

36 052

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren

Nr. 1

GELEIDENDE BRIEF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2022

Hierbij doe ik u overeenkomstig het bepaalde in artikel 9.21 van het Reglement van Orde een voorstel van wet toekomen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

Van Houwelingen

36 052

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een deel van het grondgebied van de gemeente Groningen af te splitsen en toe te voegen aan de nieuw te vormen gemeente Haren, waarvan de gemeentegrenzen overeenkomen met die van de opgeheven gemeente Haren voordat deze gemeente met Groningen en Ten Boer werd samengevoegd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

§ 1. Opheffing gemeente Groningen en instelling van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren

Artikel 1

In deze wet wordt in afwijking van artikel 1, eerste lid, onder h, van de Wet algemene regels herindeling, onder datum van herindeling verstaan: 1 januari van het derde jaar volgend op de dag dat deze wet in werking is getreden.

Artikel 2

Met ingang van de datum van herindeling wordt de gemeente Groningen opgeheven.

Artikel 3

1. Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe gemeente Groningen ingesteld, bestaande uit een deel van het grondgebied van de op te heffen gemeente Groningen, zoals aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.

2. Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe gemeente Haren ingesteld, bestaande uit een deel van het grondgebied van de op te heffen gemeente Groningen, zoals aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.

§ 2. Rechtsopvolging

Artikel 4

Voor de nieuwe gemeenten Groningen en Haren wordt de op te heffen gemeente Groningen aangewezen voor de toepassing van artikel 36 van de Wet algemene regels herindeling, in verband met de toepassing van de instructies en reglementen bedoeld in dat artikel.

Artikel 5

Voor de op te heffen gemeente Groningen wordt de nieuwe gemeente Groningen aangewezen voor de volgende bepalingen van de Wet algemene regels herindeling:

- a. artikel 39, tweede lid, in verband met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen;
- b. artikel 44, eerste lid, in verband met de overgang van rechten en verplichtingen;
- c. artikel 45, tweede lid, in verband met de overgang van rechten en verplichtingen in verband met de voorziening van drinkwater, elektriciteit en gas;
- d. artikel 48, tweede lid, in verband met de uitkeringen, bedoeld in dat artikel;
- e. artikel 70, eerste lid, in verband met de overgang van archiefbescheiden;
- f. artikel 71a, in verband met de overgang van het persoonsregister.

Artikel 6

Voor de op te heffen gemeente Groningen worden de nieuwe gemeenten Groningen en Haren aangewezen voor de toepassing van artikel 41, derde lid, van de Wet algemene regels herindeling.

Artikel 7

1. Voor de nieuwe gemeente Groningen worden, in afwijking van artikel 28 en 29 van de Wet algemene regels herindeling, de op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling geldende gemeentelijke voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen geacht te zijn vastgesteld door het bevoegde orgaan van de nieuwe gemeente Groningen.

2. Voor de nieuwe gemeente Groningen worden, in afwijking van artikel 32, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling, belastingverordeningen op de voet van artikel 220 van de Gemeentewet van de op te heffen gemeente Groningen geacht te zijn vastgesteld door het orgaan van de nieuwe gemeente Groningen.

§ 3. Voorbereiding en uitwerking van de herindeling

Artikel 8

1. Uiterlijk acht maanden nadat deze wet in werking is getreden stelt de raad van de op te heffen gemeente Groningen een uitwerkingsontwerp vast en zendt dit aan gedeputeerde staten.

2. Burgemeester en wethouders van de op te heffen gemeente Groningen leggen het uitwerkingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie. De terinzagelegging wordt bekendgemaakt. Gedurende de termijn van terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het uitwerkingsontwerp kenbaar maken aan het college van burgemeester en wethouders

3. Uiterlijk twee maanden na afloop van de termijn, bedoeld in het tweede lid, stelt de raad van de op te heffen gemeente Groningen een uitwerkingsplan vast.

Artikel 9

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt aan de op te heffen gemeente Groningen, de nieuwe gemeente Groningen en de nieuwe gemeente Haren een bijdrage beschikbaar voor de uit deze herindeling voortvloeiende frictiekosten.

2. De bijdrage, bedoeld in het eerste lid, wordt verstrekt door middel van een uitkering uit het gemeentefonds.

Artikel 10

1. Op de datum van herindeling beschikt de nieuwe gemeente Haren ten minste over een bedrag dat gelijk is aan de hoogte van het eigen vermogen waarover de met ingang van 1 januari 2019 opgeheven gemeente Haren onmiddellijk voorafgaand aan die opheffing beschikte.

