenteraden en kijken colleges wat zakelijker naar deze vraagstukken.
- In het Land van Cuijk zijn deze elementen zeker ook terug te vinden, maar zijn er ook grote verschillen met het landelijk beeld.
- Wat ons vooral is opgevallen, is dat de vorm van samenwerking niet of nauwelijks lijkt te leven bij de bevolking. Op zich is deze constatering waardevrij. Hoewel er natuurlijk altijd een verlangen is van grote betrokkenheid bij een bestuurlijk onderwerp is de laatste jaren steeds duidelijker zichtbaar geworden dat het vooral de onderwerpen zijn die de gemeenschap direct raken die aandacht trekken en betrokkenheid te zien geven. Een herinrichting van een wijk, de groenvoorziening, de komst van een AZC, het plaatsen van windmolens. Samenwerkingsvraagstukken lijken daarmee vanuit de bevolking volledig gedelegeerd te zijn aan politiek en bestuur.
- Kijken we naar de vijf gemeenten dan zien we bij de maatschappelijke organisaties en vooral de ondernemers een zakelijke benadering waar de kwaliteit van bestuur en organisatie en een

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

hoogwaardige visie en beleid centraal staan. Bovendien wordt toch vooral de kracht van het Land van Cuijk benadrukt. Zowel als interne kracht (verbindend vanuit een overkoepelende visie, samen optrekken, verdelings- en ordeningsvraagstukken) als als externe kracht (een krachtige regionale speler die de weg naar Den Bosch en Den Haag weet te vinden en die met verenigde krachten de marketing van het gebied ter hand kan nemen).

- Bij de gemeenschap wordt de noodzaak voor stevige stappen voorwaarts in de samenwerking sterk gevoeld en van de ondernemers die wij gesproken hebben is zelfs een overgrote meerderheid voor herindeling. Het is hiermee de inschatting dat er nauwelijks een vraagstuk is rondom het maatschappelijk draagvlak voor verregaande samenwerking, zelfs in de vorm van een herindeling.
- Bij de twee grotere gemeenten Cuijk en Boxmeer willen politiek en bestuur nu doorpakken. Met zicht op de potentie van het gebied, verlangend naar een krachtig en simpel governance-model. In lijn met de beelden uit de gemeenschap. Cuijk en Boxmeer zijn echter ook enigszins moe geworden van de complexiteit en soms ook het gedoe in de relatie tussen maatschappelijke doelen en de manier waarop nu wordt samengewerkt. Simpel gezegd: er is enthousiasme voor het vormen van een nieuwe gemeente Land van Cuijk, nu of in de nabije toekomst. Het draagvlak voor te voorzichtige en te vrijblijvende vormen van samenwerking is bijzonder gering.
- Het beeld bij de gemeentelijke besturen van de kleinere gemeenten is veelkleuriger en gecompliceerder. Bij Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis wordt intensievere samenwerking weliswaar omarmd, maar is een herindelingsvariant een gevoelig onderwerp. Van heftige verschillen in inzicht tussen fracties (Grave) en

een gevoel dat een herindeling nu nog niet aan de orde is (Mill en Sint Hubert) tot een gezamenlijk zoeken naar wat wenselijk en noodzakelijk is (Sint Anthonis).

- Bij deze drie gemeenten speelt ook een sterke trots. Trots bij Grave op het specifieke karakter verbonden aan de vestingstad (enige stad in het Land van Cuijk). Trots bij Mill en Sint Hubert op de kracht van gemeenschap en landschappelijke en politiek-bestuurlijke rust. En trots bij Sint Anthonis op de kracht van de gemeenschap en de sterke financiële positie. Achter deze trots zitten belangrijke kernkwaliteiten, die erkend moeten worden en een plaats verdienen in een samenwerkingsvorm. Zo niet, dan wordt (of blijft) de trots een belangrijk obstakel in verregaande vormen van samenwerking, zeker bij een herindelingsvariant.
- Wel is er op een heel ander gebied aandacht en zorg nodig. In het Land van Cuijk zijn er belangrijke stappen gezet in de samenwerking. Een regieteam, bestuurlijke beleidsafstemming, 12 gemeenschappelijke projecten. Zorg en aandacht zijn echter vooral nodig voor de onderlinge samenwerking. Allereerst zal er krachtig geïnvesteerd moeten worden in de onderlinge relaties en het onderling vertrouwen. Werken aan een gezamenlijke toekomst voor gemeenschap en gebied vraagt politiek-bestuurlijk dat de vijf gemeenten overtuigend laten zien dat zij in staat zijn met energie, vertrouwen en slagkracht de handen ineen te slaan. De huidige samenwerking heeft dit onvoldoende getoond. De samenwerking voelt traag en moeizaam met te weinig lol en plezier tussen bestuurders in het samen optrekken. Waarmee een krachtige visie op het gebied en een overtuigende regio-agenda, als logisch gevolg, teveel op de achtergrond komt. Dat er desondanks hier en daar resultaten worden geboekt is te danken aan portefeuillehouders en projectleiders. De bestuurlijke sfeer

en het broze vertrouwen vormen wellicht de grootste complexiteit in het creëren van draagvlak voor verregaande vormen van samenwerking. Een krachtig gebundeld leiderschap van bijvoorbeeld burgemeesters had in het afgelopen half jaar van grote betekenis kunnen zijn of kan in de komende maanden van grote waarde zijn.

Samenhang en dorps- en kernenbeleid

- Indien we kijken naar de cijfers (feiten), dan is er veel overeenkomst tussen de vijf gemeenten. Demografisch, sociaaleconomisch en ook qua maatschappelijke vraagstukken zijn er grote gelijkenissen. Daarbij zien wij in praktische zin wel verschillende oriëntaties van de diverse gemeenschappen op omliggende gebieden. Sommigen kijken naar het westen (Uden), sommigen naar het noorden (Nijmegen), sommigen naar het oosten (Gennep e.o.), anderen naar het zuidoosten (Venray/Venlo).
- Natuurlijk bevindt de identiteit zich niet op gemeentelijk niveau, maar is de identiteit verbonden aan de 34 kernen van het Land van Cuijk. Los van welk perspectief er in de samenwerking gekozen wordt, zal de identiteit altijd aan de kernen (en niet aan de gemeenten) verbonden blijven.
- Ook indien we kijken naar de combinatie van de kernen en landschappelijkheid ontstaat er een beeld van logische samenhang. Weliswaar is er sprake van een gebied met een sterk landschappelijk karakter dat samengaat met twee klein-stedelijke kernen van Boxmeer en Cuijk en een oude vestingstad (Grave) en zijn er daarmee verschillen tussen de identiteiten van de verschillende kernen. Tezamen ontstaat hiermee geen onevenwichtigheid tussen stedelijk en landschappelijk gebied.
- Cruciaal is of er een gezamenlijke regio-agenda is samen te stellen die breed voor het gehele gebied toepasbaar is. Alleen dan zijn vormen van verregaande samenwerking logisch en effectief. Wij hebben kunnen constateren dat deze samenhang aanwezig is en dat alle drie de opties vanuit het aspect “samenhang en dorps- en kernenbeleid” toepasbaar zijn.

Regionale verhoudingen

- In Noord-Brabant (en daar buiten) is sprake van opschaling bij veel gemeenten. Met het functioneren als één gemeente of een mogelijke herindeling met schaalverkleining zal de nieuwe vormen gemeente aansluiten op deze beweging. Het Land van Cuijk zal ook ten opzichte van de omgeving niet te dominant worden.
- Andersom zijn de gemeenten qua regionale verhoudingen nu al te kwetsbaar. Partners, provincie, maar ook ondernemers en maatschappelijke organisaties onderstrepen dit.
- De vijf gemeenten acteren te gefragmenteerd en hebben daarmee een te geringe invloed in relatie tot hun omgeving.
- Hier hebben de gemeenten Boxmeer en Cuijk last van, maar zeker de kleinste drie gemeenten, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Het zichtbaar maken van hun belangen bijvoorbeeld binnen Noord-Brabant wordt door de fragmentatie ernstig belemmerd.
- Een Land van Cuijk dat agenderend en initiatiefrijk is en dat met kwaliteit inhoudelijke posities inneemt, vraagt nu (en nog sterker in de toekomst) om te functioneren als één gemeente Land van Cuijk.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

- Dat geldt voor lokale belangen en thematische vraagstukken (zoals de transitie van de agrarische sector) en zeker ook voor grote regionale vraagstukken, zoals opgetekend bij de Ambities, Opgaven en Uitdagingen. Alleen dan is geloofwaardig invloed en lobby te organiseren en een overtuigende marketing van het gebied vorm te geven.

