

Vergaderjaar 2021–2022

36 052

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNUMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 juni 2022 W04.22.0041/I en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 29 juli 2022, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 14 maart 2022 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel regelt dat de gemeente Groningen zoals die per 1 januari 2019 is ontstaan als samenvoeging van de voormalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, wordt opgesplitst in twee gemeenten: de gemeente Groningen en de gemeente Haren. De reden van de initiatiefnemer is met name gelegen in de ervaren onvrede over het indertijd gevoerde herindelingsproces, waarbij er naar zijn oordeel sprake is van een «geschonden democratische rechtsorde».

De Afdeling advisering van de Raad van State is zich ervan bewust dat de herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer de gemoederen heeft bezig gehouden en dat ten dele nog doet. Ervaren onvrede betekent echter niet dat zonder meer moet worden overgegaan tot het instellen van een nieuwe gemeente. Gelet op de korte periode tussen de herindeling en de nu voorgestelde ontvlechting en de gevolgen hiervan, is het wetsvoorstel in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving. Daarnaast bevat de toelichting geen inhoudelijke afwegingen die inzichtelijk maken dat de nieuwe gemeente effectief in staat is de gemeentelijke overheidstaken uit te voeren en de belangen van alle inwoners adequaat te behartigen voor de komende decennia. In dat kader maakt de Afdeling opmerking over de inhoudelijke

aspecten die moeten worden gewogen bij het instellen van een nieuwe gemeente. Die aspecten ontbreken in het voorstel.

In verband met deze opmerkingen kan de Afdeling niet positief over het initiatiefwetsvoorstel adviseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het wetsvoorstel ongewenst omdat het «in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving» zou zijn. Wat de initiatiefnemer betreft is echter de herindeling zelf in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving geweest en die herindeling is daarom democratisch ongewenst, onterecht en procedureel onrechtmatig verlopen. Was de herindelingswet waardoor Haren en Ten Boer opgingen namelijk wel zorgvuldig en duurzaam geweest, dan zou een herstelwet zoals onderhavige niet noodzakelijk zijn geweest. De ontstane ongewenste situatie moet daarom vanzelfsprekend zo snel mogelijk hersteld worden. Sterker nog, hoe langer de situatie ongewijzigd wordt gelaten, hoe moeilijker het zal zijn, naar verwachting, om de herindeling weer ongedaan te maken. Inwoners van de voormalige gemeente Haren zien bijvoorbeeld nu al met lede ogen aan hoe, onder invloed van de herindeling, de voorzieningen in hun voormalige gemeente afkalven terwijl de belasting elk jaar weer toeneemt.

Bovendien worden er op nationaal niveau regelmatig tijdelijke en spoedwetten ingesteld en bijgesteld zonder dat dit als een probleem met betrekking tot de duurzaamheid van die wetgeving wordt ervaren. Dit bezwaar van de Afdeling wordt door de initiatiefnemer dan ook niet onderkend.

Vervolgens stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat inhoudelijke afwegingen ontbreken in de toelichting die inzichtelijk maken dat de nieuwe gemeente effectief in staat zal zijn om de gemeentelijke overheidstaken uit te voeren en de belangen van alle inwoners adequaat te behartigen voor de komende decennia. Dat is pertinent onjuist, nu juist uit het onderzoek zoals verricht door professor Allers van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden¹ van de Universiteit van Groningen blijkt dat de financiële positie van Haren door uitvoering van haar eigen ombuigingspakket zodanig kan worden verbeterd dat Haren financieel gezond blijft. Daarnaast is momenteel juist het probleem dat de belangen van alle inwoners niet adequaat behartigd worden, nu Haren tegen de zin van een meerderheid van haar inwoners is opgegaan in de gemeente Groningen.

Opmerkelijk is ook dat de Afdeling schrijft dat ervaren onvrede niet betekent dat direct zonder meer moet worden overgegaan tot het instellen van een nieuwe gemeente. Frappant detail is echter dat ervaren inefficiëntie zoals voorafgaand aan de herindeling van de gemeente Haren wel zonder meer leidde tot annexatie van de gemeente Haren.

1. Aanleiding en inhoud van het voorstel

Sinds 1 januari 2019 zijn de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer samengevoegd. Per die datum is de nieuwe gemeente Groningen ingesteld, bestaande uit het grondgebied van de voormalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.² Het voorliggende voorstel strekt ertoe de in 2019 gevormde gemeente Groningen op te splitsen in twee delen en twee gemeenten in te stellen: de gemeente Groningen (bestaande uit het grondgebied van de voormalige gemeenten Groningen en Ten Boer) en

¹ https://www.coelo.nl/images/rapporten/Financiele_positie_Haren_geen_reden_voor_herindeling.pdf.

² Stb. 2018, 266.

de gemeente Haren (bestaande uit het grondgebied van de voormalige gemeente Haren).

