

Vergaderjaar 2016–2017

34 593

Samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde

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. 29 september 2016 en het nader rapport d.d. 25 oktober 2016, 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 12 september 2016, no. 2016001549, 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 samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in het vrijwillig samengaan van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde. Daarmee zal een gemeente van ruim 25.000 inwoners ontstaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft opmerkingen over de motivering van het voorstel. Zij acht een dragende motivering aangewezen van de op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling vereiste criteria «bestuurskracht» en «duurzaamheid» van de nieuw te vormen gemeente.

De Afdeling heeft het proces rond de voorgestelde gemeentelijke herindeling getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling,² alsmede aan de aanvulling op dit beleidskader.³ In dit verband maakt 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

² Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53, bijlage.

³ Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

Afdeling een opmerking die samenhangt met de in het beleidskader genoemde criteria «bestuurskracht»⁴ en «duurzaamheid»⁵.

De toelichting stelt dat met de vorming van de gemeente Westerwolde een, voor dit gebied, robuuste en bestuurskrachtige gemeente wordt gevormd die voor langere tijd in staat zal zijn om haar lokale opgaven, wettelijke taken en de eigen ambities zelfstandig en adequaat uit te voeren. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat in de komende jaren de aanpak van een aantal grotere regionale opgaven in samenwerking met andere (opgeschaalde) gemeenten inhoud en vorm zal worden gegeven. «De provincie is voornemens de voortgang en kwaliteit van deze samenwerking te monitoren.» Verder ziet de provincie «een structurele borging van regionale samenwerkingsverbanden als een belangrijke succesfactor voor de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente» en zal zij «vanuit de provinciale verantwoordelijkheid deze structurele borging dan ook nauwlettend volgen», aldus de toelichting.⁶

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of de voorgestelde herindeling ook leidt tot de vorming van een gemeenten die «past in een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting van Groningen, die ook op termijn de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert».⁷ Deze vraag klemt te meer nu de toelichting stelt dat de provincie de structurele borging van regionale samenwerkingsverbanden als een belangrijke succesfactor ziet voor de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente. Bedacht dient te worden dat in die visie regionale samenwerkingsverbanden bij strategisch belangrijke beslissingen de vereiste besluiten nemen.

De Afdeling wijst erop dat, hoewel bij besluitvorming binnen regionale samenwerkingsverbanden democratische borging kan worden georganiseerd, dit steeds zal plaatsvinden langs indirecte weg. Dat betekent dat daarmee de rechtstreekse democratische legitimatie, zeker voor de langere termijn, niet is gewaarborgd. Dit ondanks het feit dat de implicaties van de omvangrijke doorgevoerde decentralisaties en de strategische grotere regionale opgaven daar wel om vragen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting hierop in te gaan en alsnog de vereiste «bestuurskracht» en «duurzaamheid» van de nieuw te vormen gemeente dragend te motiveren.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 september 2016, nr. 2016001549, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 september 2016, nr. W04.16.0247/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of de voorgestelde herindeling ook leidt tot de vorming van een gemeente die past in een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting van Groningen. De

⁴ Het criterium «bestuurskracht» houdt in dat de nieuwe gemeente moet beschikken over een robuuste ambtelijke organisatie die in personele zin minder kwetsbaar is en een versterkte positie heeft op de arbeidsmarkt.

⁵ Het criterium «duurzaamheid» houdt in dat de nieuwe gemeente na de herindeling niet meteen in een nieuwe herindelingsdiscussie terecht moet komen.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3 Bestuurskracht.

⁷ Zo luidde de opdracht van de in 2012 ingestelde visitatiecommissie. Op basis daarvan stelde deze commissie voor om in Groningen zes nieuwe gemeenten te vormen. Daarbij zouden de gemeenten Bellingwedde, Vlagtwedde, Stadskanaal, Oldambt en Veendam moeten worden samengevoegd tot één gemeente.

Afdeling merkt hierbij op dat de toelichting benadrukt dat regionale samenwerkingsverbanden een belangrijke succesfactor zijn voor de duurzaamheid van de nieuwe gemeente. Hieruit vloeit de vraag voort of de nieuwe gemeente niet te zeer afhankelijk zal zijn van samenwerkingsverbanden.

Het kabinet merkt op dat de nieuw te vormen gemeente Westerwolde naast de (wettelijke) lokale opgaven te maken zal krijgen met gemeenteverstijgende strategische opgaven. Hierbij gaat het onder andere om opgaven op het gebied van arbeidsmarkt en economie, toerisme en bevolkingsdaling. Deze strategische opgaven vragen om een aanpak op regionaal en soms zelfs op provinciaal niveau. Los van het schaalniveau van de nieuw te vormen gemeente is het dan ook van belang dat de nieuwe gemeente participeert in strategische samenwerkingsverbanden. Het feit dat voor deze strategische opgaven de samenwerking moet worden gezocht, doet naar het oordeel van het kabinet dan ook niet af aan de bestuurskracht van de te vormen gemeente Westerwolde. Met de provincie Groningen is het kabinet dan ook van oordeel dat de voorgestelde samenvoeging leidt tot de vorming van een gemeente die past in een toekomstbestendige inrichting van Groningen.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde 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