

uw brief van  
nummer  
behandeld door Diane Groeneweg  
doorkiesnummer 050 5339850  
ons kenmerk Z.12000/UIT.07898  
onderwerp Verzoek tot schorsing/vernietiging GS  
besluit 28 juni 2016  
bijlage(n) 3  
Haren, 1 augustus 2016  
verzonden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
T.a.v. de heer dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE



Excellentie!

### **I. Inleiding en verzoek**

Graag vragen wij uw onmiddellijke aandacht voor het volgende.

In de gemeente Haren leeft, onder zowel de bevolking als het bestuur, de sterke en uitgesproken wens de zelfstandigheid als gemeente te behouden. Bij een burgerraadpleging op 19 maart 2014 over het voorlopig besluit om te fuseren met de gemeenten Groningen en Ten Boer heeft 74,5% van de stemgerechtigden een stem uitgebracht. Van dit percentage stemgerechtigden gaf 74,1% aan het niet eens te zijn met dit voorlopige besluit. Ook de politiek in Haren is sinds jaar en dag in ruime meerderheid tegen zo'n herindeling.

Niettemin start GS thans een gedwongen herindelingsprocedure voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Omdat ieder draagvlak voor zo'n herindeling onder de bevolking in Haren ontbreekt en daarvoor bovendien ook geen dringende aanleiding bestaat, is zo'n afgedwongen herindeling op dit moment onwenselijk, ontijdig en onrechtmatig, zoals in een raadsmotie van 28 juni 2016 is toegelicht.

U heeft de opdracht toe te zien op de zorgvuldigheid en de rechtmatigheid van herindelingen. Dat doet u normaal gesproken met een beoordeling achteraf van het herindelingsadvies. Een toetsing achteraf is echter in dit geval te laat. Vanwege het ontbreken van draagvlak onder bevolking, bestuur en politiek, is deze voorgenomen herindeling immers op voorhand gedoemd te stranden of op een mislukking uit te lopen. Het proces van voorbereiding van het herindelingsadvies en de toetsing daarvan zal niettemin in de komende tijd leiden tot bestuurlijke stagnatie en onrust, juist in een periode waarin bestuurskracht van ons wordt gevergd. Voorkomen moet worden dat Haren in een even schadelijk als zinloos traject wordt gedwongen. Omdat wij op dit moment zelf geen (juridische) mogelijkheden zien om dat te bewerkstelligen, doen wij ter zake een dringend beroep op u.

De raad heeft dan ook op 28 juni 2016 een motie aangenomen waarin u wordt gevraagd in te grijpen en de besluiten van GS van 30 maart jl. (bijlage 1) en 28 juni jl. (bijlage 2), waarmee het Arhi-traject wordt gestart, te vernietigen. Met deze brief geeft het college van burgemeester en wethouders uitvoering aan deze motie.

## **II. Toelichting**

De raad van Haren heeft in een motie van 28 juni 2016 het volgende uitgesproken:

*“Motie bezwaar aantekenen tegen besluit Provincie Groningen d.d. 28 juni 2016, betreffende vervolg provinciale arhi-procedure gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer.*

*De gemeenteraad van Haren, in vergadering bijeen op donderdag 30 juni 2016,*

### **Constaterende dat:**

- *Gedeputeerde Staten van Groningen voornemens zijn een herindelingsontwerp op te stellen tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer;*
- *Dit herindelingsontwerp zal worden samengesteld in twee maanden tijd, tijdens het zomerreces;*
- *GS Groningen stellen, in een brief van 28 juni 2016, dat ‘het college van Haren de ‘Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer’ volledig heeft omarmd en onderschreven;*
- *In het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 wordt gesteld dat Provincies zelf een arhi-procedure kunnen starten indien ‘herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren’ of indien er ‘urgente problemen die alleen kunnen worden opgelost met een herindeling’ spelen;*
- *In het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 wordt gesteld dat bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak van groot belang is en dat een herindeling bij voorkeur ‘van onder’ moet komen;*
- *Er binnen Haren geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is voor een herindeling met Groningen en Ten Boer, gelet op de uitkomst van de burgerraadpleging en de uitslag van de gemeenteraadsverkiezing op 19 maart 2014 en de besluiten van de raad van 14 december 2015 en 15 juni 2016;*
- *In het coalitieakkoord van GS staat dat herindeling niet zal worden opgelegd;*
- *In de brief van 3 december 2015 van GS en het gemeentebestuur van Haren staat dat de Provincie niet eigenstandig gebruik zal maken van haar bevoegdheden als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeente bestaat;*

