

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-
Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**
DGBRW/BRF
Bestuur en advisering

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2020-0000370415

Uw kenmerk

Datum 1 juli 2020

Betreft Beantwoording schriftelijke vragen lid Krol d.d. 26 mei 2020

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door het lid Krol (Groep Krol/Van Kooten-Arissen) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over herindelingen in het algemeen en de herindeling Groningen, Haren, Ten Boer in het bijzonder.

Deze vragen werden ingezonden op 26 mei 2020 met kenmerk 2020Z09414.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

2020Z09414

Vragen van het lid Krol (Groep Krol/Van Kooten-Arissen) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over herindelingen in het algemeen en de herindeling Groningen, Haren, Ten Boer in het bijzonder (ingezonden 26 mei 2020).

De voormalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer zijn met ingang van 1 januari 2019 geherindeeld tot de nieuwe gemeente Groningen. Deze herindeling is op initiatief van de provincie tot stand gekomen en is getoetst aan de beoordelingscriteria uit het destijds geldende Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. In 2019 is dit beleidskader geactualiseerd.

De raad van de voormalige gemeente Haren heeft op 25 november 2013 besloten tot een voorlopige keuze voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Dit besluit werd onderwerp van een inwonersraadpleging (maart 2014), dat met ruime meerderheid van de uitgebrachte stemmen werd afgewezen. Vervolgens heeft de gemeente Haren gesprekken gevoerd over een herindeling met de Drentse gemeente Tynaarlo (maar daarvoor was bij Tynaarlo geen draagvlak). Vanaf dan opteerde de gemeente Haren voor voortzetting van de zelfstandigheid. Tegenstanders van de herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer hebben hun tegengeluid op meerdere momenten actief onder de aandacht gebracht van bestuurders en ambtenaren van de beoogde herindelingspartners, de provincie Groningen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de inwoners van Haren en bij de rechter. Het tegengeluid is door gedeputeerde staten, provinciale staten, de rechter en het parlement gehoord en gewogen. Naast de inhoudelijke afweging die is gemaakt, is ook de vraag aan de orde geweest of deze partijen hun afweging hebben kunnen maken op basis van informatie die voortkomt uit een zorgvuldig doorlopen proces. Deze vraag is steeds bevestigend beantwoord.

Een deel van de vragen is eerder in het proces gesteld en van een antwoord voorzien. Daar waar mogelijk worden deze antwoorden herhaald. Een ander deel van de vragen vergt een uitgebreid onderzoek, vergelijkbaar met het onderzoek dat u vraagt bij vraag 49. Zoals ik daar zal aangeven, zie ik daarvan de meerwaarde niet. Tot slot richt een deel van de vragen zich op het handelen van individuele medewerkers van mijn departement. Ik hecht er aan te benadrukken dat het handelen van mijn ambtenaren te allen tijde aan mijn verantwoordelijkheid moet worden toegerekend. Alleen ik leg dan ook over hun handelen verantwoording af. Mijn antwoorden moeten in het licht van deze opvatting worden gelezen.

Vraag 1:

Kunt u bevestigen dat in geval van een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie de procedurevoorschriften waarmee een dergelijke voorbereidingsprocedure is omgeven, strekken tot bescherming van gemeenten tegen onzorgvuldige besluitvorming van – in eerste instantie – de provincie?

Antwoord vraag 1:

De procedurevoorschriften voor een herindelingsadvies dat door een provincie wordt opgesteld, zijn vastgelegd in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), waarbij in het bijzonder artikel 8 bepaalt hoe het proces dient te worden vormgegeven. Met deze voorschriften verschaft de wetgever duidelijkheid aan alle

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

betrokkenen ten aanzien van welke stappen minimaal gezet moeten worden om tot een herindelingsadvies te komen. Daarbij heeft het voorgeschreven proces tot doel om tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen in het geval er voorstellen worden gedaan tot wijziging van de gemeentelijke indeling.

In de praktijk hebben ook onderdelen van het Beleidskader gemeentelijke herindeling het karakter van procedurevoorschriften, daar waar het kabinet of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeeft welke beoordelingscriteria worden gehanteerd bij de afweging of een herindelingsadvies wordt omgezet in een voorstel van wet. Enkele van deze criteria zien op de zorgvuldigheid van het proces (o.a. het gevraagde logboek ten aanzien van de activiteiten gericht op het bepalen van het maatschappelijk draagvlak of de verzoeken aan omliggende gemeenten tot het geven van zienswijzen), andere criteria zien meer op de elementen of consequenties die moeten worden gewogen om te beoordelen of een voorgestelde gemeentelijke herindeling wenselijk is (zoals bijvoorbeeld het te verwachten effect op de bestuurskracht).

Vraag 2:

Kunt u bevestigen dat in geval van een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie de procedurevoorschriften door de betrokken provincie zonder meer moeten worden gevolgd, zodat voor de betrokken gemeenten gedurende het proces zekerheid wordt geboden over de gang van zaken en de wijze waarop de herindeling beoordeeld zal worden?

Antwoord vraag 2:

De procedurevoorschriften in de Wet Arhi geven voor alle betrokken partijen helderheid over het te volgen proces. Wanneer er in een uitzonderlijk geval niet aan die voorschriften kan worden voldaan, moet dit worden gemotiveerd en dient er een gelijkwaardig alternatief te worden geboden. Dit zal dan door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook nadrukkelijk worden gewogen bij het omzetten van het advies naar een ontwerp van de herindelingswet. De procedurevoorschriften die materieel volgen uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling, geven richting aan de overweging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een herindelingsadvies al dan niet om te zetten in een wetsontwerp. Dit beleidskader heeft daarmee een zelfbindend karakter voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bindt formeel niet de provincies en gemeenten. Daarmee is het dus een afweging aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en later aan de wetgever) of er een voldoende transparant proces is geweest wat heeft bijgedragen aan een zorgvuldige weging van belangen.

Vraag 3:

Kunt u bevestigen dat in geval van een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie tevens het Beleidskader gemeentelijke herindeling (d.i. landelijk toetsingskader) en het eventuele aanvullende provinciale toetsingskader door de betrokken provincie zonder meer moeten worden gevolgd, zodat voor de betrokken gemeenten gedurende het proces zekerheid wordt geboden over de gang van zaken en de wijze waarop de herindeling beoordeeld zal worden?

Antwoord vraag 3:

In de praktijk heeft het dan geldende beleidskader doorgaans een sterk normerende werking voor herindelingsprocessen. Formeel ziet het beleidskader echter vooral op de afweging van de minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijkrelaties een herindelingsadvies wil omzetten in een voorstel voor een herindelingswet. En zelfs dan heeft de minister ruimte om een eigenstandige afweging te maken, wanneer een casus daarom vraagt.

Indien een provincie een provinciaal beleidskader of provinciaal toetsingskader hanteert, heeft ook dat een zelfbindend karakter voor het desbetreffende provinciebestuur. Een provincie kan daarbij besluiten van het eigen kader af te wijken. In de Nederlandse bestuurscultuur is het dan evenwel gebruikelijk dat er wordt gemotiveerd waarom van het eigen beleidskader wordt afgeweken. In het geval van een provincie is het uiteindelijk aan provinciale staten om te beoordelen of het afwijken van het beleidskader passend is en afdoende is gemotiveerd.

Vraag 4:

Kunt u bevestigen dat in geval van een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie door de betrokken provincie de gang van zaken en de wijze waarop zij tijdens de voorbereidingsprocedure is omgegaan met de procedurevoorschriften en de toetsingskaders, zorgvuldig, volledig en naar waarheid moeten worden beschreven en verantwoord in het herindelingsadvies, in het belang van de betrokken gemeenten en een zorgvuldig verloop van de vervolgfase van de herindelingsprocedure?

Antwoord vraag 4:

Ik verwacht van provincies dat zij in hun herindelingsadvies een beschrijving op hoofdlijnen geven van het doorlopen proces en daarbij in ieder geval ingaan op de belangrijkste afwegingen die zijn gemaakt bij de besluiten om een volgende stap in het proces te zetten. In het verlengde van het in voorgaande antwoorden gestelde, verwacht ik daarbij dat provincies transparant zijn over de door hen gemaakte keuzes en de stappen die zijn gezet, zodat voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de wetgever goed inzichtelijk wordt in hoeverre het doorlopen proces heeft bijgedragen aan een zorgvuldige afweging van belangen. Daarbij ga ik er van uit dat provincies consciëntieus te werk gaan en een zorgvuldig proces nastreven.

