

Verbeterde versie (gemaakt door Burgercomité Haren)

De cursieve teksten maken de verbeteringen zichtbaar

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2017-2018

34 805

Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer

Nr. 3 Memorie van toelichting

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer tot de nieuwe gemeente Groningen. Deze gemeente zal circa 230.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van bijna 200 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Groningen, voorzien van positieve zienswijzen van de raden van de gemeenten Groningen en Ten Boer en een negatieve zienswijze van de gemeenteraad van Haren, alsmede bijna 100 overwegend positieve zienswijzen van inwoners van Groningen en Ten Boer.¹ Van de 950 zienswijzen uit Haren is bijna tweederde negatief over de beoogde herindeling. Het draagvlak voor deze herindeling is in de gemeente Haren weliswaar beperkt, maar de regering acht het van belang dat wordt gekomen tot een duurzame oplossing voor de regio, opdat de gemeenten in deze regio zich kunnen richten op hun taken in plaats van voortdurende discussies over de bestuurlijke toekomst.

Kanttekening: De regio waarvan de gemeente Haren deel uitmaakt, is de Regio Groningen-Assen. Deze interprovinciale regio is indertijd gevormd om discussies over de bestuurlijke indeling overbodig te maken: 'in samenwerking pakken wij onze gemeenschappelijke maatschappelijke taken op'. Het is de provincie Groningen die een discussie over de bestuurlijke toekomst heeft geïnitieerd, waarbij de provinciegrens met Drenthe als een harde grens is opgevat en de Regio Groningen-Assen genegeerd.

Het provinciebestuur heeft nooit deugdelijk onderbouwd dat het toekomstperspectief van de gemeente Haren zodanig onzeker is dat een zelfstandig voortbestaan van deze gemeente risicovol is. Een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer is dan ook op korte termijn niet noodzakelijk.

Kanttekening: Opheffing van de gemeente Haren is een al te drastische maatregel om een gemeente in staat te stellen zich te richten op haar taken. Groningen heeft Haren niet nodig om duurzaam te

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota (met de binnengekomen zienswijzen) niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

zijn en zich te richten op zijn taken. Indien opschaling van de gemeente Haren wenselijk wordt geacht, is er een betere oplossing dan herindeling met Groningen en Ten Boer: op termijn samengaan met de Drentse gemeente Tynaarlo. Anders dan in het herindelingsadvies staat, is deze optie wel beschikbaar.

In hoofdstuk 2 worden de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het herindelingsadvies behandeld. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en het aanvullend beleidskader. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

In 2012 hebben de Vereniging van Groningen Gemeenten en de provincie Groningen de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (Commissie Jansen) ingesteld. Zij kreeg als opdracht te adviseren over de bestuurlijke toekomst in Groningen die ook op termijn, in relatie tot komende maatschappelijke en publieke opgaven, de gewenste en noodzakelijke kwaliteit levert. Daarvoor diende de commissie onderzoek te doen naar het functioneren van huidige samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk en provinciaal niveau en naar de bestuurlijke kwaliteit die daarbij geleverd wordt. De commissie kreeg niet de ruimte om daarbij over de provinciegrens te kijken. Zij moest zich concentreren op de volgende aspecten: 1) bestuurlijk en organiserend vermogen van de colleges van B&W, 2) tempo en transparantie van politieke besluitvorming, 3) kwaliteit ambtelijke advisering en uitvoering, 4) de staat van de gemeentefinanciën en 5) samenspel met medeoverheden, bewoners, organisaties en bedrijfsleven.

Op 28 februari 2013 presenteerde de commissie haar rapport Grenzeloos Gunnen. Hierin werden de contouren geschetst van een provinciebrede gemeentelijke herindeling, waarbij het aantal gemeenten werd teruggebracht van 23 naar 6. Alle gemeenten zouden worden opgeheven, met uitzondering van de gemeente Groningen. De commissie stelde voor de gemeenten Ten Boer en Haren toe te voegen aan de gemeente Groningen.

Op 2 juli 2013 presenteerden gedeputeerde staten hun Visie op de bestuurlijke organisatie van Groningen. Hiermee beoogde zij richting te geven aan de herindelingsdiscussie in onze provincie. Gedeputeerde Staten gingen in op het toekomstbeeld dat hen voor ogen stond, op de rollen en verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten en schetsten een proces voor de komende jaren om uiterlijk per 1 januari 2018 tot een nieuwe bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen te komen.

In het collegeakkoord 2015–2019 van de provincie Groningen is sprake van wijziging van het beleid op het gebied van provinciale sturing bij gemeentelijke herindelingen. Waar het vorig college koos voor sterke provinciale sturing, hanteert de provincie nu het uitgangspunt dat er geen herindeling

wordt opgelegd. Gemeenten zijn in eerste instantie zelf aan zet. In beginsel laat de provincie het nu aan de gemeenten om keuzen te maken waar het de bestuurlijke toekomst en voorstellen voor gemeentelijke herindeling betreft. Deze rolopvatting komt overeen met de uitgangspunten van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.² In hun besluit van 1 september 2015 hebben gedeputeerde staten de afspraak in het collegeakkoord nader uitgewerkt en vastgelegd dat zij niet eigenstandig een herindeling zouden opleggen, indien daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten. Gemeenten waren, in hun visie, in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het lokale bestuur en zelf aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen pakken.

In afwijking van dit besluit hebben gedeputeerde staten op 30 maart 2015 besloten tot toepassing van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (arhi). Hiermee wilden zij bereiken dat het gemeentebestuur van Haren aan zou schuiven bij de herindelingsgesprekken waartoe de gemeenteraden van Groningen en Ten Boer op 16 december 2015 hadden besloten (zie §2.1.2.). Deze herindelingsgesprekken kregen daarna het karakter van open overleg in de zin van artikel 8, eerste lid, Wet arhi, onder leiding van gedeputeerde staten.

2.1.1. Groningen

De laatste herindeling die de huidige gemeente Groningen vormde, stamt uit 1969, waarbij de toenmalige gemeenten Hoogkerk, Noorddijk en Groningen met elkaar werden samengevoegd. Per 1 januari 2017 is bij grenscorrectie het grondgebied van Meerstad en het buitengebied van Harkstede en Lageland van de gemeente Slochteren overgegaan naar de gemeente Groningen.³ Deze grenscorrectie vloeide voort uit het advies Grenzeloos Gunnen van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen van 28 februari 2013. Sinds 1 januari 2007 voert de gemeente Groningen het merendeel van de ambtelijke taken van de gemeente Ten Boer uit. Het college van de gemeente Groningen gaf eind 2014 te kennen meerwaarde te zien in een gemeente die wordt gevormd door de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, maar wilde eerst de uitkomsten van de oriëntatie van Haren en Ten Boer op hun bestuurlijke toekomst afwachten.

2.1.2. Ten Boer

De gemeente Ten Boer bestaat sinds 1798 en bestaat uit een verzameling van kernen met elk een eigen karakter. In 2004 constateerde de gemeente dat de samenwerking met buurgemeenten gefragmenteerd en niet effectief was. Deze samenwerking was aangegaan om, met behoud van de eigen identiteit, de bestuurskracht te versterken en kwetsbaarheden te verminderen. In 2007 koos Ten Boer voor intensieve samenwerking met de gemeente Groningen, waarbij Groningen het overgrote deel van de ambtelijke taakuitvoering van Ten Boer voor haar rekening nam. Deze bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking heeft ervoor gezorgd dat Ten Boer nog een tijd de eigen bestuurlijke autonomie heeft kunnen behouden.

In zijn standpuntbepaling over het advies Grenzeloos Gunnen (zie § 2.1.1) besloot de raad van Ten Boer een besluit over een eventuele herindeling op te schorten tot er zicht was op een reële

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

³ Provinciaal blad 2339, 22 april 2016.

oplossing voor de financiële problematiek van de gemeente, om te voorkomen dat Groningen met de financiële problemen belast zou worden. In de voorbereiding op de begroting van 2014 constateerde de gemeente een substantieel tekort dat niet zonder meer gedicht kon worden. Vervolgens keurde de provincie de begroting af en stelde zij de gemeente onder preventief financieel toezicht. Hierop heeft het gemeentebestuur een verzoek gedaan om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Daartoe moest de gemeente niet alleen fors bezuinigen maar ook de lokale lasten verhogen. In oktober 2015 was de financiële situatie van de gemeente Ten Boer zo verbeterd dat het mogelijk was om verder te spreken over de mogelijke scenario's voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De raad heeft zich daarbij in meerderheid uitgesproken voor een herindeling met de gemeente Groningen. Overwegingen die hieraan ten grondslag lagen, waren onder meer de constatering dat de financiële speelruimte van de gemeente te beperkt was voor een bestuurskrachtige zelfstandige toekomst en de constatering dat de schaal van de gemeente (ca. 7.400 inwoners) een te grote kwetsbaarheid van het lokale bestuur met zich meebracht.

Op 16 december 2015 kozen de raden van Groningen en Ten Boer voor een samengaan van deze twee gemeenten, waarbij een voorkeur werd uitgesproken voor een herindeling volgens de variant van de lichte samenvoeging.

2.1.3. Haren

De gemeente Haren bestaat sinds 1811 en ligt tussen de gemeente Groningen en de Drentse gemeente Tynaarlo, waarmee zij haar langste grens heeft. De gemeente bestaat uit de dorpen Haren, Glimmen, Onnen en Noordlaren. In de afgelopen jaren heeft de gemeente zich georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst.

In het ter onderbouwing aangevoerde rapport Bestuurskrachtonderzoek van BMC uit 2008 werd geconcludeerd dat de gemeente Haren goed scoorde op bestuurskracht (blz. 28), op interne samenhang, en op regionale samenhang en evenwicht (partner in samenwerking met de regio Groningen-Assen). De vraag die de onderzoekers, 'ook voor de gemeente Haren', opwierpen of de huidige schaal en kracht ook in de toekomst voldoende zal zijn, beantwoordden zijzelf als volgt: 'De onderzoekers onderschrijven in grote lijnen de mening van de gemeente' dat met een keuze voor behouden en ontwikkelen van de huidige kernwaarden van de gemeente, in plaats van groei, er voldoende garanties zijn dat de bestuurskracht in de gemeente Haren ook op langere termijn gewaarborgd is. Voorwaarde is wel dat de gemeente de samenwerking binnen de regio Groningen-Assen verder uitwerkt en op een groot aantal punten tot intensieve samenwerking komt met de gemeente Tynaarlo.'

In dit verband wijzen wij erop dat de provincie en de wetgever onder een overeenkomstige voorwaarde hebben ingestemd met een fusie van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot de nieuwe gemeente Westerwolde.

Andere rapporten waarin vraagtekens zijn geplaatst bij het toekomstperspectief van Haren zijn er niet in de periode tot het uitkomen van Grenzeloos Gunnen.

In hun in september 2012 gesloten coalitieakkoord spraken de fracties van VVD, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie af dat de zelfstandigheid van Haren niet ter discussie staat. Ten tijde van de visitatie in Haren werd een discussie voorbereid over de organisatie van de ambtelijke ondersteuning. Hiertoe was een onderzoekopdracht gegeven aan het bureau Zuiderlicht uit Glimmen.

Kort na de publicatie van het rapport Grenzeloos Gunnen nam de burgemeester ontslag naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Cohen over het Project-X in Haren (september 2012). De Commissaris van de Koningin greep dit aan als een mogelijkheid om voor een periode van twee jaar een waarnemend burgemeester aan te stellen met de klaarblijkelijke opdracht ervoor te zorgen dat de raad van Haren zich snel zou uitspreken voor herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer. In 2015 werd opnieuw een waarnemend burgemeester benoemd voor wie de door het provinciebestuur gewenste bestuurlijke toekomst van Haren zwaarder weegt dan de door de meerderheid van de raad en de bevolking gewenste bestuurlijke toekomst. In strijd met zijn ambtseed en de Gemeentewet.

Binnen de gemeente Haren organiseerde een groep inwoners zich onder de naam Burgerinitiatief Uitstel Haren (later *Burgercomité* Haren). Hun inzet was dat de raad een eventueel besluit tot herindeling uit zou stellen tot na de raadsverkiezingen van 2014. Aan het verzoek van het burgerinitiatief werd niet voldaan en op 25 november 2013 nam de raad van Haren een voorlopig principebesluit voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Dit voorlopig besluit werd in maart 2014, gelijktijdig met de raadsverkiezingen, *door de gemeenteraad* in een burgerraadpleging aan de inwoners van Haren voorgelegd. Men kon zich uitspreken voor of tegen het voorlopige besluit. Met een opkomst van 74,5% van de kiesgerechtigden vulde 74,1% in het oneens te zijn met het voorlopige besluit.

Bij de gelijktijdig gehouden gemeenteraadsverkiezingen kregen de partijen die een herindeling met Groningen/Ten Boer voorstonden, slechts 5 van de 17 zetels. De partijen die geen herindeling met Groningen/Ten Boer voorstonden, behaalden met 10 van de 17 zetels de meerderheid in de raad.