2. Het bedrag, bedoeld in het eerste lid, komt ten laste van de op te heffen gemeente Groningen.

§ 4. Bepalingen inzake herindelingsverkiezingen

Artikel 11

1. In afwijking van artikel 52, tweede volzin, van de Wet algemene regels herindeling, is de op te heffen gemeente Groningen belast met de voorbereiding van:

a. de tussentijdse raadsverkiezing, bedoeld in dat artikel, voor de leden van de raad van de nieuwe gemeente Groningen.

b. de tussentijdse raadsverkiezing, bedoeld in dat artikel, voor de leden van de raad van de nieuwe gemeente Haren.

2. In artikel 53, tweede lid, artikel 55, zesde en zevende lid en artikel 56, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling wordt voor “de gemeente die ingevolge artikel 52, tweede volzin, met de voorbereiding van de tussentijdse raadsverkiezing is belast” gelezen “de op te heffen gemeente Groningen”.

Artikel 12

1. Artikel 54 van de Wet algemene regels herindeling is niet van toepassing.

2. In afwijking van artikel 55, vijfde lid, van de Wet algemene regels herindeling worden voor de verkiezing van de leden van de raad van de nieuwe gemeente Groningen als kiesgerechtigden degenen geregistreerd die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in het deel van de op te heffen gemeente Groningen dat tot de nieuwe gemeente Groningen komt te behoren.

3. In afwijking van artikel 55, vijfde lid, van de Wet algemene regels herindeling worden voor de verkiezing van de leden van de raad van de nieuwe gemeente Haren als kiesgerechtigden degenen geregistreerd die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in het deel van de op te heffen gemeente Groningen dat tot de nieuwe gemeente Haren komt te behoren.

Artikel 13

Indien de datum van herindeling volgt op een jaar waarin de reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, zijn de artikelen 56b en 56c van de Wet algemene regels herindeling van toepassing.

§ 5. Verrekening

Artikel 14

1. Indien in verband met artikel 39, 41, 45 en 48 van de Wet algemene regels herindeling een verrekening tussen de nieuwe gemeenten Groningen en Haren dient plaats te vinden, wordt, in afwijking van artikel 50, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling, het bedrag en de wijze van betaling vastgesteld bij koninklijk besluit, de colleges van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren gehoord.

2. Artikel 50, derde lid, van de Wet algemene regels herindeling, is niet van toepassing.

§ 6. Slotbepalingen

Artikel 15

Met ingang van de datum van herindeling wordt in de bijlage bij artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's, onder Groningen, in alfabetische volgorde ingevoegd "Haren,".

Artikel 16

Met ingang van de datum van herindeling wordt in Bijlage 2 behorende bij artikel 1.11, eerste lid, onderdeel o, en tweede lid, onderdeel j, van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II in de alfabetische volgorde ingevoegd "Haren".