Vraag 5:

Kunt u bevestigen dat toepassing van de bevoegdheden ex artikel 8 Wet arhi door een provincie die een herindelingsprocedure initieert, uitsluitend rechtmatig is, indien zij voldoet aan de plichten genoemd in de vragen 2 t/m 4?

Antwoord vraag 5:

Nee, dat kan ik niet, omdat dit feitelijk onjuist is. Artikel 8 Wet arhi kent slechts één bevoegdheid toe aan de provincie, namelijk de bevoegdheid van gedeputeerde staten om een herindelingsontwerp vast te stellen voor het wijzigen van de gemeentelijke indeling zonder dat daarbij de provinciegrens wijzigt. Het uitoefenen van deze bevoegdheid wordt formeel uitsluitend beperkt door het gestelde in artikel 8 lid 1 Wet arhi en het gestelde in artikel 10 Wet arhi.

Vraag 6:

Kunt u bevestigen dat de rechtsbescherming voor een gemeente die onderwerp is van een door een provincie geïnitieerde herindeling tegen onzorgvuldige besluitvorming van – in eerste instantie – de provincie, berust bij de minister van BZK als eindverantwoordelijke voor gemeentelijke herindeling?

Antwoord vraag 6:

Daar u spreekt van 'rechtsbescherming' neem ik aan dat u doelt op besluiten van gedeputeerde staten en/of provinciale staten waaruit een rechtsgevolg vloeit. Dat zijn in het geval van een provinciale herindelingsprocedure de besluiten van gedeputeerde staten op grond van artikel 5 lid 4 Wet arhi (om mededeling te doen dat door hen werkzaamheden ter hand zijn genomen in verband met de voorbereiding van een wijziging van de grenzen van de gemeente) en op grond van artikel 8 lid 2 Wet arhi (het vaststellen van een herindelingsontwerp). De rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt met name tot uitdrukking in het feit dat de minister zelf beoordeelt of een herindelingsadvies aanleiding geeft tot het indienen van een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Hoe het proces is doorlopen is onderdeel van die overweging. Uiteindelijk is het vervolgens aan de Tweede en Eerste Kamer om te beoordelen of het wetsvoorstel dragend genoeg gemotiveerd is om hier mee in te stemmen.

Vraag 7:

Kunt u bevestigen dat de rechtsbescherming voor een gemeente die onderwerp is van een door een provincie geïnitieerde herindeling, tegen onzorgvuldige besluitvorming van – in tweede instantie – de regering berust bij de wetgever?

Antwoord vraag 7:

In het verlengde van wat ik in mijn antwoord op vraag 6 heb gesteld, heeft de wetgever een rol bij de beoordeling van het wetsvoorstel als geheel, waarin uitdrukkelijk ook de belangen van de betreffende gemeenten worden meegewogen. Ook de beoordeling van de mate waarin het proces zorgvuldig is doorlopen, maakt onderdeel uit van de belangenafweging van de wetgever. Voor de goede orde merk ik op dat de term 'rechtsbescherming' in het juridisch verkeer veelal wordt gebruikt voor bezwaar- en beroepsprocedures en dat de wetgever en minister hierin geen rol hebben.

Vraag 8:

Kunt u bevestigen dat de eindverantwoordelijkheid voor een gemeentelijke herindeling meebrengt dat in geval van een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie de minister van BZK en diens ambtenaren tijdens de voorbereidingsprocedure, zorgvuldig, onbevooroordeeld en onpartijdig erop moeten toezien dat de procedurevoorschriften en toetsingskaders door de betrokken provincie zonder meer worden gevolgd, en onverwijld een passend vervolg moeten geven aan een met feiten onderbouwd signaal van een bij de herindeling betrokken gemeente of haar burgers dat de provincie het tijdens de voorbereidingsprocedure niet zo nauw neemt met de procedurevoorschriften en/of toetsingskaders of met haar plicht tot zorgvuldige, volledige en waarheidsgetrouwe beschrijving en verantwoording van de voorbereidingsprocedure in het herindelingsadvies?

Antwoord vraag 8:

In het geval van gemeentelijke herindelingsadvies is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor diens besluit om een herindelingsadvies al dan niet over te nemen en op basis daarvan een herindelingsregeling (wetsvoorstel) voor te bereiden en het voorstel van wet te verdedigen in het parlement. Zoals hiervoor aangegeven, heeft de wetgever in de Wet arhi voorschriften opgenomen ten aanzien van de totstandkoming van een herindelingsadvies. Het is gebruikelijk dat het kabinet onderscheidenlijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een Beleidskader

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

gemeentelijke herindeling vastleggen hoe zij invulling wensen te geven aan de bevoegdheid van de minister om herindelingsadviezen al dan niet over te nemen en op basis daarvan een ontwerp- herindelingsregeling (wetsvoorstel) voor te bereiden. In die handelwijze ligt besloten dat er niet noodzakelijkerwijs onbevooroordeeld hoeft te worden getoetst, maar dat er bijvoorbeeld beleidsmatige voorkeuren kunnen worden betrokken in de afweging. Voor het overige geldt in algemene zin dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult.

Uit de in de Wet arhi voorgeschreven procedure vloeit tevens voort dat er niet noodzakelijkerwijs onverwijld hoeft te worden gereageerd op signalen over lopende herindelingsprocedures. Pas wanneer het herindelingsadvies is ontvangen, beoordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de procedure tot zover is verlopen conform de daarvoor geldende voorschriften en of dit heeft geleid tot een zorgvuldige afweging van belangen. Dat is ook het moment waarop andere signalen kunnen worden betrokken in die beoordeling. Tot dat moment zijn immers anderen aan zet om te oordelen over de procedure en kan eventueel ook worden besloten tot het herstellen van (vermeende) onzorgvuldigheden.

Vraag 9:

Kunt u bevestigen dat de opdracht tot bescherming van een gemeente tegen onzorgvuldige besluitvorming door – in eerste instantie – de provincie meebrengt dat, na ontvangst van een herindelingsadvies over een herindeling op initiatief van de betrokken provincie, door de minister en ambtenaren van BZK niet kan worden volstaan met een toetsing en beoordeling, aan de hand van het herindelingsadvies, van de gang van zaken en de wijze waarop de provincie tijdens de voorbereidingsprocedure de procedurevoorschriften en toetsingskaders heeft gevolgd, ingeval het ministerie van BZK tijdens de voorbereidingsprocedure één of meer concrete aanwijzingen heeft gekregen dat de provincie het mogelijk niet zo nauw neemt met de opdracht tot het zonder meer volgen van de procedurevoorschriften en toetsingskaders en/of na de voorbereidingsprocedure een of meer met feiten onderbouwde aanwijzingen heeft gekregen dat in het provinciaal herindelingsadvies de gang van zaken en de wijze waarop de provincie tijdens de voorbereidingsprocedure is omgegaan met de procedurevoorschriften en de toetsingskaders, mogelijk niet zorgvuldig, volledig en/of waarheidsgetrouw zijn beschreven en verantwoord?

Vraag 10:

Kunt u bevestigen dat de in vraag 9 bedoelde toetsing en beoordeling zorgvuldig en zonder vooringenomenheid of partijdigheid moeten gebeuren en dat functionarissen van de betrokken provincie hierin geen aandeel mogen hebben?

Antwoord vraag 9 en 10:

De gebruikelijke werkwijze is dat wanneer een herindelingsadvies en/of een daarop betrekking hebbende reactie, vragen oproept, er ambtelijk contact wordt gelegd met de betreffende provincie. Dit om verduidelijking of verdere toelichting te vragen. Afhankelijk van de situatie kan er tevens contact worden gelegd met de betrokken gemeente(n) en/of indieners van een reactie.

In een herindelingsadvies verwacht ik evenwel ook eventueel ingebrachte kritische geluiden terug te lezen over de voorgenomen herindeling of de procedure en een reactie daarop van de indiener(s) van het herindelingsadvies.

Als daarin de in vraag 9 bedoelde aanwijzingen voldoende duidelijk zijn toegelicht, hoeft er niet noodzakelijk ambtelijk contact te zijn.

De uiteindelijke beoordeling van het herindelingsadvies en eventuele andere aangedragen reacties gebeurt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het moment dat het besluit wordt genomen tot het al dan niet overnemen van een herindelingsadvies als grondslag voor een herindelingsregeling (wetsvoorstel).

Vraag 11:

Kunt u bevestigen dat onderstaande passage in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (blz. 3): *“Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken.”* impliceert dat volgens het toenmalige kabinet pas nadat is gebleken dat een gemeente niet bereid of in staat is om oplossingen te vinden om haar maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken, voor een provincie de mogelijkheid ontstaat om gebruik te maken van haar bevoegdheid ex artikel 8 Wet Arhi binnen de hiervoor in het Beleidskader gegeven discretionaire ruimte?

Vraag 12:

Kunt u bevestigen dat de in vraag 11 bedoelde discretionaire ruimte beperkt blijft tot de twee gevallen die in onderstaande passage van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013, blz. 3), worden genoemd: *“Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke bestuurskracht en wanneer nodig zelf een Arhiprocedure starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011.”?*

Antwoord vraag 11 en 12:

Het in vraag 11 gestelde is geen correcte interpretatie van de passage op p. 2 van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Deze passage duidt vooral op een voorkeursvolgorde ten aanzien van wie het initiatief neemt bij het vinden van oplossingen voor bestuurskrachtproblemen. Het kabinet was en is van mening dat gemeenten in eerste instantie zelf aan zet zijn om hun bestuurskracht op peil te houden en waar nodig te versterken. Provincies hebben evenwel ook een eigenstandige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en daarmee voor de bestuurskracht van gemeenten. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 staat op p. 2 daarom ook de in vraag 12 aangehaalde passage. Hierin ligt besloten dat een provincie ook het initiatief tot een herindelingsprocedure kan nemen, voordat de mogelijkheden van een gemeente zijn uitgeput om haar bestuurskracht te versterken. De in de aangehaalde passage genoemde gevallen, zijn indertijd bedoeld ter illustratie en betroffen geen limitatieve opsomming. In dat opzicht geeft het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 een inperking van de gevallen en omstandigheden waarin de provincie het initiatief kan nemen tot een herindelingsprocedure, ten opzichte van het beleidskader van 2013.

Vraag 13:

Kunt u bevestigen dat volgens het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) zoals door de toenmalige minister van BZK aangevuld met zijn brief van 30 juni 2015, instemming van alle betrokken gemeenten een voorwaarde is voor het kunnen toepassen van de lichte samenvoegingsvariant?

Antwoord vraag 13:

In de praktijk bleek het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 niet voldoende duidelijkheid te geven over het toepassen van de variant van de lichte samenvoeging. Met de brief van 30 juni 2015 heeft mijn ambtsvoorganger hierin de benodigde verduidelijking geboden.

Vraag 14:

Kunt u onderstaande opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State (neergelegd in zijn advies over het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer) bevestigen: "*Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven is juist daarom gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen*" en tevens bevestigen dat bij de gemeente Haren en haar inwoners geen draagvlak bestond voor een samenvoeging met de gemeenten Groningen en Ten Boer?

Antwoord vraag 14:

Het is en was de opvatting van het kabinet dat draagvlak voor een gemeentelijke herindeling belangrijk is en dat gemeentelijke herindelingen bij voorkeur kunnen rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak. Voor de voorliggende herindeling bestond voldoende draagvlak onder de inwoners van de drie gemeenten, maar ik kan bevestigen dat dit draagvlak in de gemeenten Haren beperkter was dan in de gemeenten Groningen en Ten Boer.

Vraag 15:

Kan de minister bevestigen dat het voldoen aan de kwaliteitsnormen voor provincies, die feitelijk neerkomen op behoorlijk bestuur en respectvol omgaan met de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraad, die minister Plasterk tijdens een algemeen overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 3 juli 2013 over het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) formuleerde, moet worden opgevat als een verduidelijking van dit toetsingskader?

Antwoord vraag 15:

In het bedoelde algemeen overleg heeft mijn ambtsvoorganger het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 besproken met de Tweede Kamer. Zijn antwoorden op vragen over hoe het beleidskader te begrijpen, kunt u inderdaad interpreteren als een verduidelijking van het toen geldende beleidskader.

Vraag 16:

Kan de minister bevestigen dat sinds 2013 op de herindelingen in de provincie Groningen, in aanvulling op het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013), het eigen beleidskader gemeentelijke herindeling van de provincie Groningen van toepassing is en de Groningse gemeenten erop mochten vertrouwen dat dit toetsingskader door gedeputeerde staten en provinciale staten zonder meer wordt toegepast?

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

Antwoord vraag 16:

Zoals ik ook heb gesteld in mijn antwoord op vraag 3, kan een provincie besluiten tot het vaststellen van een eigen beleidskader. Bijvoorbeeld om duidelijkheid te verschaffen hoe gedeputeerde staten gebruik zullen maken van hun bevoegdheden. Dat een dergelijk beleidskader een zelfbindend karakter heeft voor het desbetreffende provinciebestuur, maakt dat het ook mogelijk is voor gedeputeerde staten om af te wijken van het eigen beleidskader. Gebruikelijk is dan dat dit wordt gemotiveerd en het is dan aan provinciale staten om te beoordelen of de afwijking wenselijk is en/of voldoende gemotiveerd.

Vraag 17:

Kunt u verklaren waarom in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 34 805 niet is vermeld dat gedeputeerde staten van Groningen blijkens hun brieven van 1 september 2015, briefnr. 2015-38.408/36/A.12, BJC aan provinciale staten van Groningen en van 3 december 2015, briefnr. 2015-55.719/49, BJC aan de gemeenteraad van Haren, bij wijze van uitwerking van een desbetreffende afspraak in het *Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019*, het provinciale beleidskader voor gemeentelijke herindeling als volgt hadden aangevuld: *"Ons uitgangspunt is dat gemeentelijke herindeling niet wordt opgelegd. Dit betekent dat ons college niet eigenstandig gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat. Wij geven de gemeenten nadrukkelijk de ruimte om hun eigen verantwoordelijkheid in deze te nemen en die in te vullen."*?

Antwoord vraag 17:

De memorie van toelichting bevat de achtergronden van de door mijn ambtsvoorganger beoogde maatregelen, de reden voor de indiening van het wetsvoorstel en een uitwerking ervan. Een memorie van toelichting bevat per definitie niet alle informatie die in het voortraject aan de orde is geweest, maar geeft inzicht in de belangenafweging die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt. Naast de memorie van toelichting bevat het wetgevingsdossier nog meer informatie. Zo is ook het herindelingsadvies (inclusief bijlagen) en de reactienota waarin op de ingediende zienswijzen wordt ingegaan aangereikt. De reden waarom gedeputeerde staten van Groningen zijn afgeweken van de door u aangehaalde beleidslijn is in eerdere fases van het proces gemotiveerd en door provinciale staten – wiens taak het is om gedeputeerde staten te controleren - bij de besluitvorming betrokken. De provincie achtte het in het belang van de inwoners van Haren om deze stap te zetten en heeft daarbij diverse onderzoeken betrokken, waaruit zij de conclusie heeft getrokken dat er grote vraagtekens konden worden gezet bij een zelfstandige, duurzame bestuurskrachtige gemeente Haren in regionaal perspectief.

Vraag 18:

Kunt u de opvatting van de Afdeling advisering van de Raad van State bevestigen dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat aan open overleg in de zin van artikel 8, eerste lid, Wet Arhi de volgende eisen worden gesteld: *"(...) open overleg heeft een open karakter en wordt niet gevoerd over een concreet plan. Verschillende alternatieven kunnen aan de orde komen. De gemeenten hoeven zich, anders dan thans vaak het geval is, niet overvallen te voelen door min of meer vastomlijnde plannen waaraan weinig meer valt te wijzigen. Gedeputeerde staten zullen moeten motiveren waarom zij herindeling gewenst achten en daarbij criteria moeten aangeven waaraan de (her)indeling van het betrokken gebied moet voldoen."* (...) Bij de wijziging van de Wet Arhi is daarnaast verduidelijkt dat het

advies van de provincie meerdere alternatieven kan bevatten (zie Kamerstukken II 1996/97, 25 234, nr. 3, blz. 3) (...) Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat artikel 8 van de Wet Arhi niet het karakter heeft van een instructienorm, op basis waarvan louter procedureel de gelegenheid wordt geboden tot het voeren van overleg. Het enkele feit dat gemeenten voor het open overleg zijn uitgenodigd is dan ook niet voldoende om te kunnen concluderen dat aan de vereisten van dit overleg is voldaan. Artikel 8 van de Wet Arhi heeft immers ook een waarborgkarakter tegen onzorgvuldige besluitvorming van - in eerste instantie - de provincie. Het open overleg is noodzakelijk om gemeenten daartegen bescherming te bieden. Gelet op het belang dat in de procedure aan het advies van een provinciebestuur wordt toegekend zijn niet voor niets aan de voorbereiding ervan zorgvuldigheidseisen gesteld (zie Kamerstukken II 1996/97, 25 234, nr. 3, blz. 2). (...) [De] procedure om te komen tot een herindeling dient te voldoen aan de wettelijke waarborgen met betrekking tot het openoverleg.”?

Antwoord vraag 18:

Ik herken de aangehaalde passages uit de wetsgeschiedenis van de Wet Arhi. Een provinciale herindelingsprocedure start met het open overleg als bedoeld in artikel 8 lid 1 van de Wet Arhi. Dat overleg strekt er nadrukkelijk niet toe de betrokken gemeenten te consulteren over een concreet herindelingsvoorstel van de provincie. Het open overleg strekt er veeleer toe verschillende opties voor de bestuurlijke toekomst van een of meer gemeenten in kaart te brengen om een zorgvuldige belangenafweging mogelijk te maken. Ik onderschrijf dan ook het waarborgkarakter van artikel 8 lid 1 van de Wet Arhi.

Vraag 19:

Kunt u bevestigen dat de in de vragen 1 t/m 18 bedoelde procedurevoorschriften en genoemde toetsingskaders moeten worden gerekend tot de spelregels voor de herindelingsprocedure van de gemeente Haren?

Antwoord vraag 19:

Ja, dat kan ik bevestigen. Zie de antwoorden bij de vragen 1 t/m 18 voor een nadere toelichting hierop en voor mijn interpretatie van de spelregels, alsook het antwoord op vraag 21.

Vraag 20:

Kunt u, in samenhang met de vragen 11 en 12, bevestigen dat de gemeente Haren meermalen (in 2015 en 2016) aan de provincie Groningen heeft aangegeven dat zij zelf oplossingen wilde vinden om haar maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken en hieraan ook invulling heeft gegeven door het, met instemming van de provincie Groningen, opstellen van een verbeterplan overeenkomstig het hiertoe door het onderzoeksbureau B&A aan haar gegeven advies, wat resulteerde in het op 15 juni 2016 door de gemeenteraad vastgestelde verbeterplan dat volgens het COELO de juiste oplossingen bevatte voor het – ook volgens de provincie belangrijkste – probleem (hoge schuldpositie/zwakke reservepositie), en tot 1 januari 2019 met succes werd uitgevoerd?

Antwoord vraag 20:

Het is mij vanzelfsprekend bekend dat de gemeente Haren een voorkeur had om zelf oplossingen te vinden voor de maatschappelijke problemen. Dat het verbeterplan volgens het COELO de juiste oplossingen bevatte voor het versterken van de kwetsbare financiële positie is slechts één van de opvattingen

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

over het verbeterplan. Andere onderzoeken, waarvan de hoofdconclusies zijn opgenomen in het herindelingsadvies, wierpen een ander licht op de zaak. Zo zijn de voorgenomen maatregelen in het 'verbeterplan Beterr Haren' getoetst door hetzelfde onderzoeksbureau dat de 'Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren' (maart 2016) heeft uitgevoerd. Deze toetst leidde tot de hoofdconclusie dat daarmee de geconstateerde knelpunten en tekortkomingen onvoldoende zouden worden weggenomen. Gedeputeerde staten hebben dit zwaar laten meewegen in hun afwegingen en besluit.

Vraag 21:

Kunt u inzicht verschaffen in hoe door de achtereenvolgende ministers van BZK en hun ambtenaren tijdens de voorbereidingsprocedure in het algemeen invulling is gegeven aan hun opdracht tot bescherming van de gemeente Haren tegen onzorgvuldige besluitvorming van de provincie Groningen en zich op de hoogte hebben gehouden of laten houden van de gang van zaken, gelet op het feit dat het hun bekend moet zijn geweest dat deze herindelingsprocedure omstreden was?

Antwoord vraag 21:

Zoals aangegeven bij de beantwoording van de vragen 1 t/m 18, beoordeel ik bij gemeentelijke herindelingen of het doorlopen proces heeft geleid tot een zorgvuldige weging van belangen. In het voorliggende geval heeft mijn ambtsvoorganger het proces als zorgvuldig beoordeeld en het herindelingsadvies overgenomen als grondslag voor het wetsvoorstel. Ik deelde en deel het oordeel van mijn ambtsvoorganger. Er is sprake van interbestuurlijk contact waarin relevante achtergrondinformatie wordt gedeeld. Dat er ook tegenstanders van de voorgenomen herindeling waren, was bekend en is in het proces gewogen.

Vraag 22:

Kunt u toelichten wat en met wie de toenmalige directeur-generaal Bestuur en Wonen van BZK kort na de afronding van de eerste fase van het open overleg, namelijk op 6 juni 2016, op het gemeentehuis in Haren en op het provinciehuis in Groningen heeft besproken?

Antwoord vraag 22:

Nee, dat kan ik niet. In het reguliere interbestuurlijke verkeer en zeker bij de voorbereiding van een herindelingsregeling is er frequent bestuurlijk en ambtelijk contact. Uiteindelijk gaat het om het besluit dat ik neem om een herindelingsadvies al dan niet in een wetsvoorstel om te zetten en de toelichting die bij een dergelijk wetsvoorstel wordt gegeven.

Vraag 23:

Kunt u bevestigen dat de in vraag 22 genoemde directeur-generaal op 6 juni 2016 tegen de wethouder bestuurlijke toekomst, van de gemeente Haren heeft gezegd dat BZK een herindelingsadvies van een provincie pleegt over te nemen, althans woorden van gelijke strekking, en, zo ja, toelichten hoe een dergelijke uitspraak te rijmen is met het vereiste van onpartijdigheid en nietvooringenomenheid van de minister en ambtenaren van BZK als toezichthouder en beoordelaar en met het karakter van een herindelingsadvies, zoals dit blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene regels herindeling c.a.

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

Antwoord vraag 23:

Zie het antwoord op de vorige vraag. In het voorgaande – in het bijzonder bij de antwoorden op vragen 8, 9 en 10 - heb ik bovendien gereflecteerd op hoe de beoordeling in zijn werk gaat op het moment dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient te besluiten over het al dan niet overnemen van een herindelingsadvies als grondslag voor een herindelingsregeling (wetsvoorstel).

Vraag 24:

Kunt u toelichten hoe door de minister en de ambtenaren van BZK bij de behandeling van het verzoek van de gemeente Haren d.d. 21 juli 2016 tot schorsing en vernietiging van de besluiten van gedeputeerde staten van Groningen ex artikel 8 Wet Arhi d.d. 30 maart 2016 en 28 juni 2016 elk van de klachten van de gemeenteraad van Haren over het handelen van de provincie Groningen is onderzocht en beoordeeld in het licht van de procedurevoorschriften en toetsingskaders en met welke functionarissen van de gemeente Haren en de provincie Groningen hierover inhoudelijk is gesproken?

Antwoord vraag 24:

Bij dit soort verzoeken hanteer ik het wettelijk kader uit de Provinciewet en het Beleidskader schorsing en vernietiging. Er vindt een toets plaats of het verzoek ontvankelijk is of niet. Een verzoek wordt niet in behandeling genomen als er geen sprake is van een besluit (er moeten rechtsgevolgen zijn) of als de verzoeker andere juridische middelen had kunnen inzetten (deze route is geen alternatief voor een gang naar de rechter). Indien een verzoek ontvankelijk is – en dat was het in dit geval - wordt getoetst of er sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. In de reactie op het vernietigingsverzoek van de gemeente Haren d.d. 19 augustus 2016 is onderbouwd dat van beide omstandigheden in dit geval geen sprake was. Ook is aangegeven dat het verzoek deels prematuur was, gelet op het feit dat de herindelingsprocedure nog liep.

Vraag 25:

Kunt u toelichten hoe u het besluit van de toenmalige minister van BZK d.d. 19 augustus 2016 tot afwijzing van het in vraag 24 genoemde verzoek beoordeelt in het licht van de opdracht aan de minister van BZK en zijn ambtenaren zorgvuldig, onbevooroordeeld en onpartijdig erop toe te zien dat de procedurevoorschriften en toetsingskaders zonder meer worden gevolgd ter bescherming van de gemeente Haren tegen onzorgvuldige besluitvorming van de provincie Groningen en, in het bijzonder, toelichten hoe het oordeel dat het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) geen afbreuk doet aan de wettelijke mogelijkheden van de provincie om gebruik te maken van de bevoegdheden genoemd in artikel 8 Wet Arhi, is te rijmen met de in de vragen 11 en 12 geciteerde passages?

Antwoord vraag 25:

Zoals ik reeds bij de vragen 8, 9 en 10 heb aangegeven, heb ik een ander beeld bij de opdracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verder heb ik in de antwoorden op de vragen 1, 2 en 3 toegelicht dat een beleidskader over gemeentelijke herindelingen een zelfbindend karakter heeft voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarmee formeel geen afbreuk doet aan de bevoegdheden die in de verschillende artikelen in de Wet arhi aan provinciale bestuursorganen zijn toegekend.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft een nadere inkleuring aan de wijze waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties omgaat met diens bevoegdheden op grond van de Wet arhi. Mijn ambtsvoorganger had en ik heb een voorkeur voor gemeentelijke herindelingen die van onderop tot stand komen, maar ik wil en kan niet uitsluiten dat een provincie gebruik maakt van de eigenstandige bevoegdheden die ze op grond van de Wet arhi heeft. Het uitgangspunt is dus 'van onderop, tenzij'. Een initiatief van de provincie is de uitzondering, maar niet de regel. Het voorbereidingsproces voorziet in een aanpak waarbij het 'tenzij' wordt onderbouwd en waarin de volksvertegenwoordiging, eerst op provinciaal en vervolgens op landelijk niveau, de afweging maakt of die onderbouwing overtuigend is.

Vraag 26:

Kunt u aangeven welke acties de toenmalige minister van BZK naar aanleiding van het aan hem gerichte schriftelijke, met voorbeelden onderbouwde verzoek d.d. 12 januari 2017 van het Burgercomité Haren, ondersteund door de fractievoorzitters van D66, GVH en CDA in de raad van Haren, heeft genomen richting het provinciebestuur van Groningen om zeker te stellen dat het door provinciale staten van Groningen vast te stellen herindelingsadvies een juist en volledig, dus betrouwbaar beeld geeft van de feiten en omstandigheden betreffende de gevolgde procedure, de onderbouwing van de rechtvaardiging van een herindeling van bovenaf *in afwijking van* de voorkeur van kabinet en parlement voor herindelingen van onderaf (par. 3 Beleidskader gemeentelijke herindeling) en het provinciale herindelingsbeleid, de onderbouwing van het oordeel dat samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Haren in het belang is van de inwoners van Haren, alsmede betreffende de criteria tot toetsing van het herindelingsadvies (par. 4 Beleidskader gemeentelijke herindeling) en van de toepasselijkheid van de lichte samenvoegingsvariant?

Antwoord vraag 26:

Nee, dat kan ik niet. Naar mijn oordeel is het eerst aan provinciale staten van Groningen geweest om het ontwerpbesluit van gedeputeerde staten op dit punt te beoordelen. Het verzoek van het Burgercomité Haren is door mijn ambtsvoorganger vanzelfsprekend gewogen bij diens beslissing om het herindelingsadvies over te nemen als grondslag voor het wetsvoorstel.

Vraag 27:

Kunt u aangeven welke acties de toenmalige minister van BZK naar aanleiding van het aan hem gerichte schriftelijke, met voorbeelden onderbouwde verzoek d.d. 7 februari 2017 van het Burgercomité Haren, ondersteund door het college van burgemeester en wethouders van Haren en de fractievoorzitters van D66, GVH en CDA in de raad van Haren, heeft genomen om zeker te stellen dat zorgvuldig wordt onderzocht of het herindelingsadvies een juist en volledig, dus waarheidsgetrouw beeld geeft van de gang van zaken tijdens de voorbereidingsprocedure en de wijze waarop de provincie is omgegaan met de procedurevoorschriften en de toetsingskaders, mede met gebruikmaking van de informatie die vanuit Haren was verstrekt en de informatie waarover BZK uit andere hoofde dan het herindelingsadvies beschikt, zoals het verzoek van de gemeente Haren d.d. 21 juli 2016 tot schorsing en vernietiging van twee provinciale Arhi-besluiten door de Kroon, indien de uitkomst van het onderzoek positief is, de gang van zaken tijdens de voorbereidingsprocedure en de wijze waarop de provincie is omgegaan met de procedurevoorschriften en de

toetsingskaders zorgvuldig en zonder vooringenomenheid en partijdigheid wordt getoetst en beoordeeld?

Antwoord vraag 27:

Het verzoek van het Burgercomité Haren is in februari 2017 onder de aandacht van mijn ambtsvoorganger gebracht. Zoals aangegeven bij de beantwoording van vraag 26 ligt de toetsende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties later in het proces.

Vraag 28:

Kunt u uitleggen wat het ministerie van BZK heeft gedaan met de door het Burgercomité Haren en de fractievoorzitter van het CDA in de raad van Haren op 24 en 29 mei 2017 verstrekte mondelinge en schriftelijke toelichting aan de toenmalige directeur Bestuur & Financiën en hoe diens reactie ("U heeft mij een helder beeld geschetst van de gevoelens die bij u en de sympathisanten van het burgercomité leven rondom deze herindeling") moet worden uitgelegd?

Antwoord vraag 28:

Zie antwoord vraag 26 en 27. In het reguliere interbestuurlijke verkeer en zeker bij de voorbereiding van een herindelingsregeling is er frequent bestuurlijk en ambtelijk contact. Uiteindelijk gaat het om het besluit dat ik neem om een herindelingsadvies al dan niet in een wetsvoorstel om te zetten en de toelichting die bij een dergelijk wetsvoorstel wordt gegeven.

Vraag 29:

Kunt u aangeven of en, zo ja, wanneer, hoe en door wie de juistheid en volledigheid, dus de waarheidsgetrouwheid van het herindelingsadvies zorgvuldig en zonder vooringenomenheid of partijdigheid is onderzocht, mede met gebruikmaking van de informatie die vanuit Haren was verstrekt en de informatie waarover BZK uit andere hoofde dan het herindelingsadvies beschikte, zoals het verzoek van de gemeente Haren d.d. 21 juli 2016 tot schorsing en vernietiging van twee provinciale Arhi-besluiten door de Kroon, en wat de uitkomst van dit onderzoek was?

Antwoord vraag 29:

De provincie heeft een belangrijke rol in de voorbereiding van een wetgevingsproces daar waar het gemeentelijke herindeling betreft. Het vertrekpunt is dat de provincie dit consciëntieus doet. De gedachte is dat overheden voortbouwen op elkaars werk en dit niet in het geheel over gaan doen. Ware dit anders, dan zou een provinciaal herindelingsadvies geen enkele rol van betekenis spelen bij een gemeentelijke herindeling. Dit laat onverlet dat mijn ambtsvoorganger in zijn besluit heeft beoordeeld of het proces tot dan toe zorgvuldig is verlopen. Een weerslag van de beoordeling is opgenomen in de memorie van toelichting bij de herindelingswet.

Vraag 30:

Kunt u aangeven of en, zo ja, hoe en door wie de gang van zaken tijdens de voorbereidingsprocedure en de wijze waarop de provincie is omgegaan met de procedurevoorschriften en de toetsingskaders zorgvuldig en zonder vooringenomenheid en partijdigheid zijn getoetst en beoordeeld?

Antwoord vraag 30:

Zoals gebruikelijk bij de voorbereiding van herindelingsregelingen is dit voorstel ambtelijk voorbereid. Mijn ambtsvoorganger heeft een beoordeling gemaakt van de kwaliteit van het procesverloop op basis van een kritische bestudering van het zorgvuldig opgebouwde dossier.

Vraag 31:

Kunt u aangeven of de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer is voorbereid door uitsluitend het ministerie van BZK of dat ook een voormalig ambtenaar van BZK, indertijd werkzaam als ambtenaar bij de provincie Groningen, daarin een aandeel heeft gehad?

Antwoord vraag 31:

De memorie van toelichting is onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door ambtenaren van mijn departement opgesteld. Het is staande praktijk dat er tussen mijn departement en de desbetreffende provincies ambtelijk contacten zijn om feitelijke onjuistheden in een memorie van toelichting te voorkomen. Dat vind ik wenselijk voor een juiste weergave van de feiten aan uw Kamer en doet niets af aan de verantwoordelijkheid en onafhankelijke oordeelsvorming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die tot uitdrukking komt in diens handtekening onder een memorie van toelichting.

Vraag 32:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de aan de Raad van State voorgelegde versie van het wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting was ingezet op toepassing van de lichte samenvoegingsvariant, terwijl het aan het ministerie van BZK bekend was dat de gemeente Haren, o.a. in de zienswijze van de gemeenteraad, zich tegen een lichte samenvoeging had uitgesproken, zodat niet werd voldaan aan de in het (aangevulde) Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) gestelde voorwaarden?

Antwoord vraag 32:

Een wetsvoorstel wordt zorgvuldig voorbereid voordat dit aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt aangeboden. Desalniettemin kan het gebeuren dat een voorstel na het advies van de Afdeling wordt aangepast. Dergelijke aanpassingen worden in het nader rapport en in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel zoals dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden toegelicht. De versie zoals deze is aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt in de Staatscourant geplaatst om de verschillen inzichtelijk te maken. In dit geval is juist mede naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State de rechtsvorm van de herindeling in het wetsvoorstel aangepast en toegelicht, waarbij in het nader rapport is aangegeven dat op grond van de Wet arhi een lichte samenvoeging wel degelijk mogelijk is in de situatie dat één van de betrokken gemeenten zich tegen de herindeling verzet.

Vraag 33:

Kunt u bevestigen dat in de zomer van 2017 bij de Afdeling advisering van de Raad van State gerezen twijfel over de feitelijke juistheid van het herindelingsadvies betreffende de gemeente Haren door ambtelijk BZK werd

weggenomen door de mededeling dat het herindelingsadvies klopte, althans woorden van gelijke strekking?

Antwoord vraag 33:

Nee, dat kan ik niet bevestigen. De Afdeling advisering van de Raad van State is een onafhankelijk adviescollege, waarbij de Wet op de Raad van State de mogelijkheid biedt voor het verstrekken van inlichtingen en beraadslaging tussen de verantwoordelijke minister en de Afdeling. In welke mate eventuele inlichtingen of beraadslagingen invloed hebben op een uiteindelijk advies, kan ik niet beoordelen. Het uiteindelijke advies wordt openbaar gemaakt. In het geval van een advies op een wetsvoorstel gebeurt dat op het moment dat het wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer en daarmee is ook de reactie van de regering op het advies kenbaar gemaakt.

Ik constateer dat in het advies over het wetsvoorstel geen opmerkingen worden gemaakt over de voorgelegde memorie van toelichting, noch over het herindelingsadvies waarop de memorie van toelichting is gebaseerd.

Vraag 34:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat het in december 2015 door de raad van Haren genomen besluit om vast te houden aan zelfstandigheid van de gemeente werd genomen tegen de achtergrond van de in vraag 17 genoemde brieven van gedeputeerde staten en mede inhield dat een plan voor de aanpak voor het oplossen van kwetsbaarheid moest worden gemaakt en in het financiële beleid nog meer prioriteit moest worden gegeven aan het terugdringen van de schuldpositie?

Antwoord vraag 34:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 35:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat de onderzoekers van het rapport Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren (maart 2016) aan de gemeente Haren een advies hadden gegeven hoe de door hen geconstateerde tekortkomingen konden worden opgelost en dat de gemeente, met instemming van de provincie, had besloten aan de hand van dit advies een verbeterplan te maken?

Antwoord vraag 35:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 36:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat bij de toepassing van artikel 8 Wet Arhi op 30 maart 2016 door de provincie het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) niet zonder meer werd gevolgd, omdat de in de vragen 11 en 12 geciteerde passages van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) door de provincie werden genegeerd?

Antwoord vraag 36:

Zie beantwoording vraag 11, 12 en 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier, alsook mijn interpretatie van de aangehaalde passages uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013).

Vraag 37:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3), blz. 4, bij de beschrijving van het oogmerk van de toepassing van artikel 8 Wet Arhi niet is vermeld dat gedeputeerde staten hiermee, blijkens de overwegingen in hun besluit d.d. 30 maart 2016 en de hierop door GS gegeven toelichting in de Statencommissie Bestuur op 13 april 2016, een tweesporenaanpak door de gemeente Haren beoogden, opdat zij door vergelijking van de uitkomsten van beide sporen een weloverwogen afweging kon maken waarmee haar inwoners het beste worden gediend, namelijk samen met Groningen en Ten Boer de door B&A geconstateerde tekortkomingen oplossen (herindeling) of zelfstandig blijven door de geconstateerde tekortkomingen zelf op te lossen door uitvoering van een verbeterplan?

Antwoord vraag 37:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 38:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat de gemeente Haren reden had om zich volledig overvallen te voelen door het onverwachte besluit van 30 maart 2016 en dat in het open overleg in het geheel geen sprake was van een situatie als bedoeld in vraag 18 en niet is verkend of herindeling een oplossing zou bieden voor de door B&A geconstateerde tekortkomingen van Haren, waaronder het financiële probleem?

Antwoord vraag 38:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 39:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat: de op blz. 4 vermelde toetsing van de Aanpak Beterr Haren in opdracht van de provincie door B&A is verricht op basis van het ontwerp verbeterplan zoals dit door het college van b&w aan de raad was aangeboden; derhalve niet op basis van het definitieve verbeterplan Beterr Haren zoals dit, na het uitkomen van het toetsingsrapport door de gemeenteraad in sterk gewijzigde vorm op het punt van de aard en het tempo van de financiële ombuigingen ter verlaging van de schuldpositie en versteviging van de reservepositie was vastgesteld? Kunt u tevens uitleggen hoe het kon gebeuren dat gedeputeerde staten hun op blz. 5 vermelde conclusie dat de benodigde middelen, tijd en samenhang ontbraken om de verbetermaatregelen succesvol uit te voeren, baseerden op de – op 10 juni 2016 gepubliceerde – uitkomsten van een door B&A verrichte toetsing van het aan de gemeenteraad aangeboden ontwerp van het verbeterplan Beterr Haren, hoewel zij bij het nemen van hun Arhi-besluit d.d. 28 juni 2016 wisten dat het door de raad op 15 juni 2016 vastgestelde verbeterplan op het punt van financiële ombuigingen zodanig

sterk verschildte van de ontwerp-versie, dat zij het B&A-rapport niet meer konden en mochten gebruiken als onderbouwing en rechtvaardiging van hun voor de gemeente Haren ingrijpende besluit?

Antwoord vraag 39:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 40:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat gedeputeerde staten met het nemen van het Arhi-besluit d.d. 28 juni 2016 de in hun brief van 15 maart 2016 aan de gemeente Haren gedane toezegging – in het besluit d.d. 30 maart 2016 en tijdens de vergadering van de Statencommissie Bestuur op 13 april 2016 door gedeputeerde staten (her)bevestigd – dat het aan de gemeente was om de uitkomsten van het open overleg en die van het eigen verbeterproject te vergelijken en af te wegen waarmee de eigen inwoners het best worden gediend – namelijk met herindeling of zelfstandigheid – niet zijn nagekomen, aangezien zij wisten dat de raad op 15 juni 2016 had geconcludeerd dat de inwoners het best worden gediend met behoud van zelfstandigheid door uitvoering van het verbeterplan?

Antwoord vraag 40:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Vraag 41:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat de minister en ambtenaren van BZK bij de beoordeling van het in vraag 24 genoemde verzoek van de gemeente Haren tot schorsing en vernietiging van twee Arhi-besluit van gedeputeerde staten, de gemeente Haren ernstig tekort hebben gedaan door niet op zorgvuldige, niet vooringenomen en onpartijdige wijze invulling te geven aan hun wettelijke opdracht de gemeente te beschermen tegen onzorgvuldige besluitvorming van de provincie tijdens de voorbereidingsprocedure?

Antwoord vraag 41:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier en zie beantwoording vraag 24 voor de werkwijze bij verzoeken tot schorsing en vernietiging.

Daarnaast deel ik de conclusie niet dat de reactie op het verzoek tot schorsing en vernietiging op een partijdige en vooringenomen wijze heeft plaatsgevonden.. Schorsing en vernietiging worden zeer terughoudend toegepast. Ik hecht zeer aan deze terughoudendheid en herken mij niet in de in de vraag gebruikte kwalificaties.

Vraag 42:

Kunt u uitleggen hoe het kon gebeuren dat in de memorie van toelichting (Kamerstuk 34 805, nr. 3) niet is vermeld dat de door de minister en ambtenaren van BZK meermalen ontvangen – met feiten onderbouwde – waarschuwingen van de gemeente Haren en het Burgercomité Haren dat het provinciale

herindelingsadvies geen betrouwbaar beeld gaf van de gang van zaken bij de voorbereidingsprocedure en van de wijze waarop de procedurevoorschriften en toetsingskaders door de provincie waren gevolgd, niet hebben geleid tot een grondig onderzoek naar de betrouwbaarheid van het herindelingsadvies als basis voor de toetsing en beoordeling van het provinciale handelen?

Antwoord vraag 42:

Zie beantwoording vraag 17 voor mijn algemene opmerking over de functie van een memorie van toelichting en de totale inhoud van het wetgevingsdossier.

Zie beantwoording vraag 8, 9 en 10 voor een toelichting hoe de beoordeling van een herindelingsadvies tot stand komt, en hoe ik mijn rol zie in licht van interbestuurlijke samenwerking en proportionaliteit.

Vraag 43:

Kunt u uitleggen waarom aantoonbare feiten door u werden gekwalificeerd als 'gevoelens', dus door emotie ingegeven meningen, terwijl het feiten betrof, daar waar u in reactie op het commentaar van het Burgercomité Haren op het wetsvoorstel 34 805, met memorie van toelichting, u bij brief van 8 december 2017 het volgende liet weten: "(...) *het geeft mij een helder beeld van uw gevoelens rondom deze herindeling. Tevens dank ik u voor de wijze waarop u duidelijk maakt welke zaken er volgens u ontbreken in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.*"?

Antwoord vraag 43:

In deze vraag worden gevoelens en feiten gepresenteerd als twee uitersten op een continuüm, terwijl er in de praktijk vaak sprake zal zijn van grijstinten. Een feit krijgt pas betekenis als het in een bepaalde context wordt geplaatst, in samenhang wordt gezien met andere feiten, omstandigheden en gevoelens. De brief van 23 november 2017 gaf aan hoe het Burgercomité Haren aankeek tegen bepaalde zaken. Daar waren ook enkele stukken bij gevoegd. Overigens spreek ik - in het in de vraag aangehaalde citaat uit mijn brief - ook over zaken die zouden ontbreken, een zinsnede die poogt in te gaan op de ingebrachte feitelijkheden.

Vraag 44:

Kunt u uitleggen waarom het in vraag 43 bedoelde commentaar van het Burgercomité Haren u geen reden heeft gegeven om, in het belang van zorgvuldige en rechtmatige wetgeving, grondig te laten onderzoeken of het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel 34 805 berustte op juiste en volledige informatie over de door de provincie gevoerde voorbereidingsprocedure van de herindeling van de gemeente Haren en de onderbouwing ervan, teneinde uzelf en het parlement in staat te stellen zich een oordeel te vormen of de provincie Groningen bij de voorbereiding van deze herindeling de procedurevoorschriften en toetsingskaders zonder meer had gevolgd en hoe de achtereenvolgende ministers en ambtenaren van BZK invulling hadden gegeven aan hun opdracht de gemeente Haren te beschermen tegen onzorgvuldig handelen van de provincie?

Antwoord vraag 44:

Zoals in het voorgaande - in het bijzonder in de antwoorden op vragen 1 t/m 4 - is aangegeven, heeft het doorlopen van een herindelingsprocedure tot doel om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. Het is immers uiteindelijk aan de wetgever om noodzaak en wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling te

beoordelen. Het commentaar van het Burgercomité Haren gaf mij geen aanleiding om te denken dat een zorgvuldige belangenafweging onmogelijk zou zijn. Ik zag en zie geen reden om een grondig onderzoek te starten.

Vraag 45:

Onderschrijft u dat door het achterwege blijven van het onderzoek als bedoeld in vraag 44 en doordat tijdens de parlementaire behandeling van wetsvoorstel 34 805 niet alle Tweede Kamerleden/fracties in vrijheid hun standpunt konden bepalen en bij de stemming kenbaar maken, aan de gemeente Haren rechtsbescherming tegen onzorgvuldig handelen door de provincie en de regering is onthouden?

Antwoord vraag 45:

Nee, dat onderschrijf ik niet. Ik ben er van overtuigd dat Tweede Kamerleden en -fracties in het algemeen in vrijheid hun standpunt kunnen bepalen en hun stem uitbrengen, en dat dit ook hier het geval was. Daarbij wijs ik er op dat de stukken die de regering aan uw Kamer zendt bij het indienen van een wetsvoorstel veel informatie bevatten, maar dat dit niet de enige stukken zijn waarop de Kamer zijn oordeel zal baseren. Betrokkenen en belanghebbenden kunnen zich zonder enige beperking tot Kamerleden richten, kunnen beide Kamers tijdens het wetgevingsproces schriftelijke en mondelinge vragen stellen en is het aan de minister om deze vragen te beantwoorden. Het staat Kamerleden en -fracties vanzelfsprekend vrij om in hun oordeelsvorming meer informatie te betrekken dan enkel de informatie die u door de regering is verstrekt. En dit gebeurt in de praktijk ook veel. Verder constateer ik dat ook de Kamer heeft gewikt, gewogen en op 24 april 2018 het wetsvoorstel heeft aangenomen. Bij gerede twijfel over de zorgvuldigheid van het proces was uw Kamer daar niet toe over gegaan. Overigens wijs ik er nogmaals op dat de term 'rechtsbescherming' in mijn optiek niet goed aansluit bij de functie van de regering, respectievelijk de beide Kamers als medewetgevers. Bij rechtsbescherming is sprake van een juridische toets, en niet van een belangenafweging zoals deze in het wetgevingsproces gemaakt wordt.

Vraag 46:

Hoe beoordeelt u, gelet op de reeds vóór de herindeling zwakke financiële situatie van de gemeente Groningen, het dat: a. tijdens de provinciale herindelingsprocedure geen diepgaand onderzoek is gedaan naar de financiële situatie van de gemeente Groningen, terwijl dat wel is gedaan ten aanzien van de gemeenten Haren en Ten Boer, b. geen herindelingscan als bedoeld in § 5.2 van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente is gemaakt en c. de met feiten onderbouwde zorgen in diverse zienswijzen vanuit Haren over de zwakke financiële positie van de gemeente Groningen voor de provincie geen aanleiding waren voor een nader onderzoek naar het financiële perspectief van de nieuw te vormen gemeente, terwijl van de provincie redelijkerwijs mocht worden verwacht dat zij als toezichthouder op de gemeentelijke financiën destijds een goed inzicht had in de financiële positie van de gemeente Groningen en het tot haar zorg zou rekenen dat de door haar geïnitieerde herindeling leidt tot een financieel gezonde gemeente, opdat de burgers gevrijwaard blijven van structureel hogere lasten?

Antwoord vraag 46:

Gegeven dat het niet de vraag was of de oude gemeente Groningen zelfstandig voort zou kunnen bestaan, maar dat die vraag vooral voor de toenmalige

Datum

Kenmerk
2020-0000370415

gemeenten Haren en Ten Boer speelde, heb ik er begrip voor dat gedeputeerde staten de drie gemeenten niet aan exact hetzelfde onderzoek hebben onderworpen. Wat de precieze overwegingen zijn geweest om dit zo te doen, is mij evenwel niet bekend. Een financieel onderzoek is ook geen verplicht onderdeel van een herindelingsprocedure, al is de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente vanzelfsprekend wel een van de facetten van het afwegingscriterium 'bestuurskracht'. De herindelingscan, waarnaar in de vraag wordt verwezen, is evenmin een verplicht onderdeel van een herindelingsprocedure. Zoals aangegeven in het toen geldende Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013, is deze scan een instrument om de lokale of regionale discussie over herindeling te faciliteren. En zoals u uit het dossier over de samenvoeging kunt afleiden, was mijn ambtsvoorganger en ben ik van mening dat gedeputeerde staten de bedoelde zienswijzen adequaat hebben geadresseerd.

Vraag 47:

Is het waar dat, in strijd met de Herindelingswet en in afwijking van het Handboek gemeentelijke herindeling, de gemeente Groningen gewoon is voortgezet, met behoud van logo, politieke en ambtelijke cultuur, werkprocessen en werkwijzen en zonder betrokkenheid van de gemeenteraad van Haren bij de voorbereiding van harmonisatievoorstellen, er geen nieuwe gemeente is gevormd, zoals signalen uit de voormalige gemeente Haren, die de groep-Krol/Van Kooten heeft ontvangen, suggereren? Is er volgens u wel of geen nieuwe gemeente Groningen opgericht, en waaruit maakt u dit op?

Antwoord vraag 47:

Nee, dat onderschrijf ik niet. Bij wet van 11 juli 2018 (Stb. 2018, 266) zijn de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 1 januari 2019 opgeheven en is op die datum een nieuwe gemeente met de naam Groningen ingesteld. Dat sprake is van een nieuw ingestelde gemeente was bijvoorbeeld zichtbaar in het feit dat de burgemeester, de griffier en de secretaris van de opgeheven gemeente Groningen van rechtswege per 1 januari 2019 uit hun functie zijn ontheven en er voor de nieuwe gemeente Groningen door respectievelijk de commissaris van de Koning en gedeputeerde staten een waarnemend burgemeester en een tijdelijke griffier en secretaris zijn aangesteld.

Voorts heb ik geconstateerd dat het logo is gewijzigd voor de nieuwe gemeente Groningen, waarbij vanwege de samenvoeging met Haren en Ten Boer het beeldmerk .STAD is verdwenen. Ook is er vanzelfsprekend een nieuwe raad gekozen. Daar de oude gemeente Groningen al het op grond van de Gemeentewet maximale aantal gemeenteraadsleden had, bleef dit aantal in de nieuwe gemeente gelijk, waar bij andere herindelingen doorgaans het aantal raadsleden verandert.

De ambtelijke organisatie voor de nieuwe gemeente Groningen (inclusief werkwijze en -cultuur) is samengesteld uit de ambtelijke organisaties van de opgeheven gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Daarbij passen twee opmerkingen. In de eerste plaats was het overgrote deel van de ambtelijke formatie van de voormalige gemeente Ten Boer reeds ondergebracht in de samenwerking Groningen-Ten Boer en waren de werkprocessen en werkwijzen tussen deze beide gemeenten reeds met elkaar geïntegreerd. In de tweede plaats heeft de toenmalige gemeente Haren tot in een ver stadium van het wetgevingsproces (voorjaar 2018) haar medewerking onthouden aan het samen met de toenmalige gemeenten Groningen en Ten Boer voorbereiden van het treffen van de voorzieningen met het oog op de voorbereidingen op de eventuele herindeling, zoals bedoeld in artikel 79 lid 1 Wet arhi.

Daar de opgeheven gemeente Groningen getalsmatig verreweg de grootste inbreng had in het fusieproces, kan ik mij wel voorstellen dat de organisatiestructuur en werkwijzen leidend zijn geweest voor de organisatie van de nieuw ingestelde gemeente Groningen. Daaruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat geen nieuwe gemeente is gevormd.

Vraag 48:

Onderschrijft u dat er redenen zijn voor ernstige twijfel of de door u tijdens het algemeen overleg op 27 juni 2019 aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken gegeven antwoorden, inhoudende dat de herindeling van Haren bij Groningen volgens de destijds geldende spelregels is gebeurd en dat het ministerie en de minister van BZK eigenlijk pas heel laat in het proces een rol konden gaan spelen, wel steun vinden in de wetsgeschiedenis van de Wet Arhi, de in vraag 3 bedoelde toetsingskaders en de feitelijke gang van zaken tijdens de herindelingsprocedure? Zo niet, waarom niet?

Antwoord vraag 48:

Nee, dat onderschrijf ik niet. Waar ik in het betreffende algemeen overleg op doelde, was dat mijn ambtsvoorganger het herindelingsadvies van de provincie Groningen heeft beoordeeld aan de hand van het toen geldende beleidskader gemeentelijke herindeling (het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013). Ook ten tijde van de start van de herindelingsprocedure en ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers, was dat het geldende beleidskader.

Onderdeel van de op dat beleidskader gebaseerde werkwijze is dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het eerst een rol krijgt op het moment dat een provincie een herindelingsadvies heeft ingezonden. Ik ben van mening dat dit te laat in het proces is en heb daarom in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 vastgelegd dat er een gesprek plaatsvindt tussen gedeputeerde staten en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voordat gedeputeerde staten een herindelingsprocedure ex artikel 8 Wet arhi starten. Daar het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 in maart 2019 is vastgesteld, kon dit vanzelfsprekend niet van toepassing zijn op de beoordeling van het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.

Vraag 49:

Bent u bereid een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de vraag hoe het kon gebeuren dat de achtereenvolgende ministers en betrokken ambtenaren van BZK hebben toegelaten en voor de Raad van State en het parlement hebben verzwegen dat tijdens de herindelingsprocedure van de gemeente Haren door de provincie Groningen jegens deze gemeente en haar inwoners niet werd gehandeld zoals zij behoorden te doen, en gegronde klachten over het handelen van de provincie hebben genegeerd of als gevoelens afgedaan? Is dit terug te voeren op geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid en partijdigheid ten gunste van de grote stad of was er iets anders, dan wel meer aan de hand?

Antwoord vraag 49:

Voor een onafhankelijk onderzoek zie ik geen aanleiding. Er is wat mij betreft onvoldoende grond om te vermoeden dat de betreffende herindelingsprocedure tot een andere uitkomst zou hebben geleid, als onderdelen van dat proces anders zouden zijn gelopen. Ook de gevolgde procedure en inhoud van het toenmalige voorstel geven mij daartoe geen aanleiding. Naar mijn overtuiging was het alle

betrokkenen genoegzaam bekend welke belangen er tegen elkaar moesten worden gewogen. Ik zie daarom geen meerwaarde in het starten van een onafhankelijk onderzoek.

Los daarvan herken ik mij in het geheel niet in de kwalificaties 'verzwijgen' en 'geïnstitutionaliseerde vooringenomenheid'. Die laat ik dan ook voor rekening van de vragensteller.

Vraag 50:

Kunt u deze vragen binnen de gebruikelijke termijn beantwoorden?

Antwoord vraag 50:

Zoals ik ook al in mijn uitstelbrief heb aangegeven, is de voorbereiding van deze set vragen zodanig grondig voorbereid, dat het mij gepast leek ook de beantwoording zorgvuldig ter hand te nemen. Dat heeft geleid tot een beantwoording binnen de 6-weken termijn.