**De ongemakkelijke waarheid over het herindelingsdossier Haren**

Het optreden van de Provincie Groningen jegens de gemeente Haren en haar inwoners juridisch en bestuurlijk getoetst

Stichting Burgercomité Haren

22 november 2017

Inhoud

[Samenvatting iii](#_Toc499141001)

[Conclusies iv](#_Toc499141002)

[Tijdlijn van herindelingsproces betreffende de gemeente Haren v](#_Toc499141003)

[I. Waarom de Tweede Kamer verkeerd is geïnformeerd over beoogde herindeling van Haren 1](#_Toc499141004)

[II. Zorg voor rechtsbescherming bij herindeling van bovenaf berust bij de wetgever 4](#_Toc499141005)

[III. Casus herindeling Haren in kort bestek 5](#_Toc499141006)

[IV. Toelichting 6](#_Toc499141007)

1. [Niet respecteren van staatsrechtelijke positie van gemeenteraad van Haren 6](#_Toc499141008)
2. [Bevoegdheid gebruiken voor ander doel dan waarvoor zij is gegeven, of zonder dat is voldaan aan de voorwaarden voor uitoefening ervan 10](#_Toc499141009)
3. [Niet nakomen van gewekte verwachtingen (vertrouwensbeginsel) en handelen in strijd met verbod van vooringenomenheid (art. 2:4 Awb) 12](#_Toc499141010)
4. [Argumentatie voor herindeling aanpassen aan de omstandigheden 14](#_Toc499141011)
5. [Miskennen van verhouding tussen overheid en burger in democratie 15](#_Toc499141012)
6. [Tekortschieten in plicht tot deugdelijke informatievoorziening 16](#_Toc499141013)
7. [Onvoldoende in acht nemen van algemene beginselen van behoorlijk bestuur 19](#_Toc499141014)
8. [Criteria toetsing herindelingsvoorstellen (§ 4 Beleidskader + Provinciale Groningen) 22](#_Toc499141015)
9. [Criteria voor lichte samenvoeging 28](#_Toc499141016)
10. [Maatstaven van Minister Plasterk 29](#_Toc499141017)

**Bijlagen**

1. Passages uit het verslag van het algemeen overleg dat de vaste commissie voor Binnenlandse

Zaken van de Tweede Kamer op 3 juli 2013 heeft gevoerd met Minister Plasterk van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken

en Koninkrijks­relaties d.d. 28 mei 2013, over de aanbieding van het nieuwe *Beleidskader*

*gemeentelijke herindeling* (Kamerstuk 28 750, nr. 53)…………………………………………………………………………..31

1. Transcriptie interview van RTV-Noord met Patrick Brouns, beoogd gedeputeerde herindeling:

‘geen stok achter de deur bij herindeling’ (23 april 2015, 21:24 uur)……………………………………………………..32

1. Mr. dr. J.R. Lunsing, Ingetrokken of geamendeerde herindelingswetsvoorstellen.

*Betekenis voor de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer*,

Groningen, september 2017…………………………………………………………………………………………………………………..33

# Samenvatting

Het provinciebestuur van Groningen wil dat de gemeente Haren wordt opgeheven en samen­gevoegd met Groningen en Ten Boer. Hiertoe heeft het eigenstandig aan Haren een herindeling van bovenaf opgelegd, hoewel in het provinciale collegeakkoord 2015-2019 en een hierop gebaseerd collegebesluit (1 september 2015, nr. 2015-38.408/36/A.12, BJC) is vastgelegd dat gemeenten niet tot herindeling worden gedwongen. Waarom dit handelen in strijd met het weloverwogen gekozen uitgangspunt en het eigen besluit en met de hierdoor bij Haren gewekte verwachtingen onvermijdelijk en gerechtvaardigd was, heeft het provincie­bestuur nooit gemotiveerd, laat staan verantwoord. In het provinciale herindelings­advies en het erop gebaseerde wetsvoorstel tot samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer is de strijdigheid niet gemeld.

Het provinciebestuur is bij het nemen van het besluit tot opleggen van een herin­de­ling met Groningen en Ten Boer voorbijgegaan aan de overtuigende uitslag van het in maart 2014 in Haren gehouden raadplegend referendum. Bij een opkomst van 74,5% heeft bijna driekwart van de kiezers (74,1%) een voorlopig besluit tot samenvoeging met Groningen en Ten Boer afgewezen. Bij de gelijktijdig gehouden raadsverkiezing behaalden de partijen die tegen een fusie met Groningen waren, een ruime meerderheid.

Het provinciebestuur heeft bij de voorbereiding en vaststelling van het herindelings­advies de ­raad en de bevolking van Haren stelselmatig genegeerd. Hiermee heeft het ernstig tekort­ge­daan aan hun rechten en belangen. Ook het volgens het COELO toereikende financiële verbeterplan van Haren is genegeerd.

Het provinciebestuur heeft algemene beginselen van behoorlijk bestuur stelselmatig geschon­den. Doordat de wetgever bij een provinciale herindelingsprocedure geen rol heeft toegekend aan de rechter, heeft het volledig ontbroken aan rechtsbescherming.

Het provinciebestuur heeft gelogen en feiten en argumenten naar eigen inzicht en gewenste uitkomst gemanipuleerd. Feiten en contra-argumenten die het provinciebestuur niet uitkwa­men, werden gene­geerd en buiten het herindelingsadvies gehouden. Hierdoor zijn de Minister van BZK, de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer niet deugdelijk geïnformeerd.

De Raad van State verwerpt mede hierom toepassing van ‘lichte samenvoeging’ en neemt daarmee afstand van het handelen van het provinciebestuur. De Minister van BZK heeft vervolgens in het wetsvoorstel tot herindeling dat aan de Tweede Kamer is aangeboden, voor de reguliere herindelingsprocedure gekozen, maar heeft verzuimd de overi­ge tekort­komingen van het handelen van het provinciebestuur in de afwegingen te betrekken. Uit het wetsvoor­stel blijkt niet of en, zo ja, hoe de Minister het handelen van het provincie­bestuur heeft beoordeeld aan de hand van het *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zijn eigen maatstaven: ‘verstandig’, ‘redelijk’ en ‘behoedzaam’.

Daarom is nu de Tweede Kamer aan zet. Voor een zorgvuldige en niet vooringenomen beoordeling van en goede afwegingen rond het wetsvoorstel tot herindeling van Haren, met inachtneming van onder meer het gelijkheidsbeginsel, is dit rapport gemaakt. Het bevat ook een analyse van eerdere besluit­vor­ming van de wetgever over beoogde herindelingen die sterke overeenkomsten vertoonden met die van Haren.

# Conclusies

1. Bij een provinciale herindelingsprocedure, die onderdeel is van de voorbereiding van een wet in formele zin, moeten de regering en het parlement erop kunnen vertrouwen dat de infor­matievoorziening over deze voorbereidingsfase deugt en provinciale bestuurders en volksver­tegenwoordigers eerlijk zijn.
2. Voorafgaand aan en tijdens de herindelingsprocedure betreffende de gemeente Haren zijn ernstige fouten gemaakt. Democratie en recht hebben het afgelegd tegen machtspolitiek. Voor welk(e) proble(e)m(en) samenvoeging van Haren bij Groningen een oplossing is, is niet aangetoond. Het provinciebestuur van Groningen heeft een en ander voor de regering en het parlement verborgen gehouden door aan de minister van BZK een herindelingsadvies te sturen dat overkomt als een ‘samenweefsel van verdichtsels’.
3. Wetsvoorstel 34 805 heeft een onherstelbaar gebrek doordat de regering er weliswaar begrijpelijk, maar desondanks ten onrechte van uitging dat het voorstel tot herindeling van Haren door het provinciebestuur zorgvuldig was voorbereid en onderbouwd. Het parlement werd aldus de informatie onthouden die vereist is voor een verantwoorde besluitvorming waarbij alle aspecten van het wetgevingsproces worden betrokken.
4. Onafhankelijk onderzoek naar het handelen van het provinciebestuur jegens de gemeente Haren en haar inwoners, voorafgaand aan en tijdens de provinciale herindelingsprocedure, is dringend gewenst. Alleen zo kan door de regering en het parlement worden vastgesteld of en, zo ja, in hoeverre het provinciebestuur is tekort­geschoten in zijn (rechts)plicht tot zorgvuldig, behoor­lijk en rechtmatig handelen en een waar­heids­getrouwe verslaglegging ervan. Hieruit kan tevens lering worden getrokken voor toekomstige provinciale herinde­lingsprocedures, die vermoedelijk in aantal zullen toenemen, afgaande op het nieuwe regeerakkoord.
5. Met zijn in het provinciale collegeakkoord 2015-2019 overeengekomen, op 1 september 2015 bevestigde en sindsdien niet herroepen besluit dat gemeenten niet worden gedwongen tot herindeling, heeft het provincie­bestuur zichzelf met zoveel woorden het recht ontzegd art. 8 Wet arhi toe te passen bij o.a. Haren. Houdt de overheid zich niet aan haar eigen regels, wie en wat beschermt ons dan nog tegen willekeur?
6. Het provinciebestuur heeft de gemeente Haren ten onrechte de mogelijkheid ontnomen tot het volledig uitvoeren van haar verbeterplan *Beterr Haren*, teneinde oplossingen te vinden voor haar huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven. Die mogelijkheid komt de gemeente Haren toe op grond van het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* (§ 3) en genoemd besluit van GS van 1 september 2015.
7. Gelet op de succesvolle inspanningen van het gemeentebestuur van Haren om, door uitvoering van *Beterr Haren*, volgens plan en overeenkomstig de verwachtingen van het COELO, de reservepositie aanmerkelijk te versterken en de solvabiliteit BBV fors te verbeteren, behoort de gemeente Haren de kans te krijgen haar verbeterplan volledig uit te voeren en zo te laten zien dat zij voldoet aan de door het bureau B&A (rapport maart 2016) genoemde voor­waarden voor behoud van zelfstandigheid.
8. Voorgaande conclusies zijn stuk voor stuk valide redenen om Haren uit het wetsvoorstel te halen. Dit maakt tevens de weg vrij voor herindeling van Groningen en Ten Boer als een door deze gemeenten gewenste lichte samenvoeging per 1 januari 2019. De gemeente Groningen hoeft dan niet te worden opgeheven.
9. Ingeval de Minister of Tweede Kamer van oordeel is dat voor de gemeente Haren op middellange termijn opschaling onvermijdelijk is, biedt samengaan met de Drentse gemeente Tynaarlo een beter perspectief voor de inwoners van de gemeente Haren en de regio Groningen-Assen dan een fusie met Groningen en Ten Boer. Gebleken is dat hiervoor draagvlak is bij de raad en bevolking van Haren.

# Tijdlijn van herindelingsproces betreffende de gemeente Haren

28 febr 2013 : publicatie *Grenzeloos Gunnen* (van Visitatiecommissie ‘Bestuurlijke toekomst Groningen’)

22 maart 2013 : mw. J.G. Vlietstra benoemd tot wnd. burgemeester van Haren per 1 mei 2013

02 juli 2013 : GS maken *Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen* bekend

25/26 nov2013 : ‘voorlopig’ raadsbesluit van Haren tot samenvoeging van Haren met Groningen/Ten Boer

*22* jan 2014 *:* gedeputeerde herindeling*: “Voor Haren staat deur naar Drenthe op een kier”*

31 jan 2014 : stemadvies CdK voor raadplegend referendum

19 mrt 2014 : raadplegend referendum in Haren: 74,1% tegen ‘voorlopig’ raadsbesluit (opkomst 74,5%)

: gemeenteraadsverkiezing: 2/3 van de stemmen naar partijen tegen herindeling GHTB

28 april 2014 : nieuwe raad Haren stelt projectplan aanpak bestuurlijke toekomst vast: gestructureerd

traject met inspraak inwoners Haren over de toekomst: liever zelfstandig blijven

10 dec 2014 : conclusies rapport Berenschot i.o.v. gemeente Haren: “*Het urgentiebesef omtrent de financiële situatie binnen de gemeente is op dit moment nog erg laag. Omvangrijke bezui­nigingen en financiële ombuigingen en bijstelling ambities zijn noodzakelijk om financieel gezond te worden en om daarmee regiehoudend taken te kunnen uitvoeren*”

12 jan 2015 : raad van Haren trekt ‘voorlopig besluit’ in; besluit tot verkenning herindeling met Tynaarlo

23 april 2015 : publicatie *Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019*: coalitiepartijen kiezen voor andere bestuursstijl en geen herindeling van bovenaf tegen wil van gemeenten

18 mrt 2015 : Provinciale Statenverkiezingen

01sept 2015 : besluit GS vanuit coalitieakkoord: “*Ons college legt niet eigenstandig een herindeling op, indien daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten*”

18 sept 2015 : conclusie colleges Haren en Tynaarlo: “*Als groene long tussen Assen en Groningen is en blijft Tynaarlo voor Haren een logische partner. Gezamenlijk wordt geconcludeerd dat er eerst geïnvesteerd zal moeten worden in de vriendschap, om van daaruit op termijn verder naar elkaar toe te kunnen groeien. Een fusie op korte termijn zit er niet in; Haren gaat voorlopig zelfstandig door met de zaken waarmee zij bezig is*.”

03 dec 2015 : Brief GS aan raad van Haren: bevestiging dat GS geen herindeling van bovenaf op zullen leggen; gemeenten zijn zelf aan zet voor het vinden van oplossingen om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen blijven pakken

14 dec 2015 : besluit raad van Haren: zelfstandigheid continueren; acties tot versterking bestuurskracht

15 dec 2015 : GS dringen bij college van Haren aan op bestuurskrachtanalyse i.o.v. gemeente/provincie

16 dec 2015 : raden van Groningen en Ten Boer besluiten tot voorbereiding van herindelingsadvies

03 mrt 2016 : conclusie bestuurskrachtanalyse B&A: zes tekortkomingen voor behoud van zelfstandig­heid, welke door gemeente zelf kunnen worden opgelost

15 mrt 2016 : GS dringen bij college van Haren aan op twee parallelle sporen: plan maken om tekortkomingen zelf op te lossen en in gesprek gaan met Groningen en Ten Boer om samen passende oplossingen voor tekortkomingen van Haren te zoeken; vergelijking resultaten en afweging waarmee inwoners het best worden gediend, zijn aan gemeentebestuur

21 mrt2016 : raadscommissie Haren stemt in met projectvoorstel *Beterr Haren* en geeft aan dat bij uitvoering met alle buurgemeenten gesprek aan te gaan over eventuele ondersteuning

30 mrt 2016 : besluit GS tot toepassing artikel 8 Wet arhi om Haren te dwingen tot open overleg met Groningen en Ten Boer, parallel aan opstellen eigen verbeterplan; vergelijking resultaten en afweging waarmee inwoners het best worden gediend, zijn aan gemeentebestuur

07 april 2016 : raad van Haren besluit tot deelname aan open overleg met Groningen en Ten Boer

13 april 2016 : GS lichten arhi-besluit toe in Statencommissie Bestuur

31 mei 2016 : aanbieding door college van Haren van ontwerp van *Beterr Haren* en uitkomst van open overleg met Groningen en Ten Boer aan raad van Haren ter besluitvorming op 15 juni 2016

03 juni 2016 : presentatie resultaat open overleg: Verkenning Gemeentelijke Herindeling GHTB

10 juni 2016 : publicatie *Toetsingsrapport Aanpak Beterr Haren* door B&A i.o.v. Provincie

15 juni 2016 : raad van Haren stelt *Beterr* Haren vast, met aangescherpt financieel programma; besluit nogmaals tot continuering zelfstandig­heid (op basis van vergelijking/afweging van *Beterr Haren* en uitkomst van open overleg)

20 juni 2016 : raad van Haren stelt financieel ombuigingsplan vast als kader voor voorbereiding van begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020

22 juni 2016 : raden van Groningen en Ten Boer vinden deelname Haren aan hun herindeling niet nodig

28 juni 2016 : GS besluiten tot voortzetting van herindeling van bovenaf, “*gelet op de ingrijpende gevolgen van de bezuinigingen en lastenverhogingen voor de inwoners, voorzieningen en ambtelijke organisatie van Haren*.” Herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer wordt in belang geacht van de inwoners van Haren. Besluiten van raad van Haren van 15 en 20 juni genegeerd

30 juni 2016 : GS geven toelichting op besluit van 28 juni, met als belangrijkste reden dat de inwoners beschermd moeten worden tegen de bezuinigingen en lastenverhogingen

30 juni 2016 : raad van Haren wijst GS-besluit van 28 juni af, maar besluit dat Haren ‘onder protest’ zal meewerken aan voorbereiding van herindelingsontwerp; besluit tevens tot indienen van verzoek tot schorsing en vernietiging van dit besluit bij de minister van BZK

12 juli 2016 : interview gedeputeerde in *Groot Groningen*: “*Haren is praktisch failliet”*

13 juli 2016 : provinciale informatiebijeenkomst voor de inwoners van Haren over voorbereiding van herindelingsontwerp

19 aug 2016 : minister van BZK wijst verzoek Haren om schorsing en vernietiging van GS-besluit van 28 juni af, want niet opportuun, zolang provinciale herindelingsprocedure niet is afgerond

29 aug 2016 : conclusies rapport COELO over financieel probleem van Haren i.o.v. Burgercomité Haren: financiële positie van Haren vormt geen goede reden voor de door de provincie voorge­stelde gemeentelijke herindeling; “*Met voldoende politieke wil kan het probleem door de gemeente zelf worden opgelost.*”

31 aug 2016 : inloopmarkt in Haren t.b.v. inbreng in herindelingsontwerp

05 sept 2016 : voorbereiding herindelingsontwerp afgerond

05 sept 2016 : raad van Haren besluit, na kennisneming van COELO-rapport en gelet op afronding van herindelingsontwerp, geen verdere medewerking te verlenen aan herindelingsprocedure

13 sept 2016 : vaststelling door GS van herindelingsontwerp GHTB

20 sept 2016 : gemeente Haren onder financieel arhi-toezicht geplaatst door GS

21 sept 2016 : herindelingsontwerp GHTB ter inzage gelegd (t/m 16-11-2016 voor burgers)

21 sept 2016 : brief college van Haren aan GS en PS: geen instemming van Haren met lichte samenvoeging; inspraak college bij Statencommissie Bestuur

04 okt 2016 : GS stelt mw. Kool aan als verbindingspersoon voor personeel en inwoners van Haren

28 nov 2016 : raad van Haren verklaart zich in zienswijze tegen herindeling met Groningen en Ten Boer en met lichte samenvoeging

30 nov 2016 : raden van Groningen en Ten Boer herhalen in hun zienswijze dat deelname van Haren aan hun herindeling niet nodig is

20 dec 2016 : (ontwerp) herindelingsadvies zienswijzen aan PS ter vaststelling aangeboden

13 jan 2017 : interview gedeputeerde herindeling in *Binnenlands Bestuur*: onjuiste uitspraken over Haren

18 jan 2017 : gelegenheid tot inspreken over (ontwerp)herindelingsadvies bij Statencommissie Bestuur

25 jan 2017 : (ontwerp)herindelingsadvies besproken door Statencommissie Bestuur

01 febr 2017 : herindelingsadvies ongewijzigd vastgesteld door PS

21 mrt 2017 : begroting 2017 van Haren goedgekeurd door GS in kader van financieel arhi-toezicht

26 juni 2017 : goedkeurende accountantsverklaring jaarrekening 2016 gemeente Haren

# Waarom de Tweede Kamer verkeerd is geïnformeerd over beoogde herindeling van Haren

Kort voor de kabinetswisseling is, onder verantwoordelijkheid van minister Plasterk, een wetsvoorstel tot samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer ingediend bij de Tweede Kamer (34 805). De bijbeho­rende memorie van toelichting geeft geen juist en volledig beeld van het provinciale herindelingsproces met betrekking tot Haren. De Tweede Kamer wordt, net als eerder de Raad van State, op het verkeerde been gezet. Dit wijst erop dat minister Plasterk en zijn medewerkers zich volledig hebben gebaseerd op het herindelings­advies van de provincie Groningen; ondanks schriftelijke en mondelinge waarschuwingen dat aan het herindelingsadvies veel mankeerde. Met de mogelijkheid dat het provinciebestuur een minister niet juist informeert, heeft minister Plasterk kennelijk geen rekening gehouden of willen houden. Toch wringt daar de schoen. Het provinciebestuur had er in dit geval alle belang bij de minister en zijn medewerkers een verkeerde voorstelling van zaken te geven. Zeven voorbeelden.