- *GS Groningen Haren de ruimte hebben gegeven om de knelpunten uit het rapport B&A te weerleggen dan wel aan te pakken en om zelf de afweging te maken waar de inwoners van Haren het beste mee gediend zijn, zie brief 15 maart 2016 en besluit GS d.d. 30 maart 2016;*
- *De gemeente Haren naar het oordeel van de raad de knelpunten uit het B&A-rapport voldoende heeft weerlegd dan wel een gedegen basis heeft gelegd voor een oplossing;*
- *De gemeente Haren de financiële bevindingen van Deloitte heeft verwerkt in een ombuigingsopdracht die volledig voldoet aan de vereisten om de financiële kengetallen van Haren weer op orde te brengen;*

***'Overwegende dat:***

- *De inwoners van Haren in maart 2014 in grote meerderheid hebben laten weten dat er geen draagvlak is voor herindeling met Groningen en Ten Boer (burgerraadpleging en gemeenteraadsverkiezing);*
- *De gemeenteraad in december 2015 en in juni 2016 heeft besloten de zelfstandigheid van Haren te handhaven;*
- *De raden van Groningen en Ten Boer op 22 juni 2016 primair hebben uitgesproken dat voor hen deelname van Haren aan de herindeling niet nodig is;*
- *Het de nadrukkelijke wens van de gemeenten Groningen en Ten Boer is dat de herindeling plaatsvindt als 'lichte samenvoeging';*
- *Aan de voorwaarden tot lichte samenvoeging, zoals gesteld in het beleidskader van minister R. Plasterk, zoals gesteld in de kamerbrief van 30 juni 2015, niet wordt voldaan, als Haren bij deze herindeling zou worden betrokken;*
- *Derhalve in dat geval de reguliere Arhi-procedure moet worden gevolgd;*
- *Op geen enkele manier is aangetoond dat de herindeling tussen Groningen en Ten Boer, over de wenselijkheid waarvan beide gemeente het eens zijn, geen doorgang kan vinden en geen succes kan worden zonder deelname van Haren;*
- *GS op geen enkele manier aannemelijk hebben gemaakt, laat staan aangetoond dat een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer in het belang is van de inwoners van Haren;*
- *De raad van Haren op 15 juni 2016 een weloverwogen keuze heeft gemaakt voor het zelf aanpakken van de knelpunten uit het rapport B&A op basis van de uitkomsten van Beterr Haren en een aanvullende financiële taakstelling, omdat hiermee naar zijn overtuiging de inwoners beter worden gediend dan met een herindeling met Groningen en Ten Boer;*

- *GS in hun besluit van 30 maart 2016 noch in hun brief van 28 juni 2016 hebben aangetoond dat sprake is van enige in het beleidskader van 2013 genoemde situatie (jarenlange discussie tussen gemeenten dan wel een urgent probleem dat alleen kan worden opgelost met een herindeling) die een grond kan zijn voor toepassing van artikel 8 Wet arhi met betrekking tot Haren;*
- *GS in hun brief van 28 juni op geen enkele wijze inhoudelijke onderbouwing geven aan de 'feiten' die leiden tot de opvatting dat een zelfstandige gemeente Haren een onvoldoende duurzaam, (financieel) robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief, noch worden de uitkomsten van 'Beterr Haren' en de ombuigingsvoorstellen inhoudelijk besproken en weerlegd;*
- *GS in hun brief van 28 juni 2016 evenmin aantonen dat na uitvoering van het pakket van maatregelen waartoe de raad van Haren op 15 en 20 juni 2016 heeft besloten, sprake zal zijn van een urgent probleem dat alleen met herindeling kan worden opgelost;*
- *GS zelfs in het geheel niet inhoudelijk zijn ingegaan op de oplossingen waartoe de raad van Haren op basis van Beterr Haren en de aanvulling daarop naar aanleiding van de globale toetsing van Beterr Haren door B&A en de rapporten van Deloitte in zijn vergadering van 15 en 20 juni 2016 heeft besloten, hoewel zij zelf hadden gevraagd om een verkenning van de mogelijkheden om als gemeente zelf de knelpunten uit het rapport B&A op te lossen;*
- *Het in de rede had gelegen dat GS, indien zij twijfels hadden over de vraag of Haren het pakket van maatregelen volgens plan zou kunnen uitvoeren, aan Haren de kans had gegeven om vóór, bijvoorbeeld, 1 januari 2019 aan te tonen dat het hiertoe werkelijk in staat is;*
- *Hiervoor des te meer reden is omdat GS zelf in de tweede alinea van hun brief van 28 juni 2016 hebben aangegeven dat het in Beterr Haren geschetste perspectief van een zelfstandig Haren het college aanspreekt, en het GS bekend is dat hiervoor bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is;*
- *Het door GS op 30 maart 2016 afgedwongen open overleg heeft geresulteerd in een rapport 'Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer' dat niet middels een officieel collegebesluit door het college van Haren 'volledig is omarmd en onderschreven';*
- *Genoemd rapport op geen enkele wijze aantoont hoe de knelpunten in Haren gaan worden opgelost;*
- *Genoemd rapport op geen enkele wijze inzicht geeft in wat samenvoeging met Groningen de inwoners van Haren concreet gaat kosten en opleveren;*
- *Genoemd rapport door een meerderheid van de gemeenteraad is gekwalificeerd als van onvoldoende meerwaarde voor de inwoners van Haren;*
- *Derhalve niet kan worden aangenomen dat de gemeenteraad van Haren genoemd rapport als basis voor een herindelingsontwerp acceptabel vindt;*

- *Dat het maken van een herindelingsontwerp in twee maanden, tijdens het zomerreces, getuigt van gebrek aan respect voor het onderwerp en voor de inwoners en het gemeentebestuur van Haren en dat deze onbehoorlijke werkwijze leidt tot onzorgvuldigheid;*
- *GS systematisch de democratische spelregels negeren, het standpunt van de Harense bevolking en de gemeenteraad aan de kant schuiven en het begrip 'lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak' systematisch negeren;*
- *GS het eigen coalitieakkoord schenden en niet handelen volgens de brief van 3 december 2015 (niet eigenstandig ingrijpen);*
- *GS, door het besluit van het gemeentebestuur van Haren de problemen zelf op te lossen, te overrulen, het gemeentebestuur weliswaar niet de jure maar wel de facto onder curatele stelt;*
- *Op geen enkele wijze kan worden gelegitimeerd dat deze, door GS gecreëerde situatie in het belang van de inwoners van Haren zal zijn;*
- *Het besluit van GS geen deugdelijke, dat wil zeggen feitelijke en controleerbare motivering kent;*

**Spreekt uit:**

- *Bezwaar te maken tegen de voortgang van de arhi-procedure op grond van de onzorgvuldige en mogelijk zelfs onrechtmatige wijze;*

**Verzoekt het college:**

- *Bij de Provincie (GS en PS) deze inhoudelijke en procedurele bezwaren kenbaar te maken (zie bijlage 3);*
- *Bij de minister van BZ bezwaar aan te tekenen tegen de wijze waarop GS Groningen de arhi-procedure in maart in gang heeft gezet en deze thans wil doorzetten en daarbij aandacht te besteden aan: alle vormen van motiveringsgebreken, negeren van draagvlak, (on)zorgvuldigheid, (on)rechtmatigheid, inconsistentie (coalitieakkoord en brief 3 december 2015) en het ontbreken van goedkeuring door de gemeenteraad;*
- *De minister te verzoeken het besluit van GS te schorsen en voor te dragen voor vernietiging;*
- *Juridisch advies in te winnen van een onafhankelijk juridisch adviseur, alvorens te besluiten deel te nemen aan het overleg dat moet leiden tot het opstellen van een herindelingsontwerp;*
- *De raad in te lichten wanneer het advies ontvangen is en voordat overleg gestart wordt. Mocht besloten worden aan het overleg deel te nemen, dan onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat het besprokene volledig met de raadsleden wordt gedeeld.*
- *Onverminderd uitvoering te geven aan Beterr Haren en de ombuigingsoperatie zoals vastgesteld op 20 juni 2016;*

*en gaat over tot de orde van de dag.*

*De fracties van D66, Gezond Verstand Haren en CDA”*

De raad is op deze gronden van oordeel dat de herindeling niet aan de daaraan te stellen criteria voldoet.

Uit zowel artikel 124 Grondwet als artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie vloeit voort dat wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet aangebracht dienen te worden zonder te luisteren naar de stem van de plaatselijke gemeenschappen die het aangaat. Aan die lokale stem komt derhalve zwaarwegende betekenis toe. Uiteraard kunnen er redenen zijn niettemin anders te besluiten, die redenen moeten dan wel voldoende overtuigend en voldoende dringend zijn om te rechtvaardigen dat aan ons heldere en uitgesproken standpunt én dat van de Harense bevolking voorbij zou worden gegaan. Uit het voorgaande volgt dat dergelijke redenen er niet zijn en ook door GS niet worden aangedragen.

Ook uw Beleidskader gemeentelijke herindeling erkent het bestaan van draagvlak als een kritische succesfactor voor een herindeling. Eerst onder bijzondere omstandigheden is ingrijpen door de provincie gerechtvaardigd. Het gaat hierbij om situaties waarin een herindeling door gemeenten wordt gewenst of urgent is, maar gemeentebesturen geen overeenstemming bereiken over de wijze waarop:

*“Het kabinet heeft een voorkeur voor herindelingsvoorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten kunnen rekenen. Herindelingsadviezen van onderop, die bij de gemeenten zelf vandaan komen, worden daarom door het kabinet toegejuicht.*

*Wel wil het kabinet voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren, zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Provincies kunnen in dergelijke gevallen en in gevallen waar naar het oordeel van de provincie urgente problemen spelen die alleen opgelost kunnen worden met een herindeling, het initiatief nemen in het gesprek over versterking van de gemeentelijk bestuurskracht en wanneer nodig zelf een arhi-procedure starten. Dat betekent een verruiming van de provinciale rol ten opzichte van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2011. Deze verruiming past bij de algemene verantwoordelijkheid die de provincies hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur”*

(...)

*“De gekozen indeling kent bij voorkeur de steun van alle gemeenten en gemeenteraden en van de betrokken inwoners (lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak). Het kabinet wil echter bij herindelingsvoorstellen voorkomen dat door één gemeente feitelijk een veto kan worden uitgesproken over een herindeling waar andere gemeenten groot belang bij hebben, of die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht, danwel de regionale bestuurlijke verhoudingen (regionaal draagvlak). Het kabinet wil bovendien voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang*

*voortduren, zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst of dat urgente herindelingen niet doorgaan, omdat één van de andere gemeenten geen steun aan de herindeling geeft (...). Het draagvlak voor een herindeling wordt door het kabinet daarom vanuit de regionale opgave en verhoudingen bekeken. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten.”<sup>1</sup>*

*“Tegelijkertijd blijkt dat het voorkomt dat gemeenten het eens zijn over de noodzaak tot versterking van hun bestuurskracht, maar het niet eens worden over de wijze waarop dit moet plaatsvinden. Als na jarenlange discussie blijkt dat het gemeenten onderling niet lukt om in dergelijke situaties tot een voorstel te komen, past het dat de provincie een knoop doorhakt. Voor de regio als geheel is het niet goed als een discussie over herindeling jarenlang blijft duren zonder reëel zicht op een uitkomst. Daarnaast heeft de provincie een eigenstandige verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het lokaal bestuur te waarborgen. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf een modererende rol te nemen in gesprekken over gemeentelijke herindeling.”<sup>2</sup>*

Een dergelijke situatie doet zich echter niet voor. Er is geen sprake van een door de betrokken gemeenten gedeelde wens om tot een herindeling met Haren te komen. Er is ook geen sprake van enige gebleken urgentie voor zo'n herindeling. Evenmin is sprake van vastgelopen, jarenlange besprekingen tussen Haren, Ten Boer en Groningen. Aldus wordt op geen onderdeel voldaan aan de voorwaarden waaronder GS zouden kunnen en behoren te interveniëren.

Ook naar de vorm voldoet de herindelingsvariant waarop GS aanstuurt niet aan de daarvoor geldende voorwaarden. GS wenst immers een lichte samenvoeging, waarbij de gemeente Groningen blijft bestaan. Blijkens de door u gehanteerde toepassingscriteria is voor een lichte samenvoeging echter voorwaardelijk dat daarover overeenstemming bestaat tussen de gemeenten. Daarvan is in dit geval echter geen sprake. Haren wenst helemaal geen samenvoeging en zeker ook geen “lichte”.

Vanwege het feit dat Haren door dit ontijdige ingrijpen van GS wordt gedwongen daaraan deel te nemen kan ook geen sprake zijn van een werkelijk “open overleg”, waarin wij de belangen van Haren voldoende kunnen behartigen. Aangezien dat overleg immers wordt ingegaan met het – voor alle overige deelnemers – onwrikbare uitgangspunt dat Haren uiteindelijk toch zal moeten buigen voor het machtswoord van de provincie, bestaat geen echte ruimte voor overleg en debat over alternatieven op basis

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 28 750, vergaderjaar 2012/2013, nr. 53, p.3

<sup>2</sup> Brief van minister Plasterk d.d. 27 juni 2013 aan alle colleges van GS en B&W, kenmerk 2013-0000351020

van uitgewisselde argumenten. De raad vreest, anders gezegd, dat Haren in deze gedwongen situatie *de facto* voor spek en bonen aan tafel zit. In elk geval maakt deze herindeling op deze manier een “valse start”.<sup>3</sup>

### III. Conclusie

Om vorenstaande redenen is, naar het stellige oordeel van de raad, het opstarten van een arhi-procedure op dit moment in strijd met de wet en het algemeen belang. Als GS, ondanks de bemoeienis die van u gevraagd wordt, niet vrijwillig op hun schreden zouden willen terugkeren, kunt u de aan-gehechte besluiten van GS om die reden schorsen of vernietigen, zo volgt uit artikel 261 Provinciewet en uw Beleidskader schorsing en vernietiging.<sup>4</sup> U zou dat ook behoren te doen, gelet op de daarmee gemoeide belangen en de ondubbelzinnige wens van bevolking en de politiek van Haren.

Wij verzoeken u dan ook met klem om dit besluit van GS te vernietigen of, in elk geval voorlopig, te schorsen. Het spreekt, tot slot, voor zich dat wij graag bereid zijn de ontstane situatie nader mondeling toe te lichten.

Graag zeggen wij u dank voor de aan deze brief te besteden aandacht.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,

mr. M.P. de Wilde,  
directeur/gemeentesecretaris

P. van Veen,  
burgemeester

---

<sup>3</sup> H. Doornhof, De voorbereiding van een gemeentelijke herindeling, Gst. 2009,21

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32389, 5,