Duurzaamheid

- De drie opties zijn alle drie duurzamer (toekomstbestendiger) dan de huidige situatie. (1) Het ambtelijk vraagstuk bij Sint Anthonis kan worden opgelost, (2) door harmonisatie en standaardisatie haal je meer uit de ambtelijke organisaties, (3) voor de Ambities, Opgaven en Uitdagingen werk je meer als één gemeente.
- Toch zijn er duidelijke verschillen. Bij de opties “Verregaande optimalisatie” en “Regiobestuur” blijven de vijf gemeenten politiek-bestuurlijk kwetsbaar. De situatie van nu is “net aan” en in de nabije toekomst uiterst kwetsbaar. Door de geringe omvang is het verbinden van kwaliteit aan het lokale bestuur van de drie kleine gemeenten teveel afhankelijk van talentvolle mensen die, ondanks de beperkt beschikbare tijd en het geringere salaris, zich willen verbinden aan een bestuursfunctie.
- Bij de optie “Verregaande optimalisatie” is de duurzaamheid het geringst vanwege de grote rol die de vijf gemeenten blijven spelen bij het bekrachtigen van de regio-agenda.
- De optie “Regiobestuur” kan veel duurzamer gemaakt worden indien de vijf gemeenten alle belangrijke thema’s vanuit de Ambities, Opgaven en Uitdagingen overdragen aan het Regiobestuur. De vijf gemeenten richten zich dan op de minder complexe en meer lokale vraagstukken.

- Een heringedeelde gemeente Land van Cuijk heeft met de omvang van circa 88.000 inwoners meer dan voldoende duurzaamheid. Er zullen voldoende gemotiveerde en gekwalificeerde bestuurders beschikbaar zijn, de gemeenteraadsleden kunnen vanwege de vergoeding uit een veel bredere groep worden gerekruteerd. De ambtelijke organisatie maakt een schaa sprong met meer ruimte voor specialisatie en strategische kennis en het gemak van het bedienen van één college. Dat wil zeggen dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de komende vijftien tot twintig jaar deze omvang ruim voldoende bestuurskracht oplevert om de maatschappelijke vraagstukken het hoofd te bieden.
- De verwachte decentralisatie in het kader van de Omgevingswet, het vermogen om inhoud te geven aan de vervolgstappen in het sociale domein en het in de toekomst invulling geven aan de ruimere mogelijkheden van gemeentelijke belastinginning kunnen met een dergelijke robuuste gemeente met vertrouwen tegemoet worden gezien. Ook de samenwerking met andere, steeds groter wordende, buurgemeenten en dienstverleners kan vanuit kracht worden vormgegeven.

Tussenconclusie Stap B: Opties in het licht van overige criteria van het toetsingskader

De vier criteria (draagvlak, samenhang, regionale verhoudingen en duurzaamheid) overziend komen wij tot de volgende tussenconclusies:

- Van de vier criteria is draagvlak het meest gefragmenteerd. Met weinig bestuurlijk draagvlak voor vrijblijvende keuzes bij Boxmeer en Cuijk en een meer afhoudende houding bij Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis voor herindeling. Bij de gemeenschap is inhoud bepalender dan de vorm, waarbij de onderne-

mers een groot voorstander zijn van herindelings. Bovendien zijn de onderlinge verhoudingen van de belangrijkste bestuurlijke spelers te weinig energiek en toekomstgericht en is er een gebrek aan vertrouwen.

- Puur kijkend naar draagvlak ontstaat een beeld dat vraagt om een “stip op de horizon” waarin één land van Cuijk wordt geschetst en een proces waarin in één of twee stappen wordt gewerkt aan intensievere samenwerking en onderling vertrouwen.
- Qua samenhang is de regio Land van Cuijk voor alle drie de opties toepasbaar.
- De regionale verhoudingen vragen om het zijn of het zich gedragen als één Land van Cuijk. Dat is natuurlijk het eenvoudigst te regelen bij een herindeling, omdat het Land van Cuijk ook feitelijk één gemeente is. Een Regiobestuur biedt ook krachtige mogelijkheden op die taken waarvan bevoegdheden zijn overgedragen. Bij een convenant (verregaand optimaliseren) is het van belang te mandateren waardoor met één mond gesproken wordt. Bij zowel een regiobestuur als verregaand optimaliseren is de effectiviteit sterk afhankelijk van bestuurlijke samenwerking, die noodgedwongen sterk verbeterd zal moeten worden.
- Duurzaamheid is vooral gebaat bij een herindeling met schaalverkleining of een regiobestuur met een ruime agenda en verregaande bevoegdheden.

Stap C: Weging financiële en bedrijfseconomische effecten

In deze stap kijken wij, voor zover mogelijk, naar de financiële effecten van de verschillende opties. We geven de belangrijkste overwegingen mee:

Financieel is de situatie van de vijf gemeenten verschillend en een belangrijk aandachtspunt. De financiële situatie van Boxmeer is het meest kwetsbaar. Ook de situatie van Cuijk is kwetsbaar, als heeft Cuijk meer speelruimte in onder andere de lokale belastingen. De financiële positie van Grave en Mill en Sint Hubert is voldoende en van Sint Anthonis is rooskleurig.

De opties “**Verregaand optimaliseren**” en “**Regiobestuur**” hebben een beperkte positieve invloed op de structurele financiële situatie. We lopen de te verwachten effecten langs.

Structurele effecten op inkomsten en uitgaven qua beleidsinhoudelijke gelden:

- Qua structurele inkomsten (uit gemeentefonds of elders) hebben deze opties geen effect.
- De beide opties bieden de mogelijkheid (maar niet de garantie) om de huidige ingezette middelen op leefbaarheid, voorzieningen, economie en regionale positionering slimmer en krachtiger in te zetten. Het bundelen van al deze budgetten uit de vijf gemeenten zal leiden tot een serieuze begroting waar meer slagkracht uit voort komt. Onze verwachting is niet dat hiermee bezuinigingen te realiseren zijn, maar meer dat voor hetzelfde geld meer resultaat geboekt wordt. Kortom: de kwaliteit kan omhoog voor gelijkblijvende kosten.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Structurele en eenmalige organisatorische kosten. Beide opties brengen vanzelfsprekend kosten met zich mee, waarvan een deel eenmalig (opstartkosten) en een deel structureel (exploitatie).

- Voor beide opties geldt dat er geen vergoeding of compensatie beschikbaar is voor de te maken kosten, eenmalig of structureel. Alle te maken kosten zullen door de vijf gemeenten moeten worden opgebracht.
- Het “Verregaand optimaliseren” zal kosten met zich meebrengen voor:
 - Realiseren centrumregeling Boxmeer voor Sint Anthonis of dienstverleningsovereenkomsten (eenmalig)
 - Formuleren van convenanten (eenmalig)
 - Vergader- en overlegcycli tussen de gemeenten (structureel).
- Het “Regiobestuur” zal kosten met zich meebrengen voor:
 - Realiseren centrumregeling Boxmeer voor Sint Anthonis of dienstverleningsovereenkomsten (eenmalig)
 - Opstellen GR met bijbehorende inhoudelijke agenda (eenmalig)
 - Functioneren GR met bijbehorend personeel (structureel)
- De verschillen in kosten overziend zal de optie “Regiobestuur” qua zichtbare en expliciete kosten op structurele basis hoger uitpakken, omdat het functioneren van de GR met bijbehorend personeel naar onze inschatting enkele tonnen per jaar zal vragen. Voor een deel moet deze (ambtelijke) tijd ook geïnvesteerd worden in de optie “Verregaand optimaliseren”, maar deze investering komt dan uit de ambtelijke organisaties en is minder zichtbaar/herleidbaar.
- Voor beide opties geldt naar onze verwachting dat de structurele en eenmalige kosten op de totale schaal van het Land van Cuijk goed te overzien zullen zijn. Dat zegt natuurlijk niets over de budgetten die in beide gevallen nodig zijn om inhoudelijke resultaten te boeken. Echter, dat hangt dusdanig sterk af van de te formuleren agenda en te stellen ambities, dat daar vooraf geen zinnige uitspraak over te doen is.
- De eenmalige kosten voor het oprichten van de centrumregeling Boxmeer-Sint Anthonis hangen sterk af van de te kiezen invulling. Gaat al het personeel over en worden alle werkwijzen van Boxmeer gehanteerd, dan zullen transitiekosten beperkt zijn en zullen vooral de organisatie-veranderkosten meewegen. Deze kosten kunnen bij slimme keuzes beperkt blijven tot enkele tonnen. De frictiekosten hangen sterk af van vooral verschillen in ICT-systemen en -infrastructuur, huisvestingskosten en personele verschillen in beloning/ kosten verbonden aan een sociaal plan. Bij een vervolgstap moeten deze kosten in kaart worden gebracht. De kosten zullen echter substantieel zijn. Een interessante vraag is of deze lasten alleen door deze twee gemeenten gedragen moeten worden, of dat alle vijf Land van Cuijk gemeenten op enigerlei wijze zouden moeten bijdragen aan deze lasten.
- De eenmalige kosten voor het oprichten van de GR in de optie “Regiobestuur” zullen hoger zijn dan de kosten voor het opstellen van het convenant in de optie “Verregaand optimaliseren”, maar beiden zullen geen substantiële investering vergen. Hoewel ook hier geldt dat de

detailinvulling zeer bepalend is voor de benodigde investering, is in onze inschatting dat hier € 250.000, - zou moeten kunnen volstaan voor het oprichten en inrichten van de GR incl. juridische advisering. Het Convenant zal voor maximaal € 100.000, - op te stellen zijn.