1. *Niet vermeld: besluit GS van Groningen d.d. 1 september 2015 – herindeling wordt niet opgelegd*

Het college van GS heeft op 1 september 2015 besloten, ter uitwerking van een afspraak in het college­akkoord, dat het geen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid ex artikel 8 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) tot het opleggen van een herindeling aan gemeenten in de provincie Groningen. Een besluit dat gedeputeerde staten in een brief van 3 december 2015 aan de raad van Haren bevestigden. De afspraak in het collegeakkoord van de coalitiepartijen CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks en SP en het besluit van 1 september 2015 zijn niet vermeld in het herindelingsadvies en evenmin in de memorie van toelichting. Kennelijk mochten de minister, de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer dit niet weten. Anders zou zichtbaar worden dat het college zich niet had gehouden aan zijn eigen besluit en de hiermee bij Haren gewekte verwachtingen door op 30 maart 2016 Haren op basis van artikel 8 Wet arhi toch te dwingen tot open overleg met Groningen en Ten Boer, de eerste fase van een provinciale herindelings­procedure.

1. *Onvolledig/verdraaid vermeld: gang van zaken vóór en na besluit GS van Groningen d.d. 30 maart 2016*

GS hadden op 1 september 2015 ook het eerder ingenomen standpunt, dat in lijn was met het *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, bevestigd: ‘gemeenten zijn 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 blijven pakken’. Dit onderdeel staat wel in het herinde­lings­­advies, maar daaruit komt niet naar voren dat het genoemde besluit van 30 maart 2016 ten aanzien van Haren hiermee niet te rijmen was. Uit de memorie van toelichting blijkt dit evenmin.

Wat was het geval? Onmiddellijk nadat de raad van Haren op 14 december 2015 had besloten tot continu­ering van zelfstandigheid en het uitvoeren van enkele acties om de basis hiervoor te versterken, met name op het financiële vlak, gaf de provincie aan het college van Haren aan dat een bestuurskracht­analyse nodig was en dat de provincie medeopdrachtgever wilde zijn. Uit dit onderzoek door het bureau B&A kwamen zes zwakke punten naar voren, die verbeterd zouden moeten worden, wilde Haren zelfstan­dig kunnen blijven. B&A heeft hiertoe op verzoek van de begeleidingscommissie, waarin ook de provincie zat, in zijn rapport een advies aan de gemeente opgenomen hoe die zes zwakke punten te verbeteren. Onmiddellijk na het uitkomen van het B&A-rapport (3 maart 2016) heeft Haren de handschoen opgepakt om op basis van dat advies het verbeter­plan *Beterr Haren* te maken. Dit mochten de minister, Raad van State en Tweede Kamer kennelijk niet weten. Anders hadden zij kunnen constateren dat het GS-besluit van 30 maart 2016 in dubbel opzicht in strijd was met het besluit van 1 september 2015 en met § 3 van het Beleidskader. In dat beleidskader is aan provincies enige ruimte is geboden om, in afwijking van de kabinetsvoorkeur van een herindeling op initiatief van gemeenten, het initiatief te nemen door toepassing van artikel 8 Wet arhi. Die ruimte is beperkt tot twee gevallen: 1) voorkomen dat gesprekken tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst en 2) oplossen van naar het oordeel van de provincie urgente problemen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling. Van beide was bij Haren geen sprake. Genoemde gevallen zijn door GS ook niet aangevoerd als reden voor hun ingrijpen. Die reden was een andere, zoals GS vertelden in de vergadering van de Statencommissie Bestuur (13 april 2016). Aan hun besluit van 30 maart 2016 lag de overweging ten grondslag dat het ‘in het belang van de inwoners van Haren [is] dat de politiek in Haren, het bestuur in Haren, nog in de gelegenheid wordt gesteld om daadwer­kelijk keu­zes te maken.’ Daarom werd met dit besluit het gemeentebestuur van Haren opgedragen een goede afweging te maken: waarmee worden de inwoners van Haren het best gediend: met behoud van zelfstan­digheid of met samenvoeging met Groningen en Ten Boer? Er dienden twee ‘sporen’ te worden gevolgd: 1) een plan maken om zwakke punten in een zelfstan­dige gemeente Haren op eigen kracht te verbeteren (dit laatste is door Haren uitgevoerd) en 2) door deelname aan ‘open overleg’ met de gemeenten Groningen en Ten Boer onderzoeken hoe de zwakke punten via herindeling konden worden verbeterd (de provincie heeft als verantwoordelijke voor het open overleg er niet voor gezorgd dat die verkenning werd verricht). Zo staat het allemaal niet in het herindelingsadvies en evenmin in de memorie van toelichting.

Ook wordt niet vermeld dat de provincie deze overweging, tevens toezegging helemaal vergeten bleek te zijn zodra de raad van Haren die opdracht op 15 juni 2016 volledig had uitgevoerd. Vermoedelijk omdat de uitkomst, te weten de conclusie van de raad dat de inwoners van Haren het beste worden gediend met de uitvoering van *Beterr* Haren, haar niet goed uitkwam. In hun daaropvol­gen­de besluit van 28 juni 2016 oordeelden GS dat juist herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer in het belang is van de inwoners van Haren, zonder hiervoor enige inhoudelijke onderbouwing te geven. Waarom GS meenden beter te weten dan de lokale volksvertegenwoordiging wat het meest in het belang is van de inwoners van Haren, hebben zij nooit toegelicht.

1. *Onvolledig/verdraaid vermelden van de feiten betreffende het verbeterplan van Haren*

In het herindelingsadvies en de memorie van toelichting wordt een misleidend beeld gegeven van het eerste ‘spoor’: de voorbereiding en vaststelling van het verbeterplan *Beterr Haren*. Zo is het werkelijk gegaan:

Tussen begin april en half mei 2016 heeft het gemeentebestuur samen met inwoners een ontwerp-verbe­ter­plan *Beterr Haren* opgesteld, dat vervolgens eind mei aan de raad werd aangeboden voor besluitvorming op 15 juni. Zodra de provincie kennis nam van het ontwerp van *Beterr Haren*, heeft zij inderhaast, zonder medeweten van het gemeentebestuur, B&A opnieuw ingeschakeld om dit ontwerp in korte tijd te toetsen. Op 10 juni, dus kort vóór de raadsvergadering, werd Haren overvallen met een rapport van dubieuze kwaliteit dat weinig overliet van het ontwerpplan. De door B&A gehanteerde aannames en getrokken conclusies van B&A m.b.t. het financiële perspectief waren echter vijf dagen later achterhaald doordat de raad op 15 juni het verbeterplan vaststelde met een ingrijpende aanscherping op het onderdeel ‘financiën’. Die aanscherping, die op 20 juni door de raad nader werd uitgewerkt als kader voor de begrotingen voor de komende jaren (2017-2022), was niet een reactie op het tweede B&A-rapport, maar werd al vóór 10 juni voorbereid door drie raadsfracties met steun van zeer betrokken inwoners.

Het door de raad van Haren vastgestelde verbeterplan heeft de provincie niet zelf beoordeeld, hoewel zij, naar aanleiding van de uitkomst van de bestuurskrachtanalyse, Haren tot het maken van dat plan had verplicht in het genoemde GS-besluit van 30 maart 2016. Desondanks hebben GS in hun definitieve besluit van 28 juni 2016 tot voortzetting van het open overleg, gericht op de voorbereiding van een herindelings­ontwerp voor de drie gemeenten, voortzetting van de zelfstandigheid van Haren uitgesloten wegens de ingrijpende gevolgen van de te treffen bezuinigingsmaatregelen en lastenverhogingen voor de inwoners, voorzieningen en ambtelijke organisatie. Hierbij baseerden zij zich uitsluitend op de (achterhaalde) aannames en conclusies in het tweede B&A-rapport. Er heeft nimmer overleg plaatsgevonden met het college van Haren.

Prof. dr. M.A. Allers, directeur, van het COELO, tevens lid van de Raad voor Gemeentefinanciën, oordeelde twee maanden later dat het door de raad aangescherpte ombuigingsplan een goed antwoord was op de geconstateerde risico’s en problemen, veroorzaakt door verkeerde beleids­keuzen 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 zijn financiële probleem zelf oplossen door uitvoering van het ombui­gingsplan. Dit heeft de provincie bewust genegeerd. De conclusie van het COELO is weggestopt in een bijlage van het herindelingsadvies en staat dan ook niet in de memorie van toelichting. Evenmin staat in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting dat prof. Allers had geconstateerd dat uit de toezicht­brieven van de provincie (als toezicht­houder op de gemeentelijke financiën) aan de raad van Haren op geen enkele wijze blijkt dat de gemeente Haren in financiële problemen is of dreigt te komen. Ook dit alles mochten de minister, de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer kennelijk niet weten.

1. *Onvolledig/verdraaid vermelden van de resultaten van het financieel herstelbeleid van Haren*

In het herindelingsadvies en de memorie van toelichting wordt nadrukkelijk de indruk gewekt dat het finan­ciële perspectief van Haren zorgelijk is. Dit komt niet overeen met de feiten.

Zoals prof. Allers had voorzien, heeft het gemeentebestuur van Haren getoond op basis van het door de raad op 15 juni 2016 vastgestelde en op 20 juni 2016 nader uitgewerkte ombuigingsplan zijn financiën met succes weer op orde te brengen, zonder dat de door GS aangenomen ingrijpende gevolgen optreden. Sinds 1 janua­ri 2016 is het belangrijkste kengetal solvabiliteit van 13% verhoogd tot 18% (ultimo 2017). Er is een reëel uit­zicht op het bereiken van de met het ombuigingsplan beoogde solvabiliteit van 30% (ultimo 2023). De alge­mene reserve is sinds 1 januari 2016 gegroeid van ruim € 4 miljoen tot € 6,6 miljoen, een toename met meer dan 50%. Het weerstandsvermogen komt daarmee op € 7,3 miljoen. Dit bedrag is ruim voldoende om de gecalculeerde risico’s op te kunnen vangen. Zowel de door de provincie goedgekeurde begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020 als de begroting 2018/meerjarenbegroting 2019-2021 sluit met een ruim positief saldo. Kennelijk heeft de provincie het niet nodig geacht minister Plasterk hierover te informeren opdat in de memorie van toelichting een actueel beeld zou kunnen worden gegeven aan de Tweede Kamer.

1. *Ontbreekt: een toetsing door de minister van het provinciale herindelingsproces proces op zorgvuldigheid, behoorlijkheid en rechtmatigheid*

Uit de memorie van toelichting blijkt niet of en, zo ja, hoe en met welke uitkomsten de minister het provin­ciale herindelingsproces heeft getoetst aan het Beleidskader, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de maatstaven die hij in een overleg met de vaste commissie voor BiZa op 3 juli 2013 zelf had genoemd: kan het provinciale handelen als *verstandig*, *redelijk* en *behoedzaam* worden beoordeeld? (Kamerstuk 28750 nr. 55, blz. 14/15). Dit is in strijd met de toezegging van de minister in zijn brief d.d. 19 augustus 2016 aan het college van Haren waarin zijn afwijzing van het door Haren gedane verzoek tot schorsing en vernie­tiging van de besluiten van GS van 30 maart 2016 en 28 juni 2016 wordt gemotiveerd. De beoordeling op inhoud en proces zou plaatsvinden nadat de minister het provinciale herindelingsadvies had ontvangen. Terwijl in de reactienota zienswijzen (bijlage van het provinciale herindelingsadvies) werd volstaan met de stelling dat het herindelingsproces zorgvuldig is geweest, wordt in de memorie van toelichting in het geheel niet ingegaan op het proces. Hoewel het de minister niet kan zijn ontgaan dat dit proces, voor zover het Haren betreft, erg omstreden was en zelfs reden is geweest voor een civiele rechtszaak in kort geding (in twee instanties), aangespannen door het Burgercomité Haren en 25 inwoners tegen de provincie. Hierdoor ontbreekt in de memorie van toelichting ook enige informatie over dit proces en de uitkomst ervan, hoewel die van essen­tieel belang is voor de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer. Zoals de Hoge Raad al in 1999 had geoordeeld, is het aan de wetgever om te zorgen voor rechtsbescherming, omdat de Wet arhi niet voorziet in een rol voor de rechter bij de voorbereiding en vaststelling van een provinciaal herindelings­advies.

Door niet in te gaan op het proces heeft de minister aan de Raad van State en de Tweede en Eerste Kamer informatie onthouden die onontbeerlijk is voor een eigen toetsing en beoordeling van het proces door deze organen. Dit klemt temeer omdat de minister in genoemd overleg met de vaste commissie (3 juli 2013) heeft gezegd, in antwoord op een vraag van de heer Van der Staaij/SGP, dat de Tweede Kamer de tegenkracht is in geval van omstreden herindelingsvoorstellen van activistische provincies.

1. *Onjuiste informatie over bereidheid gemeente Tynaarlo tot samenwerking/samenvoeging met Haren*

Nadat gedeputeerde Wilpstra/D66 namens het vorige college van GS in januari 2014 aan Haren enige ruimte had geboden voor verkenning van een mogelijk samengaan met de gemeente Tynaarlo (‘de deur naar Drenthe staat voor Haren op een kier’), heeft de raad van Haren in januari 2015 besloten tot het aan­gaan van die verkenning. De gesprekken zijn in september 2015, op initiatief van Haren, voortijdig beëin­digd als gevolg van de verwachting die door het collegeakkoord 2015-2019 en het daarop gevolgde besluit van GS van 1 september 2015 was gewekt dat geen herindeling zou worden opgelegd en er geen grote tijds­druk was voor het bereiken van overeenstemming met Tynaarlo over een fusie op korte termijn. De colleges van beide gemeenten hebben geconcludeerd dat in de groene long tussen Assen en Groningen Tynaarlo voor Haren een logische partner is en blijft. Via uitbreiding van de onderlinge samenwerking zal er eerst geïnvesteerd moeten worden in de vriendschap, om van daaruit op termijn verder naar elkaar toe te kunnen groeien. De bereid­heid tot samenwerking heeft het college van Tynaarlo in september 2016 herhaald.

In tegenstelling tot het beeld dat in het herindelingsadvies en de memorie van toelichting wordt gewekt, heeft Tynaarlo de mogelijkheid van een fusie nooit afgewezen en evenmin gezegd niet met Haren te willen samenwerken. Doordat de provincie vanaf het begin aanstuurde op een fusie van Haren met Groningen en Ten Boer, is de meerwaarde van een grensoverschrijdende fusie, ook voor de Regio Groningen-Assen, nooit onderzocht. Het is nog steeds voor velen in Haren een passender herindeling, juist vanwege de verwantschap tussen beide gemeenten en in het belang van de regio, dan een fusie met Groningen en Ten Boer. Dit wordt bevestigd door het grote aantal handtekeningen onder de petitie ‘Haren niet bij de stad Groningen’ die tijdens het komende werkbezoek aan de vaste commissie worden aangeboden.

1. *De begrippen ‘regio’ en ‘regionaal’ verkeerd ingevuld*

In het herindelingsadvies en daardoor ook in de memorie van toelichting worden de begrippen ‘regio’ en ‘regionaal’ in een uitsluitend Groningse context gebruikt. Hierbij wordt volledig voorbijgegaan dat de enige echte en relevante regio de grensoverschrijdende Regio Groningen-Assen is. De basis voor deze verkeerde focus is al gelegd in het rapport *Grenzeloos Gunnen*, waarin volgens de opdracht van het provinciebestuur niet over de provinciegrens mocht worden gekeken. Naar de gevolgen *–* positieve en negatieve – van een fusie van Haren met Groningen en Ten Boer voor de verhoudingen in de Regio Gronongen-Assen is nooit onderzoek gedaan of een serieuze discussie geweest. De conclusie in het herindelingsad­vies en de memorie van toelichting dat de Regio Groningen Assen – de enig keer dat deze regio wordt genoemd – is gebaat bij een verdere versterking van Groningen komt dan ook uit de lucht vallen als een gelegenheidsargument. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat door een nog grotere dominantie van de stad het zuidelijke deel van de Regio Groningen-Assen uit balans raakt en als geheel wordt verzwakt. De kracht van het principe mal en de contramal, stad en (platte) land, zal worden verzwakt. De realisatie van de belangrijke doelstelling dat de kwaliteiten van het landschap­pelijk uiterst waardevolle gebied (‘de groene long’) tussen Groningen en Assen in stand worden gehouden en versterkt, wordt dan zonder twijfel een uiterst moeilijke opgave.

# Zorg voor rechtsbescherming bij herindeling van bovenaf berust bij de wetgever

In de civiele rechtszaak in kort geding van het Burgercomité Haren c.s. versus de Provincie Groningen hebben de voorzieningenrechter te Groningen en het gerechtshof te Leeuwarden het oordeel van de Hoge Raad (arrest Tegelen, 1999) bevestigd dat er geen rol is voor een rechter bij een provinciale herindelings­procedure ex artikel 8 Wet arhi. Aangezien een dergelijke procedure strekt tot de voorbereiding van een herindelingswet, is het, gelet op artikel 120 Grondwet, aan de wetgever om de rechtmatigheid en behoorlijkheid van het handelen van de betrokken provincie te beoordelen. Dit heeft het gerechtshof in zijn arrest gebracht tot het volgende: “*Burgercomité c.s. hebben, evenals de gemeente Haren, de gelegenheid om in het kader van het verdere wetgevingsproces hun argumenten, waaronder de volgens hen nog ontbrekende informatie aan de wetgever ter kennis te brengen. Daarna is het aan de wetgever om een beslissing te nemen, waarbij alle aspecten van het wetgevingsproces zullen worden betrokken*.”

Dat de jurisprudentie over de rechtsbescherming bij een provinciale herindelingsprocedure door de rechts­zaak tegen de Provincie Groningen in de casus-Haren is uitgebreid met twee rechterlijke uitspraken in lijn met de opvatting van de Hoge Raad in het arrest Tegelen, heeft tot gevolg dat een provincie in het voorbe­rei­dings­tra­ject van een wetsvoorstel tot herindeling nog steeds vrij spel heeft. Deze uitkomst legt een zware verant­woor­­delijkheid op de schouders van de wetgever. Ingeval een provincie het bij een door haar opgeleg­de herin­deling niet zo nauw neemt met haar plichten ten opzichte van de hierbij betrokken gemeente(n) en burgers, kan de wetgever als enige zorgdragen voor de bescherming van hun rechten en belangen.

In zo’n geval volstaat niet een politieke (beleidsmatige) toetsing en waardering van het herindelings­proces en herindelingsadvies, in het vertrouwen dat de Provincie heeft gehandeld zoals van een overheid in een democratische rechtsstaat mag worden verwacht. Van de wetgever mag in dit geval, zoals uit het arrest van het Hof te Leeuwarden kan worden opgemaakt, worden verwacht dat hij op basis van een zorgvuldige en niet vooringenomen of partijdige juridische toetsing en waardering van de feiten en omstandig­heden, een eindoor­deel velt als ware hij tevens een onafhankelijke rechter. Alleen zo kan het vertrouwen in de over­heid en onze democratische rechtsstaat, dat de Provincie aanmerkelijk heeft geschaad, worden hersteld.   
**Om die dubbele rol te kunnen vervullen, moet de wetgever erop kunnen vertrouwen dat de informatie­voorziening door de provincie deugt en provinciale politici de waarheid spreken.**[[1]](#footnote-1)

# Casus herindeling Haren in kort bestek

*Herindelingsproces getuigt van groeiende tegenstelling van juridische en democratische legitimatie*

In zijn Jaarverslag 2016 (§ 1.4.2) heeft de Raad van State erop gewezen dat *“in politieke en maat­schappe­lijke waardering de waarde van de bestendigheid van de staatsrechtelijke verhoudingen, rechtmatig­heid en rechtsorde, geleidelijk achtergesteld wordt ten opzichte van de specifieke resultaten die door politieke meer­derheden of bestuurlijk gewenst zijn. (…) In die verschuivende perceptie worden recht, ordening, instituties, bestendige procedures niet alleen naar de achtergrond geschoven, maar ook gauw als hinderlijke belemme­ring gezien als zij de gewenste resultaten in de weg staan. Het is dan verleidelijk om ze te negeren, te ridicu­liseren of als verouderd weg te zetten, met een beroep op een mandaat van de kiezers, een parlementaire meerder­heid of een acute noodzaak. (…) Het schept de voedingsbodem voor een groeiende tegenstelling tussen democratische en juridische legitimatie*.”

De zorgwekkende ontwikkeling waarop de Raad van State de aandacht heeft gevestigd, heeft zich in volle omvang gemanifesteerd bij het herindelingsproces van de Provincie Groningen, gericht op samenvoeging van de gemeente Haren bij de gemeente Groningen. Tegen de wil van een ruime meerderheid van de bevolking[[2]](#footnote-2) en de raad van Haren heeft de Provincie haar wil doorgezet. Het recht heeft het afgelegd tegen een door een politieke meerder­heid georganiseerde machtspolitiek. Een optreden van een overheid, waarvan velen in Haren tot voor kort zich niet konden voorstellen dat dit zich in de democratische rechts­staat Nederland zou kunnen voordoen. Tegenover een dergelijk overheidshandelen hebben de raad en de inwoners van Haren machte­loos gestaan. Alle door burgers en politiek betrachte inspanningen en gemaak­te kosten hebben tot nu toe niets uitgehaald. Hoe redelijk en constructief zij zich ook hebben opgesteld.