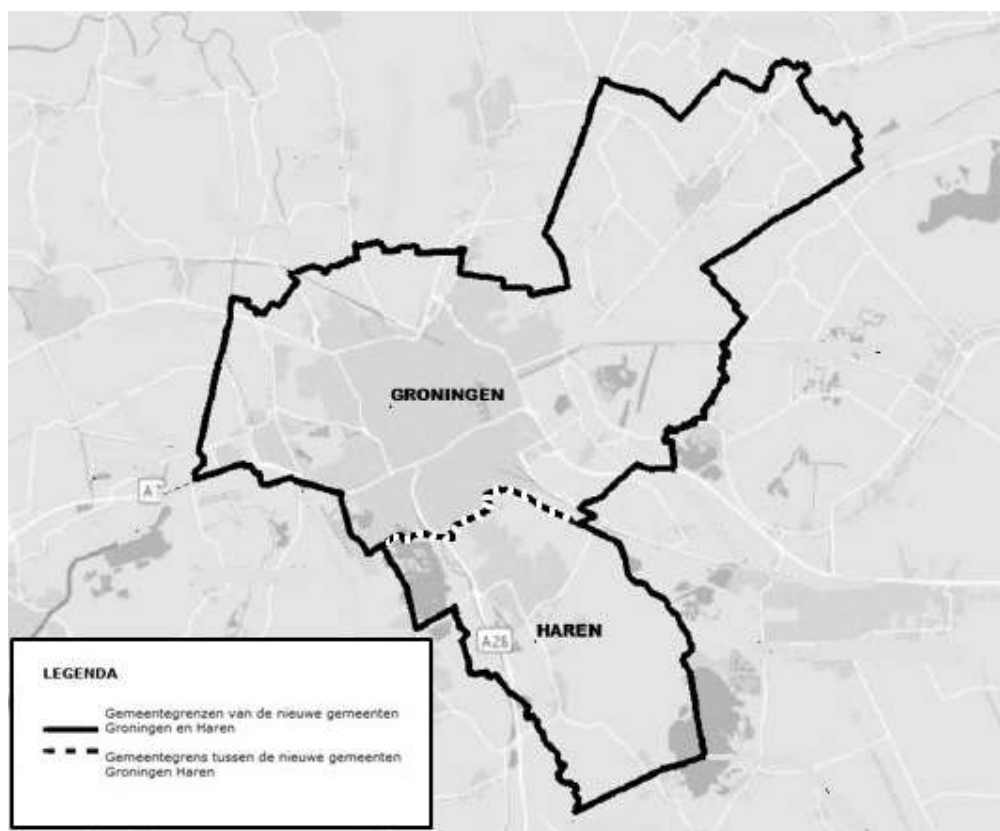
Artikel 17

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

Bijlage: kaart, genoemd in artikel 3



36 052

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de splitsing van de gemeente Groningen teneinde een deel van het huidige grondgebied van die gemeente toe te voegen aan de nieuw in te stellen gemeente Haren, waarvan de gemeentegrenzen overeenkomen met die van de opgeheven gemeente Haren voordat deze gemeente met Groningen en Ten Boer werd samengevoegd.¹ De nieuwe gemeente Haren zal ruim 20.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van 50,70 km², overeenkomend met de oppervlakte van de oude gemeente Haren. De door de initiatiefnemer beoogde datum van losmaking van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren is 1 januari 2025.

De initiatiefnemer is, in het algemeen, van mening dat publieke instellingen zoals ziekenhuizen, scholen, woningcorporaties et cetera de afgelopen decennia veel te ver zijn opgeschaald. Dit geldt in het bijzonder voor Nederlandse gemeenten waarvan er nu nog slechts 345 over zijn, terwijl er na de Tweede Wereldoorlog nog meer dan 1.000 Nederlandse gemeenten in ons land waren. Onderzoek heeft inmiddels niet alleen uitgewezen dat vanuit het oogpunt van efficiëntie Nederlandse gemeenten (veel) te groot zijn, maar dat de opschaling ook vanuit democratisch oogpunt uiterst dubieus is: hoe groter een gemeente hoe minder snel inwoners politiek participeren en hoe geringer de democratische betrokkenheid.² Daarnaast zijn er nog meer negatieve gevolgen aan de opschaling van gemeenten (en publieke instituties in het algemeen) verbonden, zoals bureaucrativering, vermindering van de efficiëntie en meer sociale ongelijkheid. Ook is opschaling een bedreiging voor onze vrijheid, democratie en ons welbevinden. De initiatiefnemer heeft hierover een essay gepubliceerd waarin op dit alles nader wordt ingegaan.³ Wat de initiatiefnemer betreft komt er niet alleen een einde aan de gemeentelijke opschaling, maar worden recente herindelingen waarvoor voldoende democratisch draagvlak via een referendum niet is aangetoond of zelfs ontbrak teruggedraaid. Dit wetsvoorstel is een (eerste) aanzet hiervoor.

De voormalige gemeente Haren is een voorbeeld van een gemeente die tegen de zin van de inwoners is opgeheven. De gemeente is met ingang van 1 januari 2019 samengevoegd met de gemeenten Groningen en Ten Boer, terwijl elke noodzaak hiervoor ontbrak en een ruime

¹ Stb. 2018, 266.

² M. Allers e.a., "Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections", *Electoral Studies*, Volume 70, 2021, article 102284, (<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102284>).

³ P. van Houwelingen, *Microfobie. De cult van het kolossale*, Amsterdam: Renaissance Instituut, 2020.

meerderheid van de Harense bevolking zich in een referendum tegen het opheffen van de gemeente had uitgesproken. Daarnaast laten de tal van voorbeelden in het klaagschrift van de Stichting Burgercomité Haren⁴ zien dat de opheffing van de gemeente Haren het resultaat is van een herindelingsprocedure en een daaropvolgende wetgevingsprocedure waarbij veel is misgegaan. Zo is de wetgever door het Groningse provinciebestuur misleid over de financiële situatie van de gemeenten Haren en Groningen en over de onzorgvuldigheden en onrechtmatigheden die tijdens de herindelingsprocedure zijn begaan. De regering op haar beurt heeft de provincie Groningen op haar woord geloofd, ondanks de vele onderbouwde signalen vanuit Haren dat er het nodige schortte aan het provinciale herindelingsadvies en de voorbereiding ervan. Het negeren van deze signalen heeft ertoe geleid dat de regering de Raad van State en de beide Kamers van de Staten-Generaal onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd over hoe de provincie Groningen is omgegaan met haar bevoegdheid op grond van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi) tot het initiëren van een herindelingsprocedure. Door de wijze waarop de beoogde samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer werd voorbereid, is deze samenvoeging door veel burgers van Haren ervaren als een annexatie. Het doel van dit wetsvoorstel is primair het ongedaan maken van een vanuit financieel en vooral democratisch oogpunt ongewenste gedwongen herindeling, maar beoogt daarnaast de bovengenoemde procedurele fouten die zijn gemaakt te herstellen.

