

## **Samenvatting van het rapport *Het opheffen van de gemeente Haren. Een door de Provincie Groningen gebroken belofte van de rechtsstaat (20 november 2024)***

In dit onderzoeksrapport heeft de Stichting Burgercomité Haren aan de hand van verifieerbare feiten, gereconstrueerd hoe het handelen van de Provincie Groningen, in samenspel met de minister van BZK, ertoe heeft geleid dat de gemeente Haren door samenvoeging met de gemeenten Groningen en Ten Boer per 1 januari 2019 is opgeheven. Tegen de wil van een ruime meerderheid van de burgers van de gemeente Haren en de gemeenteraad.

De invalshoek bij deze beschrijving is *rechtsstatelijkheid* en *integriteit*. Met andere woorden: getoetst is of het handelen van de provincie en achtereenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) *rechtmatig, zorgvuldig* en *behoorlijk* was. Zo heeft het Burgercomité destijds ook het herindelingsproces kritisch gevolgd.

Deze samenvatting begint met een korte weergave van het adviesrapport ‘De gebroken belofte van de rechtsstaat - Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger’, dat de Staatscommissie rechtsstaat op 24 juni 2024 heeft gepresenteerd.<sup>1</sup> De uitkomsten van het door het Burgercomité Haren verrichte onderzoek naar wat er bij de Provincie Groningen, hierin gesteund door de minister van BZK, is misgegaan, voorafgaand aan en tijdens het proces tot opheffing van de gemeente Haren, vertonen namelijk duidelijke kenmerken van het door de Staatscommissie geagendeerde probleem. Daarom heeft de Stichting Burgercomité Haren ervoor gekozen het begrip ‘gebroken belofte van de rechtsstaat’ in de titel van haar onderzoeksrapport op te nemen.

De centrale boodschap van de Staatscommissie is:

‘De essentie van de rechtsstaat is dat deze burgers beschermt tegen machtsmisbruik door de overheid.

De belofte van de rechtsstaat is een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.’

“Het toeslagenschandaal pijnlijk duidelijk heeft gemaakt dat burgers niet de bescherming kregen die ze van de overheid mogen verwachten. De overheid keerde burgers haar rug toe en misbruikte haar macht. Hetzelfde gebeurde in Groningen, waar de overheid klachten van mensen over de desastreuze en zichtbare gevolgen van de gaswinning jarenlang bagatelliseerde en negeerde.” (blz. I)

Zij spreekt in dit verband van *het breken van de belofte van de rechtsstaat*. Verwaarlozing van de rechtsstaat beschouwt de Staatscommissie als de belangrijkste verklaring hiervoor:

“De verwaarlozing van de rechtsstaat heeft diverse oorzaken. Zo komt ze gedeeltelijk voort uit een onderwaardering van de rechtsstaat bij de overheid; een tekort aan ‘rechtsstatelijke cultuur’ onder politici, bestuurders en medewerkers van de overheid. Deze onderwaardering of dit tekort aan rechtsstatelijke cultuur kan zelf weer voortkomen uit een gebrek aan kennis over het belang van de rechtsstaat, uit hun bewuste overtuiging dat de rechtsstaat niet belangrijk is of alles ertussenin.” (blz. III)

Eén van de oplossingen voor het tekort aan ‘rechtstatelijke cultuur’ die de Staatscommissie aanreikt, is:

‘Versterk het rechtsstatelijk kompas in alle onderdelen van de overheid.’

Het Burgercomité Haren onderschrijft deze aanbeveling, maar verbreedt die met ‘moreel kompas’. Uit zijn onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat het binnen het Provinciehuis Groningen na 2015 heeft ontbroken aan een gemeenschappelijk ‘rechtsstatelijk en moreel kompas’ en aan een cultuur van elkaar aanspreken op niet-rechtsstatelijk of niet-integer handelen en hiertegen niet optreden. Hierin schuilt volgens het Burgercomité een groot deel van de verklaring waarom bij het proces tot opheffing van de gemeente Haren zoveel is misgegaan.

De Provincie heeft tijdens de procedure om de gemeente Haren te laten opgaan in de gemeente Groningen de sterke schijn gewekt dat er niet werd bestuurd en gecontroleerd met inachtneming van het toepasselijke recht en het belang van de burgers van Haren. Veeleer werd gehandeld op basis van macht ter vergroting van het oppervlak en inwonertal van de gemeente Groningen. Vermoedelijk primair met het oog op een structurele verbetering van de financiële positie van deze gemeente. De door Gedeputeerde

<sup>1</sup> [www.staatscommissierechtsstaat.nl](http://www.staatscommissierechtsstaat.nl); ISBN 9789090386249

Staten in 2012 ingestelde Visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen' had in haar rapport *Grenzeloos gunnen* geconstateerd dat de stad Groningen tegen financiële grenzen aanloopt (blz. 73).