Zoals hierna wordt toegelicht, zijn er zwaarwegende feiten en omstandigheden die erop wijzen dat de Provincie om haar doel te bereiken, het niet zo nauw heeft genomen met haar rechtsplicht tot het:

1. respecteren van bestendige staatsrechtelijke verhoudingen, i.c. die tussen provincie en gemeente(raad),

2. niet gebruiken van een bevoegdheid voor ander doel dan waarvoor zij is gegeven, dan wel in een geval waarin niet is voldaan aan de voorwaarden voor uitoefening ervan

3. nakomen van gewekte verwachtingen,

4. vermijden van een aanpassing van de argumentatie voor een herindelingsprocedure, als de aanvankelijk gehanteerde argumentatie niet deugdelijk of houdbaar is gebleken,

5. respecteren van de verhouding tussen overheid en burgers in onze democratische rechtsstaat en zonder vooringenomenheid vervullen van de taken van bestuursorganen (Art. 2:4 Awb).,

6. verschaffen van eerlijke en ook overigens deugdelijke informatie aan overheidsorganen en burgers, en

7. in acht nemen van het fair play-beginsel en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur,

8. meenemen van landelijke criteria toetsing herindelingsvoorstellen als richtinggeving voor handelen en

9. in acht nemen van de criteria voor lichte samenvoeging

en met:

10. het door de Minister van BZK in 2013 aan de provincies geschonken vertrouwen dat zij, bij gebruik­making van de bevoegdheid tot toepassing van artikel 8 Wet arhi, met inachtneming van het kader dat hiervoor in § 3 van het Beleidskader gemeentelijke herindeling is gegeven, er *verstandig* mee omgaan, zich *redelijk* opstellen en *behoedzaam* te werk gaan (Maatstaven Minister Plasterk)[[3]](#footnote-3).

Hieruit komt het beeld naar voren dat de Provincie het arrest Tegelen heeft opgevat als een vrijbrief om zo te hande­len als het haar goeddunkt. Tijdens de provinciale herindelingsprocedure is gaandeweg steeds duidelij­ker geworden dat het voor de Provincie bij voorbaat vaststond dat Haren bij Groningen diende te worden gevoegd, ongeacht hoe de inwoners en de gemeenteraad hierover zouden denken en wat zij hier tegenin zouden brengen. Tevens heeft de Provincie, toen zich veel inwoners en de raad van Haren tegen het voornemen keerden, getoond zich door niets van haar doel af te laten houden.

Dit kan niet los worden gezien van de omstandigheid dat de *checks and balances* voor democratische besluit­­vorming niet naar behoren functioneerden. De coalitiefracties in Provinciale Staten (PS) hebben hun toezichthoudende rol ten opzichte van Gedeputeerde Staten (GS) niet vervuld. Evenmin heeft de Commis­saris van de Koning (CdK) zijn taak vervuld toe te zien op de kwaliteit van het provinciale beleids- en besluit­vormings­­­­proces en op te treden als hoeder van goede interbestuurlijke verhoudingen. Dit terwijl hierom door het Burgercomité Haren en burgers van Haren meermaals en beargu­men­teerd is gevraagd.

Weliswaar is zoiets tegen­woordig een vaak optredend verschijnsel bij overheden, met een alles overheer­send bestuursakkoord en behoud van bestuursmacht als leidraad. Maar dit kan zeker nooit een rechtvaar­diging zijn juist in een situatie waarin de wetgever niet heeft voorzien in rechtsbescherming door een onafhan­kelijke rechter en burgerrechten in het geding zijn. Bovendien wordt in het geval van Haren door de Provincie juist gehandeld *in strijd met* het collegeakkoord van de coalitiepartijen en met het door PS onderschreven besluit van GS d.d. 1 september 2015: “*Ons college legt niet eigenstandig een herindeling op, indien daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten.*”

# Toelichting

Uit brief/besluit van GS van Groningen d.d. 28 juni 2016 tot voortgezette toepassing van art. 8 Wet arhi:

“*De gemeente Haren heeft een verkenning uitgevoerd naar de voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente Haren, die heeft geresulteerd in de 'Aanpak Beterr Haren'. Wij hebben waardering voor de bereidheid van de gemeente Haren om de zelfstandigheid van Haren nader te onderbouwen. Het gewenste perspectief van een zelfstandig Haren, als een gemeente die dicht bij haar inwoners staat, waar vanuit een actiegerichte aanpak korte lijnen zijn tussen inwoners, organisaties en bedrijven en de gemeente, en waar betrokken burgers zich inzetten voor de gemeenschap (burgerkracht) spreekt ons college aan*.”

## Niet respecteren van staatsrechtelijke positie van gemeenteraad van Haren

In zijn eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (2006) vroeg de Raad van State de aandacht voor het omgaan met spanningen die in een gedecentraliseerde eenheidsstaat voortkomen uit de verticale betrekkingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. *“Deze spanningen zijn niet nieuw en vloeien rechtstreeks voort uit het bestel zelf. Veel hangt af van de manier waarop bestuurders en volksvertegen­woordigers met dergelijke spanningen omgaan en van hun onderlinge omgangsvormen: overleggen ze met elkaar over de gewenste ingrepen? Letten ze op de belangen, standpunten en het eigen karakter van de andere overheid? Of wordt direct een toevlucht gezocht in (juridische) procedures? De neiging om in termen van - hiërarchisch geordende - bestuurslagen te spreken doet afbreuk aan het besef van gelijkwaardigheid van de besturen, die uit de constitutionele inrichting van het openbaar bestuur voortvloeit*.”[[4]](#footnote-4)

Aan dat besef van gelijkwaardigheid van de besturen deed en doet het optreden van de Provincie Groningen jegens de raad van Haren afbreuk. Dit staat in schrille tegenstelling tot wat de Provincie hierover in haar eigen *Collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen* wat van een provincie mag worden verwacht vastlegde: “*De opstelling van de provincie is [bij herindeling] niet die van een boven­liggende partij die de aanwijzingen uitdeelt.”*

De Provincie heeft in haar handelen jegens Haren aanhoudend geen recht gedaan aan bestendige staats­rech­­telijke verhoudingen en het hiertoe te rekenen art. 5 Europees handvest inzake lokale autonomie:

*Changes in local authority boundaries shall not be made without prior consultation of the local communities possibly by means of a referendum where this is permitted by statute.*

1. Overeenkomstig het tijdpad met niet vrijblijvende mijlpalen, dat GS in de *Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen* (2 juli 2013) hadden aangegeven, heeft de raad van Haren op 25/26 november 2013 een principebesluit genomen tot herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer. Dit besluit werd door de raad uitdrukkelijk als een ‘voorlopig besluit’ aangemerkt en op eigen initiatief onder­wor­pen aan een raadplegend referendum op 19 maart 2014, gelijktijdig met de gemeenteraads­ver­kiezing. De afwijzing van dit ‘voorlopige besluit’ door 74,1% van de kiezers (opkomst: 74,5%) heeft de nieuwe raad, waarin de partijen die zich vóór de verkie­zingen hadden uitgesproken tegen het ‘voorlo­pig besluit’ de meerderheid hadden, aanvaard en als opdracht opgevat te zorgen voor een bestuur­lijke toekomst zonder Groningen en Ten Boer. Het ‘voorlopig raadsbesluit’ werd in januari 2015 ingetrokken.

De Provincie heeft de uitslag van het referendum van meet af aan genegeerd, gebagatelliseerd en nimmer opgevat als iets waarmee zij bij haar herindelingsbeleid rekening zou moeten houden. Evenmin heeft zij de consequentie die de raad heeft getrokken uit de uitkomst van het referendum en de gemeenteraads­verkiezing, gerespecteerd, zoals na 14 december 2015 is gebleken.

1. In de aanloop naar de raadsvergadering op 14 december 2015 in Haren, waarin zou worden besloten over een raadsvoorstel om de zelfstandigheid van de gemeente te continueren, schreven GS op 3 decem­ber een brief aan de raad van Haren. Hierin bevestigden zij hun besluit van 1 september 2015 dat zij niet eigen­­standig een herindeling zouden opleggen, als daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten (zie ook 3a). Tevens herhaalden zij het standpunt van de Provincie: “*Gemeenten zijn, in onze 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 blij­ven pakken*.” In de brief werd de mogelijkheid dat Haren zelfstandig bleef, niet met zoveel woorden uitgesloten. Dit alles was in lijn met de toelichting op het bereikte collegeakkoord op 23 april 2015 door de fractievoorzitter van één van de coalitiepartijen, tevens beoogd gedeputeerde voor herin­deling, in een interview bij RTV Noord. Hierin zei hij met nadruk: “*het dwingende karakter is eraf*”. In ant­woord op de vraag “’ *Wat betekent dat als een gemeente helemaal niet wil herindelen?*” zei hij: “*Ja, zoals ik al zei, het initiatief is aan de gemeenten en ik ga daar gewoon naar luisteren, wij gaan niks dwangmatig opleggen*.” (zie bijlage 2 van dit rapport).[[5]](#footnote-5)

Toch stonden GS de dag nadat de raad had besloten tot behoud van zelfstandigheid en tot acties om de bestuurskracht te versterken, op de stoep bij het college van Haren om duidelijk te maken dat een be­stuurs­­krachtanalyse moest worden uitgevoerd en de Provincie hierbij medeopdrachtgever wilde zijn. Met deze interventie, die in de tijd samenviel met besluiten van de raden van Groningen en Ten Boer om een herindelingsadvies te gaan voorbereiden, heeft de Provincie zonder aantoonbare nood­zaak inbreuk gemaakt op de autonomie van de raad van Haren. Naar later zou blijken, was dit een eerste stap in de richting van het opleggen van een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer.

Deze interventie was temeer onbehoorlijk omdat de Provincie had nagelaten het welslagen van een ver­kenning van een herindeling van Haren met de Drentse gemeente Tynaarlo, waartoe de raad van Haren in januari 2015 besloot, te faciliteren, ondersteunen en bevorderen, zoals in het provinciale her­in­­de­lings­beleid was voorzien. Bovendien moet de Provincie hebben beseft dat het hier­boven genoemde besluit van GS d.d. 1 september 2015 dat het geen herindeling zou opleggen tegen de wil van een be­trok­ken gemeente, bij het gemeentebestuur van Haren de druk had weggenomen om op korte termijn met de gemeente Tynaarlo tot overeenstemming te komen over een grensoverschrijdende herindeling. Zie 8e.

1. Op 30 maart 2016 trok de Provincie, verwijzend naar artikel 8 Wet arhi, de leiding naar zich toe om de herindeling mogelijk te maken van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Met dit beroep op artikel 8 zette zij de gemeenteraad van Haren buitenspel.[[6]](#footnote-6) Zonder enige waarschuwing vooraf, hoewel hiervoor in dit geval alle reden was omdat het college nog bezig was met de voorbereiding van een raadsvoorstel aan de raad, zoals de Provincie in haar brief d.d. 15 maart 2016 had gevraagd. Bovendien was toepassing van artikel 8 strijdig met wat GS op 3 december 2015 aan de raad van Haren hadden geschreven: geen herindeling van bovenaf. Het nalaten van een waarschuwing getuigt niet van ‘redelijk’ en ‘behoedzaam’ omgaan met de ingrijpende bevoegdheid ex artikel 8 Wet arhi.

Voor deze draconische ingreep werd door GS als reden gegeven dat zij hadden vastgesteld dat de ge­meente Haren geen gehoor had gegeven aan de oproep van GS om, gelijktijdig met het ver­ken­nen van mogelijk­heden tot het zelf oplossen van de tekortkomingen die de bestuurskrachtanalyse door B&A had uitgewe­zen, in overleg te treden “*met de omgeving*” – wat in de ogen van de Provincie feitelijk beteken­de: Groningen en Ten Boer – om gezamenlijk passende oplossingen voor die tekortkomingen te verken­nen. Deze vaststelling baseerden zij op het feit dat de raadscommissie aan het college van B&W had meege­­geven bij de uitvoering van het verbeterproject (*Beterr Haren*) “*met alle buurgemeenten het gesprek aan te gaan om te bezien op welke wijze en met welke gemeenten men de noden van de gemeente Haren kan oplossen*.”Met andere woorden: de enkele omstandigheid dat de (autonome) gemeente niet alleen met Groningen en Ten Boer, maar ook met haar buurgemeenten Hoogezand-Sappemeer en Tynaarlo in gesprek wilde gaan, was doorslaggevend voor het besluit van GS tot toepassing van artikel 8 Wet arhi.[[7]](#footnote-7)

Op 7 april besloot de raad van Haren zich bij het besluit van GS neer te leggen en dit uit te voeren, hiermee ingaand tegen de opdracht die hij van de kiezers in Haren had gekregen.

1. Ter toelichting op hun besluit d.d. 30 maart 2016 stelden GS in de vergadering van de Statencommissie Bestuur op 13 april 2016 dit besluit te hebben genomen om het gemeentebestuur van Haren op te dra­gen een goede afweging te maken: waarmee worden de inwoners van Haren het best gediend: met behoud van zelfstandigheid of met samenvoeging met Groningen en Ten Boer? Hiertoe dienden twee ‘sporen’ te worden gevolgd: 1) een plan maken om zwakke punten in een zelfstandige gemeente Haren op eigen kracht te verbeteren en 2) door deelname aan ‘open overleg’ met de gemeenten Groningen en Ten Boer onderzoeken hoe de zwakke punten via herindeling konden worden verbeterd.

GS noemden in de Statencommissie als reden voor deze twee ‘sporen’ dat het “*in het belang van de inwoners van Haren [is] dat de politiek in Haren, het bestuur in Haren, nog in de gelegenheid wordt gesteld om daadwer­kelijk keuzes te maken*.” Achteraf kan worden vastgesteld dat dit niet de werkelijke reden is geweest. Als organisator van en verantwoordelijke voor het ‘open overleg’ zorgde de Provincie er namelijk niet voor dat gezamenlijk passende oplossingen voor de tekortkomingen van Haren werden verkend. Met als gevolg dat de raad van Haren beperkt werd in zijn mogelijkheden tot het maken van de door de Provincie gewenste vergelijking van de uitkomsten van beide sporen.

1. De conclusie van de raad van Haren op 15 juni 2016 dat de inwoners het best worden gediend met behoud van zelfstandigheid door uitvoering van het eigen verbeterplan *Beterr Haren*, schoof de Provincie op 28 juni 2016 zonder grondige analyse van dit verbeterplan terzijde. Dit was in strijd met de eerder geformuleerde uitgangspunten van het provinciebestuur zelf. Op grond waarvan de Provincie meende dat zij – in tegenspraak met wat zij eerder had aangegeven en met bestendige staatsrechtelijke verhou­dingen – beter dan de gemeenteraad in staat was om af te wegen waarmee de inwoners van Haren het beste worden gediend, werd in het geheel niet gemotiveerd. Zie ook 3b.

Door zo te handelen wekte de Provincie het sterke vermoeden dat zij de raad van Haren had misleid door te suggereren dat de raad voor behoud van gemeentelijke zelfstandigheid kon kiezen. Na de plot­selinge activering van artikel 8 Wet arhi getuigde deze tweede handeling die de gemeenteraad buiten­spel zette, allesbehalve van respect voor de raad. Ze past evenmin bij bestendige staatsrechtelijke verhoudingen tussen provincie en gemeente.

1. De doorslaggevende overweging van GS om Haren te dwingen tot herindeling, staat in hun besluit d.d. 28 juni 2016: *“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 komen wij - alles afwegende - tot het oordeel dat een zelfstandige gemeente Haren een onvol­doen­de duurzame, (financieel) robuuste en bestuurs­krachtige toekomst heeft in regionaal perspec­tief.”* De aanname die hieraan ten grondslag ligt, namelijk dat de bezuinigingen waartoe de raad besloot voor behoud van zelfstandigheid, ontoerei­kend zijn en de suggestie dat alleen samenvoeging met Groningen uitkomst biedt, werden door GS op geen enke­le manier onderbouwd. Die aanname is overi­gens volkomen onjuist gebleken.[[8]](#footnote-8) In het herindelings­advies is zij echter het belangrijkste argument gebleven voor herindeling van Haren met Groningen/Ten Boer.

De Provincie heeft tot op heden niet gereageerd op de verbeteringen in de financiële situatie van Haren ofschoon de door de accountant goedgekeurde jaarrekening 2016 van de gemeente Haren en de najaars­rapportage 2017 laten zien dat het financiële perspectief van de gemeen­te goed is. Evenmin heeft zij aan de wetgever laten weten dat het kernargument in haar herin­de­­lings­advies bij nader inzien niet houdbaar is.

1. De vaststelling door GS in hun besluit d.d. 28 juni 2016 dat ‘herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer’ in het belang is van de inwoners van Haren, ontbeert een serieuze inhoudelijke onder­bouwing. In de *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer* waarop GS zich baseerden, noch in latere documenten is hiervoor enige steun te vinden. Dat aan een behoorlijke en overtuigende uitleg van de voordelen van samenvoeging dringend behoefte was en is, blijkt onder andere uit het feit dat de Provincie vanuit Haren maar liefst 650 zienswijzen kreeg die aantonen waarom inwoners en politici in samenvoeging geen voordelen, maar wel nadelen zien. Desondanks heeft de Provincie in het herinde­lings­­advies volgehouden dat de door haar beoogde herindeling in het belang is van de inwoners van Haren. Hiermee miskent de Provincie de algemeen aanvaarde opvatting dat de gemeenteraad – de lokale volksvertegen­woordiging – dichter bij de burgers staat dan het bestuursorgaan van een andere overheid, en hij derhalve veel beter dan GS van Groningen in staat is te beoordelen waarmee de inwo­ners van Haren het beste worden gediend.
2. De raad van Haren besloot op 5 september 2016 niet langer mee te doen aan het verdere door GS gere­gisseerde herindelingsproces, aangezien de voorbereiding van het herindelingsontwerp waaraan onder protest was meegewerkt, was afgerond. De raad voelde zich hierbij gesteund door een rapport van het COELO (26 augustus 2016). Prof. dr. M.A. Allers, financieel expert op het gebied van de lagere overheden had de situatie van Haren onderzocht en geconcludeerd dat ten onrechte in het besluit van 28 juni de financiële positie van Haren als reden voor herindeling met Groningen en Ten Boer was aangemerkt.

In reactie op dit raadsbesluit besloot de Provincie, zonder wettelijke grondslag en andermaal buiten de raad om, een particulier, mw. Kool, aan te stellen om bij de opstelling van een personeelsconvenant van Groningen en Ten Boer de belangen van het gemeentepersoneel van Haren te behartigen, en bij de opstelling van een bestuursovereenkomst van Groningen en Ten Boer die van de inwoners van Haren.[[9]](#footnote-9)

Een ongehoorde stap die op geen enkele manier is te verenigen met de staatsrechtelijke verhoudingen.

1. De raad van Haren heeft zich bij herhaling uitgesproken tegen herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer, ook in zijn zienswijze op het herindelingsontwerp. Hierin heeft de raad zich ook tegen toepas­sing van de lichte samenvoegingsvariant verklaard. Zoals hierboven (zie 1) is uiteengezet, is niet voldaan aan de voorwaarden voor lichte samenvoeging, genoemd in de aanvulling van het Beleidskader[[10]](#footnote-10), te weten instemming van alle betrokken gemeenten en afspraken tussen alle gemeen­ten over het perso­neel. Hoewel de Provincie hierop is geattendeerd, heeft zij tot in het herindelings­advies volgehouden dat deze samenvoegingsvariant kan worden toegepast.

## Bevoegdheid gebruiken voor ander doel dan waarvoor zij is gegeven, of zonder dat is voldaan aan de voorwaarden voor uitoefening ervan

1. Met haar besluiten van 30 maart 2016 en 28 juni 2016 heeft de Provincie ten aanzien van Haren artikel 8 Wet arhi toegepast voor een ander doel dan waarvoor in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (§ 3) aan de provincies ruimte was geboden[[11]](#footnote-11) om, in afwijking van de kabinetsvoorkeur voor herin­deling van onderop, het initiatief te nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijke be­stuurs­kracht en, wanneer nodig, zelf een arhi-procedure te starten. Die doelen zijn:

* “*voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst*.”

Hiervan was bij Haren geen sprake. Er is tussen Haren, Groningen en Ten Boer geen herindelings­discussie geweest. Dat Haren in december 2015 koos voor zelfstandigheid is in lijn met het Beleids­kader en het provinciale herindelings­beleid (‘gemeenten zijn als eerste aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oplossen’). Zie ook 1b.

* “*oplossen van naar het oordeel van de provincie urgente problemen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling*”. Ook dit onderdeel van het Beleidskader was niet van toepassing. De zwakke punten van Haren, aangewezen in de bestuurskrachtanalyse van bureau B&A, konden volgens B&A door Haren zelf worden opgelost. Er is bovendien geen enkel ander rapport of analyse van de Provincie waaruit blijkt dat Haren zijn zwakke punten niet zelf kan oplossen. Evenmin heeft de Provincie aangevoerd, laat staan aangetoond dat herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer nodig zou zijn om (eventuele) problemen van die andere gemeenten te (helpen) oplossen.