De initiatiefnemer geeft aan dat de redenen voor het opheffen van de gemeente Haren indertijd niet deugdelijk zijn gemotiveerd en dat – samengevat – de herindeling met Haren vooral de positie van Groningen moest versterken.³ Met betrekking tot het proces verwijst de initiatiefnemer onder meer naar het klaagschrift van de Stichting Burgercomité Haren. Hij spreekt in dat verband over een «geschonden democratische rechtsorde».⁴ Ook schetst de initiatiefnemer dat in het voorproces en tijdens de parlementaire behandeling uitspraken zijn gedaan over de toekomstige situatie voor Haren (bijvoorbeeld inzake belastingen, de landschappelijke uitstraling en de dienstverlening door Groningen) maar dat in de praktijk op de afspraken wordt ingeboet.⁵

Voor de initiatiefnemer geldt het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 – dat tot stand is gekomen na de aanvaarding door de Staten-Generaal van de samenvoeging destijds – als duidelijke aanwijzing dat de gemeente Haren niet heringedeeld had mogen worden. In dat beleidskader heeft het lokaal draagvlak een dominantere positie gekregen ten opzichte van de verantwoordelijkheden van provincies voor bestuurskracht van gemeenten.⁶ Dit noodzaakt voor de initiatiefnemer «alsnog recht te doen aan de burgers van Haren».⁷

Voorgesteld wordt het grondgebied van de voormalige gemeente Haren te onttrekken aan de huidige gemeente Groningen. Om te komen tot ontvlechting van de huidige gemeente Groningen, wordt een termijn van circa twee jaar vastgesteld tussen inwerkingtreding van het voorstel en de datum van herindeling. Na inwerkingtreding van het voorstel dient de gemeenteraad van Groningen binnen acht maanden een «uitwerkingsontwerp» vast te stellen. Het college van burgemeester en wethouders van Groningen legt dit acht weken ter inzage. Uiterlijk twee maanden daarna dient volgens het voorstel een «uitwerkingsplan» te zijn vastgesteld. Vervolgens resteert nog ongeveer een jaar tot het moment dat de herindeling een feit is.⁸ Daarnaast worden de andere gebruikelijke voorzieningen getroffen zoals ter zake van de rechtsopvolging en de organisatie van de verkiezingen.

Omdat een nieuwe gemeente wordt ingesteld, worden er ook aanvullende financiële voorzieningen getroffen, waaronder dat de nieuwe gemeente Haren bij de oprichting dient te beschikken over de hoeveelheid financiële middelen die het had toen het werd opgeheven. Dat bedrag komt ten laste van de op te heffen gemeente Groningen.⁹ Voor zover er ten gevolge van de herindeling verrekeningen plaatsvinden, wordt voorgesteld om, in afwijking van de Wet arhi, dit niet door gedeputeerde staten te laten doen maar door de Minister van BZK. Dit gegeven het gebrek aan vertrouwen

³ Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Voorgeschiedenis).

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 4 (Geschonden democratische rechtsorde).

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5 (Ervaringen van de burgers van Haren na de herindeling).

⁶ Uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018: «Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken, kan de verantwoordelijkheid van provincies met zich meebrengen dat zij gebruik maken van hun bevoegdheden in de Wet arhi om sturing te geven aan de discussie en een modererende rol op te pakken die kan leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies.» Ook dienen gedeputeerde staten op grond van dit beleidskader de Minister van BZK te informeren over het voornemen om te komen tot een provinciaal herindelingsinitiatief. (Kamerstukken II 2017/18, 28 750, nr. 75).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 6 (Lering trekken uit de herindeling van de gemeente Haren).

⁸ Voorgesteld artikel 1 juncto voorgesteld artikel 8. Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 (Afwijking Wet arhi m.b.t. datum van herindeling en voorbereiding herindeling).

⁹ Voorgesteld artikel 10.

dat de initiatiefnemer heeft in gedeputeerde staten van de provincie Groningen in relatie tot deze herindeling.¹⁰

[...]

2. Zorgvuldige weging bij instellen nieuwe gemeente

a. Inleiding

De Afdeling constateert dat het voorstel wordt gemotiveerd met onvrede die er is over het indertijd gevoerde proces om te komen tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer en de inhoudelijke motivering van de noodzaak tot die herindeling (althans voor zover het Haren betreft). De Afdeling is zich ervan bewust dat deze herindeling de gemoederen heeft bezig gehouden en dat ten dele nog doet. Dat blijkt ook uit de voorgeschiedenis van de samenvoeging.