De wetgever heeft de burgers van Haren, een gemeenschap met ongeveer 20.000 inwoners, kortom groot onrecht aangedaan door hen hun gemeente te ontnemen en hen onder te brengen in een gemeente met nu 235.000 inwoners waar zij als kleine gemeenschap weinig in hebben in te brengen, behalve hun geld. De financiën van de gemeente Groningen geven al jaren reden tot zorg. In haar Eindrapport 'Bestuurlijke toekomst Groningen' (28 februari 2013), opgesteld in opdracht van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, wees de Visitatiecommissie erop dat de stad Groningen tegen financiële grenzen aanloopt.⁵ Op 31 december 2012 had Groningen een schuld van € 6.064 per inwoner, dat wil zeggen in totaal € 1.185.014.752 (inwonertal: 195.418). Ter vergelijking: de schuld van Haren was toen € 3.335 per inwoner, dat wil zeggen in totaal € 62.171.070 (inwonertal: 18.642). In de jaren daarna bleef de financiële positie van Groningen zwak. Op 31 december 2018, de dag voor de herindeling, had de gemeente Groningen een schuld van € 1.357.000.000.⁶

Deze omstandigheid was in flagrante tegenspraak met wat de regering tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer had verzekerd: de burgers van Haren hebben er recht op dat zij terechtkomen in een gemeente waar de financiën op orde zijn.⁷ Het is dan ook aan de wetgever om dit onrecht ongedaan te maken door op rechtvaardige wijze gebruik te maken van zijn grondwettelijke bevoegdheid. Tegen onder andere deze achtergrond heeft de initiatiefnemer het onderhavige wetsvoorstel aanhangig gemaakt.

In hoofdstuk 2 worden de hoofdlijnen van het wetsvoorstel behandeld. Hoofdstuk 3 bevat de voorgeschiedenis. Hoofdstuk 4 bevat een korte samenvatting van de procedurele fouten die zijn gemaakt waarbij de rechtsorde herhaaldelijk is geschonden. Hoofdstuk 5 omvat de ervaringen

⁴ Het klaagschrift van Stichting Burgercomité Haren over onbehoorlijk, niet integer en misleidend handelen in 2013-2018 door GS en CdK van provincie Groningen en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties m.b.t. wettelijke samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (34805) en de bijbehorende bijlagen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatie Punt van de Tweede Kamer.

⁵ 'Grenzeloos Gunnen', eindrapport van de Visitatiecommissie Bestuurlijke toekomst Groningen, 28 februari 2013, p. 73.

⁶ Partij voor het Noorden wil heropening dossier 'herindeling' - Haren de Krant - Haren de Krant.

⁷ Handelingen TK 2017/2018, nr. 74, item 26, p. 1.

van de burgers van Haren na de herindeling en in hoofdstuk 6 wordt lering getrokken uit de herindeling van de gemeente Haren. De financiële consequenties van het voorstel komen tot slot in hoofdstuk 7 aan de orde. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Volgens de initiatiefnemer kan het jegens de burgers van Haren begane onrecht uitsluitend ongedaan worden gemaakt door de gemeente Haren in ere te herstellen. Het initiatiefwetsvoorstel strekt er dan ook toe het grondgebied van de voormalige gemeente Haren weer los te maken van de gemeente Groningen en op dat grondgebied de gemeente Haren opnieuw in te stellen. Slechts op deze wijze kan worden bereikt dat de burgers van Haren weer ten volle gebruik kunnen maken van hun democratisch recht om (wezenlijke) invloed te hebben op de samenstelling van de gemeenteraad. Ook kunnen burgers van Haren zo beter betrokken worden bij en invloed hebben op de gemeentelijke besluitvorming en uitvoering betreffende de onderwerpen die hen rechtstreeks aangaan, en hun woonomgeving. Bovendien wordt zo de door hen zo gewaardeerde menselijke maat weer leidend voor het handelen van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie en worden de korte lijnen tussen de burgers en hun bestuur hersteld.

Met de heroprichting van de gemeente Haren heeft dit initiatiefvoorstel duidelijk een ander karakter dan de overige herindelingsvoorstellen die de afgelopen decennia zijn gepasseerd. Waar nagenoeg alle herindelingsvoorstellen zijn gericht op vermindering van het aantal gemeenten (opschaling) is dit voorstel juist gericht op vermeerdering van het aantal gemeenten. Immers, doordat de gemeente Haren opnieuw wordt ingesteld, neemt het aantal gemeenten met één toe. Tegelijk is het niet zo dat dit wetsvoorstel uniek is. In de jaren '70 is het namelijk ook voorgekomen dat een gemeente werd gesplitst in twee (kleinere) gemeenten. Het ging hierbij om de splitsing van de gemeente Ermelo tot de nieuwe gemeenten Ermelo en Nunspeet.⁸ Deze herindeling uit de zeventiger jaren onderstreept dat het zeker niet onmogelijk is om een gemeente af te schalen naar twee (kleinere) gemeenten.

2.1. Verhouding met de Wet algemene regels herindeling

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat de instelling en opheffing van gemeenten geschiedt bij wet. Verder wordt het proces van gemeentelijke herindelingen beheerst door de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi). Deze wet is echter vooral toegesneden op de situatie dat een aantal gemeenten samengevoegd wordt tot één gemeente (vermindering van het aantal gemeenten). In dit wetsvoorstel wordt echter een *vermeerdering* van het aantal gemeenten beoogd. Dat de Wet arhi niet op deze situatie is toegesneden, betekent echter niet dat deze wet onbruikbaar is voor de in dit wetsvoorstel geregelde herindeling. Veel bepalingen van de Wet arhi kunnen ook in dit geval worden toegepast. Om deze reden bevat het wetsvoorstel bepalingen die ook in 'reguliere' herindelingswetten voorkomen (zoals artikel 4 en 5).

Waar de bepalingen uit de Wet arhi niet onverkort kunnen worden toegepast, zijn in dit wetsvoorstel van de Wet arhi afwijkende bepalingen opgenomen. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 7 van dit wetsvoorstel, waarin wordt afgeweken van artikel 28 en 29 van de Wet arhi. Uit de betreffende bepalingen van de Wet arhi vloeit namelijk voort dat de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen nog twee jaar in de nieuwe gemeente

⁸ Stb. 1971, 570 en Kamerstukken II 1970/1971, 11234.

Groningen zullen gelden, voor zover het bevoegd orgaan van de nieuwe gemeente Groningen deze voorschriften niet eerder vervallen verklaart. Aangezien verreweg het grootste deel van de op te heffen gemeente Groningen in de nieuwe gemeente Groningen opgaat, ligt het echter niet in de rede dat na twee jaar de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen komen te vervallen. Daarom is in artikel 7 geregeld dat de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen worden geacht te zijn vastgesteld door het bevoegde orgaan van de nieuwe gemeente Groningen. Op deze wijze blijven de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen ook gelden in de nieuwe gemeente Groningen.

2.2. Afwijking Wet arhi m.b.t. datum van herindeling en voorbereiding herindeling

Doordat dit wetsvoorstel een initiatiefvoorstel betreft is het niet voorafgegaan door voorbereidingen van de betrokken gemeenten, provincie of de Minister van BZK als bedoeld in Hoofdstuk I, paragraaf 2, 3 of 4, van de Wet arhi. Aan dit wetsvoorstel is dus ook geen herindelingsontwerp of herindelingsadvies voorafgegaan. Om het ontbreken van de voorbereidende procedure te ondervangen, is in dit wetsvoorstel een afwijkende datum van herindeling opgenomen. In afwijking van artikel 1, onder h, van de Wet arhi wordt de datum van herindeling gesteld op 1 januari van het derde jaar volgend op de dag dat de wet in werking is getreden. Concreet betekent dit dat als de wet in 2022 nog in werking treedt, de datum van herindeling op 1 januari 2025 plaatsvindt. Indien de wet in 2023 in werking treedt, dan is de datum van herindeling op 1 januari 2026. Doordat er een relatief groot tijdvak tussen de inwerkingtreding van de wet en de datum van herindeling is gelegen (tenminste twee jaar), hebben de betrokken partijen (bijvoorbeeld de gemeente Groningen, de provincie en gemeenschappelijke regelingen) ruim de tijd om zich op de herindeling voor te bereiden.

Met dit wetsvoorstel wordt dan ook geenszins beoogd om de benodigde voorbereidende handelingen voor de herindeling over te slaan. Sterker nog: in artikel 8 van dit wetsvoorstel is een procedure opgenomen waarmee gewaarborgd wordt dat de herindeling alsnog naar behoren wordt voorbereid. Onderwerpen die bij deze voorbereiding aan de orde dienen te komen zijn onder andere de financiële afwikkeling van de herindeling, de ontvlechting van de gemeentelijke organisatie en de overgang van personeel en materieel. Bij een reguliere herindeling bereiden de betrokken gemeenten een herindeling veelal gezamenlijk voor. Om deze reden wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat de op te heffen gemeente Groningen de herindeling voorbereidt.

Ingevolge artikel 8 van dit wetsvoorstel geschiedt de voorbereiding van deze herindeling door de raad van de gemeente Groningen eerst door een zogenoemd 'uitwerkingsontwerp' vast te stellen, waarna een 'uitwerkingsplan' volgt. In deze procedure, die in grote mate is geïnspireerd op artikel 5 van de Wet arhi, dient de raad van de gemeente Groningen uiterlijk acht maanden na de inwerkingtreding van deze wet een zogenoemd 'uitwerkingsontwerp' vast te stellen. In het uitwerkingsontwerp dient onder meer uitgewerkt te worden hoe de herindeling concreet vorm dient te krijgen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de financiële afwikkeling van de herindeling, de ontvlechting van de gemeentelijke organisatie en de overgang van personeel en materieel. Hierbij stelt de initiatiefnemer zich voor dat de nieuwe gemeenten Groningen en Haren in eerste instantie nog over een gedeelde ambtelijke organisatie beschikken, om de overgang zo gemakkelijk mogelijk plaats te laten vinden. Ook kan op deze wijze de democratisch gelegitimeerde raad van de nieuwe gemeente Haren besluiten of hij een eigen ambtelijke organisatie in wil richten of niet.

Nadat het uitwerkingsontwerp door de raad van Groningen is vastgesteld, wordt het gedurende acht weken door het college van Groningen ter inzage gelegd. Op de wijze worden de inwoners van de op te heffen gemeente Groningen (en daarmee dus ook de inwoners van de nieuw in te stellen gemeente Haren) in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het uitwerkingsontwerp te geven. De raad van de gemeente Groningen heeft vervolgens twee maanden om deze inbreng te verwerken in een uitwerkingsplan. Uiterlijk twee maanden na het verloop van de zienswijzetermijn stelt de raad \dit uitwerkingsplan vast. Nadat het uitwerkingsplan door de raad is vastgesteld, resteert er nog ongeveer een jaar om de herindeling – met inachtneming van het uitwerkingsplan – uit te werken.

Bij onderhavige herindeling bestaat het probleem dat de gemeente Haren nog niet bestaat en daarom dus niet kan deelnemen aan de noodzakelijke voorbereidingshandelingen. Toch is het van belang dat in de voorbereiding ook het Harense belang afdoende tot uitdrukking komt. De initiatiefnemer acht het dan ook van groot belang dat de op te heffen gemeente Groningen waarborgt dat Harenaren bij de voorbereiding van de herindeling betrokken worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een bestuurscommissie (ex art. 83 Gemeentewet) in te stellen die het uitwerkingsontwerp en het uitwerkingsplan voorbereidt. Hierbij zou de ene helft van de leden van de commissie uit Groningers kunnen bestaan en de andere helft uit Harenaren. Ook zou ervoor gekozen kunnen worden de leden van een bestuurscommissie te laten kiezen door de inwoners van het gedeelte van de gemeente Groningen dat tot de nieuwe gemeente Haren komt te behoren. Het is echter aan de gemeente Groningen om het belang van de Harenaren in bovenstaande procedure op een passende wijze te waarborgen.

2.3. Herindelingsverkiezingen en zittingsduur gemeenteraad

Aangezien de heroprichting van de gemeente Haren een wijziging van de gemeentelijke indeling betreft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene regels herindeling vinden er herindelingsverkiezingen plaats (artikel 52 van de Wet arhi e.v.). In artikel 11 van het wetsvoorstel is bepaald dat de op te heffen gemeente Groningen de tussentijdse raadsverkiezingen organiseert voor zowel de raad van de nieuwe gemeente Groningen als de raad van de nieuwe gemeente Haren. Indien dit wetsvoorstel in 2022 nog in werking treedt, wordt de datum van herindeling op grond van artikel 1 van dit wetsvoorstel op 1 januari 2025 bepaald. Ingevolge artikel 55 van de Wet arhi vinden de herindelingsverkiezingen dan plaats in november 2024. Op grond van artikel 56e van de Wet arhi blijven de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen achterwege en eindigt de zittingsduur van de leden van de nieuwgekozen raad tegelijk met de zittingsperiode van de leden van de raden van de overige gemeenten die volgt op de eerste reguliere raadsverkiezingen na de datum van herindeling. Dit betekent concreet dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen 2026 worden overgeslagen en dat de raden van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren bij de herindelingsverkiezingen worden gekozen voor een periode van vijf jaar en drie maanden (tot 2030).

Indien het wetsvoorstel pas in 2023 in werking treedt, gelden dezelfde regels. Bij een inwerkingtreding in 2023 betekent dit concreet dat de datum van herindeling 1 januari 2026 is en dat de herindelingsverkiezingen in november 2025 plaatsvinden. Ook dan worden de reguliere raadsverkiezingen overgeslagen; in dat geval worden de raden van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren gekozen voor een periode van vier jaar en drie maanden. Indien het wetsvoorstel onverhoopt pas in 2024 in werking zou treden, dan is de datum van herindeling op 1 januari 2027. In artikel 12 van dit wetsvoorstel is geregeld dat in dit geval de

reguliere gemeenteraadsverkiezing voor de raad van de op te heffen gemeente Groningen achterwege blijft en dat er uitsluitend herindelingsverkiezingen plaatsvinden in november 2026. Op deze wijze wordt voorkomen dat in 2026 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden. Indien de datum van herindeling op 1 januari 2027 valt, dan worden de raden van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren gekozen voor een periode van drie jaar en drie maanden.

3. Voorgeschiedenis

De gemeente Haren met in 2018 20.000 inwoners, verspreid over de dorpen Haren, Glimmen, Onnen en Noordlaren, werd na onderzoek door het opinieweekblad Elsevier in juni 2011 en 2012 gekozen tot *beste woongemeente van Nederland*. In de jaren 2014-2018 behoorde deze gemeente als enige gemeente in de provincie Groningen tot de top drie van beste woongemeenten. De betrokkenheid van de burgers bij hun gemeente en haar bestuur was in het algemeen groot, evenals de tevredenheid over het functioneren ervan en over de aanwezige voorzieningen.

In 2008 werd door het bureau BMC, op initiatief van de Vereniging Groninger Gemeenten, in de gemeente Haren een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd. De conclusie hiervan was dat de gemeente goed scoorde op bestuurskracht.⁹ Aandacht was volgens BMC nodig – met name in relatie tot het gekozen profiel (hoog voorzieningenniveau) – voor het sluitend houden van de begroting zonder dat de lasten voor de burgers te veel stijgen. Intensieve samenwerking met andere gemeenten in de regio Groningen/Assen en meer specifiek met de gemeente Tynaarlo werd wenselijk geacht. BMC constateerde voorts dat de gemeente volwaardig deel uitmaakte van de samenwerking in de regio Groningen-Assen en in staat was om aan de gemaakte regioafspraken invulling te geven. BMC constateerde voorts dat *‘de gemeente in het algemeen een zeer actief sociaal beleid voert. De gemeente kent weliswaar relatief weinig sociale opgaven, maar dat betekent niet dat de gemeente ‘achterover leunt’. Een voorbeeld is het jeugdbeleid van de gemeente. Er zijn niet veel problemen, maar toch wordt er veel geïnvesteerd in preventief jeugdbeleid en de ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin. De bevolking van de gemeente Haren heeft een aantal specifieke sociale kenmerken, te weten gemiddeld hoog opgeleid in combinatie met een sterke maatschappelijke betrokkenheid. Zo kent het verenigingsleven en maatschappelijke organisaties (als de ANBO) een sterk kader en is er sprake van een hoge vrijwilligersgraad (ondanks dat de gemiddelde betrokkenheid van de burger met de woonomgeving lager is dan gemiddeld: zie hoofdstuk 2). Dit heeft als keerzijde dat de Harense bevolking hoge eisen stelt aan de gemeente. Deze betrokkenheid wordt door de gemeente gewaardeerd en benut. Dit laatste gebeurt onder andere door burgers te betrekken in een proces van interactieve beleidsvorming.’*

Daarnaast herkende BMC het door de gemeente beleefde risico dat de gemeente Haren zou worden meegesleurd in provinciale bewegingen om door grootschalige opschaling de lokale bestuurskracht in algemene zin te vergroten. BMC erkende dat Haren in een aantal opzichten een ‘buitenbeentje’ binnen de Groningse gemeenten is en dat erkenning van die speciale positie van belang is.¹⁰

Het toenmalige college van Haren kon zich vinden in de uitkomsten van het onderzoek, maar

⁹ *Rapportage Bestuurskrachtonderzoek BMC*, 2008, blz. 28.

¹⁰ *Idem*, blz. 30.

deelde de zorg over de financiën niet.¹¹ Het college meende voorts dat Haren ook in de toekomst voldoende bestuurskracht heeft om nieuwe taken adequaat op te vangen. *‘Wij vinden ook, dat wij niet vanwege problemen elders in de provincie voor Haren voor een andere toekomst moeten kiezen. Voorwaarde is uiteraard dan wel, dat wij de samenwerking binnen de regio Groningen/Assen verder uitwerken en dat wij op een groot aantal punten tot intensieve samenwerking komen met de gemeente Tynaarlo. Tot nu toe hebben wij van de zijde van de provincie steeds erkenning gekregen voor deze keuze.’* Toch gebeurde enkele jaren later wat het toenmalige college vreesde: het provinciebestuur had geen oog voor de speciale positie van Haren in de provincie en was evenmin bereid om ruimte te bieden voor uitbouw van de samenwerking tussen Haren en Tynaarlo met het oog op de instandhouding van het landschappelijk waardevolle tussengebied tussen de stedelijke kernen Groningen en Assen en de hierin aanwezige dorpse gemeenschappen. Evenmin wilde de provincie rekening houden met de gehechtheid van de Harener bevolking aan hun landelijke gemeente, waar de menselijke maat de norm was. In plaats van de aanwezigheid van de beste woongemeente in de provincie en de uitstraling die dit had naar de provincie als geheel, te waarderen en te koesteren, had het provinciebestuur er geen enkele moeite mee de beste woongemeente te laten verdwijnen.