Blijkens de door GS gegeven toelichting op de toepassing van artikel 8 Wet arhi (zie 2d) hebben zij deze bevoegdheid gebruikt om, in het belang van de inwoners van Haren, de gemeente in de gelegenheid te stellen tot het maken van een welover­wogen keuze tussen zelfstandig blijven of herindelen met Groningen en Ten Boer. Dit is een duidelijk ander doel dan waarop het Beleidskader ziet. Dit klemt temeer nu GS uiteindelijk die weloverwogen keuze van de raad van Haren niet hebben gerespecteerd en geaccepteerd. Zie 1d en 1e.

Hierbij komt dat GS zichzelf het recht ontzegd hadden tot het toepassen van artikel 8 Wet arhi, door in lijn met het *Collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen*, op 1 september 2015 te besluiten: “*Ons college legt niet eigenstandig een herindeling op, indien daarvoor geen draagvlak is bij de betrokken gemeenten.*”[[12]](#footnote-12)

Het antwoord van de verantwoordelijke gedeputeerde op een vraag van een Statenlid (oppositiepartij) over de rechtmatigheid van het besluit van 30 maart 2016 (tot toepassing van artikel 8 Wet arhi) tijdens de vergadering van de Statencommissie Bestuur op 13 april 2016, liet zien dat de Provincie het niet nodig had geacht zich te ervan te vergewissen of in dit geval artikel 8 wel kon worden toegepast: “*Op grond van artikel 8 Wet arhi komt de Provincie de bevoegdheid tot ingrijpen ten opzichte van Haren toe. Dus hebben wij van die bevoegdheid gebruik gemaakt en dus is het daarmee een rechtmatig besluit*.” Juist voor het op een degelijke wijze omgaan met een bevoegdheid heeft de Raad van State in zijn jaarverslag 2016 gewaarschuwd.

1. Als toezichthouder op de financiën was de Provincie volledig op de hoogte van de financiële positie van de gemeenten Groningen en Haren. Deze kennis heeft zij tijdens de herindelingsprocedure en bij de voor­bereiding en vaststelling van het herindelingsadvies Groningen, Haren en Ten Boer *selectief* gebruikt ten behoeve van het bereiken van haar doel, te weten samenvoeging van Haren met Groningen.

De Provincie wist dat de financiële positie van de gemeente Groningen zwak was en het financiële per­spec­tief niet rooskleurig.[[13]](#footnote-13) Tevens wist zij dat de financiële zwakte van Groningen een risico is voor de inwoners van Haren (en ook van Ten Boer). Maar deze essentiële informatie werd tijdens het herinde­lings­proces niet openlijk gedeeld:

* + Vragen hierover vanuit de bevolking en de raad van Haren werden niet beantwoord.
  + Een onderzoek naar de financiële positie van de gemeente Groningen vóór en na de beoogde herindeling werd door de Provincie niet nodig geacht.
  + In de uitkomst van het open overleg werd volstaan met de constatering: “*Voor Groningen geldt dat sprake is van een financieel robuuste situatie, met een stevige begroting*.”[[14]](#footnote-14) Dat de meeste kengetallen iets anders laten zien, bleef onvermeld.

Hoewel de Provincie bevoegd en gehou­den was die informatie, waarop de bevolking en de raad van Haren recht hadden, te ver­strekken, kwam het geven van openheid over de financiën van Groningen haar kennelijk niet goed uit.

De Provincie wist ook dat als gevolg van verkeerde beleidskeuzes in het verleden Haren een relatief hoge schuld had en de reserves laag waren. Uit de toezichtsbrieven van de Provincie aan de raad van Haren was echter op geen enkele wijze gebleken “*dat de gemeente Haren in financiële problemen is of dreigt te komen*”, constateerde prof. Allers.[[15]](#footnote-15) Toch heeft de Provincie tijdens het herindelingsproces de financiële positie van Haren aangemerkt als “zorgelijk” en deze (misleidende) kwalificatie gebruikt om een argu­men­tatie op te bouwen ten gunste van een opgelegde herindeling van Haren met Groningen. Overigens zonder op enigerlei wijze aannemelijk te maken dat die herindeling een passender – en voor de inwoners van Haren aantrekkelijker – oplossing is voor het financiële probleem van Haren dan het door de gemeente zelf op orde (laten) brengen van haar financiën.

Tekenend voor het handelen van de Provincie is dat zij haar oordeel dat de financiële positie van Haren noodzaak­t tot herindeling met Groningen, in haar besluit van 28 juni 2016 heeft gebaseerd op de conclu­sies van het in haar opdracht inderhaast door B&A gemaakte rapport *Toetsing Aanpak Beterr Haren,* terwijl zij wist dat dit rapport berustte op een inmiddels achterhaalde ontwerpversie van het verbeterplan *Beterr Haren* (zie 3b). De Provincie is willens en wetens volledig voorbijgegaan aan de door de raad van Haren op 15 juni 2016 vastgestelde defini­tieve versie, met een fors aangescherpt ombuigingspakket gericht op structu­rele versteviging van de reserve­positie en verlaging van de schuldpositie (verbetering van solvabiliteit BBV van 13% in 2015 naar 30% in 2023).

De Provincie heeft onverkort vastgehouden aan haar oordeel, in weerwil van:

* + de bevindingen van het COELO in zijn rapport over de financiële positie van Haren (aug. 2016) dat (1) de netto schuld per inwoner in de drie gemeenten ongeveer even hoog is en de solvabi­liteit in elk van deze gemeenten laag is vergeleken met andere gemeenten, (2) het ombuigings­pakket van Haren een passend antwoord is op het financiële probleem dat in diverse onder­zoeks­rapporten is gesignaleerd en (3) met voldoende politieke wil het probleem door de gemeente Haren zelf kan worden opgelost door uitvoering van het genoemde ombuigings­pakket;[[16]](#footnote-16)
  + de conclusie van het COELO dat “*de financiële positie van Haren geen goede reden is voor de door de Provincie voor­gestelde herindeling*”;[[17]](#footnote-17)
  + de positieve resultaten van de jaarrekening 2016 van Haren en het realistische uitzicht op verbetering van het financiële perspectief van Haren dat de op dit ombuigingspakket gebaseerde begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020 bood.[[18]](#footnote-18)

De bevindingen en conclusies van het COELO heeft de Provincie overigens inhoudelijk nooit weerlegd.

Hiermee heeft het provinciebestuur op z’n minst de schijn gewekt dat het alles wat niet in zijn kraam te pas te kwam, in zijn besluitvormingsproces heeft genegeerd.

Deze handelwijze heeft ook geleid tot de paradoxale situatie dat de gemeente Haren met haar beleid gericht op gezondmaking van de financiën, onder financieel Arhi-toezicht (art. 21 Wet arhi) is geplaatst, terwijl de inwoners van Haren (en Ten Boer) door de Provincie op geen enkele manier beschermd wer­den tegen de risico’s van het financiële beleid van de gemeente Groningen, voor het geval dat zij tot de gemeente Groningen zouden gaan behoren.

Dit heeft de Provincie voor elkaar gekregen door zich – ten onrechte – in het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies op het standpunt te stellen dat de lichte samenvoegingsvariant kon worden toegepast waardoor de gemeente Groningen niet behoefde te worden opgeheven. Dit had tot gevolg dat Groningen ingevolge artikel 21 Wet arhi gevrijwaard bleef van financieel Arhi-toezicht.

Derhalve heeft de Provincie*:*

1. met toepassing van artikel 8 Wet arhi het verkeerde middel ingezet om het financiële probleem van Haren op te (doen) lossen. Omdat de Provincie wist of had moeten weten dat dit probleem zonder herindeling kon worden opgelost, had zij haar financiële toezichtsbevoegd­heden behoren te gebrui­ken om de gemeente Haren te bewegen tot het nemen van maatregelen ter versterking van haar reservepositie en verlaging van haar schuldpositie.
2. een verkeerd gebruik gemaakt van haar positie als financieel toezicht­houder door niet de juiste informatie te verstrekken over de financiële positie van Groningen en Haren, in een kennelijke poging het begrip of draagvlak voor herindeling van Haren bij Groningen te bevorderen.

Het is aannemelijk dat dit handelen van de Provincie niet los kan worden gezien van de omstandigheid dat de portefeuilles ‘financieel toezicht’ en ‘herindeling’ bij dezelfde gedeputeerde zijn belegd. Voormalig Tweede-Kamerlid, R. Vuijk, beschouwt het als een complicatie wanneer beide rollen bij een provincie door elkaar heen lopen.[[19]](#footnote-19)

## Niet nakomen van gewekte verwachtingen (vertrouwensbeginsel) en handelen in strijd met verbod van vooringenomenheid (art. 2:4 Awb)

1. De Provincie vulde, in lijn met het *Collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen*, het provinciale her­indelingsbeleid aan met: “*Ons uitgangspunt is dat gemeentelijke herindeling niet wordt opgelegd. Dit bete­kent dat ons college niet eigenstandig gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat. Wij geven de gemeenten nadrukkelijk de ruimte om hun eigen verantwoordelijkheid in deze te nemen en die in te vullen.*” (brief GS aan PS d.d. 1 september 2015). De Provincie beves­tigde dit in een brief van GS aan de raad van Haren d.d. 3 december 2015, terwijl zij wist dat de raad op 14 december 2015 een besluit zou nemen over een raadsvoorstel tot continuering van de zelfstandig­heid. Toch paste de Provincie enkele maanden later, op 30 maart 2016, artikel 8 Wet arhi toe om Haren te dwingen met de gemeenten Groningen en Ten Boer in gesprek te gaan. Dit besten­digde zij in het be­sluit van 28 juni 2016. (**NB**: In het herindelingsadvies heeft de Provincie geen gewag gemaakt van het GS-be­sluit van 1 september 2015 dat herindeling van bovenaf zonder draagvlak bij de betrokken gemeenten uitsloot. Het staat evenmin in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer!)
2. De Provincie heeft zich niet gehouden aan de door haar gewekte verwachting dat het aan het gemeente­bestuur van Haren is om op basis van vergelijking van een eigen verbeterplan en de uitkomst van het ‘open overleg’ met Groningen en Ten Boer af te wegen waarmee de inwoners het best worden gediend: met behoud van zelfstandigheid of herindeling.[[20]](#footnote-20) In hun besluit van 28 juni 2016 hebben GS, zoals hier­boven al is vermeld, zonder deugdelijke motivering de uitkomst overruled van de afweging door de gemeenteraad op 15 juni 2016 (te weten het be­houd van zelfstandigheid door uitvoering van het door de raad aangescherpte verbeterplan *Beterr Haren* is het beste voor de inwoners van Haren).

Bij het nemen van dit verregaand besluit heeft de Provincie zich uitsluitend gebaseerd op een inder­haast in haar opdracht – en buiten medeweten van het college van Haren – opgesteld extern rapport. Ze gaf het bureau B&A opdracht het concept-verbeterplan van Haren, *Beterr Haren*, te beoordelen. De con­clusies van dit rapport die in hoofdzaak waren gebaseerd op het ontwerp deelrapport Financiën van *Beterr Hare*n, waren toen GS zijn besluit op basis van dit rapport nam, echter al achterhaald. De raad van Haren had namelijk op 15 juni een plan voor vergroting van de alge­mene reserve en verlaging van de gemeentelijke schuld vastgesteld. Dit raadsbesluit was aanzien­lijk ingrijpender dan het pakket van financiële maatregelen in het ontwerp van *Beterr Haren*.

Ook overigens was het B&A-rapport geen deugdelijke basis voor de besluitvorming van GS. Het rapport is sterk vooringenomen en schiet vanuit methodologisch oogpunt ernstig tekort. In plaats van door feiten lieten de onderzoekers zich hoofdzakelijk leiden door – voor Haren ongunstige – aannames en verwachtingen. In plaats van bij het gebruik van aannames te werken met verschillende zorgvuldig gekozen en onderbouwde scenario’s, werd slechts één scenario gehanteerd en wel een zwart scenario (zie ook 6b). GS wisten dat het toetsingsrapport op hoofdpunten achterhaald was, en het kan hun niet zijn ontgaan dat bij het maken van het rapport een aanvechtbare methodiek is gehanteerd. Toch hebben zij nagelaten zich ten behoeve van hun besluitvorming een eigen, door analyse onderbouwd oordeel over de definitieve versie van *Beterr Haren* te vormen*.* (in het herindelingsadvies en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt het toetsingsrapport van B&A aangevoerd ter onderbouwing van het negatieve oordeel van de Provincie over de financiën van Haren)

1. De Provincie heeft bij monde van een gedeputeerde op een door de provincie belegde informatie­bijeen­komst (13 juli 2016) aan de inwoners van Haren toegezegd, dat er voldoende ruimte is om in te spreken – “*U wordt als inwoner zeker niet monddood gemaakt*”, “*We gaan in de loop van het traject ook nog zes echt inhoudelijke bijeenkomsten organiseren om ook daadwerkelijk het gesprek aan te gaan en met die ideeën ook in dat traject iets te kunnen doen*.” De verwachtingen die de Provincie hiermee stellig wekte, zijn echter geenszins nagekomen. Op de door de Provincie op 31 augustus 2016 in Haren gehou­den inloopbijeenkomst kwamen meer dan 300 inwoners af, in de verwach­ting mondeling of schriftelijk in­breng te kunnen leveren voor het op dat moment al vrijwel gereed zijnde herindelings­ontwerp. De op­komst was zo groot dat een aantal inwoners van Haren de zaal niet kon betreden. De vooraf en ter plek­ke beschikbare informatie over de inhoud van het concept herinde­lings­­ontwerp was uiterst summier; in plaats daarvan kwam veel informatie over de formele stappen in het herindelings­proces. De bereidheid van provinciale bestuurders en dito ambtenaren om te praten met inwoners die tegen een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer waren, was uiterst gering. Bovendien was de zaal hiervoor vol­strekt ongeschikt. Een week na de bijeen­komst deelden GS mee: “*De (…) opbrengsten uit de inloopbij­een­­komsten geven geen noodzaak tot wijzigingen in het herin­de­­lings­ontwerp*".[[21]](#footnote-21) Door zo om te gaan met het recht van burgers tot het leveren van inbreng hebben GS tevens gehandeld in strijd met het verbod op vooringe­nomenheid.
2. De Provincie heeft geen recht gedaan aan haar toezegging, gedaan tijdens de zitting bij de voorzienin­gen­rechter op 16 november 2016 door de advocaat van de Provincie, dat de zienswijzen zorg­vuldig en zonder vooringenomenheid worden behandeld door GS en vervolgens door PS bij de besluit­vor­ming over het herindelingsadvies. Uit de reactienota zienswijzen (bijlage bij het herindelings­advies) blijkt name­lijk dat de 613 vanuit Haren ingediende kritische zienswijzen over het herindelings­ontwerp, voor GS geen aanleiding hebben gegeven tot inhoudelijke wijzigingen van het herindelingsontwerp. In hun reactie op de vele bezwa­ren en vragen van inwoners van Haren hebben GS volstaan met het nogmaals herhalen van hun eerder ingenomen standpunten van GS. Zo hebben zij de kritische zienswijzen feitelijk genegeerd. Verreweg de meeste fracties in PS hebben evenmin gereageerd op de vele negatieve ziens­wijzen vanuit Haren. Zodoende is tevens gehandeld in strijd met het verbod op vooringenomenheid.

## Argumentatie voor herindeling aanpassen aan de omstandigheden

In navolging van het rapport *Grenzeloos Gunnen*, dat de basis vormde voor het provinciale herindelingsplan, heeft de Provincie aanvankelijk als argument voor de herindeling van Haren gebruikt: de decentralisatie van taken op het Sociaal Domein vereist meer bestuurskracht.

Nadat in de loop van 2015 was gebleken dat Haren prima in staat was de nieuwe zorgtaken uit te voeren, ver­schoof de argumentatie naar onvoldoende toe­komstbestendigheid als gevolg van (in hoofdzaak) de zwakke financiële positie van Haren en de ingrijpende gevolgen van noodzakelijke saneringsmaatregelen voor de inwoners, de voorzieningen en de ambtelijke orga­ni­satie. Zo heeft de raadsman namens de Provin­cie bij de voorzieningenrechter te Groningen verklaard: “*De provinciale handelwijze en besluitvorming is enkel gericht op behartiging van de belangen waar de Wet arhi op ziet, namelijk het waarborgen van een financieel robuust lokaal bestuur dat duurzaam in staat is alle wettelijke taken zelfstandig uit te voeren*.”[[22]](#footnote-22)

Uit de jaarrekening 2016, de begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020 en de begroting 2018/meer­jaren­begroting 2019-2021 blijkt dat Haren in staat is, overeenkomstig het in 2016 aangenomen ombuigings­plan, zijn financiën in een beperkt aantal jaren op orde te brengen en dat de beweerde ontwrichtende gevolgen van de bezuinigingen voor de inwoners en het voorzieningenniveau zich niet voor­doen. (desondanks staat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat het ombuigingsplan voorziet in verlaging van het voorzieningenniveau!)

Ook de overi­ge bij de bestuurskrachtanalyse door B&A geconstateerde tekortkomingen op het punt van bestuurskracht worden met uitvoering van *Beterr Haren* opgelost. Op de manier die door B&A was gead­viseerd. In geen enkel rap­port is gebrek aan bestuurskracht anders door haar financiële probleem aange­toond. Integendeel, in alle rapporten wordt gemeld dat Haren de wettelijke taken naar behoren uitvoert.

Daarom kreeg de argumentatie van de Provincie opnieuw een ander accent. Het zou nu in het belang zijn van de regio dat Haren bij Groningen wordt gevoegd. Ook deze argumentatie schiet tekort. Immers, de regio waarvan Haren evenals Groningen en Ten Boer deel uitmaakt, is de regio Groningen-Assen. Hiervoor zijn de Provincies Drenthe en Groningen en alle betrokken gemeenten samen verant­woor­delijk, een verantwoor­delijkheid waarvoor zij met de *Regiovisie* Groningen-Assen 2030 (1996) gezamenlijk hebben getekend. In navolging van het rapport *Grenzeloos Gunnen* heeft de Provincie Groningen de afgelo­pen jaren gedaan alsof deze interprovinciale regio en de afspraken daarover niet bestaan. Pas in het herinde­­lingsadvies (5.1.2) wordt de regio Groningen-Assen genoemd, doch uitsluitend vanuit het perspectief van Groningen.

Nimmer is onderzocht of onderwerp van discussie geweest of annexatie van de gemeente Haren, vier dorpen in een groot landelijk gebied, door de gemeente Groningen nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor evenwichtige verhoudingen tussen de deelnemende gemeenten, en voor de afspraken die in het kader van de *Regiovisie* zijn gemaakt. Een hoofddoel­stelling van de Regiovisie – het behouden en verster­ken van de kwaliteiten van het cultuur­historisch en landschappelijk waardevolle landelijke gebied tussen Groningen en Assen – dreigt er in ieder geval door in gevaar te worden gebracht. De Drentse gemeente Tynaarlo (ca. 32.500 inw.) en Haren (bijna 20.000) zijn daar nu in hoofdzaak voor verantwoor­delijk. Die zorgplicht brengt niet alleen mee dat beide gemeenten zijn aangewezen op onderlinge samenwerking. Zij vereist ook dat zij hun rol als tegenmacht naar behoren vervullen teneinde de druk die op het landelijk gebied uitgaat van de steeds uitdijende stedelijke kernen Assen en Groningen zo goed mogelijk op te vangen. Indien de gemeente Haren bij de gemeente Groningen wordt gevoegd, zoals de Provincie Groningen wil, zal de gemeente Tynaarlo met ruim 32.500 inwoners vrijwel in haar eentje de rol van tegen­macht ten opzichte van Groningen (> 230.000 inw.) en Assen (ruim 67.000 inwoners) moeten vervullen.

Uit haar (wisselende) argumentatie kan worden opgemaakt dat de Provincie samenvoeging van Haren bij Groningen niet nodig acht voor de verdere ontwikkeling van Groningen of voor het welslagen van de herin­deling van Ten Boer met Groningen. Hierbij past dat de raad van Groningen op 22 juni 2016 aan zijn instemming met een herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer vier voorwaarden heeft verbonden:

1. 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.
2. De door beide gemeenten afgesproken herindelingsdatum van 1 januari 2019 mag niet in gevaar komen.
3. Het moet een lichte samenvoeging worden. Dit is een harde voorwaarde.
4. Het mag de gemeente Groningen geen geld kosten.