Op 25 november 2013 nam de raad van Haren – in het kader van een brede bezinning op de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de provincie Groningen¹¹ – een voorlopig principebesluit om te komen tot een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Naar aanleiding van de burgerraadpleging tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 is dit besluit herzien, met uiteindelijk een raadsbesluit van 15 juni 2016 waarin de gemeenteraad in nieuwe samenstelling besloot dat Haren zelfstandig zou blijven (10 raadsleden stemden vóór, 7 tegen). Op 28 juni 2016 besloten gedeputeerde staten van Groningen een provinciaal herindelingsinitiatief te starten.¹²

De gemeente Haren heeft in september 2016 haar medewerking aan dit proces stopgezet. Daarop is op verzoek van gedeputeerde staten een «verbindingspersoon» aangesteld om de belangen van Haren alsnog te behartigen.¹³ Ondertussen waren er juridische procedures gevoerd over het provinciale initiatief, onder meer door een verzoek aan de Minister van BZK om het besluit van gedeputeerde staten bij de Kroon voor te dragen voor vernietiging. Ook is geprocedeerd bij de burgerlijk rechter over het handelen van de provincie Groningen.¹⁴

De Minister van BZK heeft bewilligd in het initiatief tot herindeling. Aanvankelijk koos de Minister – in weerwil van het toen geldende beleidskader – als herindelingsvariant voor de zogenoemde lichte samenvoeging. In die variant zou de gemeente Groningen niet worden opgeheven, niet onder financieel toezicht komen te staan en hoefden de ambtenaren van Groningen niet ontslagen en opnieuw benoemd te worden. De Afdeling heeft in haar advies kritische kanttekeningen geplaatst bij die keuze, omdat een lichte samenvoeging op grond van het beleidskader alleen mogelijk was als er overeenstemming was tussen de betrokken gemeenten. In dat licht is geadviseerd het wetsvoorstel te heroverwegen.¹⁵ Daarop is de herindeling alsnog vormgegeven als reguliere samenvoeging.

¹⁰ Voorgesteld artikel 14. Zie ook de artikelsgewijze toelichting.

¹¹ Zie ook «Grenzeloos Gunnen», rapport van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (commissie-Janssen).

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 805, nr. 3, paragraaf 2.1 en 3.1.

¹³ Idem, paragraaf 2.2.1.

¹⁴ Beide verzoeken zijn afgewezen, die bij de rechtbank op formele gronden (toetsingsverbod). Rechtbank Noord-Nederland, 2 december 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5332. Overweging 2.20 maakt melding van het vernietigingsverzoek.

¹⁵ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 4 augustus 2017 over het voorstel van wet tot herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (W04.17.0214/I), Kamerstukken II 2017/18, 34 805, nr. 4.

Over de positie van Haren en Ten Boer in de nieuwe gemeente Groningen zijn tijdens het herindelingsproces afspraken vastgelegd in een «bestuursakkoord».¹⁶ Naast procesafspraken zijn in dat bestuursakkoord concrete beleidsafspraken opgenomen, bijvoorbeeld dat in het overgangsgebied tussen Groningen en de dorpen van Haren en Ten Boer, en in de groene long tussen Groningen en Haren tot tenminste 2040 niet gebouwd wordt.¹⁷ De gemeente Haren is – behoudens de betrokkenheid van de «verbindingspersoon» – niet in dit proces betrokken geweest.

Tijdens de parlementaire behandeling is herhaaldelijk over dit bestuursakkoord gesproken, en in het bijzonder de betekenis ervan voor Haren.¹⁸ Uiteindelijk heeft de Staten-Generaal besloten tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Een amendement om Haren geen onderdeel van deze herindeling uit te laten maken en andere varianten nader te onderzoeken, haalde geen meerderheid.¹⁹ Nadien zijn er nog Kamervragen gesteld over het herindelingsproces en de uitwerking ervan.²⁰

b. Zorgvuldigheid van wetgeving

Herindelen van gemeenten veronderstelt een duurzame keuze van de wetgever. Herindeling is immers een ingrijpend proces waar vaak grote bestuurlijke inspanningen mee gemoeid zijn. Dit geldt zowel voor de eigen gemeente(n) als voor de omliggende gemeenten. Ambtelijk vergt een herindeling ook veel tijd en energie. Door opheffing van bestaande gemeenten moet personeel worden ontslagen en vervolgens opnieuw worden geworven en aangesteld. Dat een gemeentelijke herindeling grote veranderingen met zich brengt, heeft ook gevolgen voor de dienstverlening aan de inwoners. Tegen deze achtergrond wordt terecht als beleidsuitgangspunt gehanteerd dat een gemeentelijke herindeling duurzaam moet zijn en daarom ten minste meerdere raadsperioden mee moet kunnen gaan.

De reactie onder de bevolking op een nieuwe gemeentelijke indeling zal vermoedelijk uiteenlopen. Sommige inwoners zullen voor een herindeling zijn, anderen zullen er tegen zijn en een ander deel verzoent zich met de nieuwe situatie. Daar waar onvrede wordt ervaren over het gevoerde proces, geldt dat dit gevoel niet automatisch slijt door tijdsverloop. Het nakomen van gewekte verwachtingen (door het bestuursakkoord) is in dat kader van groot belang. Ervaren onvrede betekent echter niet dat zonder meer moet worden overgegaan tot het instellen van een nieuwe gemeente. Op basis van inhoudelijke afwegingen moet de overtuiging bestaan dat de nieuwe gemeente effectief in staat is de gemeentelijke

¹⁶ Als doel van die overeenkomst staat genoemd: «Het bevat concrete maatregelen in reactie op door inwoners geuite zorgen over bestuurlijke nabijheid, de dienst- en zorgverlening, de voorzieningen en de ruimtelijke ontwikkeling.» «Bestuursovereenkomst herindeling Groningen-Ten Boer-Haren», p. 1. Te raadplegen via de website van de Provincie Groningen, brieven van gedeputeerde staten een provinciale staten van 13 januari 2017 (Briefnummer 2017-01847//2, BJC; met bijlage) en 4 april 2017 (briefnummer: 2017-16.567/14/A.13).

