

Vergaderjaar 2017–2018

34 805

Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 augustus 2017 en het nader rapport d.d. 10 oktober 2017, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2017, no.2017001202, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2017, nr. 2017001202, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 augustus 2017, nr. W04.17.0214/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel strekt tot herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Groningen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over de keuze voor de lichte herindelingsvariant die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden.

Het voorstel betreft een zogenoemde lichte samenvoeging. Bij een reguliere samenvoeging worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld. Bij een lichte samenvoeging wordt ten minste één van de betrokken gemeenten niet opgeheven, waardoor de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

rechtsgevolgen die zijn verbonden aan de opheffing voor die gemeente(n) achterwege blijven. Eerder heeft de regering onderzocht of het wenselijk zou zijn om voor deze herindelingsvariant een (specifieke) regeling in de Wet algemene regels herindeling te treffen. Toen is besloten om dit niet te doen, maar wel duidelijkheid te geven over de criteria waaraan verzoeken tot een lichte samenvoeging worden getoetst. Daarom zijn aanvullende toetsingscriteria opgesteld en aan het beleidskader gemeentelijke herindeling toegevoegd.² Deze criteria houden in dat alle betrokken gemeenten achter de keuze voor deze herindelingsvariant moeten staan en dat de betrokken gemeenten afspraken maken over de rechtspositie van het personeel.

Uit de toelichting blijkt dat de gemeenten Groningen en Ten Boer besloten tot het samengaan van deze twee gemeenten onder toepassing van de lichte samenvoegingsvariant. Reden hiervoor was dat de gemeente Groningen dan geen vermijdbare lasten van de herindeling ondervindt. De raden van Groningen en Ten Boer spraken vervolgens uit dat de betrokkenheid van Haren bij het herindelingsproces geen nadelige gevolgen zou mogen hebben op de voortgang hiervan. Om te voorkomen dat Groningen alsnog moet worden opgeheven, moet blijkens de toelichting de lichte samenvoeging ook voor de gemeente Haren gelden. Omdat Haren echter alle medewerking aan het herindelingsproces heeft gestaakt, is het onmogelijk om overeenstemming over de toepassing van deze variant te bereiken. De regering is van oordeel dat daarom in dit geval niet onverkort aan het vereiste van overeenstemming kan worden vastgehouden omdat dit Haren feitelijk een vetorecht tegen de beoogde herindeling zou geven.³

De Afdeling merkt allereerst op dat het aanvullende toetsingscriterium dat alle betrokken gemeenten achter de keuze voor de lichte herindelingsvariant staan uitsluitend betekent dat een gemeente kan weigeren om in te stemmen met het volgen van deze procedure. Het betekent niet dat de gemeente daarmee de herindeling als zodanig kan tegenhouden. Hiervoor moet dan echter de reguliere procedure worden gevolgd. In zoverre is de opmerking in de toelichting dat dit Haren feitelijk een vetorecht tegen de beoogde herindeling zou geven onjuist. Bovendien impliceert de motivering die nu in de toelichting wordt gegeven dat het aanvullende toetsingscriterium in feite betekenisloos wordt, nu een gemeente zonder zijn instemming toch gevoegd kan worden in de lichte herindelingsvariant, terwijl het instemmingvereiste van alle betrokken gemeenten de dragende motivering vormt voor deze variant. Bovendien heeft de regering er onlangs nog op gewezen dat het van belang is dat alle gemeenten achter de keuze voor toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging staan.⁴

Daarnaast wijst de Afdeling op het volgende. Het beleidskader gemeentelijke herindeling heeft als doel criteria te formuleren aan de hand waarvan gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen worden getoetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen herindelingsvoorstellen door het kabinet beoordeeld zullen worden.⁵ Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven is juist daarom gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen.⁶ Juist in die gevallen waarbij een herindeling niet van onderop is geïnitieerd, is met het oog daarop voor alle partijen van belang dat de

² Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

³ Toelichting, paragraaf 3.6.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 592, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53, blz. 2–3

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53, blz. 4.

eenmaal vastgestelde procedures en toetsingscriteria zo nauwkeurig mogelijk worden gevolgd. Alleen op die manier wordt voor de betrokken gemeenten gedurende het proces zekerheid geboden over de gang van zaken en de wijze waarop de herindeling beoordeeld zal worden. De Afdeling acht het daarom geboden dat de bestaande procedures en toetsingskaders in dit geval zonder meer worden toegepast.

De Afdeling adviseert op grond van het bovenstaande te kiezen voor een reguliere herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer en het voorstel om die reden te heroverwegen.

Het advies van de Afdeling advisering is overgenomen. De regering acht het wenselijk dat de herindelingsvariant lichte samenvoeging, waarbij ten minste één van de betrokken gemeenten niet wordt opgeheven en daardoor minder lasten ondervindt, ook kan worden toegepast in gevallen waarin een gemeente zich tegen de herindeling verzet. Daartoe wordt overwogen het Beleidskader gemeentelijke herindeling aan te passen. Gelet op het vigerende beleidskader en het belang van draagvlak voor de herindeling acht de regering in het onderhavige geval, in navolging van het advies van de Afdeling advisering, een reguliere samenvoeging aangewezen. Dit betekent dat ook de gemeente Groningen zal worden opgeheven. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig gewijzigd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard door te voeren in het voorstel van wet en de memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk