

Vergaderjaar 2022–2023

**36 052**

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

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 4 oktober 2022

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

**blz.**

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Hoofdpijnen	3
2.1	Verhouding met Wet Arhi	3
2.2	Vorbereiding herindeling	4
3.	Voorgeschiedenis	4
4.	Geschonden democratische rechtsorde	5
5.	Lering trekken	5

### **I. Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren. Deze leden zijn verbaasd dat dit wetsvoorstel aanhangig is gemaakt. Zij willen de initiatiefnemer een aantal vragen stellen. Allereerst merken zij op dat de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 1 januari 2019 heeft plaatsgevonden. Dat is ongeveer vier jaar geleden. Aan die samenvoeging is veel voorbereiding voorafgegaan en is de ambtelijke organisatie opnieuw ingericht. Het gedeeltelijk teruggedraaien van de

samenvoeging is ingrijpend. Waarom een wetsvoorstel om de eerdere samenvoeging gedeeltelijk ongedaan te maken? Dat komt deze leden niet zorgvuldig voor.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatief-wetsvoorstel om de gemeente Groningen te splitsen. Deze leden herinneren zich dat de herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer de gemoederen in beroering heeft gebracht. De tegenstand in Haren was verreweg het grootst. Zij hebben dan ook de nodige kritische vragen gesteld in het schriftelijk verslag en tijdens de plenaire behandeling van dat wetsvoorstel.

Zij zijn zich ervan bewust dat er onder de inwoners van Haren ook nu nog onvrede is over ontwikkelingen zoals een verhoging van de afvalstoffenheffing en onroerendezaakbelasting. Zij zijn er evenwel niet van overtuigd, dat het antwoord op de gesignaleerde onvrede het instellen van een nieuwe gemeente moet zijn.

Met de Afdeling advisering van de Raad van State constateren deze leden dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, gelet op de korte periode tussen de herindeling en de nu voorgestelde ontvlechting, en de gevolgen hiervan. Zij vragen de initiatiefnemer inzichtelijk te 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.

Zij vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op de vorming van het voor de dienstverlening essentiële ambtelijk apparaat en de praktische problemen die dat met zich zal meebrengen. Deelt de initiatiefnemer de mening dat er gemeenschappelijke regelingen getroffen zullen moeten worden om de taakuitoefening en dienstverlening ten volle tot stand te brengen? Hoe beoordelen de omliggende gemeenten de totstandkoming van een nieuwe gemeente Haren?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Van Houwelingen met betrekking tot de splitsing van de gemeenten Haren en Groningen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden zijn kritisch op de vele gemeentelijke herindelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Deze schaalvergroting leidt in het algemeen niet tot betere dienstverlening en lijkt veelal gedwongen vanuit omstandigheden, in plaats van dat de herindeling de wens van de inwoners volgt. Zij hebben daarom al vaker bepleit dat er referenda moeten worden gehouden indien een gemeentelijke herindeling wordt voorgesteld. Zij vragen de indiener of hij van mening is dat nu er een nieuwe situatie is ontstaan waarbij Haren en Groningen zijn samengevoegd, een referendum gehouden zou moeten worden om de splitsing voor te leggen aan de inwoners? Het is immers anders ook een herindeling die van bovenop wordt opgelegd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben met inachtneming van de advisering van de Raad van State op dit moment geen behoefte aan het stellen van nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het positief dat de initiatiefnemer recht wil doen aan de onvrede over de wijze waarop in het verleden tot de opheffing van de gemeente Haren is besloten. Zij vinden bovendien dat naast fusie ook splitsing in voorkomende gevallen serieus dient te worden overwogen. Zij plaatsen vraagtekens bij het voorstel om zonder grondig

voorbereidingsproces op voorhand te besluiten tot het herstel van de oude gemeente Haren.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren.

De Raad van State geeft aan dat het wetsvoorstel in strijd is met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, gezien de korte periode tussen de herindeling, en de nu voorgestelde ontvlechting en de gevolgen hiervan. Dit lid snapt dit advies maar wenst er ook tegenin te brengen dat de samenvoeging ook in strijd was met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, en dat dit dus geen reden mag zijn voor het herstel van een in het verleden gemaakte fout.

Zij merkt op dat plattelandsgemeenten niet gedwongen mogen worden om uit financiële overwegingen te fuseren met een stad tot een supergemeente. De kloof tussen burger en overheid moet worden verkleind en een «supergemeente» staat te ver af van de bevolking.

## **2. Hoofdlijnen**

Met de voorgestelde splitsing wordt, zou je zo kunnen zeggen, de omgekeerde weg van de procedure bewandeld, zoals vastgelegd in de Wet Arhi. Zo moet er een uitwerkingsontwerp en een uitwerkingsplan worden opgesteld en vastgesteld, nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden. De vraag is wat er valt uit te werken, als de wetgever al een beslissing heeft genomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Hoe ziet de bestuurskracht van de nieuwe gemeente Haren er uit en in hoeverre kan deze nieuwe gemeente de taken aan? Is de bestuurskracht voldoende? Of zullen er samenwerkingsverbanden nodig zijn, gelet op de andere herindelingen die nog niet zo lang geleden in de provincie Groningen hebben plaatsgevonden? Deze leden vragen de initiatiefnemer onderbouwd op de hier gestelde vragen in te gaan.

Waarom heeft dit wetsvoorstel niet ter consultatie voorgelegd? Heeft de initiatiefnemer erover contact gehad met de provincie Groningen, de gemeente Groningen, omliggende gemeenten, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de inwoners van de voormalige gemeente Haren? Zo nee, waarom niet? De initiatiefnemer stelt dat de inwoners zich in een referendum hebben uitgesproken, maar dat was vóór de samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. Er is inmiddels een nieuwe situatie ontstaan. Zij vragen de initiatiefnemer op de vragen in te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen welke lessen de initiatiefnemer voor de situatie van Haren denkt te kunnen trekken uit het door hem genoemde voorbeeld van de splitsing van de gemeente Ermelo. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de procedure die destijds gekozen is, bijvoorbeeld als het gaat om het borgen van inbreng van inwoners van de in te stellen gemeente? Is de splitsing van de gemeente Ermelo geëvalueerd en wat daaruit geleerd worden?

### *2.1 Verhouding met Wet Arhi*

De leden van de SGP-fractie constateren dat het splitsen van gemeenten een vrijwel onontgonnen gebied is, waardoor het een moeilijke opgave is om naar analogie van de regels inzake fusie te zoeken naar een passende benadering. Bij die zoektocht staat volgens deze leden in ieder geval centraal dat op basis van een degelijke, actuele analyse een nieuwe oplossing gezocht wordt. Zij constateren echter dat de initiatiefnemer zonder actuele inhoudelijke analyse kiest voor de meest eenvoudige oplossing, namelijk om de gemeente Haren opnieuw in te stellen. Volgens

deze leden wekt het voorstel daardoor de indruk dat de tijd zou hebben stilgestaan en dat de draad simpelweg kan worden opgepakt waar deze door de herindeling is verbroken. Het zal de initiatiefnemer echter onder meer niet ontgaan zijn dat de bestuurlijke uitdagingen de afgelopen jaren zijn toegenomen, bijvoorbeeld als het gaat om het bieden van jeugdhulp. Bovendien geeft de toelichting rekenschap van het feit dat al voor de herindeling intensief is verkend of fusie met andere gemeenten uitkomst kon bieden, specifiek met de gemeente Tynaarlo. Hoe heeft de initiatiefnemer zich ervan vergewist dat een nieuwe gemeente Haren na jaren onderdeel te zijn geweest van de gemeente Groningen weer net als voorheen zelfstandig en toekomstbestendig zal kunnen functioneren? Waarom kiest de initiatiefnemer er niet voor om te bepalen dat op basis van een actuele analyse een nieuwe koers voor de inwoners van Haren wordt ingeslagen, mogelijk samen met andere gemeenten? Hoe beoordeelt hij het probleem dat de wettelijke keuze voor een zelfstandig Haren in de weg kan staan aan herindelingsopties die mogelijk door de bevolking van Haren meer te prefereren zijn?