¹⁷ Idem, p. 2, 3.

¹⁸ Ter illustratie een uitspraak van de Minister van BZK tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer: «Het bestuursakkoord, waarvan ik net heb betoogd dat Haren zich daar straks ook in moet kunnen herkennen – de groene long werd net genoemd; dat wordt een belangrijk punt – moet de basis zijn voor de samenwerking. Dat heeft natuurlijk betekenis. Daar staan heel concrete dingen in. De nieuwe gemeente zal vanuit dat vertrekpunt moeten gaan werken.» Handelingen TK 2017/18, nr. 74, item 26, p. 30.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 805, nr. 13.

²⁰ Zie Tweede Kamer, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2019/20, nr. 3374 (beantwoording vragen van het lid Krol) en Tweede Kamer en Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2020/21, nr. 2146 (beantwoording vragen het lid Krol).

overheidstaken uit te voeren en de belangen van alle inwoners adequaat te behartigen voor de komende decennia.

c. Gevolgen ontvlechting onvoldoende in kaart gebracht

Het voorstel bevat blijkens de wettekst en de toelichting daarop een procedurele visie op het te voeren proces van ontvlechting. Gewezen zij op de gedachten omtrent de instelling van een bestuurscommissie ter voorbereiding van het uitwerkingsontwerp en het uitwerkingsplan. Het uitwerkingsbesluit – dat na aanvaarding van het wetsvoorstel tot stand komt – zou volgens de toelichting onder meer moeten ingaan op de financiële afwikkeling van de herindeling, de ontvlechting van de gemeentelijke organisatie en de overgang van personeel en materieel.²¹

Het voorstel bevat echter geen inhoudelijke visie op de toekomstige gemeente Haren in termen van onder meer bestuurskracht, het kwalitatief niveau van dienstverlening, de positionering ten opzichte van omliggende gemeenten en andere overheden, en de duurzaamheid van de voorgestelde herindeling. Ook ontbreekt een reflectie op de gevoelens van de betrokken inwoners op de voorgestelde afsplitsing. De Afdeling erkent dat het bestaande beleidskader strikt genomen ziet op andersoortige herindelingen dan op de instelling van een nieuwe gemeente zoals in het voorliggende voorstel (zie ook punt 3). Niettemin betreffen het relevante factoren die een belangrijke rol spelen bij de beantwoording van de vraag of een gemeente in de dagelijkse praktijk zelfstandig zal kunnen functioneren.

Voor zover in het wetsvoorstel het verwachte functioneren van de gemeente Haren wordt besproken, wordt verwezen naar een bestuurskrachtonderzoek van BMC uit 2008. Dit onderzoek is indertijd gedaan op initiatief van de Vereniging Groninger Gemeenten, in een periode dat in bredere zin in Groningen over de toekomst van het bestuurlijke landschap werd gesproken. De conclusie indertijd was ten aanzien van bestuurskracht positief evenals ten aanzien de duurzaamheid in regionaal perspectief, zo verwoordt de initiatiefnemer. De initiatiefnemer volstaat vervolgens met te constateren dat zich sindsdien «binnen de gemeente Haren» geen omstandigheden hebben voorgedaan die maken dat dit oordeel als achterhaald moet worden beschouwd.²²

Hoewel het bepalen van bestuurskracht geen wiskundige exercitie is,²³ zal bij de oprichting van een nieuwe gemeente een concrete en actuele duiding gegeven moeten worden van de opgaven in relatie tot de benodigde bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, mede gegeven het inwonertal, grondgebied en de (bestuurlijke) ligging van de gemeente. Daarbij spelen ook de vele veranderingen die sinds 2008 in het openbaar bestuur hebben plaatsgevonden, een belangrijke rol (zie ook hierna onder d).

d. Bestuurskracht nieuwe gemeente

Met het oog op de bestuurskracht van de gemeente zijn de nodige vragen aan de orde. Vragen die weliswaar niet betrekking hebben op ontwikkelingen «binnen de gemeente Haren» maar die wel als zodanig voor de

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Afwijkingen van de Wet arhi m.b.t. datum van herindeling en voorbereiding herindeling).

²² Memorie van toelichting, paragraaf 3 (Voorgeschiedenis).

²³ Vergelijk de brief van de Minister van BZK van 4 juli 2019 aan de Eerste Kamer naar aanleiding van gestelde vragen over het toen nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindelingen 2018 (Kamerstukken I 2018/19, 28 750, nr. G, p. 9).

nieuw op te richten gemeente – evenals voor alle andere gemeenten – van belang zijn in de dagelijkse bestuurlijke praktijk.