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.[[23]](#footnote-23)

## Miskennen van verhouding tussen overheid en burger in democratie

1. In de aanloop naar het raadplegend referendum op 19 maart 2014 in Haren over het ‘voorlopig raadsbesluit’ tot samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer (zie 3a), deed de toenmalige CdK een poging tot beïnvloeding van de inwoners van Haren door in het openbaar te zeggen: “nee is geen optie”. Hiermee ging de CdK in tegen het standpunt van de door de Provincie ingestelde visitatie­commis­sie in *Grenzeloos Gunnen* (p. 11): “*Daarbij gaat de commissie er vanuit dat de burgers volledig in beeld blijven en mee kunnen denken en praten over de identiteit van het gebied en de toe­komst van de eigen gemeente. Burgers zijn de ‘raison d’être’ van het openbaar bestuur; om hen gaat het.*”
2. Bij het raadplegend referendum stemden 74,1% van de 74,5% opgekomen stemgerechtigde inwoners tegen herindeling met Groningen/Ten Boer. Bij de gemeenteraadsverkiezing behaalden de partijen die tegen samenvoeging met Groningen waren,12 van de 17 raadszetels.

In opdracht van de raad zijn in het najaar van 2014 door middel van twee bewonersconferenties, waaraan enkele honderden (aselect gekozen) inwoners van Haren de beweegredenen voor afwijzing van samenvoeging met Groningen en Ten Boer onderzocht. Op basis van ‘wat wij willen zijn’ (gemeenschap) en ‘wat is daarvoor bestuurlijk nodig’, was de uitkomst:

* zelfstandig Haren: 49,9%
* samengaan met Tynaarlo: 33,3%
* samengaan met Groningen: 12,9%
* samengaan met Hoogezand: 4%.

De Provincie heeft de uitslagen van het raadplegend referendum en de raadsverkiezing, die ook nadien herhaaldelijk zijn bevestigd, van meet af aan genegeerd, gebagatelliseerd en nimmer opgevat als iets waarmee zij bij haar herindelingsbeleid rekening zou moeten houden. Dit is eveneens gebeurd bij de beschouwing over het maatschappelijk draagvlak in Haren in het herindelings­advies (§ 5.1.5). Zie 8a.

1. Veel inwoners van Haren hebben het gevoel nooit door de Provincie serieus te zijn genomen. Dit terwijl in het *Collegeakkoord 2015-2019 provincie Groningen* een andere bestuursstijl was aangekondigd, gekenmerkt door o.a. “*Luisteren en in gesprek gaan met. Meer mét mensen in plaats van óver mensen*.” en “*Inwoners en organisaties geven we meer invloed op provinciaal beleid via referenda en (lokale) hoorzittingen. Ze krijgen meer kans om mee te denken*.” Het gesprek over de ‘inhoud’ van de herindeling is de Provincie stelselmatig uit de weg gegaan. In plaats daarvan werden de eigenschappen van het formele proces en de procedures als een mantra eindeloos herhaald. Vragen van inwoners en raadsleden van Haren over de financiële positie van Groningen, of over de financiële gevolgen van samenvoeging voor Harenaars, werden niet beantwoord. Met wat vanuit Haren naar voren werd gebracht tijdens een door de provincie georganiseerde ‘inloopmarkt’ (31/8/16), 650 Harense kritische ziens­wijzen, door inspraak in de Statencommissie Bestuur, in talrijke mails en grondig onderbouwde brieven, en in gesprekken met bestuurders en politici, deed de Provincie niets.
2. De Provincie heeft voor de inwoners van Haren belangrijke onderwerpen buiten het herindelings­ontwerp gehouden, met als reden dat hierover in een bestuursovereenkomst van de drie betrokken gemeenten afspraken dienden te worden gemaakt. Hiermee heeft de Provincie het recht van burgers tot het indienen van zienswijzen over het herindelingsontwerp ernstig beperkt. In de (vele) gevallen dat inwoners in hun zienswijzen voor hen relevante zaken naar voren hebben gebracht die naar hun oordeel ten onrechte in het herindelings­ontwerp ontbraken, heeft de Provincie die zonder meer genegeerd, zo hebben GS in de Statencommissie Bestuur op 25 januari 2017 verklaard. Te denken valt o.a. aan te verwachten gevolgen van de herindeling voor de ruimtelijke structuur van Haren, met zijn kenmerkende kleinschalig­heid en de ook vanuit de bebouwde delen op veel plaatsen nog te ervaren relatie tot het omringende landschap, voor het voorzieningenniveau van Haren en de lokale lasten, en over het financiële perspectief van de gemeente Groningen.
3. Bij de Provincie was het staande praktijk dat niet of bagatelliserend werd gereageerd op brieven van het Burgercomité en inwoners aan GS, PS of CdK, waarin o.a. werd gewezen op het belang dat het recht in acht wordt genomen en wordt uitgegaan van de juiste feiten, op het belang van intern toezicht en op de gevolgen van het optreden van de Provincie voor het respect voor en het vertrouwen in de provinciale overheid en op het belang dat eerlijke informatie wordt verstrekt.

## Tekortschieten in plicht tot deugdelijke informatievoorziening

De Provincie heeft zich veelvuldig schuldig gemaakt aan het geven van aantoonbaar feitelijk onjuiste informatie, met de kennelijke bedoeling om draagvlak te creëren voor de beoogde samenvoeging van Haren bij Groningen, dan wel het verzet hiertegen te verzwakken. Vijf voorbeelden:

1. GS gaven via diverse lokale, regionale en landelijke media en in de Herindelingskrant GHTB een negatief beeld van de gemeente Haren. Zo werd beweerd dat “*Haren praktisch failliet is*”; “*Haren zijn wettelijke taken niet aankan*”; “*de gemeentelijke agenda wordt bepaald door incidenten en individuele personen (“Dit lijkt op ouderwetse dorpspolitiek van de jaren zestig. Van een krachtig bestuur mag je verwachten dat het inspeelt op toekomstige ontwikkelingen. Daarvan is in Haren geen sprake.”)*; *“het groene karakter van Haren is nu vooral zichtbaar door het onkruid dat tussen stoeptegels groeit”*. Deze desinformatie en framing dat de Harense huishouding een janboel is, waarbij de Provincie hoognodig orde op zaken moet stellen, zijn voor het gemeentebestuur en de inwoners pijnlijk leugenachtig geweest. Het goede van de gemeente werd onlangs bevestigd door het jaarlijkse onderzoek van *Elsevier Weekblad* (29/7/2017) waarin Haren (voor de zoveelste keer) in de top-3 van de kwalitatief beste Nederlandse woongemeenten eindigde. Haren komt in die onderzoeken altijd als beste woongemeente van de Noordelijke provincies uit de bus.
2. GS hebben tegenover PS meermalen betoogd dat vijf rapporten van externe bureaus bewijzen dat Haren onvoldoende bestuurskracht heeft om zelfstandig te kunnen blijven. Dit kan echter uit geen van deze rapporten worden afgeleid. Het enige rapport waarin diverse elementen van bestuurskracht zijn onder­zocht, is de bestuurskrachtanalyse door bureau B&A. Hierin heeft B&A, dat zich geen expert op het vlak van gemeentefinanciën acht, voor het element financiën de bevindingen in het rapport van Berenschot (2014, in opdracht van de gemeente Haren) overge­nomen. Evenals het rapport van Berenschot gaan twee andere rapporten, van Deloitte (2016), over de financiële positie van Haren. Ten opzichte van Beren­schot geven deze twee geen nieuwe inzichten. Het vijfde rapport, waarin B&A in op­dracht van de Provincie *Beterr Haren* toetste, is duidelijk gemaakt om het Harense verbeterplan af te branden, het baseert zich zoals hierboven al vermeld niet op feiten, maar op voor Haren ongunstige aan­names en verwachtingen. Na toetsing van dit rapport aan de gedrags­code van de Raad van Organisatie Advies­bureaus (ROA) heeft het Burgercomité Haren bij de directie van B&A een klacht ingediend over hoe dit rapport is gemaakt. Tot tweemaal toe kon de directie de klacht niet inhoudelijk weerleggen.[[24]](#footnote-24)

Er is echter nog een zesde rapport verschenen, namelijk van het COELO (waarvoor het Burgercomité Haren opdrachtgever was). Daarin wordt de ernst van de financiële situatie van Haren gerelativeerd en het verbeterplan van Haren als het juiste antwoord beoordeeld. Over dit rapport heeft de Provincie zoveel mogelijk gezwegen. In het herindelingsontwerp wordt het niet genoemd. In het herindelings­advies staan de voor Haren positieve conclusies alleen in bijlage III, niet in het hoofdverhaal.

1. GS hebben op 30 juni 2016 hun besluit van 28 juni 2016 (waarmee GS het besluit van de gemeenteraad om zelfstandig te blijven overruleden) mondeling toegelicht aan de raad van Haren. De keuze waar GS volgens eigen zeggen voor stonden, was: “*Is het nou reëel dat als wij als college van GS zeg­gen: oké Haren blijf zelfstandig. Is het nou reëel dat wij over twee, drie of vijf jaar niet terug moeten komen op dat besluit en dan niet meer de mogelijkheid hebben op dat moment om op een andere optie in te stap­pen. Want die zijn op dan allemaal geëindigd en dan kunnen we voorlopig niets meer. Want dan heeft u stevig bezuinigd, zijn er voorzieningen verdwenen, zijn belastingen omhoog gegaan, heeft u geen ande­re optie en betaalt u nog een keer*.” Aldus hebben GS als een vaststaand feit aangenomen dat ten gevol­ge van de noodzakelijke bezuinigingen voorzieningen zouden verdwij­nen. Hiervoor hadden GS echter geen enkele concrete aanwijzing. Verder wekten GS hiermee ten onrechte de indruk dat na samenvoeging van Haren bij Groningen geen voorzie­ningen zouden verdwijnen en de belastin­gen minder omhoog zouden gaan. Hierover gaat echter niet de Provincie, maar de (toekom­stige) gemeenteraad van Groningen. Volgens COELO zou ook herindeling “*het hoge voorzieningen­niveau van Haren waarschijnlijk verlagen en de belasting voor Harense huishoudens en bedrijven verhogen. Binnen de nieuwe gemeente zullen voorzieningen en belastingen immers worden gelijkgetrokken*.”

De bewering van GS ten overstaan van de gemeenteraad op 30 juni 2016 dat Haren na twee, drie of vijf jaar niet meer bij het met Ten Boer (volgens de lichte samenvoegingsvariant) uitgebreide Groningen zou kunnen aansluiten, vindt geen steun in de wet en de praktijk. Zoals de achtereenvolgende herindelingen

van Leeuwarden en Súdwest Fryslân kunnen laten zien.

1. GS hebben meermalen de Statencommissie Bestuur en Provinciale Staten op allerlei pun­ten aantoon­baar onjuist geïnformeerd. Essentiële feiten werden ontkend, onjuist weergegeven of onthouden.

Enkele voorbeelden:

* + GS hebben mondeling en in het (ontwerp)herindelingsadvies aan PS laten weten dat aan de voorwaarden van lichte samenvoeging werd voldaan, terwijl zij wisten dat dit niet het geval was. De gemeente Haren had hier namelijk niet mee ingestemd en ook geen afspraken gemaakt met Groningen en Ten Boer over de rechtspositie van het eigen personeel.
  + GS hebben mondeling en in het (ontwerp)herindelingsadvies aan PS laten weten dat de financiële positie van Haren te risicovol is en niet in het belang van de inwoners van Haren, waarbij zij verwezen naar de conclusies uit het B&A-rapport ‘Toetsing Aanpak Beterr Haren’ (zie p. 18 herindelingsadvies). Zij vermeldden daarbij niet dat de conclusies van dit rapport waren gebaseerd op de ontwerpversie van *Beterr Haren* die door B&W van Haren aan de raad was voorgelegd. In de door de raad van Haren op 15 juni 2016 vastgestelde versie van *Beterr Haren* is het voorgestelde ombuigings­pakket (bezuinigingen/lastenverhogingen) zodanig aangescherpt dat de conclusies van B&A niet meer klopten.
  + GS hebben bij PS mondeling ten onrechte de indruk gewekt dat het COELO-rapport over de financiële positie van Haren weinig nieuws bevatte. In werkelijkheid stonden de bevindingen en conclusies van het COELO haaks op wat GS steeds hadden beweerd over de financiële positie van Haren als reden voor herindeling.
  + GS hebben bij PS mondeling en in het (ontwerp)herindelingsadvies over de financiële positie van Groningen onvolledige informatie verstrekt, waardoor de indruk kon ontstaan dat Groningen er financieel goed voor staat, in elk geval beter dan Haren, hoewel zij wisten dat de meeste kengetallen van Groningen zich ongunstig ontwikkelen in tegenstelling tot die van Haren.[[25]](#footnote-25)
  + GS hebben bij PS mondeling (april 2016) en in het (ontwerp)herindelingsadvies ten onrechte de indruk gewekt dat de gemeente Tynaarlo een samengaan met Haren heeft afgewezen. De ver­ken­ning is beëindigd op initiatief van het college van Haren omdat z.i. de urgentie van een samen­gaan op korte termijn was afgenomen door het besluit van GS van Groningen d.d. 1 sep­tem­ber 2015. Hierin verklaar­den GS dat zij niet eigenstandig een herindeling zouden opleg­gen, tegen de wil van een betrokken gemeente, en dat de gemeenten zelf aan zet zijn om oplossingen te vin­den om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen blijven pakken. Beide gemeenten hebben toen afgesproken hun samen­­werking te gaan uitbreiden. Door de reacties van de provincie op het raadsbesluit van Haren tot voort­zetting van de zelfstandigheid (14 december 2015) en op het B&A-rapport (maart 2016) heeft de Provincie aan Haren de kans ontnomen om door stapsgewijze uitbreiding van de samen­werking met Tynaarlo goede voorwaarden te scheppen voor een mogelijk samengaan op termijn.

1. Het herindelingsadvies geeft op cruciale punten geen juist en volledig beeld van het herindelingsproces en de relevante feiten en omstandigheden. De Provincie heeft hier de werkelijkheid naar haar hand gezet en ten onrechte de indruk willen wekken dat zij zorgvuldig, redelijk en eerlijk te werk is gegaan en de beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft genomen. Wat haar niet uitkwam, is weggelaten of verdraaid. Niet vermeld zijn o.a.:

* het GS-besluit d.d. 1 september 2015 inhoudende dat geen herindeling wordt opgelegd tegen de wil van een gemeente en dat gemeenten zelf aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven goed op te kunnen blijven pakken (zie 3a),
* het feit dat B&A in zijn eerste rapport heeft aange­geven dat én hoe Haren zelf de tekortkomin­gen kon oplossen die uit de bestuurskrachtanalyse naar voren waren gekomen[[26]](#footnote-26),
* de onderbouwde bezwaren die door de gemeente Haren en veel inwoners zijn ingebracht, ook bij de burgerlijke rechter, tegen de wijze waarop de Provincie het herindelingsproces heeft gevoerd
* de te verwachten gevolgen – ook financiële – van de beoogde herindeling voor de inwoners, ondernemers, voorzieningen en overige kwaliteiten van Haren.

Niet juist zijn vermeld o.a. de feiten betreffende:

* de verkenning in 2015 van Haren en Tynaarlo naar een mogelijk samengaan en de bereidheid van Tynaarlo tot meer samenwerking met Haren,
* het financiële perspec­tief van Haren, nl. veel positiever dan door de Provincie gesteld,
* (het niet vervuld zijn van) de voorwaarden voor toepassing van een lichte samenvoegings­variant,
* het ontbreken van) lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak in Haren,
* (het ontbreken van) interne samenhang tussen enerzijds Haren en anderzijds Groningen en Ten Boer en
* de gevolgen van de beoogde herindeling voor de (evenwichtige) verhoudingen in de Regio Groningen-Assen.,

Zie ook 8 (criteria § 4 Beleidskader) en 9 (criteria lichte samenvoeging).

Dit terwijl de Provincie – in de persoon van de Commissaris van de Koning (voorzitter van GS en PS) – op 9 januari 2017 door het Burgercomité van een groot aantal gebreken op de hoogte was gebracht en nadien nogmaals hierop was gewezen tijdens het inspreken bij PS en in twee brieven.

**Door hardnekkig te weigeren het ontwerp herindelingsadvies op de gesignaleerde punten te verbeteren, heeft de Provincie bewust het risico genomen dat de wetgever werd misleid.**

## Onvoldoende in acht nemen van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In een provinciaal herindelingsproces waarbij geen rol is voor een rechter, mag van de betrokken provincie worden verwacht dat zij de uiterste zorgvuldigheid betracht ten aanzien van de rechten en belangen van de betrokken gemeenten en hun inwoners. Alleen dan zal de behoefte aan rechtsbescherming door een rechter minimaal kunnen blijven. Dit brengt in elk geval mee dat de betrokken provincie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dient te nemen. Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft de Provincie dit regelmatig achterwege gelaten. In aanvulling hierop worden nog enkele andere voorbeelden genoemd.

1. *Fair play beginsel*

Voorafgaand aan en tijdens het herindelingsproces heeft de Provincie telkens het belang van de gemeente Haren ondergeschikt gemaakt aan dat van de gemeenten Groningen en Ten Boer, die hadden afgesproken dat de herindeling op 1 januari 2019 een feit moest zijn en dat hiervoor de lichte samenvoegingsvariant moest worden toegepast. Het door beide gemeenten opgestelde tijdschema diende te worden aangehou­den, wat ook is gebeurd. De omstandigheid dat de raden van Groningen en Ten Boer op 22 juni 2016 en 30 november 2016 unaniem hebben uitgesproken dat deelname van Haren aan hun herindeling niet nodig is en dat zij hiervan geen hinder willen ondervinden, was voor de Provincie geen reden haar houding ten opzichte van Haren te wijzigen. Derhalve kan niet worden gezegd dat de Provincie zich onpartijdig heeft gedragen. Er moet worden geconstateerd dat de Provincie zich sturend heeft gedragen, tegen de wil van meerderheden in de bevolking en de raad van Haren en zonder dat de raden en de colleges van Groningen en Ten Boer er in het openbaar om hebben gevraagd.

Dat de Provincie zich niet steeds open en eerlijk heeft gedragen, kwam hiervoor al aan de orde. Feitelijk is dit begonnen met de benoeming van een waarnemend burgemeester van Haren in 2013, ‘met ervaring met gemeentelijke herindeling’.[[27]](#footnote-27) Uit de daden van deze burgemeester bleek al snel dat de CdK had gekozen voor iemand die het als haar opdracht zag ervoor te zorgen dat de raad van Haren snel zou besluiten tot herinde­ling met Groningen, ongeacht hoe de inwoners hierover zouden denken. M.a.w. het belang van de inwoners, tot het behartigen waarvan een burgemeester zich verplicht bij het afleggen van de ambtseed, werd onder­geschikt gemaakt aan het beleidsdoel van de Provincie dat de gemeente Haren opgaat in de gemeente Groningen. Na twee jaar werd deze burgemeester opgevolgd door iemand die er eveneens blijk van gaf zich als waarnemend burgemeester niet te willen inzetten voor een bestuurlijke toekomst van Haren zonder Groningen en Ten Boer, waarvoor een ruime meerderheid van de bevolking en van de raad zich in 2014 had uitgesproken.[[28]](#footnote-28) Uit zijn opstelling blijkt dat hij zichzelf beschouwt als marionet van de Provincie. Het heeft er alle schijn van dat hij de mogelijkheden die de Gemeentewet hem biedt om de besluitvorming te beïnvloeden ten gunste van herindeling met Groningen en Ten Boer, niet onbenut laat.

Door dit benoemingenbeleid werd de positie van Haren ten opzichte van de Provincie, Groningen en de wetgever ernstig verzwakt. Inwoners en raad ontberen sinds 2013 een burge­meester die, zoals bij andere gemeenten gebruikelijk is, het voortouw wilde nemen bij het zoeken naar en realiseren van een bestuurlijke toekomst zoals de bevolking en de raad zich in meerderheid wensen. Voor de verkennende gesprekken over een mogelijk samengaan met Tynaarlo, waartoe de raad van Haren in januari 2015 had besloten (zie 8e), was dit evenmin een begunstigende omstandigheid.

1. *Zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel*

Bij de cruciale GS-besluiten van 30 maart 2016 (art. 8-arhibesluit), 28 juni 2016 (in stand houden arhibesluit), 13 september 2016 (vaststelling herindelingsontwerp) en 1 februari 2017 (vaststelling herindelingsadvies) is geen sprake geweest van een zorgvuldige voorbereiding, zorgvuldige belangenaf­weging en, zoals hiervoor al meermalen is aangegeven, deugdelijke motivering. Zeker bij de voorbereiding van de laatste drie besluiten zijn de werkelijke feiten niet, dan wel niet objectief in beeld gebracht, zijn de rechten en belangen van de gemeente Haren en de burgers van Haren 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. Voor mogelijke nadelen van een herindeling van Haren met Groningen, ook voor Groningen en de regio Groningen-Assen, heeft de Provincie nooit oog gehad, laat staan aandacht gehad. Tevens zijn de door burgers of gemeente naar voren gebrachte bezwaren tegen de feiten waarvan de Provincie uitging, genegeerd. Door dit alles kon geen sprake zijn van een zorgvuldige belangenafweging. Van geen van de genoemde besluiten kan worden gezegd dat de burgers en de gemeente goed zijn behandeld. Derhalve kan niet worden gesproken van deugdelijke besluitvorming, zoals van een provincie mag worden verwacht.

Ook vanuit staatsrechtelijk perspectief kan niet worden gesproken van een zorgvuldige besluitvorming ter voorbereiding van een wettelijke regeling tot herindeling.

Officieel is er sinds 2003 sprake van gedualiseerde verhoudingen op provinciaal niveau. De Gedeputeerden zitten niet in PS. PS zouden in beginsel kritisch kunnen en moeten kijken naar de voorstellen die door GS aan hen worden voorgelegd. Daarbij behoort voor de coalitiepartijen het collegeakkoord dat zij hebben gesloten (in het voorjaar van 2015) belangrijker te zijn dan het klakkeloos volgen van hun Gedeputeerden. In het college­akkoord is als uitgangspunt voor herindeling vastgelegd dat herindeling niet wordt opgelegd; de initiatieven die gemeenten aandragen, worden ondersteund. Dit is vervolgens vastgelegd in een besluit van GS van 1 september 2015 (zie 3a).[[29]](#footnote-29) Toen binnen een jaar GS hiervan afweken door Haren te dwingen tot herindeling, hebben de coalitiepartijen in PS kritiekloos en slaafs het college gevolgd. Dit laatste is ook gebeurd bij de vaststelling van het herindelings­advies, terwijl de coalitiepartijen wisten dat dit advies op een groot aantal punten met betrekking tot de gemeente Haren niet een juist en volledig beeld gaf en de zienswijzen door GS niet serieus en niet zonder vooringenomenheid waren behandeld.

Dit laat zien dat het aan een kritische afweging in de Provinciale Staten heeft ontbroken doordat de coalitie­partijen niet dualistisch hebben gefunctioneerd en niet consequent zijn geweest door afwijkingen van het collegeakkoord zonder uitleg te accepteren. Derhalve heeft de zorgvuldige afweging waarop de wet­gever in Den Haag in dit geval had mogen rekenen, door Provinciale Staten van Groningen niet plaats gevonden.

1. *Evenredigheidsbeginsel*

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 beste woonge­meenten van Nederland­ figureert. 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 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.[[30]](#footnote-30) 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.[[31]](#footnote-31) 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 bevorderd. Integendeel, het GS-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 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 geschonden.

1. *Gelijkheidsbeginsel*

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.[[32]](#footnote-32) 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*.”[[33]](#footnote-33)

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 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 (zie 3a), heeft de Provincie het gelijkheidsbeginsel 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 ten aanzien van andere gemeenten 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.

## Criteria toetsing herindelingsvoorstellen (§ 4 Beleidskader + Provinciale Groningen)

In het Beleidskader worden vijf criteria genoemd waaraan het kabinet gemeentelijke en provinciale herindelingsvoorstellen toetst. Van de vaststeller(s) van een herindelingsadvies wordt verwacht dat deze vijf punten hierin worden meegenomen. Zoals hierna zal blijken, is de uitkomst onmiskenbaar toege­schreven naar het door de Provincie gewenste resultaat: samenvoeging van Haren met Groningen.

De wijze waarop de Provincie in het herindelingsadvies ten aanzien van Haren is omgegaan met de vijf criteria van het Beleidskader, wijkt opvallend af van hoe de Provincie en, in navolging van haar, de Minister van BZK, het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer de door de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde gewenste herindeling hebben getoetst en beoordeeld.[[34]](#footnote-34)

Om de treffende verschillen te laten zien, wordt bij de bespreking van elk criterium telkens een vergelijking gemaakt met het oordeel over de herindeling van Bellingwedde en Vlagtwedde.

1. *Draagvlak*

* Lokaal bestuurlijk draagvlak

Aan de omstandigheid dat de gemeenteraad van Haren (in meerderheid) tegen een herindeling met Groningen en Ten Boer is, wordt door de Provincie blijkens het herindelingsadvies weinig betekenis toegekend, getuige de conclusie dat “het beeld uit de raad wel erg genuanceerd is” (blz. 49). Hiermee wordt geen recht gedaan aan het gegeven dat na de brede afwijzing door de bevolking van een voorlopig raadsbesluit (nov. 2013) tot samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer (bij raadplegend referendum) de in 2014 gekozen raad van Haren zich voortdurend heeft uitgesproken tegen herindeling met Groningen en Ten Boer. De partijen die het raadplegend referendum en de gemeente­raads­verkiezing verloren en slechts 5 van de 17 zetels bezetten, hebben nooit willen accepteren dat de meerderheid van de kiezers niet naar de Stad wil. De VVD, die voorstander was van samengaan met Tynaarlo en in december 2015 nog instemde met het raadsvoorstel tot behoud van zelfstandigheid, heeft na de interventie door de Provincie op 30 maart 2016 zich neergelegd bij herindeling met Groningen. In het herindelingsadvies had de Provincie behoren te constateren dat het benodigde lokaal bestuurlijk draagvlak ontbreekt.

In het herindelingsadvies (blz. 44) is de strekking van het standpunt van de raden van Groningen en Ten Boer niet juist weergegeven. In het unaniem aangenomen amendement van de zienswijze spreken beide raden namelijk als hun mening uit dat “*de gemeenten Ten Boer en Groningen geen hinder mogen ondervinden van de door de provincie gewenste toetreding van de gemeente Haren aan het herindelings­proces*.” Dit is in lijn met het door beide raden op 22 juni 2016 ingenomen standpunt dat deelname van Haren aan de herindeling van hun gemeenten mogelijk, maar niet nodig was. Ingeval de Provincie zou oordelen dat Haren mee moest doen, wilden beide gemeenten hiervan geen hinder ondervinden.

* Regionaal draagvlak

Uit het herindelingsadvies (blz. 45) blijkt dat van de buurgemeente Tynaarlo geen zienswijze is ontvangen. Dat niet wordt vermeld waarom Tynaarlo zich niet heeft willen uitspreken, doet vermoeden dat de Provincie het niet nodig heeft geacht om contact op te nemen met het gemeentebestuur van Tynaarlo. Dit zou wel in de rede hebben gelegen omdat Haren met Tynaarlo de langste gemeenschappelijke grens heeft en beide gemeenten in de Regiovisie Groningen-Assen 2030 een gemeenschappelijke opgave hebben tot instandhou­ding en versterking van de kwaliteiten van de groene long tussen de steden Groningen en Assen. Uit het herindelingsadvies blijkt niet of de Regio Groningen-Assen is gevraagd om een zienswijze uit te brengen. Dit zou wel in de rede hebben gelegen.

* Maatschappelijk draagvlak

De wijze waarop de Provincie het maatschappelijk draagvlak heeft onderzocht en in 5.1.5 van het herinde­lingsadvies weergegeven, doet geen recht aan de feiten en aan het belang van dit criterium. Dit begint al met de onjuiste passage (blz. 46) “Er is sprake geweest van een uitgebreid en intensief traject van informa­tie­voorziening, inspraak en interactieve beleidsvorming met betrekking tot het voorliggende voorstel.” In werkelijkheid is sprake geweest van ‘zenden’- in hoofdzaak over de procedure -, maar niet van willen ‘ontvangen’, laat staan iets (willen) doen met wat werd ontvangen. En als ‘uitgebreid en intensief’ is het door de inwoners van Haren beslist niet ervaren; veeleer als een ‘verplicht en vrijblijvend nummertje’.

De afwijzing van samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer bij het raadplegend referendum (burgerraapleging) in Haren (maart 2014) door 74,1% van de opgekomen kiesgerechtigde inwoners (opkomst: 74,5%) is niet vermeld. Net zo min als de uitkomst van de bewonersconferenties in het najaar van 2014. Dit laat zien dat de Provincie geen boodschap heeft aan de mening van de inwoners van Haren en evenmin aan het Europees handvest inzake lokale autonomie (zie 1).

Dat van de 950 (!) vanuit Haren ingediende zienswijzen bijna tweederde negatief was, geeft de Provincie slechts aanleiding tot de misleidende conclusie (blz. 49) dat hieruit kan worden afgeleid dat “het maatschappelijk draagvlak in de gemeente Haren voor het voorstel sterk verdeeld is.” Een dergelijk groot aantal negatieve zienswijzen in combinatie met de brede afwijzing in 2014 had behoren te leiden tot de conclusie dat er in de gemeente Haren (volstrekt) onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor het voorstel is. Tekenend is ook dat de Provincie niet ingaat op de redenen hiervan, hoewel veel zienswijzen daarover op goed onderbouwde wijze duidelijkheid bieden. Dit past bij het voorafgaand aan en tijdens het herindelings­proces door de Provincie getoonde gebrek aan interesse in wat de inwoners van Haren beweegt. Zie ook 5c.

**Vergelijking met oordeel over herindeling gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde***:*

* *“In het proces om te komen tot het herindelingsadvies heeft aandacht voor het draagvlak bij de inwoners van de gemeenten* [Bellingwedde en Vlagtwedde] *steeds een prominente plaats gehad.”*
* *“Uit de inwonersavonden en uit de internetpolls bleek een ruime voorkeur voor samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde.”*
* *“Veel indieners* [van zienswijzen] *onderschrijven de stelling dat de gemeente Westerwolde in staat zal zijn de taken die van haar worden verwacht adequaat uit te voeren.”*

Naar het maatschappelijk draagvlak in de gemeente Groningen is in het geheel geen onderzoek gedaan. Op de informatiebijeenkomsten in Groningen kwam slechts een handjevol mensen (ten hoogste 20) af. Dat uit een gemeente van meer dan 200.000 inwoners slechts 94 zienswijzen zijn ontvangen, waarvan een derde deel negatief, zegt niets over het maatschappelijk draagvlak. Het enige dat hieruit kan worden opgemaakt is dat het verreweg de meeste inwoners van Groningen blijkbaar niets interesseert of Haren en Ten Boer bij Groningen worden gevoegd.

Over het ontbreken van voldoende lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor herindeling van Haren met Groningen stapt de Provincie in het herindelingsadvies (blz. 49) heen: “*Zoals beschreven in para­graaf 2.3.2 is de provincie van oordeel dat de voorgestelde herindeling noodzakelijk is en tevens de beste oplos­sing biedt voor om de geconstateerde problemen van de gemeente Haren op een bestuurskrachtige, duurza­me en regionaal bestuurlijk evenwichtige wijze op te lossen*.” Aan het feit dat die problemen niet van dien aard zijn dat zij alleen met herindeling kunnen worden opgelost, wordt volledig voorbijgegaan. Zie 2a.

1. *Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid*

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.[[35]](#footnote-35) De karakters van het stedelijke Groningen en 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 van nature 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.

**Vergelijking met oordeel over herindeling gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde***:*

*“De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde geven aan dat er na de samenvoeging sprake zal zijn van een sterke interne samenhang, waarbij wordt voortgebouwd op een gemeenschappelijke geschiedenis, landschappelijke kenmerken, identiteit en cultuur.”*

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. De door haar aangevoerde 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 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, geen goed gedaan. Een eventuele Groningse wethouder met een aantal ambtenaren voor ‘de wijk Haren’ zal hierin geen verandering kunnen brengen.

1. *Bestuurskracht*

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. Zie 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 er prima in slaagde 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. En wel volgens dezelfde maatstaven als zij had aangelegd voor de bestuurskracht van de toekomstige gemeente Westerwolde.

**Vergelijking met oordeel over herindeling gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde***:*

*“Samenvoeging zal leiden tot een bestuurs­krachtige gemeente met een bestuurlijke schaal die zowel past bij de eigen ambitie van kleinscha­ligheid, burgernabijheid, identiteit en kwaliteit (kenmerken van Cittaslow[[36]](#footnote-36)), 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.”*

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, wekt de Provincie bij het kabinet en het parlement de onjuiste indruk dat herindeling in het belang is van de inwoners. Maar het kan toch 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 9%, 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.

1. *Evenwichtige regionale verhoudingen*

Volgens het herindelingsadvies (blz. 41/42) 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. 27.000 inwoners 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.

**Vergelijking met oordeel over herindeling gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde***:*

“*De nieuwe gemeente Westerwolde zal naar het oordeel van de provincie in voldoende mate bijdragen aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen, waarbij de provincie opmerkt dat de bestuurlijke context in deze regio nog in ontwikkeling is*.”

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.

Opmerkelijke parallel: bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel tot provinciebrede her­indeling van Drenthe (19 maart 1997) is uitgebreid gesproken over de vraag of de beide stedelijke gemeen­ten Hoogeveen en Meppel verder vergroot moesten worden, dan wel of er tussen deze beide gemeenten een landelijke gemeente zou moeten blijven. Uiteindelijk is voor dit laatste gekozen in de vorm van de (nieuwe) gemeente De Wolden 23.000 inw.). Zie bijlage 3/hoofdstuk II.

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.

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 beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa en het Unesco Geopark de Hondsrug – een *strategisch* karakter. In het herindelingsadvies wordt hieraan geen aandacht gegeven.

1. *Duurzaamheid*

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, én 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.

**Vergelijking met oordeel over herindeling gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde***:*

“*Met de vorming van Westerwolde wordt een, voor dit gebied, robuuste en bestuurskrachtige gemeente gevormd die voor langere tijd in staat zal zijn om haar lokale opgaven, wettelijke taken en de eigen ambities adequaat uit te voeren. Voor de aanpak van een aantal grotere regionale strategische opgaven acht de provincie het van belang dat de nieuwe gemeente de samenwerking met andere (opgeschaalde) gemeenten inhoud en vorm zal geven in de komende jaren*.”

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. In het licht van haar oordeel over de duurzaamheid van de toekomstige gemeente Westerwolde had van de Provincie mogen worden verwacht dat zij op gelijke wijze aan de gemeente Haren ruimte had geboden voor deze duurzame oplossing, waarbij Haren zelfstandig blijft en geen wijziging van de provinciegrens nodig is.

***Er is een beter herindelingsalternatief***

Voor het verkennen van een verdergaande duurzame oplossing, te weten samengaan met de gemeente Tynaarlo met wijziging van de provinciegrens , heeft de Provincie in 2014 aan de gemeente Haren wel enige ruimte geboden (“*de deur naar Drenthe staat voor Haren op een kier*”)[[37]](#footnote-37). In januari 2015 heeft de raad van Haren zich hiervoor uitgesproken. De hierop gevolgde gezamenlijke verkenning van de colleges van Haren en Tynaarlo werd doorkruist door het besluit van GS d.d. 1 september 2015 dat het geen herindeling zou opleggen tegen de wil van een betrokken gemeente (zie 3a). Hiermee viel voor het gemeentebestuur van Haren de urgentie van een fusie op korte termijn weg. In hun gesprek op 18 september 2015 concludeerden de colleges van Haren en Tynaarlo: “*Als groene long tussen Assen en Groningen is en blijft Tynaarlo voor Haren een logische partner. Gezamenlijk wordt geconcludeerd dat er eerst geïnvesteerd zal moeten worden in de vriendschap, om van daaruit op termijn verder naar elkaar toe te kunnen groeien. Daarbij wordt vooral gedacht aan de gelijke rol binnen de regio Groningen-Assen*.” Uitbreiding en verbreding van de bestaande samenwerking werd hierbij gezien als de eerste stap.

Met het besluit van de raad van Haren d.d. 14 december 2015 tot voortzetting van de zelfstandigheid werd de kans op een door de raad en veel inwoners wel gewenste herindeling met Tynaarlo via stapsgewijze uitbreiding van samenwerking opengehouden. In *Beterr Haren* is uitbreiding van de samenwerking met Tynaarlo en andere gemeenten in de Kop van Drenthe ook voorzien. Met haar besluit tot toepassing van artikel 8 Wet Arhi ontnam de Provincie elk uitzicht op intensievere samenwerking, eventueel uitmondend in herindeling met Tynaarlo.

Binnen de gemeente Haren is er bestuurlijk en maatschappelijk *draagvlak* voor zowel verdergaande samenwerking als een toekomstig samengaan met Tynaarlo (dit laatste in het geval Haren de mogelijkheid van (duurzame) zelfstandig­heid door de wetgever wordt onthouden). Voor meer samenwerking met Haren is ook breed draagvlak in de gemeente Tynaarlo, zoals het college van Tynaarlo heeft aangegeven in het bovengenoemd gesprek met Haren op 18 september 2015. Dit heeft het college van Tynaarlo op 7 september 2016 herhaald in een schriftelijk antwoord op een vraag vanuit de raad van Tynaarlo. Over het draagvlak voor een toekomstig samengaan van Tynaarlo en Haren bij de raad en de bevolking van Tynaarlo kan pas iets worden gezegd, zodra zij zich over een eventueel samen­gaan van Tynaarlo met Haren hebben kunnen uitspreken. Een positieve indicatie is de om­stan­digheid dat het college van Tynaarlo, met instemming van de raad, in de gesprekken met het college van Haren in 2015 de mogelijkheid van een fusie met Haren op termijn steeds uitdruk­kelijk heeft opengehou­den. De Provincie Drenthe heeft zich in het verleden ook positief uitgelaten over zowel versterkte samen­werking tussen Haren en Tynaarlo als samen­gaan van beide gemeenten, als zij hiertoe samen concluderen.

Er zijn veel overeenkomsten tussen beide gemeenten, hun dorpsgemeenschappen, landschap en maatschap­pelijke opgaven, ook die voortvloeien uit de Regiovisie Groningen-Assen 2030; dit is een sterke indicatie voor *interne samenhang*. De kernen Eelde-Paterswolde, Vries en Zuidlaren en bijbehorende dorpen/buurt­schappen zijn de dragers van de gemeente Tynaarlo. *Kernenbeleid* is het uitgangspunt voor het gemeen­telijk functioneren. De dorpen van de gemeente Haren zouden als vierde kern kunnen worden toegevoegd zonder ingrijpende gevolgen voor de bestuursstructuur en het functioneren van de gemeente Tynaarlo.

Een dergelijke fusie zou leiden tot een landelijke gemeente van ca. 50.000 inwoners met een *bestuurs­kracht* passend bij haar maatschappelijke opgaven en wettelijke taken. Tevens zou zij bijdragen aan *evenwichtige verhoudingen* binnen de Regio Groningen-Assen en de Kop van Drenthe en goede waarbor­gen scheppen voor instandhouding en versterking van de groene long tussen Groningen en Assen.

Er is geen reden om aan te nemen dat deze nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd opnieuw zou moeten herindelen. Derhalve kan zij als *duurzaam* worden beschouwd.

Aanvullende toetsingscriteria Provincie Groningen

1. *het nodale principe*: *de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied*

Anders dan in het herindelingsadvies wordt gesuggereerd, is dit criterium voor de herindeling van Haren niet onderscheidend en niet relevant. Voor alle gemeenten in de omgeving van Groningen geldt dat van oudsher veel inwoners in Groningen werken en gebruik maken van voorzieningen aldaar. Zoals elke stad vervult Groningen een centrumfunctie voor een wijde omgeving. Derhalve zou dit criterium meebrengen dat alle gemeenten, Groningse en Drentse, in een kring van 40 km rond Groningen bij de stad moeten worden gevoegd. Overigens biedt de gemeente Haren, in tegenstelling tot vrijwel alle andere gemeenten rond Groningen, haar inwoners en die uit de omgeving een breed aanbod aan culturele, zorg-, winkel-, onderwijs- en recreatieve voorzieningen.

Dat Groningen en Haren van oorsprong eenzelfde landschappelijke basis (De Hondsrug) delen, is evenmin een relevant gegeven. Een contra-indicatie voor herindeling is juist dat de dorpen in Haren en het omrin­gende landschap hun oorspronkelijk Drentse karakter in sterke mate hebben behouden in tegen­stelling tot de stad Groningen. Ook in sociaal, cultureel en cultuurhistorisch opzicht zijn de verschillen groot.

1. *een schaalniveau dat optimaal aansluit bij het schaalniveau van de regionale vraagstukken*

Tot nu toe is nooit gebleken dat de schaal van de gemeente Haren tekortschiet voor de regionale opgaven in de Regio Groningen-Assen. Haren heeft altijd gedaan wat van haar in regioverband werd gevraagd. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat Haren dit in de toekomst niet meer zou kunnen doen. Als desondanks opschaling nodig zou zijn, dan is een samengaan met de gemeente Tynaarlo veel meer aangewezen. Beide gemeenten dragen in hoofdzaak de zorg voor de instandhouding van de groene long tussen Groningen-Assen en de druk hierop vanuit de stedelijke kernen zoveel mogelijk te weerstaan.

Evenmin heeft de Provincie aangetoond dat Groningen zonder Haren niet meer in staat zou zijn om zijn regionale opgaven goed te vervullen.

