

Burgercomité herindeling Haren

Aan Provinciale Staten van Groningen

Betreft: Reactie op besluit van GS van Groningen
d.d. 30 maart 2016 ex art. 8 Wet Arhi
(Haren, Groningen, Ten Boer)

Haren, 12 april 2016

Geachte leden van Provinciale Staten van Groningen,

Met het oog op de vergaderingen van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Veiligheid op 13 april a.s. en van Provinciale Staten op 20 april a.s. stuurt het Burgercomité herindeling Haren U onderstaande reactie op het besluit van het college van Gedeputeerde Staten d.d. 30 maart 2016 tot toepassing van artikel 8 Wet algemene regels herindeling met betrekking tot de gemeenten Haren, Groningen en Ten Boer.

Een afschrift van onze reactie wordt gestuurd naar het college van Gedeputeerde Staten.

Verzoek

In het belang van de inwoners van Haren doen wij met klem een dringend verzoek op de Provinciale Staten om bij Gedeputeerde Staten te bepleiten dat:

- 1) Het besluit van 30 maart wordt ingetrokken (om de hieronder genoemde redenen); geen vervangend besluit.
- 2) Het gemeentebestuur van Haren alsnog voor het maken van een plan voor het aanpakken van de 6, door B&A benoemde tekortkomingen voor zelfstandigheid dezelfde termijn krijgt als voor het open gesprek met Groningen en Ten Boer: maximaal 6 maanden. Dit met het oog op een zorgvuldige afweging van de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) tegen de vraag wat het beste is voor de inwoners van Haren.
- 3) De duidelijke uitspraak van de inwoners van Haren op 19 maart 2014 niet wordt genegeerd of gerelativeerd.
- 4) Het provinciale herindelingsbeleid, zoals neergelegd in de *Visie op de bestuurlijke organisatie in Groningen* (2 juli 2013), waarvoor *Grenzeloos gunnen* de basis vormt, wordt herijkt in het licht van de sindsdien binnen de provincie Groningen opgedane ervaringen en bereikte resultaten en de sindsdien door BZK uitgebrachte onderzoeksrapporten, waaronder in elk geval *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten* (2014) en *Maak verschil. Inspelen op regionaal-economische opgaven* (maart 2016).

Het besluit van GS van 30 maart 2016

Dit besluit is volgens ons in strijd met de wet en de beginselen van behoorlijk bestuur. Bovendien staat het op gespannen voet met het *Collegeakkoord provincie Groningen 2015-2019* en de daarin gewekte verwachtingen. Ter onderbouwing van dit standpunt voeren wij de volgende feiten en omstandigheden aan.

Feiten en omstandigheden

A. In het *Collegeakkoord* staat o.a. het volgende:

“De opstelling van de provincie is [bij gemeentelijke herindeling] niet die van een bovenliggende partij die de aanwijzingen uitdeelt. Maar van een partner die zichtbaar, betrokken en met vertrouwen tussen de Groninger gemeenten staat en als procesbegeleider kijkt naar het regionaal belang. Ons uitgangspunt is dat de herindeling niet wordt opgelegd, we ondersteunen de initiatieven die gemeenten aandragen. We zien voor

ons een stimulerende rol, maar de gemeenten bepalen zelf het proces van herindeling. Wij faciliteren, ondersteunen en bevorderen met als doel het tot stand komen van gemeenten met voldoende toekomst bestendige bestuurskracht.”

- B. Gedeputeerde Staten kunnen onder bepaalde omstandigheden zelf een Arhi-procedure starten. In het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* (28 mei 2013, p. 3, 4) worden twee omstandigheden genoemd:
- Jarenlang voortdurende herindelingsdiscussies tussen gemeenten zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst;
 - Urgente problemen die alleen kunnen worden opgelost met een herindeling.

Van geen van beide is in dit geval sprake. In het besluit worden zij ook niet genoemd.

Opmerking: Het is daarom niet goed te begrijpen dat de provincie dit instrument heeft ingezet. Met o.a. als rechtsgevolg dat de besprekingen tussen Ten Boer en Groningen volkomen onverwacht worden doorkruist. Of was misschien de werkelijke reden dat alleen door Haren te dwingen snel deel te nemen aan de fusiebesprekingen van Groningen en Ten Boer de mogelijkheid open kon worden gehouden dat niet alleen Ten Boer, maar ook Haren op zal gaan in de gemeente Groningen op 1 januari 2019 (de door Groningen en Ten Boer beoogde datum)? In dat geval is sprake van een motiveringsgebrek, want die reden staat niet in het besluit. Daar komt bij dat dit geen omstandigheid is die toepassing van art. 8 Wet Arhi rechtvaardigt. De door Groningen en Ten Boer gewenste fusie van beide gemeenten per 1 januari 2019 kan probleemloos worden gerealiseerd zonder Haren.

- C. De gemeenteraad van Groningen heeft tussen 2 juli 2013 (brief GS aan de gemeenten n.a.v. rapport *Grenzeloos gunnen* en 30 maart 2016 geen besluit genomen over de wenselijkheid van een fusie met Haren. Opmerking: dit past bij het algemene beeld dat een eventuele fusie in de Stad niet echt leeft. Van een maatschappelijk draagvlak voor zo'n fusie is tot nu toe niet gebleken.

- D. Op 15 maart 2015 laten GS aan het college van Haren weten, ter bevestiging van een mondelinge afspraak tussen de gedeputeerde en dat college, dat de uitkomst van het rapport *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren* van bureau B&A het nodig maakt dat de gemeente op korte termijn de mogelijke oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten nader gaat onderzoeken. De gemeente krijgt hiervoor tot 1 juni a.s. de tijd.

Tevens geven zij het college van Haren het dringende advies “in de komende maanden” intensief het gesprek aan te gaan met de gemeenten Groningen en Ten Boer en gezamenlijk te onderzoeken “op welke wijze u oplossingen kunt vinden voor de geconstateerde knelpunten”. Dat het college van Haren dit wil doen vanuit de invalshoek van zelfstandigheid, wordt door GS geaccepteerd.

GS voegen hieraan toe: “Daarna kunt u dan de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) afwegen tegen de vraag waar u uw inwoners het beste mee dient.”

Opmerking: Vanuit provinciaal perspectief is het aan Haren bieden van de mogelijkheid tot een tweesporenaanpak begrijpelijk. Minder goed is te begrijpen waarom voor het eerste spoor (= opstellen van plan van aanpak voor oplossen van 6 tekortkomingen voor zelfstandigheid) slechts 2,5 maand wordt uitgetrokken (erg kort!), terwijl voor het tweede spoor (= bestuurlijk overleg met Groningen en Ten Boer onder leiding van de provincie) geen termijn wordt gesteld, maar de wet spreekt over ‘ten hoogste zes maanden’. Een gelijke termijn voor beide sporen zou meer voor de hand hebben gelegen, nu GS zelf aangeven “Daarna kunt u dan beide varianten (...) afwegen.” Zie ook G.

- E. Twee weken later, op 30 maart, besluiten GS tot het starten van een Arhi-procedure om te komen tot herindeling van de gemeenten Haren, Groningen en Ten Boer. Met als wettelijke consequentie dat de raden van deze gemeenten niet langer zelf mogen beslissen over de bestuurlijke toekomst van hun gemeente. Dit in tegenstelling tot de voorkeur van het kabinet voor herindelingsadviezen die van de gemeenten zelf vandaan komen (‘van onderop’, op basis van artikel 5).

Opmerking:

Bij de beoordeling van het provinciale herindelingsadvies zal voor het kabinet 'draagvlak' een zwaarwegend, zo niet het zwaarste toetsingscriterium zijn, zoals uit het beleidskader gemeentelijke herindeling (p. 4) kan worden opgemaakt. "Draagvlak voor een herindeling is belangrijk. Het streven moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet juicht voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en (een meerderheid van) hun inwoners kunnen rekenen dan ook toe. (...) Het kabinet zal de mate van draagvlak volgens dezelfde maatstaven beoordelen als in de voorgaande [beleids-] kaders: lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal."

Het ingrijpen van GS is volkomen in strijd met de volgende passage in hun brief aan de Raad van Haren d.d. 3 december 2015. "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."

Zoals bekend, bestaat er bij de gemeente Haren geen draagvlak voor een herindeling met Groningen/Ten Boer.

- F. Voor de inzet van dit zware middel, zo kort na de afspraak over de aanpak, wordt als reden gegeven dat "wij op 24 maart mondeling hebben vernomen dat het college van Haren [wel had besloten te gaan praten met Groningen en Ten Boer], maar dit niet in het raadsdebat heeft gemeld en dit ook geen onderdeel van het debat heeft uitgemaakt en evenmin onderdeel uitmaakt van het op 29 maart door de gemeenteraad van Haren vastgesteld besluit."

Opmerking: GS gaan helemaal voorbij aan het feit dat zij zelf *het college* van Haren hadden opgeroepen om, in het kader van het maken van een plan van aanpak, te gaan praten met beide gemeenten en dat de raadscommissie op 21 maart aan het college van Haren groen licht heeft gegeven om tegen de achtergrond van de keuze voor zelfstandigheid te gaan praten met Groningen/Ten Boer en andere omliggende gemeenten.

- G. Het besluit van 30 maart laat de afspraak, zoals verwoord in de brief van 15 maart, voor het overige intact. Derhalve worden de twee sporen bewandeld en kan het college van Haren beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) afwegen tegen de vraag wat het beste is voor de inwoners van Haren.

Op 7 april heeft de raad van Haren *unaniem* besloten dat wordt deelgenomen aan het open overleg met de gemeenten Groningen en Ten Boer onder leiding van de provincie, parallel aan het eerste spoor (voorbereiding plan van aanpak). In dezelfde vergadering heeft de raad van Haren unaniem ingestemd met het projectplan 'Beterr Haren', bestaande uit zes deelprojecten: 1) toekomstvisie, 2) financieel toekomstbestendig, 3) burgerparticipatie, 4) bestuurskracht, ambtelijke organisatie en 6) regionale samenwerking. Dit moet resulteren in een plan van aanpak voor het oplossen van het zestal tekortkomingen voor zelfstandigheid, dat door B&A is benoemd (par. 8.3 *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*).

Opmerking: Nu GS Haren hebben verplicht tot deelname aan het open overleg, waarvoor in artikel 8 Wet Arhi een termijn staat van ten hoogste 6 maanden, is er alle reden om ook voor het eerste spoor aan Haren een termijn van ten hoogste 6 maanden te geven.

- H. Het besluit wekt op z'n minst de schijn innerlijk tegenstrijdig te zijn, doordat het enerzijds erop is gericht dat de raden van Haren, Groningen en Ten Boer niet meer gaat over de bestuurlijke toekomst van hun gemeente en anderzijds ruimte laat aan de raad en het college van Haren tot het volgen van twee sporen en het maken van een afweging tussen beide varianten (zelfstandigheid of herindeling met Groningen/Ten Boer).
- I. In de brief van 15 maart en in het besluit van 30 maart wordt volledig voorbijgegaan aan de uitslag van de burgerraadpleging in Haren op 19 maart 2014. Bij een opkomst van 74,5 % is met ruim 74,1% van de geldig uitgebrachte stemmen een fusie van Haren met Groningen/Ten Boer afgewezen (bijlage 1 bij deze reactie).

Opmerking: U zult zich kunnen indenken hoeveel zienswijzen er uit Haren tegen het door de provincie beoogde herindelingsontwerp zullen worden ingebracht en welke indruk dat in Den Haag zal maken.

J. GS nemen, blijkens de brief van 15 maart en het besluit van 30 maart, het B&A-rapport zonder meer als grondslag voor hun beleid.

Opmerking:

Bij dit rapport zijn de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen (zie bijlage 2 bij deze reactie) en vragen te stellen.

- Is het GS niet opgevallen dat het rapport van B&A ernstige gebreken vertoont? Is er wel een kritische contra-expertise op het rapport van B&A uitgevoerd? Op zijn minst zou het voor de hand hebben gelegen dat door GS de kritiek die in de raadscommissie op 21 maart door de fractie van D66 en andere fracties op het rapport werd uitgeoefend, zou worden meegenomen en expliciet meegewogen in de redengeving van hun besluitvorming.
 - Is er eigenlijk wel aan drie onderzoeksbureaus een offerte gevraagd? De indruk dient beslist te worden weggenomen dat hier sprake is geweest van een strategisch gebruik via opdrachtonderzoek.
 - Zijn bij de opdrachtverlening tot dit onderzoek leden van de Provinciale Staten en van de gemeenteraad van Haren betrokken?
 - Op een bestuursorgaan rust gelet op de Awb de plicht om een ingewonnen advies kritisch te beoordelen voordat het tot grondslag wordt gemaakt van een ingrijpende beslissing. Twee vragen:
 - Hebben GS zich na lezing niet afgevraagd hoe de bevindingen van de onderzoekers zich verhouden tot de situatie in hetzelfde type gemeenten in het land? I.c. had een vergelijking moeten worden gemaakt met andere relatief welvarende randgemeenten die ten opzichte van een nabij gelegen forse hoofdkern een forensenfunctie vervullen en zelf geen centrumfuncties aanbieden (behorend tot type: welvarende, minderkernige gemeenten zonder centrumfunctie, zie *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten* (BZK, 2014), p. 28. Dus met gemeenten als Blaricum, Landsmeer, Naarden, Laren, Son en Breugel, Schinnen en Wassenaar.
 - Hebben GS zich serieus verdiept in de vraag of een fusie met Groningen (dat zoals bekend grote problemen heeft, niet alleen op financieel vlak) reëel uitzicht biedt op een oplossing van de 6 geconstateerde tekortkomingen in Haren zonder dat de sterke punten van Haren verloren gaan? Zoals dat de burgers in het algemeen zich betrokken voelen bij en tevreden zijn over hun gemeentebestuur, de burgerkracht potentieel groot is, decentralisaties/ bezuinigingen in het sociale domein in Haren goed zijn verwerkt en de schuld daalt, mede dankzij de aantrekkende bouwactiviteiten (net als bij veel andere gemeenten is de schuldenlast in Haren in belangrijke mate veroorzaakt door verliezen van het grondbedrijf ten gevolge van de economische crisis).
- K. Uit het besluit van 30 maart blijkt niet dat GS zich ten volle de consequenties ervan hebben gerealiseerd en afgewogen. Want laten we eerlijk zijn, niet alleen wordt de goed lopende besluitvorming krachten artikel 5 Arhi tussen Groningen en Ten Boer volkomen onnodig lam gelegd en overgenomen door de provincie; met het risico dat de door deze gemeenten beoogde herindelingstermijn van 1-1-2019 straks niet meer zal kunnen worden gehaald. Ook de politiek-bestuurlijk verhoudingen in de gemeente Haren en tussen de provincie en het bestuur van Haren en daarmee ook de inwoners, worden verstoord. Bezien vanuit de provinciale verantwoordelijkheid voor goed lokaal bestuur is dit onbegrijpelijk. Eerder heeft de provincie, i.c. de Commissaris van de Koning, al de gemeente Haren geblokkeerd in het streven om weer een vaste, eigen burgemeester te krijgen, die zich ten volle kan en wil inzetten voor het belang van de burgers van Haren en het verbeteren van de verhoudingen binnen de raad en tussen de raad en het college van Haren. Door de duidelijke volksuitspraak in maart 2014 bij de gemeenteraadsverkiezingen en de burgerraadpleging te negeren, doen GS feitelijk een oproep aan de volksvertegenwoordigers van Haren om het door de burgers aan hen gegeven mandaat te doorbreken. Dit is geen bijdrage aan goed en zorgvuldig bestuur, waarvoor het provinciebestuur zich blijkens het Provinciale Collegeakkoord juist sterk wil maken. Betrouwbaar bestuur begint met het respect voor de duidelijke uitspraken van de bevolking.

Conclusies

- De wijze en het moment waarop en het doel waarvoor art. 8 Wet arhi is toegepast, zijn naar letter en geest in strijd met de wet. Van de in het *Beleidskader gemeentelijke herindeling* (p. 3, 4) genoemde omstandigheden die toepassing van art. 8 Wet Arhi rechtvaardigen, is in dit geval geen sprake; zij worden in het besluit terecht niet aangevoerd.
- De in het besluit wel aangevoerde reden, namelijk dat het college van Haren de raad niet tijdig heeft geïnformeerd over zijn besluit om deel te gaan nemen aan het gesprek tussen Groningen en Ten Boer, zoals door GS bij brief van 15 maart 2016 dringend was geadviseerd, is geen omstandigheid die toepassing van art. 8 Wet Arhi rechtvaardigt.
- Het heeft er alle schijn van dat het besluit is genomen voor een omstandigheid waarvoor art. 8 Wet Arhi niet kan worden toegepast ('détournement de pouvoir').
- Doordat de motivering van het besluit die schijn niet wegneemt, voldoet het besluit niet aan de transparantie die in het *Collegeakkoord* is beloofd, en de eis van deugdelijke motivering.
- Het zou heel opmerkelijk zijn als de werkelijke omstandigheid gelegen zou zijn bij de gemeente Groningen. De raad van Groningen heeft tussen 2 juli 2013 en 30 maart 2016 niet besloten dat een fusie met Haren wenselijk is. Van een maatschappelijk draagvlak in de Stad voor zo'n fusie is tot nu toe niet gebleken. Het idee leeft niet echt in de Stad.
- Het besluit wekt op z'n minst de schijn innerlijk tegenstrijdig te zijn. Dit komt door de combinatie van het door de provincie overnemen van de zeggenschap van de raden van Haren, Groningen en Ten Boer over de bestuurlijke toekomst van hun gemeente en het laten van ruimte aan de raad en het college van Haren om via twee sporen te werken aan behoud van zelfstandigheid en het maken van een afweging tussen de uitkomsten van beide sporen in het belang van de inwoners van Haren. Of die combinatie verenigbaar is met de gekozen grondslag (art. 8 Wet Arhi) kan worden betwijfeld.
- Voorts is de handelwijze van het college van GS, in het bijzonder de onverhoedse wijze waarop de raad van Haren en de inwoners op 30 maart buitenspel zijn gezet, niet in overeenstemming met de passages over de bestuursstijl en de opstelling van het college van GS in het *Collegeakkoord* (p. 1, 2). Deze schending van vertrouwen en verwachtingen die dit akkoord bij gemeenten en inwoners heeft gewekt, is niet gemotiveerd.
- Het besluit van 30 maart is bovendien strijdig met de brief van GS aan de Raad van Haren d.d. 3 december 2015, waarin met zoveel woorden staat 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."
- Onduidelijk is waar deze haastige spoed vandaan komt. Herindelingsprocessen behoren in het teken te staan van zorgvuldigheid. Een herindeling wordt immers nooit meer ongedaan gemaakt. Van de provincie mag als hoeder van de interbestuurlijke verhoudingen worden verwacht dat zorgvuldigheid en diplomatiek handelen de voorrang krijgen boven ongeduld en onvoorspelbaar gedrag. Onvoorspelbaar handelen is geen bijdrage aan goede bestuurlijke verhoudingen. In het *Collegeakkoord* zijn hierover behartenswaardige dingen gezegd. Het is altijd belangrijk in de politiek om de daden in overeenstemming te doen zijn met hetgeen in het openbaar werd aangekondigd. Ingrijpen twee weken na de brief van 15 maart past hierbij niet.
- Bij het nemen van hun besluit hebben GS volledig de uitkomsten genegeerd van de gemeenteraadsverkiezing en de burgerraadpleging in Haren (19 maart 2014) en daarmee het bij herindeling zwaarwegende criterium 'draagvlak' bij de bevolking. Bij de uitspraak van de inwoners past de keuze van de raad voor de zelfstandigheid wel, gedwongen aansluiting bij Groningen niet.
- GS doen er **verstandig** aan het besluit van 30 maart in te trekken en zo de ongewenste gevolgen ervan ongedaan te maken, dan wel te voorkomen. Het oogmerk dat Haren in gesprek gaat met Groningen en Ten Boer, is bereikt. Een vervangend besluit is niet nodig en niet gewenst. Er is geen reden om aan te nemen dat

de raad en het college van Haren zullen terugkomen op hun instemming met het volgen van de door GS gewenste twee sporen.

- De burgers van Haren hebben er ook **recht** op dat het besluit wordt ingetrokken, gezien de uitkomst van de gemeenteraadsverkiezing en de burgerraadpleging in maart 2014 en de in het *Collegeakkoord* gewekte verwachtingen.
- Voor een zorgvuldige afweging van de beide varianten (zelfstandig de knelpunten aanpakken of samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer) tegen de vraag wat het beste is voor de inwoners van Haren, is het zeer gewenst dat door GS alsnog voor beide sporen een gelijke termijn wordt gesteld: ten hoogste 6 maanden.

Herindelingsbeleid toe aan herijking

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het bestuurlijke en het maatschappelijke draagvlak voor de voorstellen van de Commissie Jansen, zoals die door de provincie in juli 2013 zijn overgenomen door de provincie, in de afgelopen jaren eerder zijn afgenomen dan toegenomen. Niet alleen in Haren, maar ook elders in de provincie is er openlijke of niet-openlijke weerstand, zoals recent tot uiting gekomen in Noord-Groningen. Dit doet vermoeden dat de analyse en gekozen oplossingsrichting in *Grenzeloos gunnen*, die in overheersende mate zijn gebaseerd op het begrip 'bestuurskracht', onvoldoende overtuigend zijn en/of onvoldoende recht doen aan de werkelijkheid zoals die door bestuurders en burgers wordt ervaren. Bovendien zijn zij inmiddels achterhaald door nieuwe inzichten.

In dit vermoeden voelen wij ons gesteund na kennisneming van twee belangrijke rapporten die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitgebracht.

De centrale boodschap van de schrijvers van het eerste rapport, *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten* (2014), luidt: "In het bestuurlijk debat over bestuurskracht wordt vaak gesproken in termen van harde indicatoren zoals euro's, inwoners en hectares. Naast deze harde cijfers zijn er echter ook zachtere waarden die van belang zijn voor het vinden van een goede balans tussen taakzwaarte en hulpbronnen. Tot die zachtere, soms moeilijk meetbare, hulpbronnen behoren volgens ons: burgerkracht, politieke betrokkenheid, het vermogen om samen te werken, en ook het vermogen om het beleid uit te leggen en te verantwoorden.

Aan ons als onderzoekers werd gevraagd om een bruikbare typologie van gemeenten te ontwikkelen die kan worden gebruikt om verschillen in bestuurskracht op het spoor te komen. Terugkijkend kan worden gesteld dat het de moeite waard is om de categorie centrumgemeenten apart te onderscheiden van de gemeenten zonder centrumfunctie. Binnen de categorie centrumgemeenten maakt het een groot verschil of deze centrumgemeente wordt bewoond door een welvarende dan wel door een minder welvarende bevolking. Een welvarende bevolking betekent een lagere taakzwaarte. Opvallend is daarnaast dat de welvarende centrumgemeenten meer samenwerkingsrelaties aangaan met buurgemeenten.

Kijken we naar de gemeenten zonder centrumfunctie dan zien we opnieuw grote verschillen tussen de typen. Meerkernigheid plaatst gemeenten zonder centrumfunctie voor een specifiek probleem. Soms resulteert deze meerkernigheid in rivaliteit tussen grotere kernen binnen de gemeenten en lokale lijsten die in een van deze kernen hun uitvalsbasis kiezen. Het voeren van integraal, gemeentebreed beleid kan daardoor moeilijker worden. Ook zien we dat meerkernige (streek)gemeenten meer dan voorheen een actief kernenbeleid voeren. Meerkernige gemeenten kampen met een lagere politieke betrokkenheid en dienen voorzieningen te bekostigen in een veelheid van kernen.

Ook bij deze gemeenten zonder centrumfunctie is de economische dimensie van onderscheidende betekenis. De minder welvarende, meerkernige (streek)gemeente in de perifere delen van ons land heeft een gemiddelde taakzwaarte (en soms ook bovengemiddelde taakzwaarte) maar een benedengemiddelde optelsom van hulpbronnen. Een punt van aandacht, zeker met de drie decentralisaties in het verschiet. Wat dat betreft is de

positie van de welvarende, minderkernige (rand)gemeenten zonder centrumfunctie in het economisch centrum van ons land het meest gunstig.

Vaak blijven deze verschillen in bestuurskracht onbenoemd en verborgen. We hopen met dit rapport hierin een begin van verandering te hebben kunnen brengen.” (p. 64/65).

De centrale boodschap van de schrijvers van het tweede rapport *Maak verschil. Inspelen op regionaal-economische opgaven* (maart 2016) luidt: “De aanbevelingen richten zich op de versterking van het bestuurlijk vermogen in regionaal verband. Dit volgt uit de analyse: indien de economische kansen zich voordoen op een andere schaal dan onze formele bestuurlijke inrichting, maar nieuwe ‘blauwdrukken’ [bedoeld is: gemeentelijke schaalvergroting] in de 21e eeuw van netwerken en supersnelheid van ontwikkelingen geen antwoord kunnen zijn, dan moet de overbrugging worden gevonden in oer-Nederlands verenigd samenwerken: met veel ruimte voor verscheidenheid en met beduidend minder ruimte voor vrijblijvendheid. Dat vraagt van de regering en het parlement dat richting wordt gegeven en tegelijkertijd voldoende ruimte wordt gelaten aan de medeoverheden daar invulling aan te geven.” (p. 9)

Met andere woorden: de opstellers, waaronder de Secretaris-Generaal van BZK roepen op tot herwaardering en stimulering van nauwe interbestuurlijke samenwerking op basis van een gedragen interbestuurlijk kader in de vorm van programma’s voor economisch regionaal-bestuurlijk opgaven als mogelijk beter alternatief voor regionale ontwikkeling dan gemeentelijke herindeling. Voor regio’s als de Regio Groningen-Assen, het Eems-mondgebied en Oost-Groningen/de Groningse en Drentse Veenkoloniën is dit een uiterst relevant pleidooi.

Haren, 12 april 2016

Namens het Burgercomité herindeling Haren,

Gustaaf Biezeveld, woordvoerder

veldbies@casema.nl

Bijlage 1: Uitslag gemeenteraadsverkiezing en burgerraadpleging in Haren op 19 maart 2014

Gemeenteraadsverkiezing

- Opkomstpercentage: 75,11%
- Partijen die het oneens waren met voorlopig besluit van de gemeenteraad van Haren om te gaan samenvoegen (herindelen) met de gemeenten Groningen en Ten Boer

Aantal zetels:

CDA : 2 (ongewijzigd t.o.v. 2010)
D66 : 5 (winst t.o.v. 2010: + 2)
GVH : 3 (winst t.o.v. 2010: + 1)
VVD : 2 (verlies t.o.v. 2010: -2)
Totaal : 12 (van 17 zetels)

- Partijen die het eens waren met voorlopig besluit van de gemeenteraad van Haren om te gaan samenvoegen (herindelen) met de gemeenten Groningen en Ten Boer

CU : 1 (ongewijzigd t.o.v. 2010)
GL : 2 (ongewijzigd t.o.v. 2010)
PvdA : 2 (verlies t.o.v. 2010: -1)
Totaal : 5 (van 17 zetels)

Bron: Proces-verbaal van de verkiezingsuitslag van de gemeenteraad
Het betreft de openbare zitting van het hoofd- c.q. centraal stembureau in Haren.
Datum zitting 21 maart 2014 Tijdstip zitting 10:00 uur

Burgerraadpleging

Vraagstelling: bent u het eens of oneens met het voorlopig besluit van de gemeenteraad van Haren om te gaan samenvoegen (herindelen) met de gemeenten Groningen en Ten Boer?

- Aantal kiesgerechtigden en uitgebrachte stemmen

Het aantal kiesgerechtigden 14828

Het aantal uitgebrachte stemmen 11052 , d.i. 74,5 %

- Aantal blanco en ongeldige stemmen

Het aantal blanco stemmen bedraagt 92

Het aantal ongeldige stemmen bedraagt 54

- Aantal stemmen per antwoord

TOTAAL 10906

Eens 2826

Oneens 8080, d.i. 71,1%

Bron: Proces-verbaal van de uitslag van de burgerraadpleging
Het betreft de openbare zitting van het hoofd- c.q. centraal stembureau in Haren.
Datum zitting 21 maart 2014 Tijdstip zitting 10:00 uur

Het Burgercomité herindeling Haren is blij dat de gemeente Haren en de provincie Groningen in januari 2016 samen opdracht hebben gegeven aan het bureau B&A tot nadere onderbouwing van het besluit dat de raad van Haren op 14 december 2015 heeft genomen tot continuering van de zelfstandigheid van de gemeente Haren.

Het rapport legt de vinger bij een aantal tekortkomingen van de gemeente Haren en haar bestuur. De meeste tekortkomingen zijn voor ons herkenbaar. Wij onderschrijven de noodzaak om die op te lossen en de urgentie van het maken van een breed gedragen toekomstvisie als richtinggevend kader. Voor dit laatste zijn belangrijke componenten gelukkig beschikbaar (o.a. in het *Coalitieakkoord voor de raadsperiode 2014-2018* (Haren, april 2014), de uitkomsten van bewonersconferenties in najaar 2014 en de *Regiovisie Groningen-Assen 2030*). Tegelijkertijd laten de onderzoekers zien dat er ook veel goed gaat in Haren en dat veel inwoners tevreden zijn over hun gemeente. Ook dat is herkenbaar.

Toch zijn er goede redenen zijn tot het plaatsen van kanttekeningen bij de werkwijze, bevindingen en conclusie van de onderzoekers.

Kanttekeningen

1. De onderzoekers komen in par. 8.2 tot de conclusie dat de gemeente Haren niet zelfstandig kan blijven, *tenzij* op een zevental punten actie wordt genomen tot structurele verbetering van de bestuurskracht (par. 8.3 Advies). Dit 'Nee, tenzij' wordt onderbouwd met: er zijn veel maatschappelijke en financiële risico's, terwijl de noodzakelijke verbeterpunten lastig te realiseren zijn of pas op langere termijn tot grote revenuen leiden. Deze conclusie heeft veel weg van een bewijs uit het ongerijmde. Met gebruikmaking van o.a. het waardevolle rapport *Verborgene krachten. Vijf typen gemeenten* (BZK 2014) had de uitkomst van de bestuurskrachtmeting van Haren vergeleken kunnen en moeten worden met andere relatief welvarende randgemeenten zonder centrumfunctie. Gemeenten die vergelijkbaar zijn qua karakter, ligging ten opzichte van en functie voor een centrumplaats, opbouw en gemiddelde opleidingsniveau en welvaart van de bevolking, takenpakket, maatschappelijke opgaven en ambities. Dus gemeenten als Blaricum, Haren, Landsmeer, Naarden, Laren, Son en Breugel, Schinnen en Wassenaar. In dat rapport, waarin Haren wordt gerekend tot het type gemeente 'Minderkernig, geen centrumfunctie, welvend', wordt per type gemeente geformuleerd. Op het punt van bestuurskracht is volgens dit rapport de situatie het meest gunstig voor de welvarende, minderkernige (randgemeente) zonder centrumfunctie, zoals Haren. "Deze forensengemeente beschikt over een laag beroep op sociale voorzieningen (lage taakzwaarte), terwijl het tegelijkertijd beschikt over een gemiddeld arsenaal aan hulpbronnen [voor bestuurskracht] (p. 62). Nu zelfs een begin van zo'n vergelijking in het rapport ontbreekt – opmerkelijk voor een landelijk werkend bureau als B&A –, kan onmogelijk worden ingeschat hoe Haren hierbij afsteekt. Misschien valt het in Haren wel allemaal reuze mee.
2. Men mocht verwachten, dat het rapport uitgebreid zou ingaan op de vraag: is de decentralisatie van rijkstaken, oorspronkelijk immers een van de belangrijkste argumenten om tot een zo grootschalige gemeentelijke herindeling over te gaan, in de gemeente Haren goed verlopen? Daar is nu toch inmiddels de nodige ervaring mee opgedaan. Voor zover bekend, zijn er in deze gemeente op dit terrein geen merkbare problemen geweest. Heel anders dan in de stad Groningen, waar talrijke bejaarde inwoners gedurende langere tijd geheel of gedeeltelijk verstoken bleven van thuiszorg. Was in het rapport *Grenzeloos gunnen* niet een belangrijke motivering voor de gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen het feit, dat de rijksoverheid taken zou decentraliseren naar gemeenten waarbij vooral kleinere gemeenten niet in staat zouden zijn om die doeltreffend uit te voeren? Het lijkt erop, dat in ieder geval in de Regio Groningen-Assen die vrees in de praktijk eerder gestalte krijgt in grotere gemeenten dan in kleinere.

3. Dat de financiële positie van de gemeente Haren zwak is, is bekend. Maar hierin is zij allerm minst uniek. Veel gemeenten in de provincie Groningen, waaronder de Stad, en elders in het land verkeren in een financieel moeilijke positie, mede door te grote ambities, aanzienlijke grondaankopen, de crisis, onverstandig gebleken grote projecten en bezuinigingen op het gemeentefonds. Bemoedigend is dat volgens de onderzoekers de financiële positie van Haren de afgelopen jaren is verbeterd en ook nog verder kan verbeteren. De *Eindrapportage* van Berenschot (powerpointpresentatie dec. 2014, www.raadsnetharen.nl) is hiervoor een goede leidraad.
4. De ambtelijke organisatie van de gemeente Haren behoeft inderdaad verbetering – op het punt van structuur, deskundigheid, cultuur en openheid naar de samenleving ('van buiten naar binnen denken in plaats van andersom'). Maar ook op dit punt staat Haren niet alleen. Hier zijn ook andere, minder radicale maar wel effectieve oplossingen voor dan opheffen van de gemeente. In diverse delen van het land zijn bijvoorbeeld door middel van ambtelijke fusie goed toegeruste ambtelijke organisaties gebouwd, die naar tevredenheid functioneren (zoals de Bestuursdienst Drechtsteden, de Bel-combinatie voor Blaricum/Eemnes/Laren, de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg). Volgens een bericht in *Binnenlands Bestuur* d.d. 9 juli 2015 zijn ambtelijke fusies in Nederland aan de orde van de dag. Waarom noemen de onderzoekers deze mogelijkheid voor de gemeente Haren niet? Zo zou het de moeite waard zijn te verkennen of de gemeente Haren over een aantal jaren niet een ambtelijke fusie kunnen aangaan met de toekomstige gemeente Midden-Groningen (fusie van Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde). Waarschijnlijk beginnen die gemeenten in de zomer van 2016 met de ontwikkeling van een nieuwe ambtelijke organisatie. Voor samenwerking op het vlak van de uitvoering van niet-beleidsmatige/politiek-gevoelige taken met gemeente Tynaarlo, staat de deur daar ook nog steeds open. Nauwe, niet-vrijblijvende ambtelijke samenwerking binnen (delen van) de regio Groningen-Assen is ook een potentieel perspectiefrijke optie, die het verdient te worden verkend. Zij sluit aan bij de aanbevelingen in het rapport *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven* (BZK, maart 2016). De provinciegrens kan en mag hiervoor geen belemmering zijn.
5. Ook de geconstateerde tekortkomingen bij het functioneren van het college en de raad van Haren zijn niet uniek voor Haren. Veel gemeenten, ook in de provincie Groningen, kampen af en toe met dezelfde problemen. Wat natuurlijk niet wil zeggen dat zij niet in Haren met kracht zouden moeten worden opgepakt. De bevolking ziet niets liever dan een goed functionerend gemeentebestuur waarbij politieke tegenstellingen ondergeschikt worden gemaakt aan de gezamenlijke wil om de belangen van de burgers van Haren zo goed mogelijk te dienen.
6. Voor een goede afweging van de voor- en nadelen van een zelfstandige gemeente Haren, zoals het onderhavige rapport pretendeert, zou het nuttig zijn als de onderzoekers had verkend hoe de score van de gemeente Haren op de geconstateerde positieve en minder positieve punten zich verhoudt tot die van de Stad Groningen. Temeer omdat in het rapport een ondertoon doorklinkt dat de inwoners van Haren beter af zullen zijn als zij gaan behoren bij de gemeente Groningen dan bij een zelfstandige gemeente Haren. Helaas ontbreekt iedere indicatie hierover in het rapport, hetgeen een ernstig manco moet worden geacht. Zijn de inwoners van Groningen ook zo tevreden over hun gemeente als die van Haren? Zijn de financiële en maatschappelijke risico's van de 'grote' projecten in Haren naar verhouding groter of kleiner dan die in Groningen. Is de financiële positie van Groningen, incl. Ten Boer, zoveel beter dan die van Haren? Is de omgang tussen het gemeentebestuur/de ambtelijke organisatie en de inwoners en ondernemers in Groningen beter of slechter dan in Haren?
7. Al met al is de uiteindelijke conclusie: "nee, tenzij" niet de onze. Er is volgens ons alle reden voor de conclusie "ja, mits". Met een reëel uitzicht op een "ja" omdat de geconstateerde tekortkomingen oplosbaar zijn en de bestuurskracht van de gemeente sterk zal toenemen, wanneer de betrokkenheid en deskundigheid die binnen de Harener gemeenschap aanwezig zijn, door het gemeentebestuur ten volle worden benut.