De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de decentralisaties in het sociaal domein per 2015, de ontwikkelingen in het ruimtelijk domein met de daarbij behorende voorbereiding op de Omgevingswet, en de vraagstukken in het kader van klimaat en energie. Dit zijn majeuere vraagstukken die (beleidsmatig en uitvoeringstechnisch) veel van gemeenten vragen. Inzicht op de vraag hoe de nieuwe gemeente Haren dergelijke vraagstukken het hoofd moet bieden, kunnen niet het sluitstuk zijn van een herindelingsproces, maar moeten in het kader van een zorgvuldig wetgevingstraject vooraf worden beantwoord.

Dat geldt ook voor de vraag naar de afhankelijkheid van de nieuwe gemeente Haren van andere gemeenten voor een adequate uitoefening van wettelijke taken en dienstverlening aan de eigen inwoners. Voorkomen moeten worden dat een gemeente wordt ingesteld die bij voorbaat voor een belangrijk deel van de taakuitoefening afhankelijk is van (tal van verschillende) gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dat zou immers afbreuk doen aan de zelfstandigheid die mag worden verondersteld wanneer een nieuwe gemeente wordt ingesteld. In ieder geval dient de vraag beantwoord te worden of de herindeling gelegitimeerd is indien de nieuwe gemeente voor de beleidsvorming en dienstverlening vooral op die samenwerkingsverbanden is aangewezen; en of de voordelen van de gewenste herindeling in dat kader opwegen tegen de nadelen ervan.

Wat hieraan raakt betreft de ambtelijke organisatie. Bij de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zijn ook de ambtelijke apparaten van de drie gemeenten samengevoegd. De initiatiefnemer spreekt uit dat hij zich voor kan stellen dat de nieuwe gemeenten in eerste instantie nog over een gedeelde ambtelijke organisatie beschikken. Het is volgens de initiatiefnemer daarna aan de nieuwe gemeente Haren om te beslissen over het komen tot een eigen ambtelijke organisatie.²⁴

De Afdeling merkt op dat een dergelijke beslissing altijd meerdere gemeenten raakt. Indien geen eigen ambtelijke organisatie wordt ingericht, moet immers ambtelijke capaciteit worden ingekocht (via een dienstverleningsovereenkomst) of permanent een gezamenlijk ambtelijk apparaat worden ingericht. Daar moeten alle betrokken gemeenten het over eens zijn. Wordt een eigen ambtelijk apparaat opgericht dan kan er niet op voorhand van worden uitgegaan dat de voormalige ambtenaren uit Haren weer naar hun toenmalige positie wensen terug te keren.

De toelichting geeft in dat licht gezien onvoldoende inzicht in de vraag op welke wijze gewaarborgd wordt dat er voor de nieuwe gemeente (tijdig en op de lange termijn) sprake zal zijn van een ambtenarenapparaat van een voldoende niveau. In dat verband gaat de toelichting niet in op de wijze waarop tijdens het transitieproces van ontvlechting, gelet op wat dit met zich meebrengt voor de ambtelijke organisatie, de adequate uitoefening van wettelijke taken en de dienstverlening aan de inwoners van de betrokken gemeenten gewaarborgd wordt.

In het verlengde van de voorgaande punten is het van belang aandacht te besteden aan de duurzaamheid van de voorgestelde herindeling. De toelichting gaat daar nu niet op in. Voor zover het gaat om het grondgebied van de op te richten gemeente Haren beoogt de initiatiefnemer de

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Afwijking Wet arhi m.b.t. datum van herindeling en voorbereiding van herindeling).

situatie van voor 2019 terug te brengen. Het bestuurlijk speelveld in de provincie Groningen is sindsdien echter wezenlijk veranderd. Veel kleinere gemeenten zijn inmiddels heringedeeld. Zo is per 1 januari 2019 de gemeente Het Hogeland gevormd, bestaande uit de voormalige gemeenten Bedum, De Marne, Eemsum en Winsum.²⁵ Per 2021 zijn de voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum heringedeeld tot de gemeente Eemsdelta.²⁶ Indertijd was ook de toenmalige gemeente Ten Boer zelfstandig. Haren zou nu dan ook met circa 20.000 inwoners de qua inwonertal tweede kleinste gemeente van de provincie Groningen worden.²⁷

De vraag is wat dit veranderde bestuurlijke landschap betekent voor haar positie ten opzichte van de andere gemeenten. Mede in relatie tot de hiervoor benoemde aspecten van bestuurskracht en regionale samenwerking, is een antwoord nodig op de vraag in hoeverre het voorstel een bestuurlijke situatie oplevert die niet binnen enkele raadsperiodes opnieuw tot herindeling noopt (al dan niet met een andere gemeente dan de gemeente Groningen).