1. *de aanwezigheid van inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en/of van kansen die geboden worden door transport- en logistieke assen*

In het herindelingsadvies wordt volledig voorbijgegaan aan het feit dat de voor Haren uit de Regiovisie Groningen-Assen 2030 voortvloeiende gebiedsopgaven wezenlijk verschillen van die van Groningen. Binnen het dragende principe van de regiovisie – de stedelijke kernen als *mal* en de landelijke gemeenten als *contramal*  – hebben beide gemeenten een verschillende positie en functie. Het onderscheid tussen stad en land en de bijbeho­ren­de verdeling van verantwoordelijkheden over stedelijke en landelijke gemeenten bepaalt al vele decennia in hoge mate de aantrekkelijkheid en aantrekkingskracht voor bedrijven van het zuidelijke deel van de Regio Groningen-Assen. Met het ongedaan maken van die verdeling door samenvoeging van Haren met Groningen zullen die aantrekkelijkheid en aantrekkingskracht eerder worden verzwakt dan vergroot. Dat de Provincie dit risico niet heeft onderkend, is tekenend voor het eenzijdige perspectief van waaruit zij kijkt naar de Regio Groningen-Assen (stedelijke bril).

## Criteria voor lichte samenvoeging

In zijn brief d.d. 30 juni 2015 tot aanvulling van het Beleidskader heeft Minister Plasterk de mogelijkheid geopend voor de *lichte samenvoegingsvariant*, indien wordt voldaan aan twee voorwaarden:

1. Er is overeenstemming tussen de gemeenten. De rechtsgevolgen voor en na de herindeling zijn voor de betrokken gemeenten verschillend. Het is van belang dat de gemeenten zich hiervan bewust zijn en alle achter de keus voor deze herindelingsvariant staan.
2. Er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel. De medewerkers van de bij een lichte samen­voeging betrokken gemeenten hebben niet dezelfde positie. De medewerkers van de op te heffen gemeente(n) vallen onder het regime van de Wet arhi (tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing), terwijl de medewerkers van de niet op te heffen gemeente hun aanstelling behouden. Het verleden leert dat dit verschil geen problemen oplevert als de gemeenten onderling voor de herindeling goede afspraken maken over de plaatsing van medewerkers.

Aan de eerste voorwaarde is niet voldaan omdat de gemeente Haren niet heeft ingestemd met herindeling met Groningen en Ten Boer en, in het verlengde hiervan, evenmin met toepassing van de lichte samenvoe­gingsvariant. Anders dan in het herinde­lings­advies (blz. 49) wordt gesteld, heeft het college van B&W niet ingestemd met lichte samenvoeging. Dit blijkt uit een brief van dit college aan GS en PS d.d. 21 september 2016. De raad van Haren heeft dit in zijn zienswijze d.d. 28 november 2016 bevestigd. De samenvatting van een bijeenkomst op 19 juli 2016 van de voorbereidingsgroep van het herindelingsadvies waarop GS zich in het herindelingsadvies hebben beroepen, geeft om verschillende redenen hiervoor geen enkele grond. Uit de samenvatting blijkt dat het onderwerp ‘lichte samenvoeging’ niet was geagendeerd, maar bij het agendapunt ‘Wat verder ter tafel komt’ opgebracht door de één van de aanwezige leden van het college van Haren in de vorm van een vraag over de voorwaarden voor toepassing van die variant. Met daarbij de constatering dat op een bepaald moment de drie gemeenteraden moeten instemmen met de toepassing van de lichte samen­voeging*.*” Uit de hierop gegeven toelichting door de externe procesbegeleider, mw. Rohen, kan worden opgemaakt dat zij bevestigde dat de raden zich hierover dienden uit te spreken, blijkens haar verwijzing naar de zienswijzen van de raden. Vervolgens zijn kennelijk de gevoelens gepeild van de aanwezige leden van de colleges van de drie gemeenten. Uit niets blijkt dat hierbij werd gevraagd om instemming; die conclusie wordt door de voorzitter toen ook niet getrokken. Dat zou ook niet mogelijk zijn geweest, omdat volgens de Gemeentewet collegestandpunten worden bepaald in een collegevergadering. Het college van Haren heeft over al dan niet instemmen met lichte samenvoeging nooit een besluit genomen. Dit heeft ook de Raad van State vastgesteld.

Het geeft te denken dat in de Statenvergadering van 18 oktober 2017 GS hebben vastgehouden aan de eigen afwijkende uitleg van het verslag van het overleg. En ook dat de meerderheid van Provinciale Staten op 18 oktober 2017 die uitleg heeft opgenomen in een motie aan de Tweede Kamer, teneinde die te bewegen tot zodanige amendering van het wetsvoorstel dat alsnog de lichte samenvoegingsvariant kan worden toege­past. Naar alle waarschijnlijkheid hebben GS de motie ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. In dat geval hebben zij zich vermoedelijk schuldig gemaakt aan een ernstig strafbaar feit, te weten het opzettelijk gebruiken van een vals document.

Aan de tweede voorwaarde is evenmin voldaan omdat de gemeente Haren geen afspraken heeft gemaakt met de gemeenten Groningen en Ten Boer over de rechtspositie van het personeel van Haren. Bij het in het herindelingsadvies genoemde ‘Personeelsconvenant in het kader van de herindeling tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer’ tussen de colleges van B & W van de gemeenten Groningen en Ten Boer, vastgesteld op 20 december 2016, was de gemeente Haren geen partij. Ten onrechte heeft de Provincie in het herindelingsadvies (blz. 49) geconcludeerd dat aan de tweede voorwaarde wel is voldaan omdat de door de Provincie aangewezen verbindingspersoon voor Haren, mevrouw Kool, en de Ondernemingsraad van de gemeente Haren betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het convenant. Beide hadden echter geen mandaat om het college van B & W van Haren te vertegenwoordigen. Omdat de gemeente Haren geen partij was bij de totstandkoming van dit convenant, is zij hieraan ook niet gebonden.

## Maatstaven van Minister Plasterk

Bij het overleg van de Vaste commissie voor BiZa met Minister Plasterk over het *Beleidskader gemeen­telijke herindeling* op 3 juli 2013 werd vanuit de commissie zorg geuit over de ruimte die hierin werd geboden voor een actievere rol van provincies bij gemeentelijke herindeling. In reactie hierop zei de Minister dat de Tweede Kamer de tegenkracht was voor provincies die er al te activistisch mee omgaan. Hij zei hierbij te hopen dat provincies die er *verstandig* mee omgaan, zich *redelijk* opstellen en het *behoedzaam* doen, zich gedekt weten door het Rijk. Zie bijlage 1.

Dit veronderstelt wel dat de regering de Tweede Kamer juist informeert over hoe een provincie het herindelingsproces heeft gevoerd. Dit is in dit geval niet gebeurd. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer ontbreekt namelijk de uitkomst van een toetsing van het handelen van het provinciebestuur. Het heeft er alle schijn van dat die toetsing niet is verricht. Dit terwijl de Minister van BZK in augustus 2016, in reactie op een verzoek van het gemeente­bestuur van Haren om schorsing en vernietiging 2016 van de besluiten van GS van 30 maart en 28 juni 2016, had aangegeven dat de beoordeling van het proces zou plaatsvinden na ontvangst van het provinciale herindelingsadvies. Met als gevolg dat de Raad van State en de Tweede Kamer niet deugdelijk zijn geïnfor­meerd over de feitelijke gang van zaken.

Op basis van de voorgaande hoofdstukken is de conclusie gewettigd dat de wijze waarop de Provincie jegens de gemeente Haren en haar inwoners heeft gehandeld, in het geheel niet voldoet aan deze maatstaven.

De door Minister Plasterk genoemde maatstaven voor het *proces* komen bovenop de *inhoudelijke* maatstaven die uit een analyse van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen tot herindeling naar voren komen (zie bijlage 3):

* maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak; als dat bij één van de gemeenten ontbreekt, wordt getoetst:
* heeft de desbetreffende gemeente (financiële) problemen die zij niet aankan? én
* kan de desbetreffende gemeente worden gemist bij de herindeling van de overige gemeenten?

Wanneer de beoogde herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer op deze wijze inhoudelijk wordt getoetst en het beginsel van gelijke behandeling (rechtsgelijkheid) in acht wordt genomen, kan redelijkerwijs niet anders worden geconcludeerd dan dat Haren buiten de wettelijke regeling dient te blijven, omdat:

* maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in Haren ontbreekt,
* Haren geen problemen heeft die zij niet aankan en
* Haren gemist kan worden bij de herindeling van Groningen en Ten Boer.

# Bijlagen

**1**. Passages uit het verslag van het algemeen overleg dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 3 juli 2013 heeft gevoerd met Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks­relaties d.d. 28 mei 2013, over de aanbieding van het nieuwe beleidskader gemeentelijke herinde­ling (Kamerstuk 28 750, nr. 53). Dit verslag is vastgesteld op 7 augustus 2013 en gepubliceerd als Kamerstuk 28 750, nr. 55.

p. 14:

De heer **Van der Staaij** (SGP): Ik heb nog een vraag over de rol van de provincie. In het oude kader wordt aangegeven dat het provinciebestuur alleen tegen de wil van gemeenten in mag doorpakken als dat noodzakelijk en urgent is voor een duurzame oplossing van de problematiek van de betrokken gemeenten. Het lijkt erop dat dit iets strengere criterium met het nieuwe beleidskader als volgt wordt veranderd: als gemeenten niet tot een herindeling komen terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht nodig is, dan is er al een rol voor de provincie. Betekent dit een actievere rol voor de provincie?

Minister **Plasterk**: Ja, dat is juist. De provincie krijgt dus net iets meer discretionaire ruimte om, alles afwe-gen­de in het belang van het ensemble van de gemeenten, te besluiten of het uiteindelijk moet gebeuren.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Zo begreep ik het ook uit de stukken. Wij hebben echter nog wel onze zorg. In het verleden waren we juist wel blij als de provincie zich niet al te activistisch opstelde. Destijds zei de provincie nog weleens: we hebben een mooi plan gemaakt voor onze provincie, dit vinden we een mooie schaal. En dan was ze soms ook verontwaardigd als het niet doorging en het hier in Den Haag werd afgeschoten op basis van twijfel over voldoende draagvlak. Wat is de tegenkracht tegen provinciebesturen die er al te activistisch mee omgaan?

p. 15:

Minister **Plasterk**: De uiteindelijke tegenkracht is de Tweede Kamer. De Kamer beoordeelt uiteindelijk of men er zo verstandig mee is omgegaan dat ze het resultaat ook kan dragen. De Kamer is er altijd zelf bij. Ik hoop eerlijk gezegd wel dat de provincies, zolang ze zich redelijk opstellen, zich gedekt weten door het Rijk. Immers, als iets uiteindelijk in de Kamer strandt, zoals we eerder hebben gezien, dan zet dat iedereen weer jaren op achterstand. Dat levert ook de stemming op die mevrouw Van Toorenburg kennelijk bij werkbe­zoe­ken tegenkomt, namelijk dat mensen zeggen: gooi het maar in mijn pet. Daar worden we allemaal niet beter van. De provincies moeten het behoedzaam doen en dan hoop ik dat ze zich uiteindelijk gedekt weten door wat we hier op rijksniveau met de voorstellen doen.

**2.** Transcriptie van een interview van RTV-Noord met Patrick Brouns, beoogd gedeputeerde herindeling

(23 april 2015). Te zien op: [www.rtvnoord.nl/nieuws/148177/Brouns-Geen-stok-achter-de-deur-bij-herindeling](http://www.rtvnoord.nl/nieuws/148177/Brouns-Geen-stok-achter-de-deur-bij-herindeling)

*Ja laten we het even gaan hebben over de herindeling. In het bestuursakkoord dat er ligt gaat u uit van een heel andere koers: niet moet alles mag?*

Brouns: in het bestuursakkoord gaan we ervan uit dat wij als provinciale overheid vooral een faciliterende rol hebben, een procesrol hebben. Die rol ga ik ook oppakken. We hebben met elkaar afgesproken: wij gaan gemeenten niet dwingen, wij geven de gemeenten de kans om zelf met initiatieven te komen.

*Wat betekent dat concreet?*

B. Dat betekent concreet, vanzelfsprekend nadat ik tot gedeputeerde geïnstalleerd ben, want dat moet nog blijken volgende week woensdag, dat ik een ronde langs de gemeenten ga maken en daar kennis ga nemen wat leeft daar, wat speelt daar, wat zijn hun wensen en argumenten daarvoor en dat ik vooral een luisterend oor in eerste instantie zal hebben.

*Een luisterend oor want het dwingende karakter is weg?*

B. Het dwingende karakter dat is er af.

*Waarom?*

B. Omdat wij, en dat geldt voor ons hele collegeprogramma, wij willen graag met mensen praten en niet over mensen en dat betekent dat we ook met maatschappelijke organisaties en in dit geval met gemeenten met onze medeoverheden willen praten en niet over hen. Dus we gaan dat proces gezamenlijk in als partner van die gemeenten en luisteren wat er bij hen speelt en leeft.

*Kortom Bellingwedde en Vlagtwedde kunnen gaan fuseren, u gaat daar niet meer voorliggen.*

B. Nou het is zo er zijn een aantal ontwikkelingen in gang gezet, er zijn partijen tot elkaar gekomen. Ik ga luisteren hoe dat er voor staat. En zoals ik al zei we gaan niemand dwingen, we gaan ruimte geven voor initiatieven van onderop. Dus ik ga ook bij deze gemeenten luisteren van goh hoe zit dat nu bij jullie en hoe zouden jullie verder willen gaan.

*U gaat het ook niet verbieden dus?*

B. Ik ga sowieso niets verbieden, ik ga niets opleggen ik ga luisteren ik ga hun argumenten aanhoren en dat ga ik terugkoppelen naar het college.

*Wat betekent dat als een gemeente helemaal niet wil herindelen?*

B. Ja zoals ik al zei, het initiatief is aan de gemeenten en ik ga daar gewoon naar luisteren, wij gaan niks dwangmatig opleggen.

*Tot nu toe was de datum van 1 januari 2018 heel belangrijk. Blijft dat overeind staan?*

B. Nee want dat zou betekenen, als wij naar een datum toewerken, dat wij tegen gemeenten gaan zeggen je moet dit of je moet dat. Dat gaan we dus niet doen. Ik zou natuurlijk wel graag, dat is heel wat anders, daar ben ik zelf bij, door zo snel mogelijk voorbij te gaan wel natuurlijk heel graag zelf een beeld hebben van goh wat willen jullie nu echt en waarom willen jullie dat.

*Dat betekent een beetje dat die hele discussie die tot nu toe is gedaan over die hele herindeling dat die in feite de prullenbak in gaat.*

B. Nee dat is niet zo. Er is natuurlijk wel een proces op gang gekomen. Er is ook een aantal gemeenten die gewoon gezegd hebben van goh wij denken als we met elkaar samen gaan dat wij een stevige krachtige gemeente vormen die in de toekomst ook de taken richting de inwoners goed kan invullen. Dat is ook het proces dat tot stand gekomen is van onderop. Als die gemeenten straks in de ronde aangeven dat ze verder willen dan neem ik daar ook kennis van. Ik ga alleen geen gemeenten dwingen om een proces in te gaan dat ze niet willen.

1. Mr.dr. J.R. Lunsing, *Ingetrokken of geamendeerde herindelingswetsvoorstellen. Betekenis voor herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer*, Groningen, 18 september 2017

**Opbouw**

1. Argumentatie van Tweede Kamer om wetsvoorstel in te trekken ……………………….34
2. Argumentatie van Tweede Kamer om wetsvoorstel te amenderen …………………….34
3. Argumentatie van Eerste Kamer om herindelingswetsvoorstel in te trekken ………36
4. Bevindingen en conclusies …………………………………………………………………………………..37

# Argumentatie Tweede Kamer om wetsvoorstel in te laten trekken

De centrale vraag in dit document is wat in de Tweede en Eerste Kamer de argumenten waren om af te wijken van door de minister ingediende herindelingswetsvoorstellen.

In elke casus wordt de gang van zaken besproken. Vervolgens wordt onder de kop Kernargument de beslissende factor besproken. In de conclusie worden alle kernargumenten bij elkaar genomen en wordt gekeken waar de Kamers in het verleden hun beslissingen op hebben gebaseerd.

## 

## Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 5 juli 2011

Na de verkiezingen van 24 november 2010 is ook hier het bestuurlijk draagvlak afgenomen. Dit geldt in het bijzonder voor Bergen en Mook en Middelaar. Minister Donner constateert dat er geen onoverkomelijke problemen ontstaan als de herindeling niet doorgaat. De minister schrijft over afname van bestuurlijk draagvlak. Afname van bestuurlijk draagvlak is tevens een verwijzing naar maatschappelijk draagvlak, omdat deze afname wordt veroorzaakt door verkiezingen.

In de Kamer blijkt brede steun hiervoor en het wetsvoorstel is bij brief op 5 juli 2011 ingetrokken door minister Donner.

### Kernargument:

Als er geen onoverkomelijke problemen zijn, is bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak doorslaggevend.

Bron: kst-28750-23, kst-32240-6.

# 

# Argumentatie van Tweede Kamer om wetsvoorstel te amenderen

## 

## Bussum, Muiden, Naarden en Weesp, 16 mei 2012

Minister Donner schrijft op 20 april een brief aan de Tweede Kamer waarin hij aangeeft waarom en op welke wijze hij de wet wijzigt die oorspronkelijk tot doel had Bussum, Muiden, Naarden en Weesp te fuseren. In deze brief legt hij uit dat Muiden en Weesp als enige voorstander voor deze wet waren. Bussum steunt het voorstel nog steeds niet, maar wil op termijn wel met Naarden fuseren. Naarden wil met Bussum en Muiden fuseren.

Een belangrijk argument voor de minister is de precaire positie van de gemeente Muiden. Het gaat hier om de financiële positie die zeer onzeker is door een juridische procedure om het KNSF terrein. Dit feit is voor hem voldoende om het voorstel niet langer uit te stellen.

Vervolgens kijkt hij naar het draagvlak van de gemeenten en verandering in bestuurlijk draagvlak als gevolg van de verkiezingen – dus indirect naar maatschappelijk draagvlak. In dit geval blijkt het bestuurlijk draag­vlak van Bussum voor een fusie met Naarden èn Muiden toegenomen. Zijn conclusie is dat het draagvlak voor de fusie Bussum, Naarden en Muiden het grootst is van de mogelijke alternatieven.

De brief leidt merkwaardig genoeg niet direct tot aanpassing van het wetsvoorstel. Het leidt wel tot het amendement Van Beek (VVD) van 21 april 2012 (kst-32280-9). Het antwoord van minister Spies, Donner is ondertussen afgetreden, op dit amendement is dat ze het draagvlak gaat onderzoeken voor zowel de fusie van de vier gemeenten als voor het amendement Van Beek.

De motie Van Beek wordt op 25 april verworpen. Vervolgens wordt de stemming over de wet aangehou­den, omdat de motie Bruins-Slot (CDA) (kst-32280-11) wordt aangehouden. Volgens deze bestaat er onvoldoende draagvlak om de gemeente Weesp samen te voegen bij de overige drie die in het wetsvoor­stel wordt genoemd. De motie verzoekt de regering om in overleg te treden met de bestuurlijke partners om op andere wijze de slagkracht van de gemeente Weesp te borgen.

Op 15 mei 2012 is er een hoofdelijke stemming over het wetsvoorstel. Dit wordt met 77 tegen 67 stemmen verworpen. Ortega-Martijn (ChristenUnie) verklaart voorafgaande aan de stemming, dat deze partij tegen het wetsvoorstel stemt, omdat het proces niet van onderop is.

Op 7 april 2015 wordt eindelijk in de Tweede Kamer een nieuw wetsvoorstel aangenomen, waar Bussum, Naarden en Muiden fuseren. De Tweede Kamer heeft dan bedongen dat wordt voldaan aan de door het college van Bussum gestelde voorwaarde dat de gefuseerde gemeente niet lijdt onder de claims die op het KNSF-terrein rusten. Het Rijk zal een eventueel verlies in dit proces dragen.

Minister Plasterk is van mening dat er voor Weesp nieuw perspectief is ontstaan om door te gaan als zelfstandige gemeente door samenwerking met de omliggende gemeenten.

### Kernargument:

Als er voldoende perspectief is voor een gemeente om zelfstandig door te gaan, wordt het draagvlak doorslaggevend voor de besluitvorming. Hoewel in 2012 de situatie voor Muiden precair was, werd het ongewijzigde wetsontwerp toch verworpen vanwege het gebrek aan draagvlak in Weesp en in mindere mate vanwege het gebrek aan draagvlak in Bussum. In 2015 ging het door, nadat het draagvlak van Bussum was ‘gekocht’ door toekomstige juridische claims op het KNSF-terrein niet op de begroting van de gefuseerde gemeente te laten drukken.

Bron: kst-28750-23, kst-32280-3, kst-32280-9, kst-32280-11, kst-32280-12, kst-34075-8, kst-34075-14,

## 

## De Wolden, 19 maart 1997

Op 19 maart 1997 werden de gemeentegrenzen van Drenthe gewijzigd. Elke gemeente kwam terecht in een fusieproces. Voorafgaande aan het proces in de Tweede Kamer was er natuurlijk al het een en ander gebeurd bij gemeenteraden en bij de Provinciale Staten van Drenthe. Gezien de bijdragen in de Tweede Kamer was men nog niet volledig klaar met de discussie. Zo werd de vraag gesteld of Borger en Odoorn wel bij elkaar moesten, of Schoonebeek niet beter bij Coevorden dan bij Emmen kon worden gevoegd en of er een afzonderlijke gemeente moest komen die zou bestaan uit het plattelandsgebied dat nu de gemeente Coevorden is. Ook werd van groot belang geacht dat Veenoord (gemeente Sleen) en Nieuw-Amsterdam (gemeente Emmen) na de herindelingen in één gemeente zouden komen.