Na de raadsverkiezingen van 2014 besloot het college van Haren tot een nieuw besluitvormings-traject over de bestuurlijke toekomst van de gemeente (Bestuurlijke Toekomst Haren). *In dat kader werden twee bewonersconferenties gehouden en werd opdracht verleend aan het bureau Berenschot tot een onderzoek naar de financiële positie van Haren.* Op basis van de uitkomsten besloot de raad op 12 januari 2015 om het *bij de burgerraadpleging afgewezen* voorlopig besluit tot herindeling met de *gemeenten Groningen en Ten Boer* in te trekken en in plaats daarvan de mogelijkheid van een herindeling met de naastgelegen Drentse gemeente Tynaarlo te verkennen. *Hiervoor had het provinciebestuur in januari 2014 op verzoek van het Burgercomité Haren aan de gemeente Haren enige ruimte geboden voor verkenning met de woorden van de gedeputeerde Wilpstra 'voor Haren staat de deur naar Drenthe op een kier'. De verkenning werd in september 2015 op verzoek van het college van Haren beëindigd, omdat met het besluit van gedeputeerde staten van 1 september 2015 dat geen herindeling zou worden opgelegd (zie § 2.1.), voor de gemeente Haren de urgentie van een samengaan met Tynaarlo op korte termijn was weggevallen. Door beide gemeenten werd wel de intentie uitgesproken via stapsgewijze uitbreiding van de onderlinge samenwerking, o.a. gezamenlijk opstellen van een omgevingsvisie, toe te groeien naar een samengaan op middellange termijn.*

Nadat gedeputeerde staten in een brief van 3 december 2015 aan de raad van Haren nog eens hun besluit van 1 september 2015 dat zij geen herindeling zouden opleggen en de gemeenten zelf oplossingen konden zoeken om hun huidige en toekomstige opgaven aan te kunnen, besloot de raad op 14 december 2015 vast te willen houden aan de zelfstandigheid van de gemeente en gaf het college van Haren opdracht een plan te maken om op een aantal punten de basis voor zelfstandigheid te versterken, in het bijzonder op het vlak van financiën. Vervolgens kwamen gedeputeerde staten en

het college van Haren gezamenlijk overeen een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de onderbouwing van de zelfstandigheid van de gemeente Haren, gebaseerd op de criteria die provinciale staten hiervoor hanteren (draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen, duurzaamheid, en de drie provinciespecifieke criteria 'nodaliteit'⁴, schaalniveau en inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en -kansen). *Dat onderzoek, uitgevoerd door het bureau B&A, had het karakter had van een bestuurskrachtanalyse. Zes tekortkomingen voor behoud van zelfstandigheid werden geconstateerd. Hiervan was de zwakke financiële positie ten gevolge van een te hoge schuldenlast en te geringe reserve de belangrijkste. De onderzoekers hebben, op verzoek van de begeleidingscommissie, waarin ook de provincie participeerde, in hun rapport de gemeente een advies gegeven hoe zij de tekortkomingen ongedaan kon maken. Met instemming van gedeputeerde staten hebben het college en de raad van Haren dit advies volledig overgenomen en besloten tot een verbeterproject Beterr Haren.*

2.1.4. Aanloop naar de provinciale herindelingsprocedure

Voor gedeputeerde staten waren de conclusies uit het rapport aanleiding om het college van Haren mondeling en in een brief van 15 maart 2016 te adviseren om de mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten op korte termijn nader te gaan onderzoeken. *Aangezien de gemeente in reactie op het rapport had aangegeven vanuit de invalshoek van zelfstandigheid te gaan bezien hoe de knelpunten kunnen worden aangepakt, gaven gedeputeerde staten aan het college van Haren het advies om bij de nadere verkenning nadrukkelijk ook in overleg te treden met de omgeving om te bezien hoe vanuit dat perspectief de knelpunten kunnen worden aangepakt. Op grond van het rapport en hun kennis van de regionale context en ontwikkelingen, kon dit volgens gedeputeerde staten in dit stadium alleen nog op zinvolle wijze gestalte krijgen in overleg met de gemeenten Groningen en Ten Boer, aangezien de andere gemeenten in de omgeving reeds vergaand in herindelingstrajecten zijn gevorderd. Dit laatste gold alleen voor de buurgemeente Hoogezand-Sappemeer.*

Daarom adviseerden gedeputeerden staten Haren om, parallel aan het maken van een eigen verbeterplan, in overleg te treden met de gemeenten Groningen en Ten Boer om gezamenlijk passende oplossingen voor de knelpunten van Haren te verkennen. Daarna kon de gemeente dan de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) afwegen tegen de vraag waar u uw inwoners het beste mee dient. Hierbij werd door gedeputeerde staten het volgende aangegeven: 'Wij hebben met uw college afgesproken dat u voor de zomer bepaalt op welke wijze u de in het rapport geconstateerde knelpunten structureel gaat oplossen. Wij ontvangen in dat kader graag uiterlijk op 1 juni aanstaande een brief van uw college, waarin u een nadere uitwerking alsmede een tijdpad geeft voor de vervolgstappen en concrete maatregelen om de knelpunten aan te pakken en de voortgang daarvan te monitoren.'

Kanttekening: De tussenzin in de vierde alinea "mede omdat de gemeente Tynaarlo de mogelijkheid van verdergaande samenwerking of herindeling met Haren inmiddels had afgewezen" komt niet als reden voor in de brief van gedeputeerde staten van 15 maart 2016. Zij is ook feitelijk niet juist.

⁴ 'Nodaliteit' ziet op de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.

In de raadscommissie van Haren op 21 maart 2016 werden het B&A-rapport en het advies van gedeputeerde staten besproken. De raadscommissie onderschreef de noodzaak om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken door het maken van een verbeterplan om de conclusie van B&A “Nee, tenzij” om te buigen in een “Ja, het kan”. Zij gaf het college mee hierbij de samenwerking te zoeken met alle buurgemeenten, inclusief de gemeente Tynaarlo, om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten Haren zijn tekortkomingen kan oplossen. In de daaropvolgende raadsvergadering van 29 maart 2016 is dit niet nader besproken. Hieruit trokken gedeputeerde staten de conclusie dat de gemeente Haren geen gehoor gaf aan hun advies om uitsluitend met Groningen en Ten Boer in gesprek te gaan. Dit was voor gedeputeerde staten aanleiding om overleg te starten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

Hiermee gingen zij in tegen hun besluit van 1 september 2015 (zie Voor gedeputeerde staten waren de conclusies uit het rapport aanleiding om het college van Haren mondeling en in een brief van 15 maart 2016 te adviseren om de mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten op korte termijn nader te gaan onderzoeken. Aangezien de gemeente in reactie op het rapport had aangegeven vanuit de invalshoek van zelfstandigheid te gaan bezien hoe de knelpunten kunnen worden aangepakt, gaven gedeputeerde staten aan het college van Haren het advies om bij de nadere verkenning nadrukkelijk ook in overleg te treden met de omgeving om te bezien hoe vanuit dat perspectief de knelpunten kunnen worden aangepakt. Op grond van het rapport en hun kennis van de regionale context en ontwikkelingen, kon dit volgens gedeputeerde staten in dit stadium alleen nog op zinvolle wijze gestalte krijgen in overleg met de gemeenten Groningen en Ten Boer, aangezien de andere gemeenten in de omgeving reeds vergaand in herindelingstrajecten zijn gevorderd. Dit laatste gold alleen voor de buurgemeente Hoogezand-Sappemeer.

Daarom adviseerden gedeputeerde staten Haren om, parallel aan het maken van een eigen verbeterplan, in overleg te treden met de gemeenten Groningen en Ten Boer om gezamenlijk passende oplossingen voor de knelpunten van Haren te verkennen. Daarna kon de gemeente dan de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) afwegen tegen de vraag waar u uw inwoners het beste mee dient. Hierbij werd door gedeputeerde staten het volgende aangegeven: ‘Wij hebben met uw college afgesproken dat u voor de zomer bepaalt op welke wijze u de in het rapport geconstateerde knelpunten structureel gaat oplossen. Wij ontvangen in dat kader graag uiterlijk op 1 juni aanstaande een brief van uw college, waarin u een nadere uitwerking alsmede een tijdspad geeft voor de vervolgstappen en concrete maatregelen om de knelpunten aan te pakken en de voortgang daarvan te monitoren.’

Kanttekening: De tussenzin in de vierde alinea “mede omdat de gemeente Tynaarlo de mogelijkheid van verdergaande samenwerking of herindeling met Haren inmiddels had afgewezen” komt niet als reden voor in de brief van gedeputeerde staten van 15 maart 2016. Zij is ook feitelijk niet juist.

2.1.4. Aanloop naar de provinciale herindelingsprocedure

Alinea 1

In de raadscommissie van Haren op 21 maart 2016 werden het B&A-rapport en het advies van gedeputeerde staten besproken. De raadscommissie onderschreef de noodzaak om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken door het maken van een verbeterplan om de conclusie van B&A “Nee, tenzij” om te buigen in een “Ja, het kan”. Zij gaf het college mee hierbij de samenwerking te zoeken met alle buurgemeenten, inclusief de gemeente Tynaarlo, om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten Haren zijn tekortkomingen kan oplossen. In de daaropvolgende raadsvergadering van 29 maart 2016 is dit niet nader besproken. Hieruit trokken gedeputeerde staten

de conclusie dat de gemeente Haren geen gehoor gaf aan hun advies om uitsluitend met Groningen en Ten Boer in gesprek te gaan. Dit was voor gedeputeerde staten aanleiding om overleg te starten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

Hiermee gingen zij in tegen hun besluit van 1 september 2015 (zie Voor gedeputeerde staten waren de conclusies uit het rapport aanleiding om het college van Haren mondeling en in een brief van 15 maart 2016 te adviseren om de mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten op korte termijn nader te gaan onderzoeken. Aangezien de gemeente in reactie op het rapport had aangegeven vanuit de invalshoek van zelfstandigheid te gaan bezien hoe de knelpunten kunnen worden aangepakt, gaven gedeputeerde staten aan het college van Haren het advies om bij de nadere verkenning nadrukkelijk ook in overleg te treden met de omgeving om te bezien hoe vanuit dat perspectief de knelpunten kunnen worden aangepakt. Op grond van het rapport en hun kennis van de regionale context en ontwikkelingen, kon dit volgens gedeputeerde staten in dit stadium alleen nog op zinvolle wijze gestalte krijgen in overleg met de gemeenten Groningen en Ten Boer, aangezien de andere gemeenten in de omgeving reeds vergaand in herindelingstrajecten zijn gevorderd. Dit laatste gold alleen voor de buurgemeente Hoogezand-Sappemeer.

Daarom adviseerden gedeputeerden staten Haren om, parallel aan het maken van een eigen verbeterplan, in overleg te treden met de gemeenten Groningen en Ten Boer om gezamenlijk passende oplossingen voor de knelpunten van Haren te verkennen. Daarna kon de gemeente dan de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) afwegen tegen de vraag waar u uw inwoners het beste mee dient. Hierbij werd door gedeputeerde staten het volgende aangegeven: 'Wij hebben met uw college afgesproken dat u voor de zomer bepaalt op welke wijze u de in het rapport geconstateerde knelpunten structureel gaat oplossen. Wij ontvangen in dat kader graag uiterlijk op 1 juni aanstaande een brief van uw college, waarin u een nadere uitwerking alsmede een tijdspad geeft voor de vervolgstappen en concrete maatregelen om de knelpunten aan te pakken en de voortgang daarvan te monitoren.'

Kanttekening: De tussenzin in de vierde alinea "mede omdat de gemeente Tynaarlo de mogelijkheid van verdergaande samenwerking of herindeling met Haren inmiddels had afgewezen" komt niet als reden voor in de brief van gedeputeerde staten van 15 maart 2016. Zij is ook feitelijk niet juist.

2.1.4. Aanloop naar de provinciale herindelingsprocedure

In de raadscommissie van Haren op 21 maart 2016 werden het B&A-rapport en het advies van gedeputeerde staten besproken. De raadscommissie onderschreef de noodzaak om de geconstateerde tekortkomingen aan te pakken door het maken van een verbeterplan om de conclusie van B&A "Nee, tenzij" om te buigen in een "Ja, het kan". Zij gaf het college mee hierbij de samenwerking te zoeken met alle buurgemeenten, inclusief de gemeente Tynaarlo, om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten Haren zijn tekortkomingen kan oplossen. In de daaropvolgende raadsvergadering van 29 maart 2016 is dit niet nader besproken. Hieruit trokken gedeputeerde staten de conclusie dat de gemeente Haren geen gehoor gaf aan hun advies om uitsluitend met Groningen en Ten Boer in gesprek te gaan. Dit was voor gedeputeerde staten aanleiding om overleg te starten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

Met de toepassing van artikel 8 Wet arhi gingen gedeputeerde staten in tegen hun besluit van 1 september 2015 (zie § 2.1.). Deze afwijking van het eigen, breed gedragen besluit werd niet gemotiveerd; het besluit van 1 september 2015 zelfs werd niet genoemd in het besluit of de

begeleidende brief. In het herindelingsadvies wordt evenmin ingegaan op de verhouding van het collegebesluit van 30 maart tot hun eerdere besluit dat geen herindeling wordt opgelegd tegen de wil van een gemeente. Met hun besluit traden gedeputeerde staten trouwens ook buiten de ruimte die in het Beleidskader gemeentelijke herindeling aan provincies was gegeven om een provinciale herindelingsprocedure te starten (§ 3.1.2.)

In hun besluit van 30 maart 2016 op grond van artikel 8 wet arhi legden gedeputeerde staten hun standpunt vast dat beide verkenningen naast elkaar verricht dienden te worden, opdat de gemeente Haren de uitkomsten van beide kon vergelijken en een afweging kon maken waar zij haar inwoners het beste mee dient: zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer? In hun begeleidende brief plaatsten gedeputeerde staten hun besluit in het kader van hun standpunt, neergelegd in hun besluit van 1 september 2015, dat “gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor versterking van hun bestuurskracht, voor het vinden van oplossingen om de huidige (en toekomstige) taken en maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Wij laten het daarom in beginsel ook aan de gemeenten zelf over om voorstellen tot gemeentelijke herindeling te doen. Van alle gemeenten in onze provincie mag worden verwacht dat zij kunnen aantonen dat hun keuzes met betrekking tot de bestuurlijke toekomst robuuste, bestuurskrachtige gemeenten in regionaal perspectief opleveren.”

Tegenover provinciale staten benadrukten gedeputeerde staten dat het in het belang van de inwoners van Haren is dat het bestuur in Haren nog in de gelegenheid wordt gesteld om daadwerkelijk keuzes te maken (Statencommissie Bestuur 13 april 2016) aan de hand van de uitkomsten van de tweesporen-aanpak.

Op 7 april 2016 besloot de raad van Haren tot uitvoering van de tweesporen-aanpak waartoe gedeputeerde staten met hun besluit van 30 maart 2016 Haren hadden verplicht. De Aanpak Beterr Haren, gericht op behoud van zelfstandigheid, was het eerste spoor.⁵ In zes deelprojecten werd door het gemeentebestuur samen met inwoners onderzocht op welke wijze de hoofdconclusie van het B&A-onderzoek naar de zelfstandigheid van Haren ‘nee, tenzij’ viel om te buigen tot ‘ja, mits’, met gebruikmaking van het hiertoe door B&A gegeven advies. Dit heeft geresulteerd in een ontwerp-verbeterplan Beterr Haren, dat op 3 juni 2016 aan de gemeenteraad werd voorgelegd ter vaststelling op 15 juni 2016.

Het andere spoor was het open overleg met de provincie Groningen en de gemeenten Groningen en Ten Boer, waarin gezamenlijk passende oplossingen voor de knelpunten van Haren dienden te worden verkend. Dit is echter niet gebeurd. In plaats hiervan werd verkend of in het belang van de inwoners van de drie gemeenten kon worden gekomen tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief door middel van herindeling. Dit heeft geresulteerd in het rapport Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer. De betrokken gemeenten spraken af dat eerst op gemeentelijk niveau besluitvorming plaats zou vinden over de verkenning en dat gedeputeerde staten vervolgens vóór 1 juli 2016 een standpunt zouden bepalen over het vervolg.

Gedeputeerde staten verzochten, na kennisneming van het ontwerp-verbeterplan van Haren, het externe onderzoeksbureau dat ook de eerste verkenning naar de zelfstandigheid van Haren had uitgevoerd (B&A) om te beoordelen of het ontwerp van Beterr Haren kon leiden tot herziening van

⁵ De afkorting Beterr staat voor ‘Bestuurskrachtig, Evenwichtig, Toekomstbestendig, Extern georiënteerd, Robuust en Regionaal’.

de eerdere hoofdconclusie 'nee, tenzij'. *Het college van Haren werd hierover niet vooraf geïnformeerd door de provincie, laat staan geraadpleegd. Evenmin door B&A, hoewel dit volgens de gedragscode voor organisatieadviesbureau wel had behoren te gebeuren.* Het onderzoeksbureau concludeerde dat bepaalde voorstellen een positief effect zouden hebben, maar dat de verbeterplannen als geheel onvoldoende vertrouwen gaven in een duurzaam zelfstandig voortbestaan van de gemeente Haren, gelet op de lange tijd die gemoeid zou zijn met het op orde brengen van de financiën en het hierdoor ontbreken van de geldelijke middelen om het verbeterplan uit te voeren en te investeren.

Het Burgercomité Haren heeft, na toetsing van het rapport aan de gedragscode van de Raad van Organisatie Adviesbureaus (ROA) bij de directie van B&A b.v. een officiële klacht ingediend over hoe het rapport Toetsing Aanpak Beterr Haren is gemaakt. Tot tweemaal toe kon de directie de klacht niet inhoudelijk weerleggen.

Op 15 juni 2016 heeft de raad van Haren het ontwerp-verbeterplan Beterr Haren besproken en geoordeeld dat het deelplan financiën een forse aanscherping behoefde. Hiertoe heeft de raad een eigen ombuigingsplan vastgesteld, dat was gericht op het bereiken van een solvabiliteit BBV van 30% ultimo 2023. Hierin werd gekozen voor een combinatie van lastenverhogingen en bezuinigingen.

Tevens heeft de raad van Haren de uitkomsten van het verbeterproject Beterr Haren en van het open overleg met elkaar vergeleken, voor zo ver dit mogelijk was gegeven het niet verricht zijn van een gezamenlijke verkenning door Groningen, Haren en Ten Boer naar passende oplossingen voor de knelpunten van Haren (tweede spoor). Vervolgens heeft de raad van Haren een zorgvuldige afweging gemaakt waarmee de inwoners van Haren het beste worden gediend: met voortzetting van de zelfstandigheid door uitvoering van Beterr Haren of met herindeling met Groningen en Ten Boer? De raad concludeerde dat het belang van de inwoners het best werd gediend met het zelf oplossen van de tekortkomingen door uitvoering van Beterr Haren. De raad van Haren besloot om het eerdere besluit tot voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente te handhaven. In zijn vergadering van 20 juni 2016 heeft de raad van Haren het ombuigingsplan nader uitgewerkt en besloten dat dit uitgewerkte ombuigingsplan het kader diende te zijn voor de voorbereiding van de begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020 en voor de daarop volgende begrotingen. Met de forse aanpassing van het financiële deel van Beterr Haren werd de bodem onder het toetsingsrapport van B&A weggeslagen.

De raden van Groningen en Ten Boer onderschreven op 22 juni 2016 de analyse en conclusies in de Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer en gaven aan te willen participeren in een herindelingsstraject waar ook de gemeente Haren deel van zou uitmaken.

De raad van Groningen heeft aan zijn instemming met een herindeling van deze drie gemeenten vier voorwaarden gesteld:

- a. Het initiatief om mee te doen aan de herindeling van Groningen en Ten Boer moet van de buurgemeente Haren zelf komen. Haren moet wel zelf willen.*
- b. De tussen Groningen en Ten Boer afgesproken herindelingsdatum van 1 januari 2019 mag niet in gevaar komen.*
- c. Het moet een lichte samenvoeging worden. Dit is een harde voorwaarde.*
- d. Het mag de gemeente Groningen geen geld kosten.*

De voorwaarden b en c werden ook door de raad van Ten Boer gesteld.

In aanvulling hierop hebben de raden van Groningen en Ten Boer op 30 november 2016 unaniem een amendement op hun zienswijzen over het herindelingsontwerp aangenomen waarin staat dat de gemeenten Groningen en Ten Boer geen hinder mogen ondervinden van de door de provincie gewenste toetreding van de gemeente Haren aan het herindelingsproces.

Gedeputeerde staten concludeerden op 28 juni 2016 dat een zelfstandige gemeente Haren een onvoldoende duurzame, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief. Dit gelet op de forse opgaven tot verbetering van het kwetsbare financiële perspectief van Haren (bezuinigingen en lastenverhogingen) en de ingrijpende gevolgen daarvan voor haar inwoners, collectieve voorzieningen en de gemeentelijke organisatie. Deze conclusie was gebaseerd op het B&A-rapport Toetsing Aanpak Beterr Haren. Gedeputeerde staten zijn eraan voorbijgegaan dat de financiële gegevens die de onderzoekers hadden gebruikt, inmiddels waren achterhaald door het raadsbesluit van 15 juni 2016 tot aanscherping van het ombuigingsplan. Gedeputeerde staten hebben geen blijk ervan gegeven dat zij zich een eigen oordeel hebben gevormd over het verbeterplan Beterr Haren, zoals dit door de raad was vastgesteld. In het besluit staat slechts dat zij van het raadsbesluit van 15 juni 2016 'kennis hebben genomen'. Ook zijn gedeputeerde staten eraan voorbijgegaan dat zij mondeling en schriftelijk hadden toegezegd aan het gemeentebestuur van Haren dat het aan de gemeente was om op basis van een vergelijking van de uitkomsten van beide verkenningen af te wegen waarmee de inwoners van Haren het beste worden gediend: met behoud van zelfstandigheid of met herindeling met Groningen en Ten Boer? Hun uiteindelijke oordeel dat herindeling met Groningen en Ten Boer 'in het belang is van de inwoners van Haren' wijkt niet alleen af van het oordeel van de raad van Haren, maar mist ook elke feitelijke onderbouwing. Het rapport Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer, waarop gedeputeerde staten zich baseerden, biedt geen inzicht in de voor- en nadelen van die herindeling voor de inwoners van Haren.

Op 28 juni 2016 besloten gedeputeerde staten definitief om te komen tot een herindelingsontwerp over de samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. Hiermee zijn zij voorbijgegaan aan de voorwaarden die de gemeenteraad van Groningen had gesteld aan hun instemming met een eventuele deelname van Haren aan de herindeling van Groningen en Ten Boer. Bovendien zijn gedeputeerde staten voorbijgegaan aan de strijdigheid met hun op 1 september 2015 genomen besluit dat geen herindeling wordt opgelegd tegen de wil van een gemeente en dat gemeenten de gelegenheid hebben om zelf oplossingen te vinden om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Derhalve zijn gedeputeerde staten tekortgeschoten in hun plicht tot zorgvuldige besluitvorming en motivering van hun besluit.

Het besluit van 28 juni 2016 is dezelfde dag aan het college van Haren en twee dagen later aan de raad van Haren toegelicht.

Op 21 juli 2016 verzocht de gemeente Haren de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om schorsing en vernietiging te bevorderen van de besluiten van gedeputeerde staten tot het starten van een herindelingsprocedure (30 maart 2016) en het opstellen van een herindelingsontwerp (28 juni 2016), wegens onder meer vermeende strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen en het ter uitvoering door gedeputeerde staten genomen besluit dat geen herindeling wordt opgelegd als daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeente, en het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De minister heeft op 19 augustus 2016 dit verzoek afgewezen omdat hij het niet opportuun achtte om vooruit te

lopen op de (inhoudelijke en procedurele) beoordeling van het provinciale herindelingsadvies. Die beoordeling is pas aan de orde na de vaststelling van een herindelingsadvies (zie hoofdstukken 2.2 en 3).

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Bij een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het doorlopen van een zorgvuldig proces om tot een herindelingsadvies te komen. Dit proces heeft in overeenstemming met de Wet arhi in twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase was de totstandkoming van het herindelingsontwerp in de periode van het open overleg (§ 2.2.1). De tweede fase betrof het verzamelen en beoordelen van reacties op het herindelingsontwerp (§ 2.2.2). *Het proces wordt in hoofdstuk 3 getoetst op verenigbaarheid met het Beleidskader (§ 3.1.1.) en de algemene beginselen van bestuur (§ 3.1.2.).*

2.2.1. Open overleg

Gedeputeerde staten hebben op 30 maart 2016 de gemeente Haren tegen haar wil verplicht tot het voeren van open overleg samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer. De toepassing van artikel 8 Wet arhi was, om te beginnen, in strijd met het collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen en het daarop gevolgde besluit van 1 september 2015, waarin het provinciaal bestuur zich het recht had ontzegd in de collegeperiode dit artikel toe te passen in gevallen waarin daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten. Evenals andere gemeenten in de provincie Groningen had de gemeente Haren de gerechtvaardigde verwachting ontleend dat aan haar geen herindeling zou worden opgelegd.

Aan het besluit van gedeputeerde staten van 28 juni 2016 om een herindelingsontwerp op te stellen voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer kleven dezelfde juridische gebreken als aan het besluit van 30 maart 2016.

Uitgangspunt voor gedeputeerde staten was dat het *herindelingsontwerp* samen met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vorm moest krijgen. Hiertoe is *in juli en augustus 2016* intensief samengewerkt met de colleges van de drie gemeenten, *ondanks dat de gemeente Haren onder protest meewerkte aan de voorbereiding*. Deze samenwerking bestond uit bestuurlijke overleggen waarin de inhoud van het herindelingsontwerp werd besproken. Ook inwoners en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij dit proces, onder meer via inloopbijeenkomsten in de drie gemeenten op 30 en 31 augustus 2016. Aanwezigen kregen tijdens deze bijeenkomsten de gelegenheid om hun opvattingen en suggesties voor het herindelingsontwerp mee te geven. *Alleen in Haren was er een hoge opkomst. Van de ca. 325 aanwezige inwoners toonden de meesten zich kritisch over de voorgenomen herindeling, het tot dan toe gevoerde proces en de gebrekkige informatie over het concept herindelingsontwerp. Met de opbrengsten van deze bijeenkomst gaven geen noodzaak tot wijzigingen in het herindelingsontwerp, zo blijkt uit het verslag van de afsluitende bijeenkomst van het open overleg op 5 september 2016.*

Zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst, heeft het gemeentebestuur van Haren in de fase van het open overleg een tweesporenaanpak gevolgd, waarbij het eerste spoor was gericht op het verkennen

van de mogelijkheden tot behoud van zelfstandigheid en het tweede op medewerking aan de totstandkoming van het herindelingsontwerp. In het herindelingsontwerp is daarom op verzoek van Haren een paragraaf opgenomen waarin de voorkeur van de gemeente tot behoud van zelfstandigheid naar voren wordt gebracht. In de paragraaf wordt daarnaast gemotiveerd waarom Haren desondanks heeft meegewerkt aan het herindelingsontwerp: indien toch wordt besloten tot een herindeling is het ook voor Haren van belang dat er een goede basis ligt voor de nieuwe gemeente. De medewerking heeft geduurd tot en met het opstellen van het herindelingsontwerp.

Op 29 augustus 2016 publiceerde het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) in een door prof. dr. M.A. Allers in opdracht van de Stichting Burgercomité Haren gemaakt onderzoeksrapport uit, onder de titel Financiële positie Haren: reden voor herindeling? COELO oordeelde dat de financiële positie van Haren zwak is, maar geen acuut probleem oplevert en ook niet uitzonderlijk is. Er zijn gemeenten die er slechter voor staan.⁶ Het door de raad op 15 en 20 juni 2016 vastgestelde pakket van financiële maatregelen is volgens prof. Allers een goed antwoord op de geconstateerde risico's en problemen, die zijn veroorzaakt door verkeerde beleidskeuzes in het verleden. Zijn conclusie was dat de financiële positie van Haren geen reden is voor herindeling. Haren kan volgens hem met voldoende politieke wil haar financiële probleem zelf oplossen door uitvoering van zijn ombuigingsplan.⁷

Naar aanleiding van de conclusie van dit rapport en gelet op de omstandigheid dat de voorbereiding van het herindelingsontwerp, waaraan het college van Haren constructief had meegewerkt, afgerond was, besloot de raad van Haren op 5 september 2016 niet langer mee te werken aan de herindelingsprocedure. Zij richtte zich voortaan op de uitvoering van Beterr Haren. Tevens vroeg de raad het college om gedeputeerde staten te verzoeken de procedure te beëindigen. Het genoemde rapport en het verzoek van Haren waren voor de provincie onvoldoende om de twijfels over de kwetsbare positie van Haren weg te nemen. In een extra statenvergadering van 7 september 2016, aangevraagd door vier kleine oppositiepartijen, stemden provinciale staten in meerderheid in met de door gedeputeerde staten genomen stappen in het herindelingsproces, waarna gedeputeerde staten op 13 september 2016 het herindelingsontwerp vaststelden.

Van het COELO-rapport en de conclusie werd hierin geen melding gemaakt. Evenmin werd in het herindelingsontwerp aandacht geschonken aan de financiële positie van de gemeente Groningen op een vergelijkbare manier als dit gebeurde met de financiële positie van Haren. Vanuit de raad en bevolking van Haren was hierom wel gevraagd. Ook andere voor de inwoners van Haren belangrijke zaken, waaronder de te verwachten financiële en ruimtelijke gevolgen en gevolgen voor het voorzieningenniveau van een herindeling met Groningen en Ten Boer, werden buiten het herindelingsontwerp gehouden. Volgens de provincie dienden hierover tussen de betrokken gemeenten afspraken te worden gemaakt in een bestuursakkoord. Dit heeft tot gevolg gehad dat het recht van burgers en gemeenteraad om een zienswijze over het herindelingsontwerp kenbaar te maken op voor hen essentiële punten werd ingeperkt. Voor zover ingediende zienswijzen betrekking hadden op zaken die niet in het herindelingsontwerp stonden, hebben gedeputeerde staten deze inderdaad buiten beschouwing gelaten, zo deelde het college mee tijdens de behandeling van het ontwerp van het herindelingsadvies door provinciale staten.

⁶ COELO-rapport: *Financiële positie van Haren: reden voor herindeling?* (aug. 2016), blz. 12.

⁷ COELO-rapport: *Financiële positie van Haren: reden voor herindeling?* (aug. 2016), blz. 16.

In het herindelingsontwerp werd opgenomen dat de lichte samenvoegingsvariant zou worden toegepast, waarbij de gemeente Groningen in stand bleef. Dit heeft tot gevolg gehad dat Groningen gevrijwaard werd van financieel toezicht op basis van artikel 21 Wet arhi. Haren kwam wel onder dit toezicht te staan.

Omdat het besluit van de raad van Haren dat de gemeente niet langer mee zou werken *aan de herindelingsprocedure* ertoe kon leiden dat de belangen van de inwoners en het personeel van de gemeente niet langer voldoende behartigd zouden worden, verzochten gedeputeerde staten Marga Kool, *oud-gedeputeerde van Drenthe*, om in de rol van ‘verbindingspersoon te bevorderen dat deze belangen zouden worden ingebracht in het herindelingsproces. Met medewerking van mevrouw Kool zijn een bestuursovereenkomst van de gemeenten Groningen en Ten Boer over de uitgangspunten voor de herindeling en een convenant over de positie van het personeel van de gemeenten Groningen en Ten Boer tot stand gekomen (zie verder hoofdstuk 3). *De gemeente Haren is hierbij in haar kwaliteit van openbaar lichaam en in haar kwaliteit van werkgever geen partij geweest bij en ook niet gebonden aan deze overeenkomsten. De aanstelling van mevrouw Kool is geschied zonder instemming van de raad of het college van Haren. Er is geen wettelijke basis voor de provincie om buiten de gemeente Haren om iemand aan te stellen voor de behartiging van belangen waarvoor de gemeente dient te zorgen. Het gerechtshof te Leeuwarden heeft in een arrest van 23 mei 2017 dan ook vastgesteld dat mevrouw Kool zonder enig formeel mandaat heeft gehandeld.*

2.2.2. Terinzagelegging herindelingsontwerp

Na vaststelling is het herindelingsontwerp gezonden aan de raden van Groningen, Haren en Ten Boer met het verzoek om voor 13 december 2016 een zienswijze te geven. De colleges van burgemeester en wethouders hebben het herindelingsontwerp van 21 september tot en met 16 november 2016 voor de inwoners en overige belangstellenden ter inzage gelegd. Daarnaast is het herindelingsontwerp gestuurd naar verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de Nationaal Coördinator Groningen, de overige gemeenten in de provincie Groningen en de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo. Tot slot is het ontwerp ter kennisname gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie Drenthe en aan het dagelijks bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten.

Tot en met 16 december 2016 zijn bij de provincie ruim elfhonderd reacties en zienswijzen binnengekomen. Hiervan zijn 91 afkomstig uit de gemeente Groningen, 950 uit de gemeente Haren en 7 uit de gemeente Ten Boer. 68 reacties zijn afkomstig van inwoners en maatschappelijke organisaties uit andere gemeenten en provincies en 11 van een bestuurlijke organisatie. *Van de ontvangen reacties uit Groningen zijn er 61 (67%) positief en 30 (33%) negatief over de beoogde herindeling. Van de ontvangen reacties uit Haren zijn er 333 (35,1%) positief en 613 (64,5%) negatief. Van de ontvangen reacties uit Ten Boer zijn er 4 (57,1%) positief en 2 (28,6%) negatief.* De zienswijzen zijn, inclusief de reactie van gedeputeerde staten, opgenomen in de reactienota bij het herindelingsadvies. *De vele negatieve zienswijzen uit Haren hebben voor gedeputeerde staten en de meerderheid van provinciale staten niet geleid tot een ander oordeel over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren. Zij hebben evenmin geleid tot enige inhoudelijke bijstelling van het herindelingsadvies ten opzichte van het herindelingsontwerp, afgezien van enige verduidelijkende passages. Hiermee hebben gedeputeerde staten en provinciale staten er geen blijk van gegeven de*

vele negatieve zienswijzen zorgvuldig en zonder vooringenomenheid beoordeeld en bij hun afweging betrokken hebben, wat wel de bedoeling van artikel 8, leden 3 en 4, Wet arhi is. In § 3.1.2 wordt nader ingegaan op hoe met de zienswijzen is omgegaan.

Ten behoeve van de besluitvorming van provinciale staten over het herindelingsadvies is op 18 januari 2017 gelegenheid geboden tot inspreken. Hiervan hebben uitsluitend inwoners en politici uit Haren gebruik gemaakt. Vrijwel alle insprekers hebben gewezen op de ernstige tekortkomingen van het proces ter voorbereiding van het herindelingsadvies en op de onjuistheden en leemten in het ontwerp herindelingsadvies, waaronder de stelling dat voldaan was aan de voorwaarden voor lichte samenvoeging. Voorts heeft het Burgercomité Haren mondeling en schriftelijk de voorzitter en leden van provinciale staten erop gewezen dat het ontwerp herindelingsadvies geen juist beeld gaf van de feiten en omstandigheden, waardoor de wetgever dreigde te worden misleid. Na verwerking van de zienswijzen hebben provinciale staten op 1 februari 2017 het herindelingsadvies vastgesteld met een stemverhouding van 30 voor en 9 tegen.

Dit heeft tot gevolg dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet deugdelijk is geïnformeerd door het provinciebestuur.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader)⁸. Omdat er in Haren veel weerstand is tegen de wijze waarop het herindelingsadvies door de provincie is voorbereid en vastgesteld, wordt het handelen van de provincie, om te beginnen, procedureel getoetst (§ 3.1). Vervolgens wordt het herindelingsadvies inhoudelijk getoetst aan de volgende criteria: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid (§ 3.2.). Omdat in het herindelingsadvies wordt uitgegaan van een herindeling met toepassing van de variant van de lichte samenvoeging is tevens getoetst aan de aanvullende criteria voor de toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging (§ 3.3.).

3.1. Hoofdstuk 3. Gemeentelijke herindeling van onderop

In het Beleidskader heeft het kabinet Rutte II aangegeven hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Ook het kabinet Rutte II koos voor herindeling van onderop. Het is primair aan gemeenten zelf om via herindeling te werken aan versterking van hun bestuurskracht. Het kabinet had er daarbij oog voor dat gemeentelijke herindelingen vaak zorgvuldige trajecten zijn die niet zelden meer dan één kabinetsperiode vergen om tot een formeel herindelingsadvies aan het kabinet te komen. Een Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft de handvaten voor provincies en gemeenten om bij voorkeur van begin tot eind een goed proces te organiseren om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

In het Beleidskader hebben de provincies net iets meer discretionaire ruimte gekregen dan in het voorgaande beleidskader om, alles afwegende in het belang van het ensemble van de gemeenten, te besluiten of een herindeling nodig is ter versterking van de bestuurskracht. De verruiming zag op twee gevallen:

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 28750, nr. 53.

- 1) Kunnen ingrijpen om 'te voorkomen dat gesprekken tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst';
- 2) *Noodzaak tot 'het oplossen van naar het oordeel van de provincie urgente problemen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling'.*

Hierbij is ervan uitgegaan dat de provincies verstandig met die ruimte zullen omgaan, zich redelijk zullen opstellen en behoedzaam te werk gaan, zoals minister Plasterk bij de bespreking van het Beleidskader door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft gezegd.⁹ Omdat een provinciale herindelingsprocedure erop is gericht om tot een wet in formele zin te leiden, mag van de provincies worden verwacht dat zij bij hun handelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de bestendige staatsrechtelijke verhoudingen tussen de provincie, de gemeenten en het Rijk in acht nemen. Het is aan de wetgever om het handelen van de provincie zorgvuldig te toetsen. In elk geval in situaties waarin er veel weerstand is tegen een door een provincie voorbereid en vastgesteld herindelingsadvies. Zo'n situatie doet zich voor bij het onderhavige wetsvoorstel, voor zover het de beoogde herindeling van de gemeente Haren betreft.

Bij de raad en het college van Haren bestaat grote onvrede over de wijze waarop gedeputeerde staten met de aan hen in het Beleidskader geboden ruimte zijn omgegaan jegens Haren. Het verzoek van de gemeente Haren aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot schorsing en vernietiging van de besluiten van gedeputeerde staten van 30 maart 2016 en 28 juni 2016 was hiervan een gevolg. Het besluit van de raad van Haren van 5 september 2016 om niet langer mee te werken aan de herindelingsprocedure is eveneens hierop in belangrijke mate terug te voeren. In de zienswijze van de gemeenteraad is uitvoerig toegelicht waarom hij niet instemt met de beoogde herindeling van Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer en evenmin met de toepassing van de lichte herindelingsvariant.

Ook bij een groot deel van de bevolking heerst die grote onvrede. Dit is al begonnen met de benoeming van een waarnemend burgemeester in het voorjaar van 2013 en de wijze waarop die haar ambt meende te moeten vervullen. Dat de overtuigende uitslagen van de burgerraadpleging en de gemeenteraadsverkiezing in maart 2014 door de provincie niet zijn geaccepteerd, heeft het respect voor de provincie ernstig aangetast. De benoeming van een opvolgend waarnemend burgemeester met een zelfde taakopvatting in het voorjaar van 2015 heeft dit nog versterkt. Veel inwoners hebben het gevoel geen moment serieus te zijn genomen door hun provinciebestuur, wat zij ook geprobeerd hebben om aandacht te vragen voor hun rechten, belangen, inzichten en wensen. Het wordt de provincie erg kwalijk genomen dat zij zich heeft bediend van list en bedrog om de gemeente Haren, waarbij zich sterk betrokken voelen en waarop zij trots zijn, over te leveren aan de gemeente Groningen om die te gebruiken als 'wingewest' of melkkoe. De hoge opkomst bij de inloopmarkt op 30 augustus 2016 en de vele negatieve zienswijzen zijn duidelijke signalen van die onvrede. Ook de gang naar de rechter die door de Stichting Burgercomité Haren en 25 inwoners in het najaar van 2016 is gezet in de hoop dat de burgerrechter de provincie zou corrigeren, komt voort uit boosheid over het in hun ogen onbehoorlijke en zelfs onrechtmatige handelen van gedeputeerde staten.

Aangezien het gerechtshof te Leeuwarden in zijn arrest van 23 mei 2017 het oordeel van de Hoge Raad heeft gevolgd dat in een herindelingsprocedure er geen rol is voor een burgerlijke rechter of een bestuursrechter, is het aan de wetgever om de zorgvuldigheid, behoorlijkheid en rechtmatigheid van

⁹ Kamerstuk 28 750, nr. 55, blz. 14-15.

het handelen van de provincie te onderzoeken en hierover een onpartijdig en niet vooringenomen oordeel te vellen. Hiermee wordt niet alleen de rechtsbescherming van de gemeente Haren en haar inwoners gediend, maar ook het vertrouwen in onze democratische rechtsstaat.

3.1.1. Rolverdeling gemeenten-provincies

In het Beleidskader wordt aangegeven dat, waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, voorop dient 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. Dit hebben gedeputeerde staten in hun besluit van 1 september 2015 en hun brief van 3 december 2015 aan de raad van Haren uitdrukkelijk bevestigd. Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie optrekken in partnerschap, vanuit onderscheidenlijke verantwoordelijkheden in het belang van het lokaal bestuur. Provincies spelen daarbij vanuit hun algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur vaak een modererende rol in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten en kunnen deze ook in regionaal verband bezien.

In het Beleidskader wordt een voorkeur uitgesproken voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht. Wel wilde 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 arhi-procedure starten.

Gedeputeerde staten hebben met hun besluit van 30 maart 2016 zelf een arhi-procedure gestart, hoewel zich geen van beide in het Beleidskader genoemde gevallen voordeed bij de gemeente Haren en die ook niet in het besluit of de begeleidende brief als reden zijn aangevoerd. Uit de door gedeputeerde staten gegeven onderbouwing van hun besluit blijkt dat zij artikel 8 Wet arhi hebben toegepast om, in het belang van de inwoners van Haren, de gemeente Haren in de gelegenheid te stellen tot het maken van een weloverwogen keuze tussen zelfstandig blijven of herindelen met Groningen en Ten Boer. Dit is niet een doel waarvoor in het Beleidskader aan de provincies de discretionaire ruimte is geboden. Dit nog afgezien van het feit dat gedeputeerde staten in hun besluit van 1 september 2015 hadden verklaard niet eigenstandig een herindeling op te zullen leggen, als daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten, en zij dit in een brief van 3 december 2015 aan de raad van Haren nog eens hadden bevestigd. Dat gedeputeerde staten artikel 8 Wet arhi hebben ingezet, is temeer opmerkelijk omdat het college van Haren, met instemming van de raadscommissie, had besloten om de bij de bestuurskrachtanalyse door B&A geconstateerde tekortkomingen voor behoud van zelfstandigheid zelf te gaan oplossen overeenkomstig het door de onderzoekers van B&A gegeven advies. Voor de keuze om een verbeterplan te maken bood zowel het Beleidskader als het genoemde besluit van 1 september 2015 de ruimte. Achteraf kan worden vastgesteld dat de gemeente met haar verbeterplan Beterr Haren passende oplossingen voor haar tekortkomingen heeft gevonden, zoals ook het COELO ten aanzien van de belangrijkste tekortkoming – de financiële zwakte – heeft geoordeeld, en de provincie niet deugdelijk heeft aangetoond dat het verbeterplan tekortschiet.

Derhalve kan de conclusie niet anders zijn dan dat gedeputeerde staten artikel 8 Wet arhi niet hadden mogen toepassen om de gemeente Haren en daarmee ook de gemeenten Groningen en Ten Boer te

dwingen tot open overleg en vervolgens tot het gezamenlijk voorbereiden van een herindelingsontwerp, beide onder leiding van de provincie. Zij hadden Haren de gelegenheid behoren te geven om zelf haar tekortkomingen voor behoud van zelfstandigheid op te lossen met behulp van een verbeterplan op basis van het advies van B&A. Dat dit niet is gebeurd, klemt temeer omdat gedeputeerde staten de zorgvuldig en weloverwogen tot stand gekomen keuze van de raad van Haren van 15 juni 2016 voor zelfstandig blijven door uitvoering van Beterr Haren, zonder een deugdelijke motivering op 28 juni 2016 terzijde hebben geschoven. De inmiddels bereikte resultaten van het ombuigingsbeleid bevestigen het oordeel van het COELO dat met voldoende politieke wil Haren zelf zijn financiële probleem kan oplossen. Van de door de provincie voorziene ingrijpende nadelige gevolgen voor de inwoners, voorzieningen en ambtelijke organisatie is geen sprake.

3.1.2. Was de provincie bevoegd om artikel 8 Wet arhi toe te passen bij de gemeente Haren?

De regering is tot de conclusie gekomen dat gedeputeerde staten geen gebruik mochten maken van hun bevoegdheid om de gemeente Haren te dwingen tot herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Met hun besluit van 1 september 2015 hebben zij vrijwillig zelf het recht ontzegd om artikel 8 Wet arhi toe te passen ten opzichte van alle gemeenten in Groningen. Derhalve ook de gemeente Haren. Dat besluit is sindsdien niet herroepen en derhalve nog steeds van kracht. Derhalve mochten het gemeentebestuur en de bevolking van Haren hieraan de verwachting ontnemen dat aan hun gemeente geen herindeling zou worden opgelegd, omdat voor herindeling met Groningen en Ten Boer geen draagvlak was. Dat was de provincie bekend.

Hierbij komt dat zich bij de gemeente Haren in het voorjaar van 2016 en evenmin later zich een situatie voordoet, waarop § 3 van het Beleidskader ziet. Het B&A-rapport was hierover duidelijk: Haren kon de geconstateerde tekortkomingen zelf oplossen. In augustus 2016 kwam het COELO tot dezelfde conclusie voor het geconstateerde financiële probleem van Haren. Een noodzaak om een impasse te doorbreken omdat jarenlange herindelingsgesprekken zonder resultaat bleven, was er evenmin. Deze argumenten zijn in de besluiten van 30 maart 2016 en 28 juni 2016 trouwens ook niet aangevoerd.

Derhalve had de provincie de gemeente Haren, in lijn met haar eigen beleid, de gelegenheid moeten geven om zelf haar tekortkomingen ongedaan te maken, omdat de gemeente zich hiertoe bereid had verklaard en met het verbeterplan Beterr Haren ook heeft getoond hieraan ook uitvoering te geven en nog steeds met succes geeft.

Dit oordeel brengt mee dat, met terugwerkende kracht, de gehele herindelingsprocedure met betrekking tot Haren als niet rechtmatig moet worden beschouwd.

3.1.3. Zorgvuldigheid van proces: toetsing aan bestendige staatsrechtelijke verhoudingen en algemene beginselen van bestuur

In haar kennelijke streven om koste wat het kost te bereiken dat Haren wordt samengevoegd met Groningen en Ten Boer heeft de provincie de grenzen van het betamelijke verre overschreden. Het heeft de provincie ontbroken aan respect voor de volksvertegenwoordiging en het college van Haren en aan de bereidheid om te luisteren naar wat vanuit de gemeenteraad en de bevolking naar voren

werd gebracht. Evenmin wilde de provincie inzien dat de feiten anders waren dan gedeputeerde staten beweerden. De gemeente Haren verkeerde niet op het randje van faillissement; de gemeente Haren was prima in staat haar wettelijke taken uit te voeren; de ombuigingsmaatregelen leidden niet tot ingrijpende gevolgen voor de inwoners en evenmin tot aantasting van het voorzieningsniveau; er was in Haren geen sprake van dorpspolitiek zoals in de jaren zestig van de vorige eeuw. Met haar rolopvatting en bestuursstijl hebben gedeputeerde staten de bestendige staatsrechtelijke verhoudingen tussen provincie en gemeente, met inbegrip van het Europees handvest inzake lokale autonomie, volledig miskend.

Alleen zo kan worden verklaard hoe het heeft kunnen gebeuren dat gedeputeerde staten de uitspraken van twee leden van het college van Haren tijdens een overleg in het kader van de voorbereiding van het herindelingsontwerp op 19 juli 2017, kennelijk in reactie op een vraag van de voorzitter, hebben aangemerkt als instemming van het college van Haren met toepassing van de lichte samenvoegingsvariant. Dit terwijl het onderwerp lichte samenvoeging niet was geagendeerd voor dit overleg, omdat de discussie hierover in het verslag is weergegeven bij agendapunt 6. 'Wat verder ter tafel komt'. Uit dat verslag blijkt bovendien dat de discussie is gestart naar aanleiding van een vraag van één van de aanwezige leden van het college van Haren over de brief van minister Plasterk ter aanvulling van het Beleidskader (30 juni 2015) inzake lichte samenvoeging en de twee voorwaarden die de minister hierin heeft gesteld. Met daarbij de in het verslag aan een lid van het college van Haren toegeschreven constatering dat op een bepaald moment de drie gemeenteraden moeten instemmen met de toepassing van de lichte samenvoeging. Niet alleen de setting waarin en hoe het onderwerp ter sprake kwam, is door gedeputeerde staten onjuist weergegeven. Zij wisten, althans hadden behoren te weten dat niet van een collegestandpunt kan worden gesproken, indien het niet berust op een besluit dat is genomen in een collegevergadering volgens de hiervoor geldende bepalingen van de Gemeentewet. Dat het college van Haren hierover nooit een besluit heeft genomen, was gedeputeerde staten en ook provinciale staten bekend.

Bij haar besluitvorming heeft de provincie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onvoldoende in acht genomen. Zo heeft de provincie het vertrouwensbeginsel veelvuldig geschonden. Zowel vóór als na de Statenverkiezingen van 2015. Nadat in januari 2014 de gedeputeerde voor herindeling aan de gemeente Haren, in afwijking van Grenzeloos Gunnen en de Visie bestuurlijke organisatie Groningen, een opening had geboden om een samengaan met de gemeente Tynaarlo te verkennen, gaf enige tijd later de Groningse commissaris van de Koning aan het gemeentebestuur van Tynaarlo te kennen dat van een fusie met Haren geen sprake kon zijn. Nadat de raad van Haren in januari 2015 had besloten om een fusie met Tynaarlo te willen verkennen, heeft de provincie de gesprekken met Tynaarlo niet merkbaar gefaciliteerd, hoewel de provincie zo iets wel tot haar taak had gerekend. De in 2015 in de provincie aangetreden coalitie sloot een akkoord onder de veel belovende titel 'Vol vertrouwen. Wie geen vertrouwen in anderen stelt, zal ook nimmer het vertrouwen van anderen winnen.' Van de in dit collegeakkoord toegezegde bestuursstijl (o.a. luisteren naar mensen, geen regie van bovenaf, niet dwingen) hebben de gemeente Haren en haar inwoners niets gemerkt. Integendeel, gedeputeerde staten hebben zich nog veel dwingender opgesteld dan het vorige college, waarvan de nieuwe coalitie afstand had genomen. Gedeputeerde staten, die op 1 september 2015 hadden besloten, in lijn met het collegeakkoord, dat zij geen herindeling zouden opleggen tegen de wil van een gemeente en gemeenten de kans zouden bieden zelf oplossingen te vinden voor hun tekortkomingen, bleken dit negen maanden volledig te zijn vergeten. Ook de in maart 2016 gemaakte afspraak met het college van Haren dat het aan de gemeente was om op basis

van een vergelijking van de uitkomsten van beide verkenningen (twee sporenaanpak) af te wegen waarmee haar inwoners het meest gediend waren: met zelfstandigheid of herindeling?, waren gedeputeerde staten binnen drie maanden vergeten.

Evenmin kan van de provincie worden gezegd dat zij zich onpartijdig heeft gedragen. Het belang van de gemeente Haren werd stelselmatig ondergeschikt gemaakt aan dat van de gemeenten Groningen en Ten Boer. Het verschil in aandacht voor de financiële positie van Haren en die van Groningen is typerend voor de vooringenomenheid van de provincie. Vijf rapporten met min of meer dezelfde strekking meende de provincie nodig te hebben om iedereen ervan te kunnen overtuigen dat de financiën van Haren zorgelijk waren. Over de financiële positie van Groningen is geen enkel rapport gemaakt en werd desondanks gesteld dat het financiële beleid robuust was, hoewel in 2013 al was vastgesteld dat de gemeente Groningen tegen haar financiële grenzen aanliep.¹⁰

De omstandigheid dat de raden van Groningen en Ten Boer op 22 juni en 30 november 2016 unaniem hebben aangegeven dat deelname van Haren aan hun herindeling niet nodig is en dat zij hiervan geen hinder wilden ondervinden, was voor de provincie geen reden om haar houding ten opzichte van Haren te wijzigen. Door in 2013 en 2015 een waarnemend burgemeester in Haren te benoemen die zich niet wilde, respectievelijk wil inzetten voor een bestuurlijke toekomst zoals de meerderheid van de bevolking en de raad die zich wenst, heeft de provincie zich niet zo open en eerlijk gedragen als het fair play-beginsel vereist.

Bij de cruciale besluiten van gedeputeerde staten van 30 maart 2016, 28 juni 2016, 13 september 2016 en 1 februari 2017 is geen sprake geweest van een zorgvuldige voorbereiding, zorgvuldige belangenafweging en deugdelijke motivering. De relevante feiten en de rechten en belangen van de gemeente Haren en de burgers van Haren zijn niet, dan wel niet objectief in beeld gebracht en daardoor evenmin de gevolgen van een herindeling met Groningen en Ten Boer voor die rechten en belangen. In veel van de negatieve zienswijzen was hierop wel aangedrongen. Gedeputeerde staten en provinciale staten hebben er geen blijk van gegeven dat zij bij de voorbereiding en vaststelling van het herindelingsadvies de negatieve zienswijzen vanuit Haren zorgvuldig en zonder vooringenomenheid hebben beoordeeld en bij de afweging hebben betrokken, zoals van hen op grond van de Wet arhi en de Algemene wet bestuursrecht had mogen worden verwacht. Hiermee is de provincie zich bovendien niet gehouden aan haar woorden tijdens de mondelinge behandeling door de voorzieningenrechter in Groningen van de rechtszaak van het Burgercomité c.s. tegen de provincie. Desgevraagd heeft de provincie toen verzekerd dat de zienswijzen zorgvuldig en zonder vooringenomenheid zouden worden beoordeeld. Voor mogelijke nadelen van een herindeling van Haren met Groningen, ook voor de stad Groningen en de Regio Groningen-Assen, heeft de Provincie nooit oog, laat staan aandacht gehad. Van geen van de genoemde besluiten kan worden gezegd dat de burgers en de gemeente goed zijn behandeld.

Ook het evenredigheidsbeginsel is onvoldoende in acht genomen. De belangen van de gemeente Haren en haar inwoners en ondernemers hebben geen gewicht in de schaal gelegd. Dat deze belangen geen bagatel zijn, blijkt alleen al uit het feit dat Haren al jaren in de top drie van de beste woongemeenten van Nederland staat.¹¹ De provincie heeft op geen enkele manier aannemelijk gemaakt, laat staan aangetoond dat de aangevoerde tekortkomingen – in hoofdzaak een te geringe algemene reserve en te hoge schuldenlast – van de gemeente Haren van dien aard en omvang zijn

¹⁰ Grenzeloos Gunnen (febr. 2013), blz. 73.

¹¹ Jaarlijkse onderzoeken van Elsevier Weekblad.

dat zij uitsluitend kunnen worden opgelost door wat door Haren wordt ervaren als een annexatie door Groningen; er is immers sprake van een grote ongelijkwaardigheid.¹² De provincie heeft ook niet aannemelijk gemaakt, laat staan aangetoond dat de gekozen oplossing rechtvaardigt dat de burgers van Haren hun zeggenschap over het bestuur van hun gemeente, hun leefomgeving, woonklimaat en voorzieningenniveau de facto verliezen en in de toekomst (blijvend) hogere lasten moeten betalen. Evenmin heeft zij aannemelijk gemaakt, laat staan aangetoond dat de gemeente Groningen, de inwoners van Groningen en Ten Boer en de Regio Groningen-Assen zodanige voordelen hebben van samenvoeging van Haren bij Groningen dat die opwegen tegen deze concrete nadelige gevolgen voor de burgers van Haren. Dit terwijl uitvoering van het verbeterplan Beterr Haren reëel uitzicht biedt op het ongedaan maken van de tekortkomingen, zonder dat de huidige en toekomstige burgers van Haren hiervoor een zo hoge prijs, met een permanent karakter, hoeven te betalen.¹³ Voor de mogelijkheid dat Haren zijn tekortkomingen mede oplost door samenwerking en, op termijn, mogelijk samengaat met Tynaarlo, waarbij weinig nadelige gevolgen voor de burgers van Haren te verwachten zijn en de Regio Groningen-Assen is gebaat, heeft de Provincie nooit serieus belangstelling getoond, laat staan die bevordert. Integendeel, het besluit van 30 maart 2016 tot toepassing van artikel 8 Wet arhi was een reactie op de wens van de raadscommissie van Haren om meer samenwerking met Tynaarlo te zoeken.

Doordat de Provincie vanaf het begin heeft aangestuurd op een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer, waarvan de te voorziene nadelige gevolgen voor de burgers van Haren niet in een redelijke verhouding staan tot het hiermee beoogde doel, en zij de facto geen tijd en ruimte, laat staan steun heeft geboden voor die andere mogelijke oplossingen waarvan de gevolgen voor de burgers van Haren wel in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel, heeft zij het evenredigheidsbeginsel ook geschonden.

In § 2.1. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde staat de volgende passage:

“In het collegeakkoord 2015–2019 van de provincie Groningen is sprake van wijziging van het beleid op het gebied van provinciale sturing bij gemeentelijke herindelingen. Waar het vorig college koos voor sterke provinciale sturing, hanteert de provincie nu het uitgangspunt dat gemeenten in eerste instantie zelf aan zet zijn. In beginsel laat de provincie het nu aan de gemeenten om keuzen te maken waar het de bestuurlijke toekomst en voorstellen voor gemeentelijke herindeling betreft. Deze rolopvatting komt overeen met de uitgangspunten van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.¹⁴ In het verlengde van deze provinciale rolopvatting gaven gedeputeerde staten op 1 september 2015 gevolg aan het verzoek van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot beëindiging van het open overleg. Dit betekende dat de gemeenten het proces dat in september 2014 werd afgebroken, weer op konden pakken.”¹⁵

Dit is na 14 december 2015 niet de rolopvatting geweest van de provincie ten aanzien van de gemeente Haren. Zij heeft het niet aan de gemeente Haren gelaten om keuzen te maken waar het de bestuurlijke toekomst en voorstellen voor gemeentelijke herindeling betreft. En zij heeft wel eigenstandig een herindeling aan Haren opgelegd, tegen de wil van deze gemeente. Door niet

¹² Bij een samengaan van twee ongelijkwaardige bedrijven wordt gesproken van een overname.

¹³ Na een succesvolle uitvoering van *Beterr Haren* in 2023 zouden één of meer belastingen verlaagd kunnen worden.

¹⁴ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34593, nr. 3.

deugdelijk te motiveren waarom zij ten aanzien van Haren anders heeft gehandeld dan ten aanzien van de gemeenten Bellingwolde en Vlagtwedde, waarbij zij zich wel heeft gehouden aan het collegeakkoord en het hierop gevolgde besluit van GS d.d. 1 september 2015, heeft de provincie het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden. Dit verschil in behandeling is temeer opmerkelijk omdat de grensgemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde (samen ca. 25.000 inwoners) zijn gelegen in een krimpgebied met structurele sociaaleconomische problemen en vergrijzing, terwijl de 'grensgemeente' Haren (bijna 20.000 inw.) in een gebied met economische groei, geen complexe maatschappelijke opgaven heeft en behoort tot de regio Groningen-Assen (motor van het Noorden). Na de interventie bij Haren heeft de provincie zich tot nu toe consequent gehouden aan het collegeakkoord en het GS-besluit van 1 september 2015, hoewel al geruime tijd onzeker is of de door de Provincie gewenste herindeling van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum en die van Pekela, Stadskanaal en Veendam van onderop kunnen worden bereikt. Dit maakt de uitzonderingsbehandeling van de gemeente Haren nog opvallender en discutabeler.

Dit alles overziende kan van de provincie Groningen niet worden gezegd dat haar optreden betreffende de beoogde samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer verstandig, redelijk en behoedzaam is geweest.

3.2. Hoofdstuk 4: Criteria toetsing herindelingsvoorstellen

3.2.1. Draagvlak

3.2.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak (was: 3.1.1.)

Uit de besluitvorming in de fase van het open overleg blijkt dat de voorgestelde herindeling breed bestuurlijk draagvlak heeft bij de raden van Groningen (36 voor, 1 tegen) en Ten Boer (unaniem voor). De beide raden hebben op 22 juni 2016 de conclusie van de *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer* onderschreven dat een gemeente bestaande uit het gebied van Groningen, Haren en Ten Boer een krachtige bestuurlijke eenheid oplevert. *Hierbij past wel de kanttekening dat beide raden aan een herindeling van deze drie gemeenten enkele voorwaarden hebben gesteld (zie § 2.1.4.)*

De gemeenteraden van Groningen en Ten Boer hebben hun opvattingen tevens uitgedrukt in hun zienswijzen op het herindelingsontwerp. In een gelijklopende, door beide raden op 30 november 2016 unaniem onderschreven *amendement op de zienswijzen*, hebben zij te kennen gegeven dat de gemeenten Groningen en Ten Boer geen hinder mogen ondervinden van de door de provincie gewenste toetreding van de gemeente Haren aan het herindelingsproces.

De raad van Haren heeft daarentegen op 15 juni 2016, 'mede gelet op de verwijzing door gedeputeerde staten in de brief van 30 maart 2016 naar het verzoek in de brief van 15 maart 2016 om een vergelijking tussen een zelfstandige voortzetting van Haren en een samenvoeging met Groningen en Ten Boer in het licht van het belang van de inwoners van Haren', na zorgvuldige afweging besloten zijn besluit van 14 december 2015 tot voortzetting van de zelfstandigheid te bevestigen (10 stemmen voor, 7 tegen). Ook in de zienswijze op het herindelingsontwerp van 28 november 2016 spreekt de raad zich uit tegen de door de provincie beoogde herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer. *Het ontbreken van maatschappelijk en lokaal bestuurlijk draagvlak, het*

ontbreken van de noodzaak tot herindeling en de strijdigheid van het artikel 8 Wet arhi-besluit van gedeputeerde staten met hun eigen besluit dat geen herindeling wordt opgelegd, worden onder meer als argumenten aangevoerd. Daarnaast hebben raadsfracties van zowel de coalitie als de oppositie eigen zienswijzen ingediend, waarbij de zienswijze van de coalitiefracties negatief is en de zienswijze van de fracties uit de oppositie positief is.

3.2.1.2. Maatschappelijk draagvlak (was: 3.1.2.)

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Na het verschijnen van het advies *Grenzeloos Gunnen (zie § 2.1.)* heeft de gemeente Ten Boer op verschillende wijzen en momenten haar inwoners en maatschappelijke organisaties geïnformeerd en geraadpleegd over de oriëntatie van de gemeente op haar bestuurlijke toekomst. *Het gemeentebestuur van Haren heeft dit pas gedaan nadat de raad op 25/26 november 2013 een voorlopig besluit had genomen tot samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer en de raad vervolgens had besloten om dit voorlopige besluit te onderwerpen aan een raadplegend referendum op 19 maart 2014. Bij die burgerraadpleging heeft 74,1% van de opgekomen kiezers (opkomstpercentage: 74,5%) dat voorlopig besluit afgewezen. Bij de gelijktijdig gehouden gemeenteraadsverkiezing verloren de partijen die het voorlopige besluit hadden gesteund, de meerderheid in de raad. De partij die een herindeling met Tynaarlo voorstond (D66), werd met 5 zetels de grootste. De partijen die behoud van zelfstandigheid voorstonden (CDA en GezondVerstandHaren) behaalden samen ook 5 zetels.* Het gemeentebestuur van Groningen heeft na het verschijnen van het advies eerst de besluitvorming in de omliggende gemeenten afgewacht. In deze fase heeft de gemeente nog geen gerichte activiteiten ondernomen om het maatschappelijk draagvlak voor een eventuele herindeling vast te stellen. *Ook nadien is vanuit de gemeente Groningen geen gerichte informatie verstrekt over de door de provincie beoogde samenvoeging van Haren en Ten Boer bij Groningen.*

Vanaf het moment dat de contouren van de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer zichtbaar werden, is *door de provincie gedurende de zomervakantie een beperkt traject van informatievoorziening en inspraak gestart. Op 13 juli 2016 heeft de provincie in samenwerking met de drie gemeenten een informatieavond gehouden in het provinciehuis te Groningen. Deze informatieavond was met name gericht op informatieverstrekking over het provinciale initiatief tot herindeling en de te volgen procedure. Deze bijeenkomst werd bezocht door 90 belangstellenden, waarvan ruim driekwart afkomstig uit de gemeente Haren. Eind augustus 2016 zijn er inloopmarkten georganiseerd in Groningen, Haren en Ten Boer, waarin de aanwezigen in de gelegenheid werden gesteld om aandachtspunten, wensen en zorgen in te brengen over het concept-herindelingsontwerp en om in gesprek te gaan met bestuurders van de gemeenten en provincie. De bijeenkomst in Groningen werd door acht inwoners bezocht, in Ten Boer waren er dertig bezoekers en in Haren waren er ongeveer 325 belangstellenden, waarvan een meerderheid tegen de herindeling was. Veel inwoners uit Haren hebben deze bijeenkomst als een grote teleurstelling ervaren. Met de inbreng van deze inloopmarkten heeft de provincie niets gedaan.*

Bij de vaststelling van het herindelingsontwerp op 13 september 2016 is een website gelanceerd met een toelichting op het herindelingsproces, nieuws en relevante documenten.¹⁶ Begin oktober 2016 is (maatschappelijke) organisaties uit de drie gemeenten de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan over de herindeling en wat daarbij voor de organisaties belangrijk is. De bijeenkomst, georganiseerd door de provincie, werd bezocht door veertien personen, afkomstig van twaalf organisaties. Tijdens de zienswijzenperiode hebben Groningen en Ten Boer bijeenkomsten georganiseerd over het herindelingsontwerp. De bijeenkomst in Groningen werd door twee personen bezocht. In Ten Boer werd de bijeenkomst gecombineerd met de actualisatie van de zes dorpsvisies.¹⁷ Naar deze bijeenkomst kwamen 43 geïnteresseerden.

Omdat het college van Haren geen medewerking meer verleende aan de herindelingsprocedure (zie § 2.2) heeft de provincie op 27 oktober een bijeenkomst voor de inwoners van Haren georganiseerd. Om zoveel mogelijk bewoners in de gelegenheid te stellen een bijeenkomst bij te wonen zijn in Haren drie deelbijeenkomsten gehouden op verschillende tijdstippen. In totaal hebben 150 belangstellenden de deelbijeenkomsten bijgewoond, van wie er twintig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om mondeling een zienswijze in te dienen.

Alle bijeenkomsten zijn onder de aandacht gebracht in onder meer een gezamenlijke advertentie in het Dagblad van het Noorden, een persbericht en via de website en sociale media. Voor de bijeenkomsten in Haren is daarnaast een advertentie geplaatst in het huis-aan-huisblad en hebben de inwoners een uitnodigingsbrief ontvangen. Ook is op 18 september 2016 onder alle inwoners van de gemeenten een herindelingskrant verspreid.

Het herindelingsontwerp is door de drie betrokken colleges van 21 september tot en met 16 november 2016 ter inzage gelegd. Er waren verschillende mogelijkheden om een zienswijze in te dienen, waaronder via een online formulier, per brief en mondeling tijdens de bijeenkomsten in de drie gemeenten. In totaal zijn er 1.100 zienswijzen ontvangen van inwoners en 21 van (maatschappelijke) organisaties. Van deze zienswijzen zijn er 950 afkomstig uit Haren, 91 uit Groningen en 7 uit Ten Boer. 68 zienswijzen waren afkomstig van inwoners en organisaties uit andere gemeenten. De zienswijzen uit Haren zijn voornamelijk negatief (64,5%) en die uit Groningen en Ten Boer vooral positief (67,0% resp. 57,1%). Van de 68 zienswijzen uit andere gemeenten was 58,8% positief.

Uit de opkomstcijfers en de inbreng tijdens de bijeenkomsten komt naar voren dat de herindeling in de gemeente Groningen *niet leeft onder de inwoners*. Voor de inwoners van Ten Boer en Haren ligt dit anders en dit vertaalt zich naar de opkomstcijfers en de vragen en opmerkingen. Uit de bijeenkomsten kan geconcludeerd worden dat de inwoners van Ten Boer *in het algemeen positief zijn over de herindeling*. Hierbij moet worden bedacht dat Groningen al jaren de meeste ambtelijke werkzaamheden voor de gemeente Ten Boer verricht. Bij de inwoners van Haren ligt dit heel anders. De meesten van hen nemen het de provincie erg kwalijk dat zij de uitslagen van de burgerraadpleging en de raadsverkiezingen in Haren totaal heeft genegeerd en de inwoners en hun volksvertegenwoordiging geen moment serieus heeft genomen tijdens het herindelingsproces. Ook de

¹⁶ Zie www.herindelingghtb.nl.

¹⁷ Zie www.tenboer.nl/leefbaarheid.

negatieve beeldvorming van Haren door gedeputeerde staten wordt de provincie zwaar aangerekend. Velen hebben het gevoel er door de provincie 'ingeluisd' te zijn. De wrok en weerstand zitten heel diep. Zij begrijpen totaal niet waaraan zij het hebben verdiend om zo te worden behandeld en, als het de provincie ligt, elke zeggenschap over hun lokaal bestuur en woonomgeving te verliezen.

De hoeveelheid en de inhoud van de zienswijzen tonen een grote betrokkenheid in met name Haren bij het voorstel. Het betreft hier een provinciaal initiatief en dit komt terug in een belangrijk deel van de reacties, zowel tijdens de bijeenkomsten als in de zienswijzen, met afkomstig van de inwoners van Haren. Deze inwoners uiten kritiek op het feit dat de provincie het initiatief heeft genomen, terwijl zij had besloten geen herindeling op te leggen en plaatsen vraagtekens bij de rechtmatigheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid van de voorbereiding van het herindelingsadvies. *Ook hebben zij veel inhoudelijke bezwaren tegen het herindelingsontwerp, vooral omdat hieruit op geen enkele manier is aangetoond waarom die herindeling nodig is en in het belang van de inwoners van Haren zou zijn. Over het ontbreken van enig onderzoek naar wat de beoogde herindeling zal meebrengen voor de inwoners, ondernemers, de voorzieningen, het lastenniveau, de kleinschaligheid en groene karakter van de dorpen, het waardevolle landschap van Haren en de 'groene long' tussen Groningen en Assen. Dat de provincie de mogelijkheid van een samengaan met Tynaarlo niet heeft onderzocht, wordt haar ook kwalijk genomen.*

Dat voor de inwoners en ondernemers belangrijke thema's en aandachtspunten bij de vorming van de nieuwe gemeente, zoals de nabijheid van het bestuur, de dienst- en zorgverlening, de voorzieningen, *lokale lasten*, de ruimtelijke *ordering* en de zorg voor het groene karakter van de dorpen en het waardevolle landschap buiten het herindelingsontwerp zijn gehouden, wordt in zienswijzen ook als bezwaar aangevoerd. Dit wordt ervaren als een ingrijpende beperking van hun wettelijk recht tot het indienen van een zienswijze.

De niet in het herindelingsontwerp opgenomen thema's en aandachtspunten hebben een plaats gekregen in de bestuursovereenkomst tussen Groningen en Ten Boer, waarbij volgens de provincie de verbindingspersoon Marga Kool de belangen van Haren diende te vertegenwoordigen (zie §2.2.1.). Maar ontbreken van een formeel mandaat en kennis van wat er onder de bevolking leefde, wat zij hiertoe niet in staat. Deze bestuursovereenkomst bevat inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten voor de verdere voorbereiding van de herindeling en concrete maatregelen in reactie op de geuite zorgen. De provincie Groningen heeft de raad van Haren gevraagd goedkeuring te verlenen aan de bestuursovereenkomst. De raad achtte de bestuursovereenkomst echter niet verenigbaar met zijn voorkeur voor het behoud van zelfstandigheid van Haren.

3.2.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak (was: 3.1.3.)

Omdat een herindeling invloed heeft op de regionale verhoudingen en op de aanpak van de opgaven die regionaal spelen, is naast bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak ook het regionaal draagvlak van belang. *Bij deze herindeling gaat het om de Regio Groningen-Assen. Ten Boer maakt met Groningen deel uit het noordelijke deel, Haren maakt met Groningen deel uit van het zuidelijke deel, dat grotendeels de Kop van Drenthe omvat. De beoogde herindeling van Groningen en Ten Boer kan rekenen op een breed bestuurlijk draagvlak binnen de provincie Groningen. Dit blijkt onder meer uit de overwegend positieve zienswijzen van buurgemeenten op het herindelingsontwerp. Alleen de gemeente Pekela heeft vanwege het feit dat de herindeling niet van onderop komt, een kritische*

zienswijze gegeven. De overige gemeenten die gereageerd hebben, zijn van oordeel dat de herindeling past in de regionale context en dat de beoogde gemeente weliswaar een belangrijke centrumfunctie zal hebben, maar tegelijkertijd een samenstel van stedelijk en landelijk gebied zal zijn, waardoor meer dan alleen de grote stad zal worden vertegenwoordigd.

In hoeverre de herindeling van Groningen en Haren kan rekenen op een regionaal bestuurlijk draagvlak is niet duidelijk, omdat de gemeente Tynaarlo en andere Drentse gemeenten zich niet zo duidelijk hebben uitgesproken. In dit verband moet worden bedacht dat de gemeente Haren om meerdere redenen een 'buitenbeentje' binnen de provincie Groningen is, zoals in het onderzoek van BMC (2008) al werd vastgesteld (zie § 2.1.3.). In de Regiovisie Groningen-Assen 2030 is bewust gekozen voor een scheiding tussen het stedelijke en het landelijke gebied ('mal/contramal'), om de kwaliteiten van het landelijke gebied, met name de 'groene long' tussen Groningen en Assen te behouden en versterken. De 'groene-long-gemeenten' Haren en Tynaarlo hebben hierbij een belangrijke taak, evenals de gemeente Aa en Hunze. In het herindelingsadvies wordt hieraan in het geheel geen aandacht gegeven.

3.2.2. Interne samenhang (was: 3.2.)

Anders dan de provincie het in het herindelingsadvies (blz. 42) doet voorkomen, is er geen sprake van (voor herindeling noodzakelijke vormen van) interne samenhang tussen Haren en Groningen, evenmin trouwens tussen Haren en Ten Boer.¹⁸ Het karakter van het stedelijke Groningen en dat van het landelijke Haren zijn totaal verschillend. Ook tussen de bevolking van de gemeente Groningen, waaronder een grote studentenpopulatie, en die van de vier dorpen van het landelijke Haren zijn er grote verschillen in sociaal, cultureel en politiek opzicht en qua mentaliteit en bevolkingsopbouw. Dit betekent dat de (beleids)agenda van de stad Groningen en die van Haren wezenlijk verschillend zijn en behoren te zijn. Waar individualisering en anonimiteit kenmerkend zijn voor het leven in de stad, zijn voor de vier dorpen van Haren het gemeenschapsgevoel, kennen en gekend worden, korte lijnen en de menselijke maat nog steeds kenmerkend. De meeste inwoners van de gemeente Haren hechten hieraan en willen dat dit zo blijft.

Dat Haren met Groningen en Ten Boer geen gemeenschappelijke geschiedenis, landschappelijke kenmerken, identiteit en cultuur heeft, is voor de provincie opvallend genoeg geen reden om te concluderen dat belangrijke voorwaarden voor interne samenhang ontbreken. Bij de beoogde herindeling van Bellingwedde en Vlagtwedde waren volgens de provincie deze factoren van groot belang voor interne samenhang. De omstandigheid dat veel inwoners van Haren in Groningen werken en daar gebruik maken van culturele en recreatieve voorzieningen, zegt niets over interne samenhang. Van oudsher heeft de stad een centrumfunctie voor de Ommelanden, dus voor inwoners van (vrijwel) alle gemeenten in de provincie Groningen.

Voor een dorps- en kernenbeleid dat de eigenheid van de dorpsgemeenschappen van Haren en hun omgeving en de kwaliteit van het voorzieningenniveau en het woonklimaat van Haren duurzaam kan waarborgen, ontbreken de voorwaarden. Zoals alle grotere steden laten zien, zal ook bij een vergroot Groningen de stedelijke problematiek, die groot is, bepalend blijven voor de politieke agenda en besluitvorming. Van een gelijkwaardigheid tussen de stedelijke kern en de landelijke kernen/dorpen zal nooit sprake kunnen zijn. De betrokkenheid van de inwoners van de vier dorpen van Haren bij hun

¹⁸ Hierbij moet worden gedacht aan factoren als gemeenschappelijke geschiedenis, overeenkomende landschappelijke kenmerken, identiteit, cultuur, bevolkingssamenstelling en maatschappelijke opgaven. Gerichtheid op een centrumplaats is nodale oriëntatie, geen interne samenhang.

gemeente, die nu groot is, zal bij een eventuele herindeling met Groningen zonder twijfel afnemen. Dat de gemeente Groningen de afgelopen jaren interesse noch begrip heeft getoond voor datgene waaraan de inwoners van Haren zijn gehecht en wat zij willen behouden en voor de redenen waarom zij niet bij de stad willen, heeft de kans op succes van eventuele inspanningen van het gemeentebestuur van Groningen om de betrokkenheid van de inwoners bij het gemeentelijk beleid te bevorderen, niet bevorderd. Een eventuele Groningse wethouder met een aantal ambtenaren voor 'de wijk Haren' zal hierin geen verandering kunnen brengen. Het is ondoelmatig om de goed werkende wisselwerking tussen de gemeenschappen van de vier dorpen van Haren met het gemeentebestuur af te breken om die vervolgens weer te willen opbouwen. Met het wegvallen van de korte lijnen die zo sterk bepalend zijn voor de gemeenschapskracht van Haren, en het minimaliseren van de zeggenschap van de inwoners van Haren over en daarmee betrokkenheid bij het bestuur is het uiterst onwaarschijnlijk dat de in Beterr Haren beschreven aanpak zal kunnen werken als Haren een wijk van Groningen wordt.

3.2.3. Bestuurskracht (was: 3.3.)

Volgens het Beleidskader kan in essentie worden gesteld dat 'gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving wordt gehandeld.' Derhalve is bestuurskracht niet een absoluut maar een relatief begrip.

Voor samenvoeging van Haren met Groningen heeft de Provincie niet als argument gebruikt dat de bestuurskracht van de gemeente Groningen tekortschiet. Dit wordt in het herindelingsadvies nog eens bevestigd met de passage (blz. 41) dat Groningen als provinciehoofdstad reeds een bestuurskrachtige gemeente in de provincie Groningen is. De door de Provincie aangevoerde reden voor die samenvoeging is steeds geweest de vermeende tekortschietende bestuurskracht van de gemeente Haren, met name gelet op haar financieel perspectief (§ 2.1.4. en hoofdstuk 4).

Van de Provincie mocht worden verwacht dat zij haar negatieve oordeel over de bestuurskracht van Haren had herzien, toen duidelijk werd dat de gemeente Haren prima in staat is door uitvoering van haar verbeterplan Beterr Haren haar financiën op orde te brengen en op de overige in het B&A-rapport van maart 2016 genoemde punten de nodige verbeteringen aan te brengen. Gelet op het karakter en de opgaven van de gemeente Haren zijn geen goede redenen om voor de beoordeling van de bestuurskracht van Haren andere maatstaven te hanteren dan bij de toekomstige gemeente Westerwolde:

"Samenvoeging zal leiden tot bestuurskrachtige gemeente met een bestuurlijke schaal die zowel past bij de eigen ambitie van kleinschaligheid, burgers nabijheid, identiteit en kwaliteit (kenmerken van Cittaslow¹⁹), als bij het vereiste dat lokale taken, opgaven en ambities op adequate wijze kunnen worden uitgevoerd.

Aangezien de gemeente Westerwolde een voldoende bestuurskrachtige gemeente wordt die voor regionale strategische opgaven de samenwerking zoekt, past de nieuwe gemeente goed in een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting van Groningen."

¹⁹ Cittaslow is het internationale keurmerk voor gemeenten die op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, gastvrijheid, milieu, infrastructuur, cultuurhistorie en behoud van identiteit tot de top behoren (<http://www.cittaslow-nederland.nl/>).

Door in het herindelingsadvies ten onrechte de bestuurskracht van Haren als zwak aan te blijven merken en geen enkele aandacht te schenken aan de voor- en nadelen van een herindeling met Groningen voor de inwoners van de gemeente Haren, is de onjuiste indruk gewekt dat herindeling in het belang is van de inwoners. Het kan moeilijk als winst voor de inwoners van de gemeente Haren worden beschouwd dat hun invloed op de samenstelling van hun gemeentebestuur (raad en college), de politieke agenda en besluitvorming, de hoogte van de lokale lasten, het voorzieningenniveau in Haren en hun woonomgeving en het omringende landschap wordt gereduceerd tot minder dan 10%, dus verwaarloosbaar klein wordt. En evenmin dat de korte lijnen met bestuur en ambtelijke organisatie verdwijnen. Dit alles zonder dat dit gerechtvaardigd wordt door urgente problemen of deugdelijke argumenten.

3.2.4. Evenwichtige regionale verhoudingen (was: 3.4)

Volgens de provincie heeft een met Haren en Ten Boer vergroot Groningen een positief effect op de regionale verhoudingen, zowel binnen de provincie als in de Regio Groningen-Assen. Voor zover bekend, is hiernaar geen onderzoek verricht. Er is echter gegronde reden voor twijfel of het effect wel zo positief is als de provincie het doet voorkomen. In een provincie waarin Groningen altijd al de belangrijkste en verreweg de grootste gemeente is geweest, zal een verdere vergroting met nog eens ca. 20.000 inwoners van Haren onvermijdelijk tot nog meer dominantie ten opzichte van de andere gemeenten en invloed op het provinciaal bestuur leiden. Meer dan 40% van de inwoners van de provincie Groningen zal dan in de gemeente Groningen wonen. Gelet op de groeiambities van Groningen wordt dit percentage naar verwachting de komende decennia nog hoger en daarmee de onbalans groter.

Deze onevenwichtige verhoudingen zullen een ongewenst effect hebben op de verhoudingen in de besturen van de Gemeenschappelijke Regelingen in de Provincie. Een vergroting van de stad zal het functioneren van deze samenwerkingsverbanden niet bevorderen. Nu al wordt de stad als zeer dominant ervaren daar waar het gaat om de beleidsontwikkeling binnen deze regelingen. De opschaling van andere gemeenten in de provincie zal hierin geen verandering brengen.

Ook binnen de Regio Groningen-Assen zal de onevenwichtigheid verder toenemen. Groningen is nu al verreweg de grootste en meest invloedrijke partij in deze regio. Het voor de Regio gekozen model van 'mal/contramal' (stedelijk versus landelijk) vraagt om een goed functionerend stelsel van checks and balances. Bij opheffing van de gemeente Haren zou in het gebied tussen de stedelijke kernen Groningen en Assen de landelijke gemeente Tynaarlo (ca. 32.500) nog als enige voor de regionale opgave staan om het waardevolle, karakteristieke landelijke gebied op de Noordelijke Hondsrug – de zogenoemde groene long – zoveel mogelijk te vrijwaren tegen sluipende 'verstening' of urbanisering vanuit Groningen en Assen. De ervaring leert dat van geen enkele stad met groeiambities kan worden verwacht dat hij zijn landelijk gebied duurzaam vrijwaart van woningbouw of andere stedelijke functies, voor zover dat gebied niet is aangewezen is tot beschermd natuurgebied, en de eigenheid van de dorpsgemeenschappen waarborgt. Dat zal ook gelden voor de gemeente Groningen als zij de zeggenschap zou krijgen over het tot de groene long behorende deel van het grondgebied van Haren.

De provincie heeft nooit gesteld dat de schaal van de gemeente Haren nadelig is voor evenwichtige regionale verhoudingen; in de praktijk is dit ook nooit gebleken. Het zou anders ook vreemd zijn dat de nieuwe gemeente Westerwolde volgens de provincie wel in voldoende mate zal bijdragen aan

evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio waarvan zij deel uitmaakt en Haren, dat al jaren zijn aandeel in de regionale opgaven naar tevredenheid levert, dat niet zou kunnen.

Door Haren te dwingen tot herindeling met Groningen en Ten Boer heeft de provincie aan zowel Haren als Tynaarlo de mogelijkheid tot een gezamenlijke opschaling in de toekomst, gericht op de vorming van een landelijke gemeente met ca. 50.000 inwoners voor de groene long, ontnomen. Zo bezien heeft een besluit over de bestuurlijke toekomst van Haren ook voor de toekomst van de groene long tussen Groningen en Assen – een gebied van (inter)nationale betekenis, want deel uitmakend van het Nationaal Park Drentsche Aa en Nationaal beek- esdorpenlandschap Drentsche Aa en het Unesco Geopark de Hondsrug – een strategisch karakter. In het herindelingsadvies wordt hieraan geen aandacht gegeven.

3.2.5. Duurzaamheid (was: 3.5)

Opheffing van de gemeente Haren door samenvoeging met de gemeente Groningen is weliswaar een duurzame oplossing, maar tegelijkertijd een radicale en disproportionele oplossing voor een probleem waarvan inmiddels is gebleken dat het niet bestaat en ook een dure oplossing, gelet op de hoge prijs die hiervoor moet worden betaald. Niet alleen door de inwoners van de gemeente Haren. De provincie Groningen en de Regio Groningen-Assen verliezen ook hun beste woongemeente (onderzoeken Elsevier Weekblad). Bovendien wordt de toekomst van de waardevolle groene long en de hierin aanwezige karakteristieke kernen/dorpen met hun gemeenschappen onzeker.

Voor de gemeente Haren heeft de provincie niet aangetoond dat zij niet voor langere tijd in staat zal zijn om haar lokale opgaven, wettelijke taken en de eigen ambities adequaat uit te voeren en haar regionale strategische opgaven in samenwerking met de gemeente Tynaarlo en andere gemeenten in de Kop van Drenthe. De gemeente Tynaarlo heeft zich in 2015 en 2016 hiertoe uitdrukkelijk bereid verklaard. De provincie heeft evenmin aannemelijk gemaakt dat vanuit het perspectief van het zuidelijk deel van de Regio Groningen-Assen de duurzaamheid van Haren voor langere tijd minder gewaarborgd is dan van de nieuwe gemeente Westerwolde waarover de provincie geen twijfels had. Indien opschaling op enig moment nodig blijkt te zijn, is de gemeente Tynaarlo een voor de hand liggende fusiepartner vanuit regionaal perspectief.

3.3 Aanvullende criteria voor de herindelingsvariant lichte samenvoeging (was: 3.6.)

Uit het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze blijkt dat de gemeenten Groningen en Ten Boer en de provincie een voorkeur hebben voor toepassing van de herindelingsvariant 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 betrokken gemeente niet opgeheven, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor die gemeente(n) achterwege blijven.

Voor de toepassing van deze herindelingsvariant gelden op grond van de aanvulling van 30 juni 2015 op het Beleidskader gemeentelijke herindeling aanvullende toepassingscriteria.²⁰ Een van deze criteria is dat tussen de betrokken gemeenten overeenstemming bestaat over de toepassing van de variant. Omdat de gemeente Haren de medewerking aan het herindelingsproces heeft gestaakt, is

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

het niet mogelijk gebleken om die overeenstemming te bereiken. Dit betekent dat er niet wordt voldaan aan het criterium van overeenstemming. Mede gelet op het belang van een zo breed mogelijk draagvlak voor de herindeling acht de regering het aangewezen de vastgestelde procedures en toetsingscriteria zo nauwkeurig mogelijk te volgen. In afwijking van het herindelingsadvies stelt de regering dan ook een reguliere samenvoeging voor.

3.4 Conclusies toets Beleidskader (was: 3.7.)

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel, *gelet op de uitkomst van de toetsing van de bevoegdheid, het proces en de onderscheiden criteria, niet voldoet aan het Beleidskader.*

4. Financiële aspecten

De gemeenten Groningen en Haren hebben een sluitende begroting. Groningen moest als gevolg van de economische crisis enkele miljoenen euro's afboeken in verband met grondexploitatie, maar de laatste paar jaar wordt met een sluitend meerjarenperspectief gewerkt. De raad heeft ook voor de periode 2016-2019 een aanvullend pakket aan bezuinigingsmaatregelen en dekkingsbronnen vastgesteld. *Desondanks vertoont het kengetal solvabiliteit BBV een dalende tendens. Sinds 2014 daalt de solvabiliteitsratio van 18% naar 8% (voorzien) in 2019. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Ook de omstandigheid dat de jaarrekening 2016 door de accountant is afgekeurd, wekt zorg.*

De financiële positie van de gemeente Haren is naar het oordeel van de provincie niet sterk. *Dit oordeel is in zoverre opmerkelijk dat de provincie in haar rol als financieel toezichthouder in de jaren vóór 2016 in haar brieven aan de gemeenteraad van Haren nooit heeft gewaarschuwd dat de gemeente Haren in financiële problemen is of dreigt te komen.²¹ In reactie op een rapport van het bureau Berenschot (najaar 2014), waarin een te hoge schuldpositie en een te lage reservepositie werden geconstateerd, heeft de gemeente een begin gemaakt met het op orde brengen van haar financiën. In maart 2016 constateerde B&A dat stevige stappen waren gezet (en deels verzilverd) als het gaat om het terugbrengen van de nettoschuldpositie en blijvend beschikken over een sluitende begroting.²² In het verbeterplan Beterr Haren, zoals dit op 15 juni 2016 is vastgesteld door de raad van Haren, is een ombuigingsplan voor de periode 2017-2023 opgenomen. Dit ombuigingsplan is door de raad op 20 juni 2016 nader uitgewerkt. Uitvoering ervan moet leiden tot een verhoging van de solvabiliteit BBV van 13% (eind 2015) naar 30% (ultimo 2023). De uitvoering van de begrotingen 2016 en 2017 hebben laten zien dat dit een realistisch plan is. De algemene reserve is inmiddels gegroeid naar 6,6 miljoen euro. Het weerstandsvermogen van de gemeente hiermee komt uit op 7,3 miljoen euro, wanneer de onbenutte belastingcapaciteit van 0,7 miljoen euro opgeteld wordt bij de algemene reserve. Dit bedrag is ruim voldoende om de gecalculerde risico's op te kunnen vangen. Het hoge voorzieningenniveau wordt met de uitvoering van het ombuigingsplan niet aangetast. Ook blijft er voldoende ruimte om te investeren. Een en ander had de provincie niet verwacht. Derhalve geeft de financiële positie van Haren geen reden tot zorg, mits er in Haren voldoende politieke wil blijft om het ombuigingsplan beleid volledig uit te voeren.*

²¹ COELO-rapport: *Financiële positie van Haren: reden voor herindeling?* (aug. 2016), blz. 11.

²² *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren* (maart 2016), blz. 44.

In verband met de problematiek rondom grondexploitatie valt de gemeente Ten Boer sinds het begrotingsjaar 2013 onder preventief begrotingstoezicht van de provincie. Vanwege structurele tekorten ontvangt Ten Boer sinds 2014 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Met de realisatie van bezuinigingen en inkomstenvergroting is de gemeente Ten Boer in staat om het vanaf 2018 zonder aanvullende uitkering te doen. De artikel 12-status zal ruim vóór de datum van herindeling beëindigd worden.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Groningen ongeveer € 600.000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in 2019 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van tweemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de kosten om de herindeling te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van € 11.067.502 verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Groningen. De huidige gemeente Groningen is als de naar inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezing (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de nieuwe gemeente Groningen zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben. Indien de herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

De voorgestelde naam van de nieuwe gemeente is Groningen. In het herindelingsadvies van de provincie en de zienswijzen van de gemeenten Groningen en Ten Boer is geen expliciete voorkeur voor een naam uitgesproken, omdat wordt uitgegaan van toepassing van de herindelingsvariant

lichte samenvoeging. Daarbij zou de naam van de niet op te heffen gemeente Groningen gehandhaafd blijven. De gemeente Haren heeft geen voorkeur uitgesproken omdat zij haar medewerking aan het herindelingsproces heeft gestaakt. Indien een duidelijke naamskeuze ontbreekt, hanteert het kabinet het beleid dat in het wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuwe gemeente.²³ Gelet op dit beleid en de impliciete voorkeur in het herindelingsadvies voor de naam Groningen, is deze naam in het wetsvoorstel opgenomen als naam van de nieuwe gemeente.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

De herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

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

²³ Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013, blz. 6.