Ten slotte constateert de Afdeling dat geen onderzoek is gedaan naar de opvattingen van de inwoners van de huidige gemeente Groningen over de voorgestelde ontvlechting. Daarmee is niet duidelijk of de onvrede die de initiatiefnemer aanhaalt gevoeld wordt door een meerderheid van de inwoners van het voormalige Haren of dat dit een kleine groep betreft. Tevens ontbreekt zicht op de opvattingen van de inwoners van de gemeente Groningen en Ten Boer hierover.

e. Conclusie

Gelet op de korte periode tussen de herindeling en deze voorgestelde ontvlechting en de gevolgen hiervan, is het wetsvoorstel in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving. De gevolgen van de ontvlechting worden in de toelichting onvoldoende in kaart gebracht om dragend te motiveren dat instelling van een nieuwe gemeente gerechtvaardigd is. Daarbij bevat de toelichting geen inhoudelijke afwegingen die inzichtelijk maken dat de nieuwe gemeente Haren in staat zou zijn de wettelijke taken uit te voeren en adequate dienstverlening te bieden aan de inwoners en dat in verband hiermee de voorgestelde ontvlechting een aantoonbare verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie.

Evenmin besteedt de toelichting aandacht aan de vorming van het voor de dienstverlening essentiële ambtelijk apparaat en de praktische problemen die dat met zich zal brengen. Verder gaat de initiatiefnemer niet in op de vraag op welke terreinen gemeenschappelijke regelingen getroffen moeten worden om de taakuitoefening en dienstverlening ten volle tot stand te brengen en of de omringende gemeenten hiertoe bereid zijn. Ook ontbreekt – in de toelichting in het licht van de bredere bestuurlijke ontwikkelingen – een visie op de duurzaamheid van de voorgestelde herindeling. Tot slot gaat de toelichting niet deugdelijk in op het draagvlak bij de inwoners van de huidige gemeente voor de voorgestelde ontvlechting.

Gelet op deze redenen adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

²⁵ Stb. 2018, 278.

²⁶ Stb. 2020, 259.

²⁷ Met circa 12.000 inwoners is Pekela qua inwonertal de kleinste gemeente.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt zich zorgen over de haalbaarheid en duurzaamheid van de te herstellen gemeente Haren. Kan de gemeente Haren, na ontvlechting uit de gemeente Groningen, zelfstandig voortbestaan? Wat de initiatiefnemer betreft wordt hiermee echter het paard achter de wagen gespannen. Op geen enkele wijze is namelijk aannemelijk gemaakt dat de voormalige gemeente Haren zijn taken niet kon en in de toekomst niet kan uitvoeren. De voormalige gemeente Haren was financieel gezond en de inwoners waren tevreden. Bovendien ontbrak het democratisch mandaat voor de herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer aangezien de meerderheid van de inwoners van de gemeente Haren in een referendum tegen de herindeling heeft gestemd. Volgens de inwoners van Haren en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Universiteit Groningen²⁸ is de (voormalige) gemeente Haren dus wel degelijk in staat die taken uit te voeren en wat in het belang is van de (voormalige) gemeente Haren wordt uiteindelijk vastgesteld door de inwoners van die gemeente en de gemeenteraad die de inwoners vertegenwoordigt en aan het hoofd staat van die gemeente. Er was dus aantoonbaar geen enkele reden en ook geen enkel draagvlak voor het opheffen van de gemeente Haren. Dit is en was algemeen bekend en is door de initiatiefnemer bovendien reeds uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zodat dit wat de initiatiefnemer betreft alhier niet verder hoeft te worden aangetoond of in kaart te worden gebracht.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

3. Procedure instelling nieuwe gemeente

a. Inleiding

Bij wet kunnen gemeenten worden opgeheven en ingesteld.²⁹ De Wet arhi voorziet daarbij in procedurele bepalingen om te komen tot herindeling van gemeenten (en provincies). Terecht signaleert de initiatiefnemer dat deze wet zich (vooral) richt op samenvoeging van gemeenten.³⁰ Ook kan op basis van deze wet worden voorzien in splitsing van gemeenten. Daarbij geldt dat de Wet arhi ervan uitgaat dat het grondgebied dan overgaat naar reeds bestaande gemeenten.³¹ Een procedure voor de oprichting van een geheel nieuwe gemeente kent de Wet arhi niet.³² Niettemin is de vraag aan de orde of de Wet arhi ook voor de oprichting van een nieuwe gemeente houvast kan bieden. De initiatiefnemer heeft zich die vraag ook gesteld. De Afdeling gaat hierna op die vraag in.

b. Waarborgen Wet arhi

Los van de verschillende beleidsmatige keuzes die ter zake zijn gemaakt, geldt dat de Wet arhi uitgaat van een voorbereiding waarin eerst op lokaal niveau een bestuurlijk proces is doorgemaakt. De meest voorkomende

²⁸ https://www.coelo.nl/images/rapporten/Financiele_positie_Haren_geen_reden_voor_herindeling.pdf

²⁹ Artikel 123, eerste lid, van de Grondwet.

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1 (verhouding met de Wet algemene regels herindeling).

³¹ Vergelijk de splitsing van de voormalige gemeente Haaren (Noord-Brabant) over de gemeenten Boxtel, Oisterwijk, Tilburg en Vught (Stb. 2020, 260) en de splitsing van de voormalige gemeente Littenseradiel als onderdeel van de herindeling van de gemeenten Herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân (Stb. 2017, 104).

³² Ter illustratie: In artikel 5 van de Wet arhi worden de gemeentelijke bestuursorganen steeds in meervoud aangeduid. Artikel 52, tweede volzin, spreekt ten aanzien van de oprichting van nieuwe gemeenten over het opgaan in de nieuwe gemeente van reeds bestaande gemeenten.

procedure is dat gemeenteraden (vaak na diverse jaren van voorbereiding) zelf een herindeling initiëren. Daartoe leggen gemeenteraden een ontwerp ter inzage waarop inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, naburige gemeenten en anderen een zienswijze kunnen geven. Daarna volgt het besluitvormingsproces op lokaal niveau. Dat wordt met tussenkomst van het advies van gedeputeerde staten aan de Minister gezonden. Daarna wordt (al dan niet) een wetvoorstel in procedure gebracht. Gedurende die tijd bereiden de betrokken gemeenten zich verder voor op de aanstaande herindeling.

Ook in de gevallen dat het initiatief niet door de gemeenten zelf wordt genomen maar door anderen (de provincie of de Minister van BZK) geldt dat er op grond van de Wet arhi eerst een lokaal proces gevoerd wordt. Wanneer de Minister het initiatief neemt, dient eerst overleg gevoerd te worden met de betrokken gemeenten (evenals wanneer de provincie een initiatief tot herindeling neemt). Dat overleg duurt hoogstens zes maanden. Daarna wordt – als tot herindeling wordt overgegaan – binnen drie maanden een ontwerp vastgesteld waarop zienswijzen kunnen worden ingediend, ook door de betrokken gemeenten. Daarna wordt een besluit genomen en al dan niet een wetvoorstel in procedure gebracht.³³

De procedure die de initiatiefnemer voorstelt gaat niet uit van een voorafgaand gevoerd lokaal proces. Tot opheffing van de huidige gemeente Groningen en de instelling van de gemeenten Groningen en Haren wordt eerst door de wetgever besloten en pas daarna vindt een lokaal proces plaats. Het besluitvormingsproces door de gemeenteraad richt zich in het initiatiefvoorstel louter op de uitwerking van een reeds genomen besluit, dat circa twee jaar later inwerking treedt. Zienswijzen van inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, regio's en omliggende gemeenten kunnen volgens het voorliggende voorstel niet gaan over het feit van herindelen als zodanig, maar zich uitsluitend richten op de concretiseren ervan.

Waar de initiatiefnemer deze procedure motiveert door de parallel te trekken met de processtappen van de Wet arhi (een ontwerp, zienswijze, vaststelling) rijst de vraag of dit recht doet aan de inhoud van de vraag die daarbij op tafel ligt. In het voorstel van de initiatiefnemer betreft dat de uitwerking van de herindeling, in een reguliere procedure betreft het de herindeling (waaronder deelnemende gemeente en overgang van grondgebied) als zodanig. De Afdeling acht dat uit democratisch oogpunt ongewenst.

c. Parallel procedure herindelingsinitiatief door Minister van BZK

Als al door één of meer leden van de Tweede Kamer een initiatief wordt genomen tot herindeling, dient qua procedure te worden aangesloten bij de procedure die de Wet arhi voorschrijft in het geval de Minister van BZK een initiatief tot herindeling neemt. Een dergelijke procedure doet recht aan de waarborgen die in de Wet arhi zijn opgenomen en aan de bestuurlijke praktijk, namelijk dat ten minste de zienswijze van de betrokken gemeenteraden (in dit geval: de gemeenteraad) bekend is alvorens tot het in procedure brengen van een wetvoorstel over te gaan. Naast de gemeenteraad van Groningen kunnen dan ook omliggende gemeenten, regio's, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de inwoners zelf hun zienswijze bekend maken. Deze zienswijzen – die dan betrekking hebben op de herindeling als zodanig – kunnen zorgvuldig worden gewogen alvorens een wetvoorstel in procedure wordt gebracht.

³³ Artikel 12 juncto artikel 8, van de Wet arhi.