- Vanzelfsprekend komen deze kosten later exacter in beeld in de vervolgfase (het effectueren van de samenwerking). Daarbij is het goed mogelijk dat de precieze invulling leidt tot (substantiële) afwijkingen van bovengenoemde schattingen.
- Een groot deel van deze kosten hoeven later niet meer gemaakt te worden bij een eventuele herindeling. Reeds gemaakte kosten leiden ook niet tot een korting op de vergoeding die rijkswege wordt verstrekt bij een herindeling.
- De beide opties hebben in elk geval niet direct effect op de lasten voor inwoners van de gemeenten.

De optie **“Herindelen met schaalverkleining”** levert in potentie structureel meer voordeel op. We lopen de te verwachten effecten langs.

Structurele effecten op inkomsten en uitgaven:

- De inkomsten uit het gemeentefonds worden voor de nieuwe gemeente € 1.500.000, - per jaar lager dan de optelsom voor de huidige vijf gemeenten. Deze korting is grotendeels te verklaren door een daling in de vergoeding van bestuurskosten. Daar is dan ook in belangrijke mate deze korting terug te winnen. De verwachting op basis van de herindelingscan is dat de besparingsmogelijkheid voor het Land van Cuijk op deze post zo’n € 1.400.000, - per jaar is.
- Daarnaast biedt de herindeling met schaalverkleining veel zoekrichtingen waarlangs efficiency behaald kan worden (in andere organisatie van voorzieningen, diensten, vastgoed, onderhoud, infrastructuur et cetera). De daaruit voortkomende besparingen kunnen direct worden ingezet om de kwaliteit van het apparaat te vergroten en een aantal inhoudelijke speerpunten meer kracht bij te zetten. Ook hier geldt: de verwachting is niet dat de gemeente goedkoper wordt. Wel dat er meer kwaliteit geleverd kan worden voor dezelfde prijs.
- Daarnaast heeft de schaalverkleining een structurele prijs. In Súdwest Fryslân is voor zover ons bekend structureel 8 fte en € 800.000, - per jaar vrijgemaakt om de relaties met de kernen te organiseren (zo’n 80 kernen). In het Land van Cuijk zou daarom rekening gehouden moeten worden met zo’n 3 tot 4 fte en € 400.000, - per jaar om te kunnen voorzien in relatieonderhoud met de kernen. NB: hier zit nog geen enkel inhoudelijk budget in, noch leveren de beleidsmedewerkers inhoudelijke werkzaamheden. Dit zijn puur procesmatige kosten. Het lijkt ons aannemelijk (maar dat is wel afhankelijk van keuzes) dat deze structurele kosten terugverdiend kunnen worden door de hierboven genoemde besparingsmogelijkheden.
- Het serieus ramen van budgettaire ruimte voor het functioneren van de kernendemocratie is wat ons betreft een kritieke succesfactor voor het slagen van dit aspect van de herindeling. Onze boodschap is hier: kiezen voor deze optie ‘Herindelen met schaalverkleining’ brengt de verantwoordelijkheid mee voor de gemeenteraad om hier ook daadwerkelijk betekenisvol in te investeren.
- Een herindeling heeft tot slot effect op de lokale lasten. Deze moeten drie maanden na een herindeling opnieuw vastgesteld worden door de gemeenteraad. Het is niet mogelijk om binnen één gemeente met diverse tarieven te werken voor OZB, rioolheffing etc. Dit zal dus betekenen dat er geharmoniseerd moet worden in de gehanteerde tarieven. Voor inwoners van nu ‘dure’ gemeenten zal dit waarschijnlijk tot voordeel leiden. Voor

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

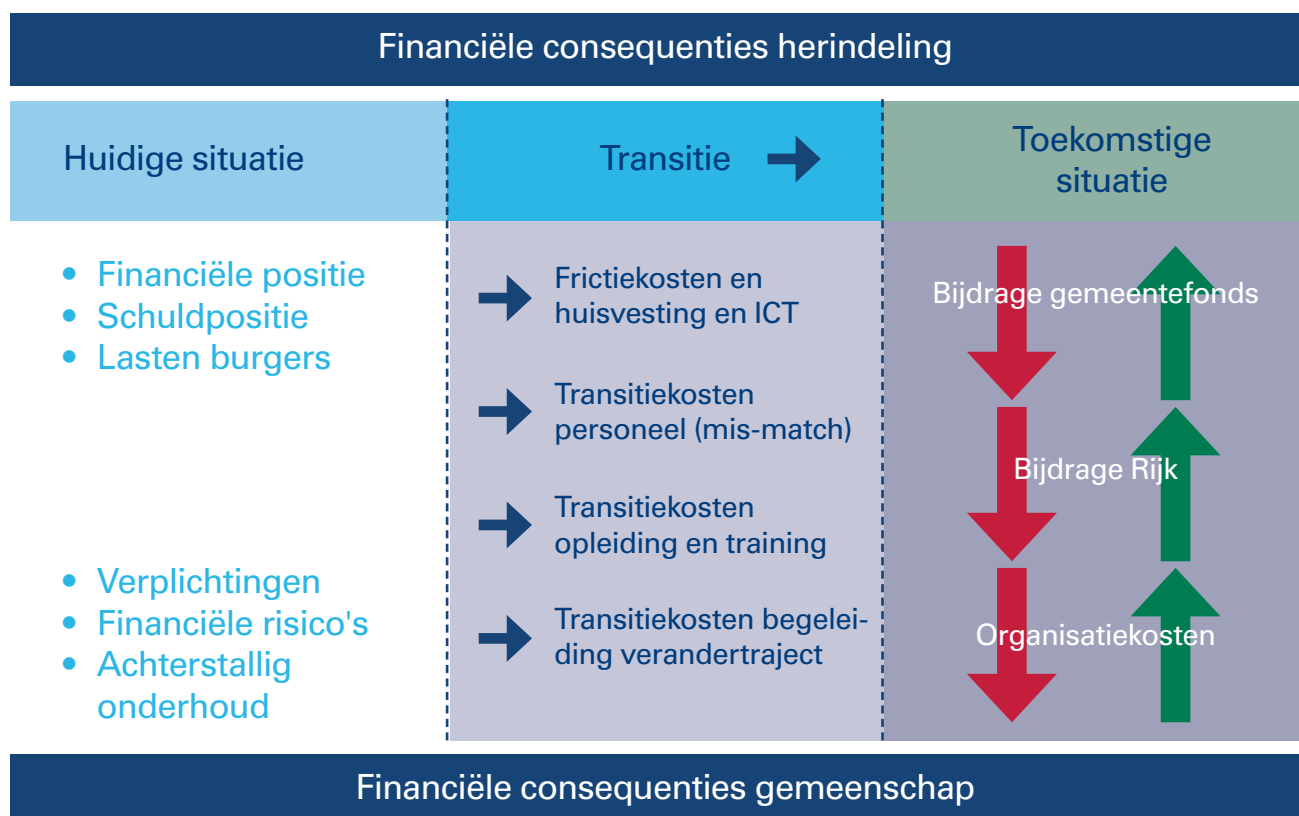
inwoners van nu ‘goedkope’ gemeenten zal dit waarschijnlijk tot nadeel leiden. De gebruikelijke praktijk is om de tarieven te middelen, zodat de totale inkomsten ongeveer gelijk blijven aan de huidige optelsom. Echter, een nieuwe gemeenteraad kan hier (substantieel) van afwijken.

Eenmalige inkomsten en uitgaven:

- De frictie- en transitiekosten van de herindeling worden vergoed door een eenmalige uitkering uit het gemeentefonds van € 18,2 miljoen. Deze uitkering wordt verspreid over vijf jaar in delen uitgekeerd aan de gemeenten. In het eerste jaar wordt deze vergoeding uitgekeerd aan de huidige vijf gemeenten (het jaar voorafgaand aan de herindeling). In de vier volgende jaren na de

herindeling is dat aan de nieuwe gemeente. De ervaring leert dat deze vergoeding afdoende is voor alle te maken kosten (organisatorisch, sociaal plan, communicatief etc.) bij normale keuzes van de gemeenten (dus géén exorbitant groot sociaal plan, geen algehele vernieuwing van de gehele ICT met afkoop van alle lopende contracten etc.). De ervaring leert ook dat het niet reëel is om te verwachten dat er geld overblijft van deze vergoeding na de herindeling. De € 18,2 miljoen euro aan frictiekosten zijn dus een reële verwachting van de te verwachten kosten.

Schematisch is hieronder een schets opgenomen van de soorten frictie- en transitiekosten die de gemeenten in alle opties kunnen verwachten.