De in het onderhavige rapport beschreven feiten bevestigen het besturen op basis van macht. Zij laten zien dat de opheffing van de gemeente Haren het resultaat is van een patroon van door de Provincie stelselmatig begane ernstige rechtsstatelijke en integriteitsschendingen. Deze schendingen doen vermoeden dat voor Gedeputeerde Staten en een deel van de Provinciale Staten het doel de middelen heiligde. Dit was mogelijk doordat de minister van BZK als toezichthouder op het handelen van een provincie die artikel 8 Wet algemene regels (arhi) toepast, stelselmatig heeft nagelaten de gemeente Haren te beschermen tegen onzorgvuldige besluitvorming van de Provincie, zoals de arhi-wetgever met de wijziging van de Wet arhi in 2001 had bedoeld.

Veel schendingen werden in het Herindelingsadvies door het college van GS en één of meer provincieambtenaren voor Provinciale Staten en de minister van BZK verzwegen of verhuld door middel van *desinformatie*. Ook in de door de minister van BZK, met de Provincie als adviseur, voorbereide memorie van toelichting bij het herindelingswetsvoorstel 34 805, werd met gebruikmaking van *desinformatie* voor de Afdeling advisering van de Raad van State en de wetgever (regering en beide Kamers der Staten-Generaal) een positief beeld geschilderd van de wijze waarop de Provincie de herindelingsprocedure heeft gevolgd. In werkelijkheid werden toepasselijke procedurevoorschriften en toetsingscriteria niet zorgvuldig in acht genomen en werd ook overigens niet rechtsstatelijk en integer gehandeld. Onderaan deze samenvatting staat een voorbeeld van het gebruik van desinformatie.

De Provincie kon als adviseur van de minister haar kijk op het verloop van de herindelingsprocedure ook uitdragen via antwoorden van de minister van BZK op schriftelijke en mondelinge Kamervragen. Tevens kon de Provincie als adviseur in 2020, via de minister van BZK, bij de beantwoording van vijftig schriftelijke vragen van het Kamerlid Krol haar eigen handelen en dat van de minister achteraf rechtvaardigen door een eigen, maar *onjuiste* uitleg te geven over artikel 8 Wet arhi en de bedoelingen van de arhi-wetgever.

Vanaf 2014 heeft de Provincie de burgers van Haren op allerlei manieren de mogelijkheid onthouden om invloed te hebben op de overheidsmacht en ondersteuning te krijgen als dat nodig was. Alles wat de burgers en hun lokale volksvertegenwoordiging inbrachten heeft de Provincie genegeerd. Zoals de afwijzing van samenvoeging met Groningen en Ten Boer door driekwart van de kiezers bij een op 19 maart 2014 gehouden burgerraadpleging in Haren, de geleverde inspraak en de ruim 650 kritische zienswijzen over het herindelingsontwerp als bedoeld in artikel 8, derde en vierde lid, Wet arhi.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eveneens niets gedaan met de van het Burgercomité Haren verkregen aanwijzingen over onzorgvuldige besluitvorming van de provincie. In plaats van deze informatie te vertrouwen, heeft de Afdeling navraag gedaan bij ambtelijk BZK. Zij kreeg te horen dat de Provincie tijdens de herindelingsprocedure zorgvuldig had gehandeld. Dat het ministerie van BZK met de Provincie onder één hoedje speelde, was de Afdeling kennelijk ontgaan.

Met als gevolg dat de Afdeling in haar advies over het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer de minister van BZK er niet op heeft gewezen dat de provincie met haar besluit van 30 maart 2016 had gehandeld in strijd met de bedoeling van de arhi-wetgever door aan te sturen op open overleg als bedoeld in artikel 8, lid 1, Wet arhi over één bepaalde herindeling. Echter, vier maanden later, op 7 december 2017, wees de Afdeling in haar advies over het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf er wel op dat GS van Limburg bij het toepassen van artikel 8, lid 1, Wet arhi hadden gehandeld in strijd met de bedoeling van de arhi-wetgever door aan te sturen op 'open overleg' over één bepaalde herindeling aan te sturen:

"Zij constateert dat de gevolgde herindelingsprocedure niet op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, nu het gevoerde "open overleg" niet voldoet de eisen die artikel 8 van de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi) daaraan stelt."

Met als gevolg dat de minister van BZK op 8 december 2017 de stekker uit de voorgenomen herindeling van Heerlen en Landgraaf trok. Een ongelijke behandeling ten nadele van de gemeente Haren.

De rechter in Noord-Nederland en het Openbaar ministerie Noord-Nederland hebben ook nagelaten de gemeente Haren te beschermen tegen onzorgvuldig c.g. onrechtmatig handelen van de Provincie. Met hun

beslissingen de indruk wekkend ervoor terug te deinzen om zich uit te spreken over het handelen van een decentrale overheid die handelde ter voorbereiding van een advies voor een herindelingswet.