De initiatiefnemer erkent dat het wetsvoorstel niet vooraf is gegaan door voorbereidingen van de betrokken gemeente, provincie of de Minister van BZK, maar stelt daar tegenover dat het tijdvak tussen inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de herindeling (circa twee jaar) «relatief groot» is.³⁴ De Afdeling wijst er echter op dit tijdvak dat ligt na de totstandkoming van de herindelingswet, de inhoudelijke voorbereiding vooraf niet kan vervangen. Door de voorgestelde procedure neemt de wetgever immers eerst het besluit en kunnen de overige betrokkenen, waaronder de gemeente(n) zelf en hun inwoners, uitsluitend inbreng leveren over de nadere invulling van de herindeling en niet over de keuze voor de herindeling zelf.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat normaliter tussen de start van het formele herindelingstraject (met het vaststellen en ter inzake leggen van een herindelingsontwerp) en de daadwerkelijke herindeling ook circa twee jaar ligt³⁵ en in die situaties vaak sprake is van een aantal jaren van voorafgaande verkenning en onderzoek. Ook in het geval een provincie of de Minister van BZK een initiatief neemt is daaraan in de praktijk een breder gesprek over de bestuurlijke toekomst voorafgegaan, al dan niet eerst binnen de betrokken gemeenten zelf (zie hiervoor, punt b).

Het door de initiatiefnemer voorgestelde tijdvak kan dan ook – los van hetgeen over de noodzaak van inhoudelijke consultatie voorafgaand aan indiening van een wetsvoorstel is opgemerkt (zie hiervoor punt 2) – niet dienen ter compensatie van het gebrek aan consultatie. Gelet daarop is het tijdvak bovendien niet lang genoeg om een zorgvuldige procedure te garanderen.

Tot slot is specifiek in dit geval tevens relevant hoe de positie van de voormalige gemeenten Groningen en Ten Boer in het herindelingsvoorstel vorm worden gegeven en hoe die inwoners een eventuele ontvlechting van Haren waarderen in het licht van de samenvoeging van 2019.

d. Conclusie

Indien de initiatiefnemer, onverminderd hetgeen onder punt 2 is opgemerkt, wenst te komen tot een voorstel tot herindeling van de gemeente Groningen, dient de procedure gevolgd te worden die de Wet arhi voorschrijft voor een herindelingsinitiatief door de Minister van BZK. Concreet betekent dit dat zienswijzen van de inwoners van de gemeente Groningen (en daarmee ook die van de inwoners van de voormalige gemeenten Haren en Ten Boer) op de herindeling als zodanig bekend en gewogen moeten kunnen worden, alsmede die van bedrijven, maatschappelijke organisaties en omliggende gemeenten. Afhankelijk van de inhoud daarvan kan de initiatiefnemer het voorstel al dan niet bijstellen of al dan niet afzien van indiening ervan.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de inwoners van de voormalige gemeente Haren niet geconsulteerd zijn over het voorstel.

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Afwijking Wet arhi m.b.t. datum van herindeling en voorbereiding herindeling).

³⁵ Het formele Arhi-proces ziet er in de praktijk globaal als volgt uit: Een ontwerp ligt aan het begin van een jaar ter inzage, waarna binnen acht weken zienswijze kunnen worden ingediend (vaak in de periode februari-april). Na de ontvangst en verwerking van de zienswijzen wordt het herindelingsadvies vastgesteld door de raden (mei-juni). Daarna volgt toezending aan gedeputeerde staten die het met hun zienswijze doorzenden naar de Minister van BZK die binnen vier maanden besluit al dan niet een wetsvoorstel in procedure te brengen. De parlementaire behandeling vindt veelal plaats in de periode november-juni daarop volgend, waarna in oktober de tussentijdse verkiezingen worden gehouden. Per 1 januari daarop volgend is de herindeling van kracht. Dat geheel beslaat circa twee jaar.

Dat hoeft niet. Ze hebben zich namelijk al met een ruime meerderheid in een referendum uitgesproken tegen de herindeling, die vervolgens tegen de zin van de inwoners van de gemeente Haren en de gemeenteraad, toch is doorgedrukt. De democratische legitimiteit ontbrak dus voor het opheffen van de gemeente Haren, toen is geen enkele rekening gehouden met «de gevoelens van de betrokken inwoners» en dat was toen, ook voor de Afdeling advisering, overigens blijkbaar geen probleem. De opvattingen van de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en regio's van de gemeente Groningen en Ten Boer zijn irrelevant. Het democratische (en ook procedurele) onrecht dat inwoners van de voormalige gemeente Haren is aangedaan met de vernietiging van hun (voormalige) gemeente tegen de zin van de inwoners van de voormalige gemeente Haren moet immers ongedaan gemaakt worden, dat is het doel van dit wetsvoorstel. Consultatie van de inwoners van de gemeenten Groningen en Ten Boer is dus overbodig en zelfs ongewenst.

De initiatiefnemer merkt tot slot op dat hij het eens is met de constatering van de Afdeling advisering van de Raad van State dat de Wet arhi geen procedure kent «voor de oprichting van een geheel nieuwe gemeente». Dit wetsvoorstel betreft immers geen herindeling maar het instellen van een geheel nieuwe gemeente. De initiatiefnemer heeft er daarbij voor gekozen waar mogelijk de procedure in de Wet arhi zo goed mogelijk (in omgekeerde richting) te volgen en te gebruiken als sjabloon, maar wil graag benadrukken dat dit wetsvoorstel verder (noodzakelijkerwijs) «vormvrij» is daar er geen (dwingend) voorgeschreven procedure volgt uit Wet arhi.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Van Houwelingen