Zij lezen dat de initiatiefnemer democratische invloed inzake het besluit om de gemeente Haren opnieuw in te stellen overbodig vindt, aangezien een meerderheid van de bevolking tegen de herindeling was. Zij vragen of de initiatiefnemer wil toelichten waarom de mening van de bevolking over de herindeling onverkort gelijkgesteld kan worden met de instemming met een voorstel tot heroprichting van de gemeente, in ogenschouw nemende het tijdsverloop sinds het houden van het referendum. Is het niet aannemelijk dat inwoners in de huidige situatie van mening kunnen zijn veranderd, positief of negatief? Is bovendien de stelling vol te houden dat de initiatiefnemer de procedure van de Wet Arhi in omgekeerde volgorde zo goed mogelijk heeft gevolgd, nu juist de standpuntbepaling van alle betrokkenen ten aanzien van de wenselijkheid van het voorstel ontbreekt?

## *2.2 Voorbereiding herindeling*

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer ervan heeft afgezien om de inbreng van de inwoners van de in te stellen gemeente Haren in de voorbereiding van de herindeling meer wettelijke waarborgen te omgeven. Deze leden constateren dat de initiatiefnemer als suggestie meegeeft dat de gemeente Groningen bijvoorbeeld een bestuurscommissie kan instellen met een gelijk aandeel Harenaren, maar hij laat de keuze aan de gemeente Groningen. Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?

## **3. Voorgeschiedenis**

De leden van de SGP-fractie vragen wat in de ogen van de initiatiefnemer de belangrijkste onregelmatigheden zijn geweest in het bestuurlijke proces dat tot de gedwongen herindeling heeft geleid. Deze leden wijzen erop dat het Burgercomité Haren onder meer aandacht vraagt voor het besluit van provinciale staten van 1 september 2015 dat het college niet eigenstandig gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat. Hoe waardeert hij een dergelijke handelwijze in het licht van de gebruikelijke procedure inzake herindelingen en in hoeverre is dit te rechtvaardigen? Is hij bekend met andere situaties waarin vergelijkbare keuzes zijn gemaakt?

#### **4. Geschonden democratische rechtsorde**

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om een toelichting op de kwalificatie «geschonden democratische rechtsorde». Deze leden constateren dat de opsomming van problemen ongelijksoortig van aard is. Zo is het probleem dat burgers zich te weinig serieus genomen voelen van andere aard dan de stelling dat procedures niet zijn doorlopen. Zij constateren dat ook bij andere herindelingen met enige regelmaat sprake is van onvrede bij bepaalde groepen burgers, maar dat in die gevallen niet meteen de legitimiteit van de besluitvorming in het geding is. Welke specifieke factoren maken de situatie van de gemeente Haren zodanig onderscheidend dat sprake is van een schending van de democratische rechtsorde?

#### **5. Lering trekken**

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemer aanleiding en mogelijkheden ziet om in het juridische proces van herindeling extra stappen of mogelijkheden in te bouwen om situaties als die van de voormalige gemeente Haren te voorkomen. Biedt het proces van voorbereiding en besluitvorming voor gemeenten die tegen hun wil in een herindeling worden betrokken bijvoorbeeld voldoende mogelijkheden om bezwaar te maken tegen schending van procedurenormen? Is dit volgens de initiatiefnemer primair een politieke aangelegenheid of zouden meer juridische mogelijkheden moeten bestaan?

De voorzitter van de commissie,  
Hagen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Verhoev