Tot slot was er ook een discussie of er moest worden gekozen voor groot-Meppel en groot-Hoogeveen, dan wel voor kleinere versies van deze gemeenten en een tussenliggende gemeente De Wolden. Dat laatste is in weerwil van het oorspronkelijke wetsvoorstel de uitkomst geworden.

Er waren twee moties ingediend die beide beoogden dat de stedelijke gemeenten Hoogeveen en Meppel kleiner zouden worden en daartussen de plattelandsgemeente De Wolden zou ontstaan. Het verschil, Pesse bij Hoogeveen, was voor indieners van de eerste motie (Stellingwerf, Varma, Schutte)[[38]](#footnote-38) geen reden om de motie tweede motie (Kamp-Verhagen) niet te steunen. De tweede is aangenomen. Hoewel staatssecre­taris Van der Vondervoort het graag anders had gezien, accepteert zij het geamendeerde voorstel.

Belangrijkste redenen in de Tweede Kamer waren dat er een voorkeur is voor meer homogene gemeenten. Meppel en Hoogeveen zouden stedelijke gemeenten zijn en De Wolden zou een plattelandsgemeente zijn. Met 23.000 inwoners heeft deze gemeente volgens de indieners van beide moties voldoende inwoners.

Stellingwerf (RPF) ziet dat er geen draagvlak is om De Wolden bij Hoogeveen en Meppel te voegen. Voorts is de fractie voor de vorming van gemeente Zuidenveld.

Schutte (GPV) is tegen de grootschalige herindeling en vindt dat er gekeken moet worden naar de Drentse verhoudingen.

Kamp (VVD) vindt dat Hoogeveen en Meppel De Wolden niet nodig hebben en De Wolden een plattelandsgemeente moet blijven. Motie 25046-15 met Verhagen: Pesse bij Hoogeveen.

Van den Berg (SGP) snapt de grootschalige operatie niet. Zelfstandig De Wolden doet recht aan het karaktereigenschappen van het gebied.

Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) heeft mede amendement ingediend, omdat ze het brinkenlandschap bij elkaar wil houden. Een fusie met de twee gemeenten leidt tot de noodzaak van dorpenbeleid voor die gemeenten. Ook ziet ze verschraling van voorzieningen in het verschiet als het gebied wordt toegevoegd bij de twee omliggende stedelijke gemeenten.

Zijlstra (PvdA) steunt het ongewijzigde voorstel, want het leidt tot een mooie schaal: de kleinste gemeente in Drenthe heeft dan 21.000 inwoners en dat is een mooi aantal.

Verhagen (CDA) is van mening dat opheffen van De Wolden niet noodzakelijk is voor Hoogeveen of Meppel en vindt dat deze gemeente zelfstandig draagkrachtig en leefbaar is. Hij geeft hiermee gehoor aan het enthousiasme uit De Wolden voor deze gemeente. Met andere woorden: Verhagen baseert zijn standpunt op het draagvlak dat bestaat voor het vormen van de plattelandsgemeente.

Hoekema (D66) kiest voor krachtige gemeentes en daarom moeten volgens hem Hoogeveen en Meppel grotere en dus sterkere gemeenten worden. Hij vindt niet dat dit ten koste van De Wolden gaat.

### Kernargument:

Bij de keuze voor De Wolden wordt geconstateerd dat er meer draagvlak is voor een nieuwe gemeente De Wolden in plaats van groot-Meppel en groot-Hoogeveen. Vervolgens wordt onderzocht of er voldoende bestuurskracht is voor de nieuw te vormen gemeente. Omdat de meerderheid van mening is dat dit het geval is, wordt het wetsvoorstel geamendeerd.

Overigens wordt door niemand ontkend dat De Wolden voldoende bestuurskrachtig zou worden. Voorstanders voor een grootschaliger herindeling willen alleen dat de grotere gemeenten Meppel en Hoogeveen nog krachtiger worden.

Bronnen: Handelingen TK 19 maart 1997 (4605-4669), kst-25046-5, kst-25046-14, kst-25046-15, kst-25046-231

# 

# Argumentatie van Eerste Kamer om herindelingswetsvoorstel in te laten trekken.

## Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, 5 juli 2011

Minister Donner trekt het wetsvoorstel op 20 april 2011 in. Dit heeft te maken met verkiezingen. Door de verkiezingen van 24 november 2010 blijkt dat ‘het draagvlak voor de herindeling niet is toegenomen’. Het voorstel ontbeert bestuurlijk draagvlak bij Renswoude. Omdat de minister spreekt over bestuurlijk draag­vlak dat door verkiezingen niet is toegenomen, kan worden vastgesteld dat het maatschappelijk draagvlak dat zich via verkiezingen heeft uitgesproken, naar zijn gevoel onvoldoende is om de herindeling door te zetten. Daarnaast constateert hij dat het niet doorgaan van de herindeling niet leidt tot onoverko­melijke proble­men. Op grond van die twee argumenten stelt de minister voor het wetsvoorstel in te trekken.

In de Kamer blijkt brede steun voor het intrekken van het wetsvoorstel en het wetsvoorstel is bij brief op 5 juli 2011 ingetrokken door minister Donner.

### Kernargument:

Het gaat in de eerste plaats om het gebrek aan draagvlak voor de fusie in de gemeente Renswoude. Omdat er geen andere noodzaak bestaat om de herindeling toch door te laten gaan, is het niet doorgaan van de herindeling voor de minister en de Tweede Kamer acceptabel.

Bron: kst-28750-23, kst-32240-6.

## Twentestad, 18 april 2000

Op 10 mei 2000 trekt minister De Vries het wetsvoorstel in dat zou leiden tot de herindeling van Hengelo, Enschede en Borne tot Twentestad. Dit doet hij nadat hij heeft vastgesteld dat er geen meerderheid in de Eerste Kamer is. Deze brief volgt op een bespreking van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 28 april 2000.

Voorafgaand aan het debat is er een referendum in Hengelo geweest. Hier is vastgesteld dat de overgrote meerderheid van de inwoners van de gemeente Hengelo tegen de herindeling is.

Boorsma (CDA) stelt dat economische vervlechting onvoldoende argument is voor een herindeling. In Borne ontbreekt ook bestuurlijk draagvlak voor het voorstel en volgens Boorsma staat vast dat het bestuur van Enschede weliswaar voorstander is, maar dat dit niet geldt voor een groot deel van de inwoners en bedrijven van die gemeente.

Witteveen (PvdA) vindt dat alternatieven voor Twentestad onvoldoende zijn onderzocht. Hij ziet bovendien niet welke problemen beter zullen worden opgelost dan nu het geval is als de herindeling door gaat. De omvang van de gemeente Twentestad zal bovendien de noodzaak van binnengemeentelijke decentralisatie voortbrengen.

Terlouw (D66) constateert het volgende: ‘Je hoeft er de studies van het Sociaal en cultureel planbureau maar op na te slaan om te zien dat de grootste steden in ons land meer criminaliteit kennen, een lager schoolresultaat dan het gemiddelde, een lagere gemiddelde levensduur en nog zo het een en ander. De afstand tot de bestuurders is in een grote stad beduidend groter dan in een kleine.’ Terlouw (D66) vindt het bovendien bezwaarlijk dat Enschede en Borne hun bevolkingen niet hebben willen raadplegen. Hij leest vervolgens artikel 5 van het Europese Handvest inzake lokale autonomie voor: ‘Wijziging van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende gemeenschappen te raad­plegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.’ Terlouw ziet ook geen wetenschappelijke onderbouwing waarom Twentestad beter zou zijn dan de huidige situatie.

Ruers (SP) stelt dat voor de SP-fractie de argumenten tegen de herindeling het zwaarst wegen. Het gaat daarbij om draagvlak, ofwel de wens van de bevolking, om de menselijke maat, de verzwakking van de democratische basis en het ontbreken van de werkelijke noodzaak tot herindeling.

Schoondergang-Horikx (GroenLinks) is er niet van overtuigd dat grotere gemeenten beter zijn toegerust om toekomstige problemen aan te pakken. Ook Schoondergang constateert dat het draagvlak bij de bevolking en het bestuur van Hengelo ontbreekt, terwijl dat in Enschede helemaal niet zo groot is.

Van den Broek-Laman Trip (VVD) verwacht dat doorzetten leidt tot jarenlange diepe bestuurlijke wonden. Ze spreekt over voortreffelijke lobbyisten uit Enschede die de Kamerleden indringend benaderen. In haar visie blijft de regio Twente evenwichtiger als Almelo, Borne, Hengelo en Enschede als grotere stedelijke gemeenten zelfstandig blijven tussen de overige wel gefuseerde plattelandsgemeenten.

De Vries (RPF/GPV) snapt niet waarom de regering meteen zwichtte voor de inwoners van Rotterdam die tegen de opdeling van hun gemeente stemden, maar vindt dat het standpunt van 70.000 inwoners van Hengelo geen invloed op het beleid mag hebben.

Bierman (OSF) stelt dat economische vervlechting van Hengelo en Enschede niet een voldoende argument is, aangezien deze steden verder ook weer economisch vervlochten zijn met Almelo, Deventer en ga zo maar door.

Minister De Vries constateert dat er onvoldoende draagvlak in de Eerste Kamer bestaat voor het voorliggende wetsvoorstel, zolang de herindeling van Twentestad daar deel van uit maakt. Hij verzoekt daarom de vergadering te schorsen voor een kabinetsberaad. Dit beraad leidt uiteindelijk tot de eerder genoemde brief van 10 mei 2000, waarin hij het voorstel intrekt.

### Kernargument:

Kernpunt in het debat is dat de noodzaak van de vorming van Twentestad niet is aangetoond en er onvoldoende bestuurlijk draagvlak en maatschappelijk draagvlak is bij de meeste betrokken gemeenten. Enkele Eerste Kamerleden constateren bovendien dat binnen de derde gemeente, waar het maatschap­pelijk draagvlak niet is gemeten, signalen zijn dat dit draagvlak op zijn minst ernstig verdeeld is.

Bron: beraadslaging Gemeentelijke Herindeling van Twente 18 april 2000, kst-26353-25, kst-26353-177b

# Bevindingen en conclusies

## Bevindingen

De analyse van bovenstaande leidt tot de volgende conclusie: een herindeling wordt een discussiepunt als de Tweede of Eerste Kamer het volgende vast stelt:

1. Er ontbreekt maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak bij één of meer van de gemeenten

Bij de vervolgdiscussie wordt vervolgens gekeken of aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De desbetreffende gemeente(n) hebben geen (financiële) problemen die zij niet aankan/aankunnen;
2. De andere betrokken gemeenten kunnen fuseren zonder de buiten de fusie te houden gemeente(n).

Tenslotte is opmerkelijk dat de Tweede en Eerste Kamerleden slechts eenmaal verwijzen naar het toch eenduidige artikel 5 van het *Europese Handvest inzake lokale autonomie*. Dit betekent dat in gemeenten met een referendumverordening dit instrument moet worden ingezet, alvorens er een wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt ingediend.

## Conclusies

In deze paragraaf wordt besproken wat de bevindingen betekenen voor de discussie in de Tweede en Eerste Kamer over een herindelingswetsvoorstel voor de gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer.

Vast staat dat maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor een herindeling Groningen-Haren-Ten Boer (GHB) in Haren ontbreekt. Hierdoor wordt voldaan aan punt A) uit de bevindingen. Er mag worden verwacht, dat de herindeling GHTB in de Kamers besproken zal worden.

Wij laten hier buiten beschouwing of wordt voldaan aan de voorwaarden B en C. Het is aan de Tweede en Eerste Kamer om die discussie te voeren.

De vraag is gerechtvaardigd waarom de gemeenten Groningen en Ten Boer niet gehoor hebben gegeven aan het Europese Handvest.

Vaststaat dat de gemeente Groningen een referendumverordening (RvG) kent. Volgens art. 2 lid 1 RvG kan de raad een besluit nemen tot het houden van een referendum. Herindeling valt niet onder de onder­werpen waar volgens art. 2 lid 2 RvG geen referendum over gehouden zou mogen worden. Met andere woorden, de vraag van Terlouw (D66) die voor Enschede en Borne geldt, geldt evenzeer voor de gemeente Groningen.

De gemeente Ten Boer heeft, voor zover wij konden nagaan, geen referendumverordening. Dat betekent niet dat het onmogelijk is om hier een referendum te houden.

Bronnen: RvG 2009, www.tenboer.nl

1. Inbreng van de heer Van der Staaij in het Kamerdebat met/over Minister Van der Steur op 26 januari 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bij het raadgevend referendum op 19 maart 2014 heeft 74,1% van de kiezers (opkomst: 74,5%) samenvoeging bij Groningen afgewezen. Mocht behoud van zelfstandigheid niet mogelijk blijken, dan is er wel draagvlak voor herindeling met Drentse gemeente Tynaarlo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie bijlage 1 van dit rapport. [↑](#footnote-ref-3)
4. Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, november 2006, p. 35. Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII, nr 22. [↑](#footnote-ref-4)
5. Interview is terug te zien op: [www.rtvnoord.nl/nieuws/148177/Brouns-Geen-stok-achter-de-deur-bij-herindeling](http://www.rtvnoord.nl/nieuws/148177/Brouns-Geen-stok-achter-de-deur-bij-herindeling) [↑](#footnote-ref-5)
6. Dit besluit, genomen op de laatste werkdag van de vorige CdK, staat niet op de besluitenlijst van GS. [↑](#footnote-ref-6)
7. Hieruit blijkt een essentieel verschil in kijk van de Provincie en de gemeente Haren op de regionale omgeving. Terwijl voor Haren het Drentse Tynaarlo een buurgemeente is en de interprovinciale Regio Groningen – Assen de regio­nale context vormt, keek de Provincie niet verder dan de provinciegrens. [↑](#footnote-ref-7)
8. De (door de accountant goedgekeurde) jaarrekening 2016, de (door de Provincie goedgekeurde) begroting 2017/meerjarenbegroting 2018-2020 en de perspectiefnota 2018-2020 van Haren laten zien dat de door GS beweerde ingrijpende gevolgen van bezuinigingen en lastenverhogingen helemaal niet optreden. De in het ombuigingsplan beoogde stapsgewijze vergroting van de algemene reserve en stapsgewijze verlaging van de schuld worden gerealiseerd. [↑](#footnote-ref-8)
9. Het hof te Leeuwarden heeft vastgesteld dat mevrouw Kool heeft gehandeld zonder enig formeel mandaat. [↑](#footnote-ref-9)
10. Brief Minister Plasterk aan de Tweede Kamer d.d. 30 juni 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Minister Plasterk sprak in dit verband van “net iets meer discretionaire ruimte”, zie bijlage 1 bij dit rapport. [↑](#footnote-ref-11)
12. Brief van GS aan PS d.d. 1 september 2015 en bevestigd in brief aan de raad van Haren d.d. 3 december 2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. In *Grenzeloos Gunnen* (febr. 2013), blz. 73, werd al geconstateerd dat de gemeente Groningen tegen haar financiële grenzen aanliep. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*, hoofdstuk 2: De huidige situatie: Groningen, Haren en Ten Boer, blz. 9. [↑](#footnote-ref-14)
15. COELO-rapport (aug. 2016), blz. 11. [↑](#footnote-ref-15)
16. COELO-rapport (aug. 2016), blz. 4, 13, 15 en 1 -20. [↑](#footnote-ref-16)
17. COELO-rapport (aug. 2016), blz. 4, 20. [↑](#footnote-ref-17)
18. De najaarsrapportage 2017 van Haren laat zien dat de beoogde verbeteringen worden bereikt. [↑](#footnote-ref-18)
19. R. Vuijk, ‘Gemeentefinanciën als struikelblok. Financieel beleid als reden voor tussentijds terugtreden van wethouders van financiën’, TPC, 15 augustus 2018, nr. 4, blz. 4-8. [↑](#footnote-ref-19)
20. In haar brief d.d. 15 maart 2016 aan het college van Haren, het besluit d.d. 30 maart 2016 en de hierop gegeven toelichting door GS in Statencommissie Bestuur op 13 april 2016. [↑](#footnote-ref-20)
21. In de laatste bijeenkomst van de voorberei­dingsgroep voor het herinde­lings­ontwerp op 5 september 2016. [↑](#footnote-ref-21)
22. Pleitnotities PlasBossinade (punt 66), uitgesproken op 16 november 2016, in reactie op dagvaarding nr. 8.1. van Burgercomité Haren c.s. waarin wordt gesteld dat de het doordrukken van de herindeling [van Haren] wordt inge­geven door de wens van de Provincie om de gemeente Groningen de vijfde gemeente van Nederland te laten worden. [↑](#footnote-ref-22)
23. Amendement van de raad van Groningen op de zienswijze van de gemeente Groningen d.d. 30 november 2016. [↑](#footnote-ref-23)
24. Doordat B&A niet is aangesloten bij de ROA heeft dit bureau de gedragscode niet hoeven te onderschrijven en valt het evenmin onder het bijbehorende tuchtrechtelijk stelsel. Dit zou voor elke overheid reden moeten zijn om niet met dit bureau in zee te gaan. Doordat zo waarborgen voor kwaliteit en onafhankelijkheid ontbreken, is er ruimte voor manipulatie door een opdrachtgever. Dat GS op 30 juni 2016 tegen de raad van Haren met recht heeft gezegd dat B&A een onafhankelijk bureau is, vindt geen steun in de feiten. [↑](#footnote-ref-24)
25. De gemeente Groningen is de enige gemeente in de provincie waarvan de accountant de jaarrekening 2016 heeft afgekeurd. (Bron: Ministerie van BZK, ‘Onderzoek naar de jaarrekeningen 2016 van de Nederlandse gemeenten’ (nov. 2017), blz. 39. Dit roept de vraag op of de Provincie als toezichthouder wel voldoende inzicht heeft in het financiële beheer en perspectief van Groningen. [↑](#footnote-ref-25)
26. Dit is helemaal weggelaten in de weergave van dit rapport in bijlage III van het herindelingsadvies. [↑](#footnote-ref-26)
27. Deze keuze was om meerdere redenen opmerkelijk. Voor het eerst in zijn bestaan kreeg de gemeente Haren geen VVD-burgemeester, maar een PvdA-burgemeester. De gemeenten waarmee volgens *Grenzeloos Gunnen* Haren zou moeten fuseren, hadden ook een PvdA-burgemeester. De benoemingstermijn was 2 jaar “*omdat de verwachting is dat de uitwerking van het rapport ‘Grenzeloos Gunnen’ van de visitatiecommissie in die periode verder zal zijn uitgekristal­liseerd*.” In hun in september 2012 gesloten coalitieakkoord hadden de Harense coalitiepartijen VVD, PvdA, GroenLinks en ChristenUnie echter afgesproken dat de zelfstandigheid van Haren niet ter discussie stond. [↑](#footnote-ref-27)
28. Deze keuze was ook om meerdere redenen opmerkelijk. Ditmaal koos de CdK voor iemand van VVD-huize, hoewel deze partij bij de gemeenteraadsverkiezing in 2014 zwaar had verloren, terwijl D66 met 5 zetels de grootste partij was geworden. De nieuwe wnd. burgemeester had als burgemeester van Warnsveld meegemaakt hoe in 2005 Warnsveld bij Zutphen werd gevoegd. [↑](#footnote-ref-28)
29. Vervolgens vastgelegd in een besluit van GS d.d. 1 september 2015 (zie 3a). [↑](#footnote-ref-29)
30. Bij een samengaan van twee ongelijkwaardige bedrijven wordt gesproken van een overname. [↑](#footnote-ref-30)
31. Na een succesvolle uitvoering van *Beterr Haren* in 2023 zouden één of meer belastingen verlaagd kunnen worden. [↑](#footnote-ref-31)
32. Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53. [↑](#footnote-ref-32)
33. Kamerstukken II 2016/17, 34593, nr. 3. [↑](#footnote-ref-33)
34. Kamerstukken II 2016/17, 34593, nr. 3. [↑](#footnote-ref-34)
35. 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. [↑](#footnote-ref-35)
36. 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/). [↑](#footnote-ref-36)
37. Door gedeputeerde Wilpstra/D66 in vergadering van de Statencommissie Bestuur op 22 januari 2014. [↑](#footnote-ref-37)
38. Motie Stellingwerf (RPF)-Oedayraj Singh Varma(GroenLinks)-Schutte(GPV), Kamp (VVD)-Verhagen(CDA). Er ontstond een levendig debat over de vraag waarom de indieners van de eerste de indiener van de tweede motie niet hadden verzocht hun amendement mede te ondertekenen. [↑](#footnote-ref-38)