FIGUUR 12: Frictie- en transactiekosten (Bron: Berenschot, 2017)

Los aandachtspunt vanuit een financieel perspectief is de situatie in Sint Anthonis. De goede financiële positie moet, volgens ons, bij een herindelingsvariant leiden tot een specifiek arrangement waarbij er bij het aanwenden van het surplus aan financiële ruimte een balans wordt gevonden tussen het financieel stutten van de nieuwe gemeente en het beschikbaar houden van extra bestedingsruimte voor de kernen van Sint Anthonis.

Tussenconclusie Stap C: Financiële en bedrijfseconomische effecten

De financiën zijn geen doorslaggevend argument om tot één van de opties over te gaan. Elke optie heeft zijn eigen prijskaartje. Voor de optie "Herindeling met schaalverkleining" geldt dat de vergoeding substantieel en aantrekkelijk is. De "Herindeling met schaalverkleining" biedt ook een geloofwaardig perspectief om financiële ruimte te creëren in de bedrijfsvoering en zo een impuls te kunnen geven

aan extra kwaliteit en inhoud. Maar ook de opties "Verregaand optimaliseren" en "Regiobestuur" bieden – tot op zekere hoogte – deze mogelijkheid. Conclusie: het lijkt ons niet zinvol de keuze tussen de opties te baseren op de financiële effecten.

9.5 TOTALE WEGING STAPPEN A, B EN C

Er is in de voorgaande pagina's veel geschreven over alle pro's en contra's van de drie opties. We vatten hieronder het geschrevene samen in een 'stoplichten-tabel'. De tabel bevat per optie, per criterium, een (omgekeerd) verkeerslicht dat een indicatie geeft van het effect. Een groen verkeerslicht staat voor een positief effect, een rood verkeerslicht voor een negatief effect.

Optie	Weging					
	Bestuurskracht	Draagvlak C,B Draagvlak G,M,A	Samenhang	Regionale verhouding	Duurzaamheid	Financiële effecten
Optie 1 "Optimaliseren"						
Optie 2 "Regiobestuur"						
Optie 3 "Herindelen"						

TABEL 27: Stoplichten opties (Bron: Berenschot, 2017)

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Stap D – Kritieke Succesfactoren

In deze vierde en laatste stap gaan we in op een vijftal Kritieke Succesfactoren, die volgens ons essentieel zijn indien de gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis besluiten tot een verregaande vorm van samenwerking.

We onderscheiden de volgende risico's en benoemen welke acties helpen in het elimineren of verkleinen van het risico (mitigerende maatregelen).

Risico: een verstandshuwelijk

Het transformeren van de huidige samenwerking naar een vorm van intensieve samenwerking op belangrijke beleidsterreinen (of zelfs de vorming van een nieuwe gemeente) vraagt om een verstandige analyse met duidelijke voordelen voor gemeenschap en gebied. Het vraagt van bestuur en organisatie echter vanaf de voorbereiding ook om elan en enthousiasme. Om vanuit gebrekkig vertrouwen en afstandelijkheid de voordelen van de samenwerking te oogsten is lastig en vormt een ernstige belemmering voor het bouwen van een krachtige samenwerking of nieuwe gemeente en het benutten van de potentiële kracht.

Mitigerende maatregelen:

- Investeer in ontmoeting en de onderlinge relatie. Ga het moeilijke gesprek aan en niet uit de weg. Organiseer desgewenst, zeker in het begin, een gespreksleider.
- Investeer in het delen van beelden en feiten. Politiek/bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk. Maak initiatieven interessant en luchtig. Gebruik ook de kracht van humor.
- Investeer vanaf mei 2018 (na de verkiezingen) in een "Leergang Land van Cuijk" waar raadsleden, collegeleden, griffieleden en topambtenaren aan kunnen deelnemen. Gebruik de thematiek van

de Ambities, Opgaven en Uitdagingen om met deskundigen en veel inspiratie na te denken over de thema's, in gesprek te gaan, maar vooral geïnspireerd te raken, de eigen comfortzone te verlaten en te werken aan plezier met en vertrouwen in elkaar.

Risico: ongelijkwaardigheid in de relatie

Hoewel de cijfers kwalitatief laten zien dat de vijf gemeenten vooral overeenkomsten hebben zijn de vijf gemeenten niet gelijk. Niet in omvang, niet in andere kerncijfers.

Echter, in een samenwerkingstraject vraagt ongelijkheid tegelijkertijd om gelijkwaardigheid.

Mitigerende maatregel:

- Geef de vijf gemeenten een gelijkwaardige en gelijke stem in de totstandkoming van verregaande samenwerking.

Risico: Land van Cuijk als eenheidsworst

De vijf gemeenten zijn niet gelijk én de 34 kernen zijn niet gelijk. Vanuit een kille redenering wellicht jammer. Maar vanuit de rijkdom die het Land van Cuijk biedt een zegen. Juist de combinatie van landschappelijkheid, klein-stedelijk gebied en historische kwaliteit moet vol benut worden.

Ook de vijf gemeenten hebben hun eigen kwaliteiten. En bij het vormgeven van een gezamenlijke toekomst is van belang de specifieke kwaliteiten van het gebied veilig te stellen en tegelijkertijd ook oog te hebben voor bijzondere omstandigheden. Zo is het logisch dat de uiterst rooskleurige financiële situatie van Sint Anthonis primair wordt aangewend om eigen problemen, zoals met de kracht van de eigen ambtelijke organisatie, op te lossen. Daarnaast mag een bijdrage verwacht worden aan het grotere geheel, zoals Boxmeer veel werkgelegenheid biedt en de twee grotere kernen culturele voorzieningen, Grave historie en schoonheid. Tot slot is het goed om in de vorm van een financieel arrangement een

deel van het vermogen van de gemeente Sint Anthonis vrij te laten vallen, en toe te doen komen aan de eigen gemeenschap.

Mitigerende maatregelen:

- Benadruk in visie-documenten de veelkleurigheid van het gebied.
- Maak een financieel arrangement voor Sint Anthonis.

Risico: na een besluit is het niet klaar.

Veel gemeenten laten na een besluit de teugels wat vieren als het gaat om het inrichten van de nieuwe organisatie of de nieuwe governance. Er starten veel werkgroepen waarin medewerkers van de verschillende gemeenten met vage opdrachten matige resultaten opleveren. Zoals al eerder in dit rapport betoogt is, bieden de drie opties veel kansen, die echter niet zomaar worden verzilverd.

Mitigerende maatregelen:

- Vorm een krachtige stuurgroep die scherp stuurt en heldere doelgerichte opdrachten formuleert en het proces nauwlettend volgt.
- Breng in werkgroepen expertkennis en inspiratie binnen.

Risico: afstand tot de gemeenschap

Hoewel de samenleving steeds minder waarde hecht aan directe en korte lijnen en steeds meer aan inhoudelijke kracht en moderne dienstverlening is het voelen van nabijheid belangrijk voor het hebben van een vitale gemeenschap.

Mitigerende maatregel:

- Organiseer bij schaalvergroting dat de kernen meer eigen ruimte ervaren als het gaat om de leefbaarheid, eigenheid en dynamiek van de eigen gemeenschap (in een kern). Verschillende gemeenten hebben met ervaring met multi-kernen beleid, zoals Oss, Hollands Kroon en Súdwest-Fryslân, of experimenteren ermee, zoals het Land van Heusden en Altena. Maak een eigen vertaling en pas dit toe.

Risico: teveel technocratie, te weinig samenhangende visie

Samenwerking kan leiden tot agenda's, lijsten en actiepunten die weliswaar leiden tot actie, maar waarbij de gemeenten in hoge mate de regie blijven voeren over de visie en beleid. Voor de thema's beschreven bij de Ambities, Opgaven en Uitdagingen is het van groot belang dat de gemeenten een stapje terug doen op deze thema's. Dat ze inzien dat een visie niet bestaat uit een optelsom van deelvisies en dat samenwerking niet slechts bestaat uit een projectenlijst. Concurrentie en geldingsdrang moeten niet bestaan tussen de vijf gemeenten, maar tussen het Land van Cuijk en andere regio's.

Mitigerende maatregel:

- Maak bij de start van het proces met de vijf gemeenten naast de gebiedsagenda tevens een overkoepelende gebiedsvisie die leidend is voor het doen en laten van de besturen van de vijf gemeenten.
- Zorg dat binnen de overkoepelende visie duidelijk wordt waar de verschillende deelgebieden zich op onderscheiden, inclusief de vertaling naar het voorzieningenniveau.
- Maak bij de opties "Optimalisatie" en "Regiobe-stuur" een bindende afspraak over hoe met grote investeringen wordt omgegaan, inclusief de operationalisering binnen de governance (klip en klare bestuurlijke sturing) hiervan.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage



Twée toepasbare scenario's (inhoud en proces)

10.1 INLEIDING

De vijf gemeenten gaan stappen zetten op het gebied van verregaande samenwerking. Dat is niet alleen de wens en het doel van dit onderzoek, ook het potentieel voor verregaande vormen van samenwerking is groot. Een lonkend perspectief. Waarin meerwaarde voor de gemeenschappen en het gebied in het verschiët ligt op het gebied van leefbaarheid, werkgelegenheid en regionale positie. De samenwerking geeft ook perspectief voor de op termijn bestuurlijk te kwetsbare kleine gemeenten.

Tegelijkertijd brengt dit de vraag naar boven: hoe ver gaat deze verregaande samenwerking?

Daarvoor is een goed onderzoek en een mooi rapport niet voldoende. Het gaat uiteindelijk om het verbinden van een inhoudelijke analyse met het zicht op wat haalbaar is. Indien het perspectief krachtig is en de meest verregaande vorm (herindeling met schaalverkleining) vanuit onderzoek het meest krachtig, maar het draagvlak is gefragmenteerd, wat is dan de rek die er is om betekenisvolle stappen te zetten? Net zoals bij een elastiekje: hoever kan ik het oprekken en gaat het nog goed, en wanneer knapt het?

Wij willen de vijf gemeenteraden met deze twee scenario's in positie brengen om te bepalen wat de maximale rek is. Rek om zo dicht mogelijk bij het ideaal te komen, zonder dat het elastiekje breekt en er uiteindelijk daardoor helemaal geen stappen worden genomen.

10.2 WAAR MOETEN DE SCENARIO'S AAN VOLDOEN?

De scenario's moeten dus een aantal belangrijke criteria voldoen. Deze zijn:

- *Perspectief*

Het beste perspectief voor de gemeenschappen en het gebied is gelegen in een nieuw te vormen gemeente Land van Cuijk. Dat blijkt uit de vorige hoofdstukken. Ook andere variaties als “the coalition of the willing” of 2 +3 leggen het af tegen één Land van Cuijk. Andere varianten zijn suboptimaal, geven veel ontvlechtingskosten of maken achterblijvende gemeenten te kwetsbaar.

- *Bestuurlijk stevig*

De scenario's moeten voldoende stevigheid tonen op bestuurlijk vlak omdat daar immers de sleutel ligt om geloofwaardig te kunnen groeien in bestuurskracht.

- *Draagvlak*

De scenario's moeten voldoende draagvlak kunnen krijgen. Geen sinecure omdat het gauw voor de ene stakeholder te snel of te ver gaat en voor de andere te langzaam gaat en te vrijblijvend blijft.

- *Onderling vertrouwen*

Los van welk scenario wordt gekozen, moet het proces voorzien in een forse investering in onderling vertrouwen. Dat is nu te kwetsbaar en broos.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

10.3 BESCHRIJVING VAN DE SCENARIO'S “STIP OP DE HORIZON” EN “NU DOORPAKKEN”

In deze paragraaf beschrijven we de twee scenario's die als basis de weging in het vorige hoofdstuk kennen en tevens invulling geven aan de processtappen die noodzakelijk zijn.

10.3.1 SCENARIO “STIP OP DE HORIZON”

Het eerste scenario gaat er van uit dat de gemeenteraden het perspectief voor zich zien van één Land van Cuijk, daar in randvoorwaarden en samenwerking zich op willen voorbereiden, maar een definitief besluit hierover uitstellen tot september 2020. De vorming van één Land van Cuijk, waarover in september 2020 wordt besloten, vindt plaats in de periode 2023 tot 2025.

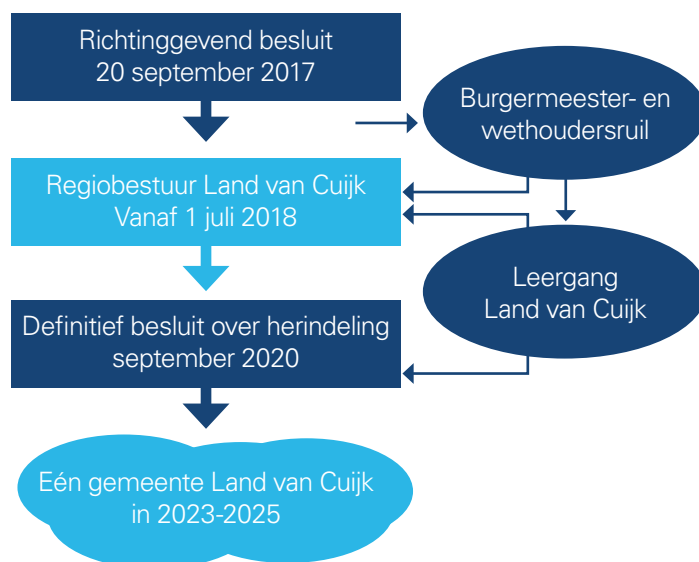
Hiermee staat het vormen van een Land van Cuijk als “Stip op de horizon” vast, zonder dat er een definitief besluit wordt genomen. Gegeven de Ambities, Opgaven en Uitdagingen en een perspectief dat qua richting duidelijk is, maar nog niet in besluitvormende zin en qua termijn, is het noodzakelijk stevige stappen te nemen in het creëren van een Regio-agenda en bijbehorende governance, die meer macht en slagkracht neerlegt bij de regio, conform de optie “Regiobestuur”.

In de optie “Regiobestuur” is ook besloten dat de ambtelijke kracht van Sint Anthonis wordt versterkt. Voor een deel gebeurt dat nu al door, meer dan gemiddeld, te investeren in de eigen organisatie. De gemeente beschikt ook over de middelen daartoe. Verdere samenwerking met de CGM-organisatie lijkt ons niet verstandig, waarmee samenwerking met Boxmeer meer voor de hand ligt. Natuurlijk is een ambtelijke fusie met Boxmeer te overwegen, maar lichtere constructies, zoals een centrumgemeente-constructie of dienstverleningsovereenkomsten

liggen meer voor de hand. Zo kan optimaal geprofitteerd worden van de aanwezige kracht van de Boxmeerse organisatie en is ook het transitieproces relatief licht.

Het scenario “Stip op de horizon” is procesmatig interessant, maar heeft inhoudelijk beperkingen en is complex. Procesmatig heeft het kenmerken van “Think Big, but Start Small”, wat bestuurders vaak als plezierig ervaren. Daar staat tegenover dat het proces ook meer ongewis is en ruimte biedt voor koerswijzigingen. Inhoudelijk is het een construct met veel bestuurlijke drukte op weg naar één Land van Cuijk. En qua aanpak heb je een dubbele agenda: een inrichting van een governance gericht op een Regiobestuur en tegelijkertijd samen nadenken en voorbereiden op een herindeling.

Qua stappen ziet het traject er als volgt uit:



Naast de formele lijn in het traject achten wij het wenselijk, zelfs noodzakelijk, om een parallel traject vorm te geven dat zich veel meer richt op het versterken van de onderlinge relatie.

Kenmerken van dit parallelle traject zijn:

- Geen abstracte leertrajecten of alleen vrijblijvende kennismakingstrajecten, borrels en barbecues, maar samen aan de slag met reële en actuele casuïstiek
- Kijken bij de burens
- Het creëren van “eyeopeners” door het verlaten van de eigen comfortzone
- Inspiratie door kennisverrijking en ervaring opdoen in een andere gemeente
- Samen ervaren en leren en plezier hebben

Doelen van dit parallelle traject zijn:

- Strategisch inzicht vergroten rond regionale vraagstukken
- Inzicht verkrijgen in de belangen, vraagstukken en de dynamiek bij de buurgemeente
- En vooral: vanuit een inspirerende leeromgeving met plezier werken aan onderling vertrouwen

Wij voorzien daar twee interventies voor:

- Burgemeester- en wethouderruil
- Leergang “Taaie thema’s en Duivelse Dilemma’s in het Land van Cuijk”

Onderstaand zijn deze twee lijnen nader uitgewerkt:

Burgemeester- en wethouderruil

- In het laatste kwartaal van 2017 ruilen de burgemeesters voor twee dagen van gemeente
- Dit herhalen ze bij een andere gemeente in het tweede kwartaal van 2018
- De burgemeester is gastheer voor een bezoek van een halve dag van de nieuwe gemeenteraad van een buurgemeente (een inhoudelijk programma als onderdeel van een inwerkprogramma)
- In het derde en vierde kwartaal van 2018 gaan de wethouders met topambtenaren in gesprek met smaakmakers uit de gemeenschap. Een wethouder uit gemeente A heeft samen met een topambtenaar van gemeente B drie gesprekken met smaakmakers (ondernemers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) in gemeente C. Van ieder gesprek wordt een 90 seconden durend verslag gemaakt via de smartphone. Het resultaat wordt bij een manifestatie gedeeld en besproken.