Kortom, de overheid, i.c. de Provincie Groningen, keerde de burgers van Haren haar rug toe en misbruikte haar macht, net als bij het toeslagenschandaal en de schadeveroorzakende aardgaswinning in Groningen.

De Provincie heeft zich voor haar handelen tegenover de burgers van de voormalige gemeente Haren nooit verantwoord. Zelfs heeft zij tot nu toe geheimgehouden hoe het kon gebeuren dat het in april 2015 aangetreden college van Gedeputeerde Staten, dat op 1 september 2015 in een brief aan Provinciale Staten als zijn uitgangspunt voor herindeling had vastgelegd geen herindeling te zullen initiëren, als daarvoor bij de betrokken gemeenten geen draagvlak was. Hoewel het college zijn uitgangspunt op 3 december 2015 schriftelijk aan de raad van Haren had bevestigd, initieerde de Provincie op 30 maart 2016 volkomen onverwacht toch een samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer. In strijd met een procedurevoorschrift in het landelijke *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Ook dit is de Afdeling advisering van de Raad van State ontgaan.

#### *Voorbeeld van door desinformatie verhuld handelen van de provincie*

Op 28 juni 2016 werd het door de raad van Haren op 15 juni 2016 vastgestelde verbeterplan *Beterr Haren*, waarvoor het college van GS in zijn besluit van 30 maart 2016 de gemeente gelegenheid had geboden, door hetzelfde college afgewezen. De kritische conclusies van een in zijn opdracht door B&A gemaakt toetsingsrapport van 10 juni 2016 over het door B&W van Haren op 3 juni 2016 aan de raad aangeboden ontwerp-verbeterplan *Beterr Haren* werden als reden aangevoerd.

Dit besluit was echter niet deugdelijk gemotiveerd omdat het college van GS onder voorzitterschap van commissaris van de Koning Paas er volledig aan voorbijging dat *de conclusies van B&A aantoonbaar waren achterhaald* door de ingrijpende wijzigingen die de raad op 15 juni met zijn vaststellingsbesluit, i.c. een door de raad aangenomen motie, had aangebracht in het door B&A getoetste ontwerp van het verbeterplan. Zo vond de raad, net als B&A, de in het ontwerp-verbeterplan voorgestelde financiële ombuigingstermijn van 2017-2030 te lang. De raad wijzigde de termijn in 2017-2023. In deze periode zou door het sterk verlagen van de schuld én het verhogen van de inkomsten al in 2023 een solvabiliteit van 30% moeten worden bereikt. Een niveau waarmee de provincie als financieel toezichthouder heel blij zou moeten zijn geworden, want dit is uitzonderlijk in de provincie Groningen. Ter vergelijking: volgens de BDO-Benchmark was eind december 2022 de solvabiliteit van de gemeente Groningen 8,9%.

Het heeft er alle schijn van dat in het afwijzingsbesluit bewust geen enkele aandacht is besteed aan de ingrijpende wijzigingen die de raad in het ontwerp-verbeterplan had aangebracht. En dat vervolgens in het Herindelingsadvies en in de memorie van toelichting bewust is verzwegen dat het vastgestelde verbeterplan op het vlak van het gezond maken van de financiën – het belangrijkste onderdeel – sterk was verbeterd ten opzichte van het door B&A beoordeelde ontwerp-verbeterplan. Dit kan alleen worden begrepen in het licht van de intentie van de Provincie om een *beweerd zwakke financiële positie* van de gemeente Haren als belangrijkste argument voor opheffing van de gemeente te kunnen aanvoeren bij de minister van BZK en de wetgever. Kennelijk rechtvaardigde dit volgens de Provincie dat Provinciale Staten, de Minister van BZK, de regering, de Afdeling advisering van de Raad van State en de Tweede Kamer en de Eerste Kamer niet juist werden geïnformeerd over het financiële perspectief van de gemeente Haren.

Voor de raad van Haren was de afwijzing van zijn verbeterplan reden B&W te verzoeken het besluit van 28 juni 2016 bij de Kroon voor te dragen voor schorsing en vernietiging wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Dit verzoek werd bij brief van 19 augustus 2016 door waarnemend minister van BZK, de heer Blok, zonder deugdelijke onderbouwing afgewezen hoewel een rechtsstatelijke en integere voorbereiding van een provinciaal herindelingsadvies zonder twijfel in het algemeen belang is.

Zo werden de gemeente Haren en haar burgers door de minister van BZK niet tegen onzorgvuldige besluitvorming van de provincie beschermd. *In strijd met de bedoeling van de arhi-wetgever*. Feitelijk werd aldus op perfide wijze beslist over het lot van de gemeente Haren.

Nog in 2022 heeft het in 2019 aangetreden college van Gedeputeerde Staten tegenover Provinciale Staten, in strijd met de waarheid, volgehouden dat de raad van Haren het verbeterplan ongewijzigd had vastgesteld.