Leergang Land van Cuijk

- Vijf modules
- Inhoudelijk verbonden aan concrete vraagstukken in het Land van Cuijk
- Gericht op de gevestigde orde (raadsleden, college, griffie, topambtenaren) en aanstormend talent (politiek, bestuur en ambtelijk tot 35 jaar)
- Inspirerend en verdiepend
- Gericht op de dilemma’s en complexiteiten verbonden aan de vraagstukken
- Op bijzondere en relevante plekken in het Land van Cuijk
- Iedere gemeente doet met acht tot tien deelnemers mee aan de gevestigde orde en met vier tot zes deelnemers aan het aanstormend talent

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

10.3.2 SCENARIO “NU DOORPAKKEN”

Het tweede scenario gaat er van uit dat de gemeenteraden het perspectief van één Land van Cuijk omzetten in een richtinggevend besluit waarin de vorming van één nieuwe gemeente Land van Cuijk per 1 januari 2023 uitgangspunt is. De gemeenteraden zijn overtuigd van het feit dat de vraagstukken enerzijds en het potentieel (de kansen) anderzijds uiteindelijk altijd om een herindeling gaan vragen. Tevens wetende dat een stap naar een herindeling nu en in de toekomst enthousiasme en weerstand op zal (blijven) roepen. Daarom kiest dit scenario er voor, vanuit het perspectief, nu door te pakken om daarmee gericht en met energie te kunnen bouwen aan een gewenst en tegelijkertijd onafwendbaar toekomstperspectief: één gemeente Land van Cuijk.

In dit scenario wordt gekozen om drie paden parallel te bewandelen. Het eerste pad, het hoofdpad, richt zich op de vorming van de nieuwe gemeente. Het pad kent de stappen zoals de ARHI voorschrijft, startende met het maken van herindelingsontwerp. Zodanig dat een herindelingsontwerp op 1 januari 2019 beschikbaar is, waarover de vijf gemeenteraden in februari 2019 een besluit kunnen nemen.

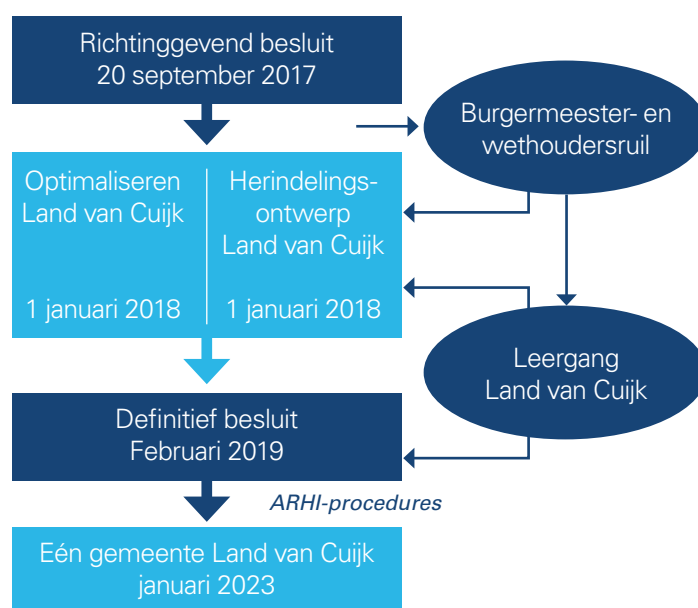
Het tweede pad richt zich op het optimaliseren van de huidige samenwerking, conform de optie “Verregaand optimaliseren”. Deze optie is te prefereren boven een regiobestuur, omdat uitgangspunt en concreet doel de vorming van een nieuwe gemeente is. Het hebben van dit concrete doel en het gezamenlijk werken aan een herindelingsontwerp bevat reeds voldoende impulsen om inhoudelijk naar elkaar toe te groeien. Het inrichten van een openbaar lichaam is daarmee minder wenselijk en een te bewerkelijke stap in het proces. In de optie “Verdergaand optimaliseren” is ook besloten dat de ambtelijke kracht van Sint Anthonis wordt versterkt. Voor een deel door als Sint Anthonis te investeren in de eigen organisatie (gebeurt nu reeds meer dan gemiddeld). Samenwerking met Boxmeer kan d.m.v. een ambtelijke

fusie, maar lichtere constructies, zoals een centrum-gemeente-constructie of dienstverleningsovereenkomsten liggen met een helder perspectief van een herindeling meer voor de hand.

Het derde pad gaat over het creëren van de randvoorwaarden op interpersoonlijk en intergemeentelijk vlak, zodat samenwerking en onderling vertrouwen versneld worden gecreëerd. Het gaat hierbij om de eerder beschreven burgemeester- en wethouderswisseling en de Leergang Land van Cuijk.

Met dit scenario is de vorming van een nieuwe gemeente Land van Cuijk per 1 januari 2023 uitgangspunt. Gegeven de Ambities, Opgaven en Uitdagingen en de vorming van de nieuwe gemeente, is het noodzakelijk de huidige sturing op de regionale vraagstukken te verstevigen door het creëren van een Regio-agenda en bijbehorende governance, conform de optie “Optimaliseren”.

Qua stappen ziet het traject er als volgt uit:



Het volgende schema geeft de verschillende stappen in het Arhi-proces weer:

STAP IN HET ARHI-PROCES	FASE ARHI?	DOOR WIE?	WANNEER?
Definitieve rapportage "een ongekeerde bestemming"			
Richtinggevend besluit raden	Voorbereiding	Gemeenteraden	20 september 2017
Opstellen concept herindelingsontwerp	Voorbereiding	Colleges B&W	oktober 2017 tot april 2018
Vaststellen gelijkkluidend herindelingsontwerp	Voorbereiding	Gemeenteraden	uiterlijk juli 2018
Terinzagelegging (8 weken), bestuurlijk overleg buur gemeenten, verwerking zienswijzen in herindelingsadv.	Voorbereiding	Colleges B&W	september tot december 2018
Vaststelling gelijkkluidend herindelingsadvies (definitief besluit)	Voorbereiding	Gemeenteraden	januari tot april 2019
Zienswijze provincie	Voorbereiding	Provincie	mei tot juli 2019
Herindelingsadvies zienswijze naar minister	Voorbereiding	Provincie	september/oktober 2019
Toetsing aan beleidskader, voorstel herindelingswet, besluit ministerraad, advies Raad van State, behandeling in Staatsblad	Wetgeving	Minister	november 2019 tot juli 2020
Mogelijke uitloop en vertraging (5 kwartalen)			
Herindelingsverkiezingen	Overgang	Gemeente/Prov.	november 2022
Grensbeschrijving	Overgang	Provincie	december 2022
Start nieuwe gemeente	Operationalisatie	Gemeente	1 januari 2023

In dit schema hebben wij bewust extra ruimte opgenomen (mogelijke uitloop en vertraging tussen juli 2020 – november 2022). Deze ruimte kan worden gebruikt voor het doordenken en inrichten van het multi-kernenbeleid.

10.4 WAT KUNNEN DE GEMEENTEN VANAF 21 SEPTEMBER 2017 REEDS DOEN?

De gemeenteraden richten zich op 20 september op hun bestuurlijke toekomst. Los van de keuzes en vanuit de wetenschap dat verregaande samenwerking in het verschiet ligt kunnen de vijf gemeenten direct starten met verregaande harmonisatie van beleid en standaardisatie van technieken, formats, planningen, beloningen, ICT-infrastructuur en systemen, etc.

Deze harmonisatie en standaardisatie vergemakkelijkt de samenwerking op alle vlakken, maakt uitwisseling van kennis en mensen gemakkelijker en heeft niet of nauwelijks relatie met "couleur locale".

Ook kunnen de gemeenten in gezamenlijkheid kijken naar belastingdruk en de hoogte van heffingen. Het toegroeien naar één niveau van heffingen en belastingen (zoals OZB-belasting) maakt samenwerking vanuit een maatschappelijk perspectief (vanuit burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers) veel eenvoudiger.

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

Onderzoek Efficiency bij gemeentelijke herindelingen

In 2016 heeft Necker van Naem een verkennend onderzoek uitgevoerd in opdracht van BZK naar efficiëntie bij gemeentelijke herindelingen. Het onderzoek beoogt recent heringedeelde gemeenten of gemeenten die een herindeling voorbereiden handvatten te bieden om tot efficiencywinst te komen. Sturing op efficiency richt zich op de kosten en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Efficiencywinst is geboekt wanneer tegen lagere kosten hetzelfde kwaliteitsniveau van diensten kan worden gerealiseerd of als hogere kwaliteit kan worden gerealiseerd tegen dezelfde kosten. De centrale vraag in dit onderzoek is: Hoe kunnen recent heringedeelde gemeenten inzetten op een verbetering van de efficiency van de nieuwe gemeente? De volgende elf conclusies bieden mogelijkheden om tot kostenbesparing en kwaliteitsverbetering te komen.

Voorwaarden om te sturen op efficiency

1. Laat politiek-bestuurlijke terughoudendheid geen rem zetten op efficiency. Bestuurlijke dekking voor efficiencydoelstellingen draagt bij aan een voortvarende voorbereiding.
2. Sturen op draagvlak en sturen op efficiency zijn gescheiden sporen die ook los van elkaar moeten worden georganiseerd.
3. De mate waarin efficiencywinst wordt gerealiseerd is afhankelijk van de aanwezigheid van één of meerdere change agents, waarbij de gemeentesecretaris de meest bepalende is.

4. Reken op een termijn van ca. vier jaar om van een stabiele organisatie voor herindeling naar een stabiele organisatie na herindeling te komen.
5. Zorg vroeg in het herindelingsproces dat de systemen en processen voor sturing en beheersing op orde zijn.

Sturen op kostenbesparing

6. Zet in op reductie van de formatie als instrument om kosten te besparen.
7. Zet het zoeklicht op besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering.
8. Formuleer inkoopstaakstellingen om efficiencyeffecten in een beleidsprogramma te realiseren.
9. Gebruik het momentum van een herindeling om veranderingen door te voeren. Een herindeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om het voorzieningenniveau te herijken naar inwonersoriëntatie in plaats van historisch bepaalde gemeentegrenzen.

Sturen op kwaliteitsverbetering

10. Meten is weten als het om kwaliteit gaat.
11. Schaalvergroting bij herindeling kan een stimulans bieden voor kernenbeleid en het faciliteren van democratie van onderop.

Conclusies en aanbevelingen

11.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven we op basis van de resultaten van het onderzoek naar de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking in het Land van Cuijk een aantal overwegingen, conclusies en tot slot adviezen en aanbevelingen mee aan de gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis.

De combinatie van de onderstaande adviezen en aanbevelingen met de eerder beschreven resultaten van het onderzoek en benoemde risico's stellen de gemeenteraden in staat een eigen afweging te maken over de vraag welke vorm van verregaande samenwerking wenselijk is en wat daarbij voor de gemeenten een begaanbaar pad is.

11.2 OVERWEGINGEN

Ten behoeve van het nemen van een richtinggevend besluit willen wij de gemeenteraden de volgende overwegingen uit het onderzoek naar de best passende duurzame verregaande vorm van samenwerking voor het Land van Cuijk meegeven:

- a. De vraag: 'Welke vorm van verregaande samenwerking is het beste voor de gemeenschappen en de gebieden van Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis?' moet naar onze mening centraal staan;
- b. De kenmerken van de vijf gemeenten komen feitelijk sterk overeen;
- c. De vijf gemeenten vormen een samenhangend gebied waar de maatschappelijke vraagstukken vanuit vereende kracht met meer vertrouwen naar de toekomst tegemoet getreden kunnen worden;
- d. De relatie tussen de gemeenschappen is op zich goed met een neutraal karakter. Het gemeenschappelijke karakter kent eerder een meer zakelijke grondslag (gelijksoortige vraagstukken, belangenbundeling, regionale positie) dan een identiteitsgedreven grondslag;
- e. De vijf gemeenten kunnen gekenmerkt worden als landschappelijk met een tweetal kleinstedelijke kernen (Boxmeer en Cuijk) en één historische kern (de stad Grave);
- f. Het is een noodzaak bestuurlijk de handen krachtig ineen te slaan en tegelijkertijd de unieke identiteit en de gemeenschapszin verbonden aan de 34 kernen te behouden;
- g. De gemeenschappen in de kernen zijn enerzijds hecht, krachtig en betrokken en anderzijds op termijn kwetsbaar (opleidingsniveau, wegtrekken hoogopgeleide jeugd);
- h. Het Land van Cuijk functioneert als naam als een sterk merk. Het is breed bekend en wordt zelfs door omliggende gemeenten, samenwerkingsorganisaties en provincie dominant gebruikt dan de namen van de individuele gemeenten;
- i. Alle vijf de gemeenten kunnen op Nederlandse schaal (gemiddelde grootte ruim 44.000 inwoners) beschouwd worden als kleine gemeenten. Wel is er een onderscheid te maken tussen enerzijds Boxmeer

Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

en Cuijk en anderzijds Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis waar grofweg qua grootte een verhouding 2:1 tussen bestaat;

- j.** Alle bronnen stellen drie maatschappelijke vraagstukken (Ambities, Opgaven en Uitdagingen) centraal:
 - Een blijvende leefbaarheid van de 34 kernen;
 - Een sterke economie;
 - Een krachtige regionale positie.
 - De eensluidendheid in deze keuze is bijzonder groot;
- k.** Het potentieel van samenwerking gericht op de maatschappelijke vraagstukken is groot;
- l.** De vijf gemeenten liggen in een regio met omvangrijke, complexe regionale vraagstukken, zoals de ontwikkeling van de economie en werkgelegenheid, leefbaarheidsvraagstukken en demografie. De urgentie van de vraagstukken is gemiddeld, maar neemt de komende jaren toe;

De provincie te groot, de gemeente te klein

Prof. dr. Henri de Groot (UVA, SER) was medeauteur van de publicaties *Stad en Land* (2010) en *Krimp en Groei* (2016), waarin vanuit economisch perspectief wordt gekeken naar de ideale bestuurlijke schaal. De centrale these uit beide rapporten: organiseer de overheid op zo'n schaal dat er logische samenhang ontstaat tussen belangrijke regionale voorzieningen waarin geïnvesteerd moet worden (cultuur, sport, economie, zorg, onderwijs, et cetera) en dat de mogelijkheid voor die overheid ontstaat om voorzieningen te bekostigen via bijvoorbeeld belasting of prijsstelling. Die logica volgend, concluderen de onderzoekers dat provincies daarvoor te groot zijn (verzorgingsgebieden van voorzieningen zijn zelden de schaal van de provincie) en gemeenten vrijwel altijd (inclusief de grote steden) te klein zijn. Zij stellen de schaal van stad en ommeland centraal en bepleiten de overheid op die schaal te organiseren.

- m.** De verwevenheid in het gebied is bijzonder groot. Maatschappelijk en bestuurlijk/organisatorisch. Niet alleen zijn veel van de grote vraagstukken regionaal van karakter, ook veel organisaties opereren regionaal. Zo is, als voorbeeld, de werkgelegenheid in Sint Anthonis prima, maar worden de banen voor een belangrijk gedeelte door omliggende gemeenten (zoals Boxmeer) geleverd. Ook bestuurlijk/ambtelijk is er al veel verwevenheid, waarbij de ambtelijke fusie tussen Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert het meest in het oog springt;
- n.** Vanuit de grote maatschappelijke vraagstukken rond werkgelegenheid en economie, de leefbaarheid van de kernen en de regionale positie wordt door maatschappelijke organisaties en burgers gehecht aan een verdere ontwikkeling van een kwalitatief hoogwaardig bestuur en ambtelijk apparaat waarin de kwaliteit van visie en beleid een belangrijk accent krijgt;
- o.** Het vermogen om meer strategisch en beleidsbepalend te opereren is voor de jaren die voor ons liggen cruciaal;
- p.** Geen van de gemeenten is financieel in nood, hoewel de verschillen groot zijn. Bij Boxmeer is de financiële situatie het meest kwetsbaar. In Cuijk is de financiële situatie enigszins kwetsbaar. Grave en Mill en Sint Hubert kennen een voldoende stevige financiële situatie en bij Sint Anthonis is de financiële situatie heel goed;
- q.** De gemeenten starten met de samenwerking niet vanaf "0". Er wordt al langere tijd intensief samengewerkt, zowel op het politieke (regieteam) en beleidsmatige vlak, op het gebied van regionale projecten, als op ambtelijk terrein. De ambtelijke fusie van de drie organisaties van Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert is daarin het verst gevorderd;
- r.** Het onderwerp over samenwerkingsvormen en de bestuurlijke toekomst leeft niet of nauwelijks onder

de bevolking. Overigens is deze trend landelijk ook zichtbaar;

- s. De samenwerking op bestuurlijk niveau is stroef. Optimalisatie van de samenwerking op dat niveau is de sleutel voor het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten in het Land van Cuijk;
- t. Politiek zijn de relaties de afgelopen periode intensief geweest, mede in het licht van dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende afstemming en ontmoeting in het regieteam, raadsbijeenkomsten en raadplegingen;
- u. In de provincie Noord-Brabant, maar ook in Noord-Limburg en Gelderland zijn veel gemeenten in verschillende stadia bezig met samenwerking en schaalvergroting door herindeling. Er is sprake van “schuivende panelen”. Deze context is relevant voor regionale en provinciale relaties en posities;
- v. De gemeenten Grave en Sint Anthonis zijn qua bestuurskracht op middellange termijn onvoldoende in staat om de belangen van de gemeenschap op bepalende beleidsterreinen in een krachtig wordend speelveld geloofwaardig te behartigen;
- w. Deze lijn wordt ook bekrachtigd vanuit het bestuurskrachtonderzoek van Partners + Pröpper dat Grave heeft laten uitvoeren. Niets doen is geen optie!;
- x. De ambtelijke samenwerking in CGM-verband geeft Grave en Mill en Sint Hubert in de werkprocessen operationele zekerheid en continuïteit. Echter in een suboptimale vorm van een ambtelijke fusie;
- y. De ambtelijke fusie tussen Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert maakt het voor de twee kleinste gemeenten vrijwel onmogelijk om niet mee te gaan in een bestuurlijke samenwerking waar Cuijk voor kiest. Bij een eventuele breuk tussen de drie zou dit namelijk leiden tot een noodzakelijke ontvlechting van de CGM-samenwerking. Dat achten wij

én onbetaalbaar voor de deelnemende gemeenten, én zal leiden tot een marginale positie van Grave en Mill en Sint Hubert in de regio. Een dergelijk perspectief maakt de bestuurskracht van de twee kleinste gemeenten bijzonder kwetsbaar. Los daarvan zal de ambtelijke aandacht in geval van een bestuurlijke samenwerkingsstap van Cuijk zonder Grave en Mill en Sint Hubert volledig gericht zijn op die stap;

- z. Zeker voor de drie kleinste gemeenten maar ook voor de twee wat grotere gemeenten biedt een herindeling met schaalverkleining daarom een enorme kans om meer strategisch vermogen, meer robuustheid en een stevigere regionale positie te creëren. Nodig om perspectief voor de regio te bieden en de grote vraagstukken vanuit een groter gebied het hoofd te bieden.

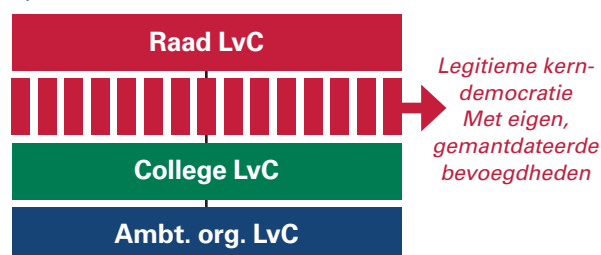
Schaalvergroting én schaalverkleining

Herindelen is een vorm van schaalvergroting. Simpel, effectief, beproeft. Leidend tot aantoonbaar meer bestuurskracht.

Het Land van Cuijk kent krachtige eigenstandige gemeenschappen, verbonden aan de 34 kernen van de regio. Gemeenschappen die in staat zijn om een deel van de lokale maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Vanuit eigen kracht.

De vraag die terecht vaak gesteld is: hoe kunnen we van deze kracht zo goed mogelijk profiteren en bestuurlijk niet te ver af komen te staan van deze kernen?

Een oplossing is een nieuwe gemeente te vormen met een goed ontwikkeld multi-kernenbeleid met vormen van kernen-democratie, zodat tegelijkertijd schaalvergroting en schaalverkleining van bestuur optreedt.



Verkenning Bestuurlijke Toekomst Land van Cuijk

Eindrapportage

11.3 CONCLUSIES

Alles overziend:

- De toekomst voor gemeenschap en gebied (de publieke waarde) staat vanuit het perspectief van gemeenteraden en colleges van alle vijf de gemeenten centraal;
- Deze toekomst vraagt om duurzame bestuurskracht met voldoende draagkracht;
- De maatschappelijke vraagstukken in de regio zijn complex en veelomvattend en groeiend qua urgentie en bieden tegelijkertijd veel potentie voor samenwerking;
- De gemeenschappen en het gebied van het Land van Cuijk zijn het meest gediend met het benutten van deze potentie;
- Een dergelijke regio vraagt om een bestuurlijke kracht die de vraagstukken vanuit een robuuste regionale positie kan agenderen en met visie en kwaliteit de vraagstukken samen met andere overheden, bedrijfsleven en gemeenschap het hoofd kan bieden;
- Het vraagt ook om een regio die zich bewust is van de kracht en unieke identiteit van de verschillende kernen en de veelkleurigheid van het gebied;
- Het vraagt ook om oplossingsrichtingen die recht doen aan bijzondere situaties, zoals de krachtige financiële positie van de gemeente Sint Anthonis;
- Het krachtig winnen aan bestuurlijk vermogen is de cruciale voorwaarde om ambtelijk aan kracht te winnen en de regionale positie als partner te versterken;
- Hiervoor zijn drie opties beschikbaar, namelijk “Verregaand optimaliseren”, “Regiobestuur” en “Herindelen met schaalverkleining”. “Herindelen met schaalverkleining” biedt als enige optie een goed bestuurlijk perspectief waarmee de grote maatschappelijke vraagstukken vanuit vertrouwen tegemoet gezien kunnen worden, zonder dat een complexe governance ontstaat;
- Een herindeling met schaalverkleining biedt de noodzakelijke bestuurskracht en het gewenste perspectief;
- De opties “Verregaand optimaliseren” en “Regiobestuur” zijn relevant als tussenstap in het toegroeien naar één gemeente Land van Cuijk;
- Ambtelijk is het perspectief één ambtelijke organisatie. Tussentijds achten wij het wenselijk dat de ambtelijke fusie in CGM-verband niet wordt uitgebreid met Boxmeer en/of Sint Anthonis. Het verbeteren van de sturing op de organisatie, gericht op meer harmonisatie en standaardisatie is één verbeterlijn. De andere is gericht op het meer adaptief laten zijn van de organisatie met versterking van resultaat-verantwoordelijkheid van en vertrouwen in de professionals in de organisatie;
- Sint Anthonis kan de kwetsbaarheid van de eigen organisatie oplossen door een intensieve samenwerking met Boxmeer vorm te geven, leidend tot een ambtelijke fusie of centrum-gemeentestructuur bij het scenario “Stip op de horizon” en dienstverleningsovereenkomsten bij het scenario “Nu doorpakken”;
- Tot slot voorzien we twee bewandelbare paden, verwoord in de scenario’s “Stip op de horizon” en “Nu doorpakken”. Beide scenario’s gaan op weg naar een nieuwe gemeente Land van Cuijk, maar kennen ieder hun eigen stappenplan, tempo en besluitvormingstraject;

- Wij achten het van groot belang dat naast het bouwen aan de inrichting en de governance van de gemeente Land van Cuijk en de samenwerking in de tussenliggende fasen er tevens aandacht is voor verdere kennismaking en verdieping als ook het consequent investeren in onderling vertrouwen. En dit te doen langs twee lijnen, namelijk een burgermeester- en wethouderruil en een Leergang Land van Cuijk.

Dilemma: Over lokale versus regionale urgentie

Er is in onze ogen een interessant verschil in de urgentiebeleving tussen enerzijds de lokale schaal en anderzijds de regionale schaal. Bij de lokale schaal overheerst vaak het gevoel dat het – min of meer – nog wel goed gaat. Bij de regionale vraagstukken wordt de potentie van groei en ontwikkeling als ook de noodzaak van meer slagkracht sterk gedeeld.

In dit taxatieverschil ligt ook de lastigheid in het komen tot vervolgstappen. Enerzijds zien we dat de urgentiebeleving op lokale schaal beperkt is. Er is (een zeker) vertrouwen in het eigen kunnen en de huidige situatie. En er is bij de kleinste gemeenten ook gehechtheid aan het nu gaat en trots op het bijzondere van de huidige gemeenten.

Tegelijkertijd zien we regionaal wel een sterke urgentie om voor alle vijf de gemeenten stappen te zetten. Uit de vele gesprekken die we voerden blijkt ook dat gemeenteraden en gemeenschap deze urgentie in brede zin zien en herkennen. We hebben deze regionale urgentie ook sterk gevoeld bij maatschappelijke organisaties, ondernemers en zeker ook bij partners.

Het verschil in urgentiebeleving is belemmerend in het maken van samenwerkingsstappen. In het “dealen” met dit dilemma ligt ons inziens de kern van het politieke vraagstuk voor de vijf gemeenteraden van het Land van Cuijk.

11.4 ADVIEZEN EN AANBEVELINGEN

Berenschot adviseert de vijf gemeenteraden vanuit het onderzoek naar de best duurzame vorm van verregaande samenwerking in te stemmen met de volgende punten:

Hoofdadvies

A

De geformuleerde Ambities, Opgaven en Uitdagingen zijn de basis en uitgangspunt voor de regio-agenda van het Land van Cuijk

B

Het samenwerkingsperspectief is de vorming van een nieuwe gemeente (herindeling) voortkomend uit Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis

C

De nieuwe gemeente hand in hand te laten gaan met schaalverkleining door multikernenbeleid met kern-democratie

D

Één van de twee scenario's, “Stip op de horizon” of “Nu doorpakken” wordt als pad gekozen om het samenwerkingsperspectief van één gemeente Land van Cuijk te bereiken

Ondersteunende adviezen

E

De gemeenten investeren in inhoudelijke verdieping, nadere kennismaking en onderling vertrouwen

F

De gemeenschappen worden geïnformeerd over het genomen besluit en krijgen inzicht in de vervolgstappen die gemaakt gaan worden

G

De provincie Noord-Brabant en omliggende gemeenten worden geïnformeerd over het besluit en de voorgenomen vervolgstappen

H

De gemeenteraden en colleges komen snel na besluitvorming bijeen om kaders mee te geven behorend bij het gekozen scenario

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al bijna 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij de E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.