Bij gebrek aan deugdelijke en overtuigende argumenten om Haren in Groningen te laten opgaan koos het provinciebestuur het diskwalificeren van de gemeente Haren wegens tekortschieten op bestuurskracht, financiën en duurzaam perspectief in regionaal verband. Dit deed geen recht aan de kwaliteiten van de gemeente en de waardering van de burgers voor de wijze waarop zij zich inzette voor hun belangen en de burgers betrok bij beleid en uitvoering. De uitkomst van het bestuurskrachtonderzoek van BMC uit 2008 was duidelijk positief op de punten bestuurskracht en de duurzaamheid in regionaal perspectief, in dit geval binnen het verband van de regio Groningen-Assen. Sindsdien hebben zich binnen de gemeente Haren geen omstandigheden voorgedaan die maakten dat het oordeel van BMC op beide punten als achterhaald moet worden beschouwd.

Op het punt van financiën was de gemeente Haren wel achteruitgegaan ten opzichte van de situatie in 2008. Haren was weliswaar in de periode voorafgaand aan de herindeling nog steeds financieel gezond, maar de schuld- en reservepositie waren verslechterd. Dit was in hoofdzaak deels veroorzaakt door een - achteraf gezien - ongelukkig besluit van de gemeenteraad tot de bouw van een nieuw gemeentehuis, terwijl het door de financiële crisis onzeker was wanneer de kosten hiervan zouden kunnen worden terugverdiend. Deze kosten zijn (grotendeels) terugverdiend door verkoop van de grond die door de afbraak van het oude gemeentehuis was vrijgekomen. Een andere reden waarom de schuld- en reservepositie van de gemeente Haren verslechterde was de vertraging van de gronduitgifte voor nieuwe woningbouwprojecten eveneens door economische crisis. Ook hier bleven de opbrengsten van grondverkoop achter bij wat was begroot. Dit was geen reden voor zorg, maar vroeg wel om financiële maatregelen. De gemeenteraad van Haren besloot in december 2015 tot het maken van een financieel verbeterprogramma. In juni 2016 werd een evenwichtig financieel ombuigingsplan (combinatie van lastenverhogingen en bezuinigingen, zonder het voorzieningenniveau in de gemeente aan te tasten) door de raad vastgesteld.

Naar het oordeel van prof. dr. M.A. Allers, directeur van het COELO,¹² was de gemeente met voldoende politieke wil in staat door uitvoering van dit ombuigingsplan haar financiële

¹¹ Raadsvoorstel gemeente Haren van 29 september 2008, betreft: Bestuurskrachtonderzoek.

¹² Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, onderdeel van de Rijksuniversiteit Groningen.

probleem zelf op te lossen. Hij achtte het financiële probleem van Haren geen reden voor herindeling.¹³

Kortom: de redenen voor opheffing van de gemeente zijn destijds niet deugdelijk onderbouwd. Bovendien is het verbeterplan *Beterr Haren*, waarin behalve aan de financiën ook aan de criteria bestuurskracht en duurzaamheid in regionaal perspectief aandacht was besteed, zonder enige redengeving door de provincie terzijde geschoven. De beweerde tekortschietende bestuurskracht en duurzaamheid in regionaal perspectief waren aantoonbaar een gelegenheidsargument, waaraan de verantwoordelijke gedeputeerde door negatieve framing kracht probeerde toe te voegen. Het vele dat de gemeente goed deed, minstens zo goed als Groningen, zo niet beter, werd door het provinciebestuur volledig genegeerd of zelfs ontkend.

Het heeft er derhalve alle schijn van dat de echte reden waarom de gemeente Haren diende op te gaan in de gemeente Groningen, een andere was. Dit kan, om te beginnen, worden opgemaakt uit het rapport *Verkenning gemeentelijke herindeling gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer*. In dit rapport, dat is opgesteld tijdens het open overleg tussen vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders van Groningen, Haren en Ten Boer onder leiding van gedeputeerde staten, staat het volgende: *‘Op landelijk niveau is de gemeente een speler met een groter voedingsgebied, behorende tot de top-vijf-steden in Nederland. Dit zal bijdragen aan een goede uitgangspositie voor deelname aan landelijke gremia, het uitoefenen van invloed op te verdelen gelden en in de nog volgende decentralisatiediscussies met het Rijk. Ook internationaal kan de nieuwe gemeente deze positie uitdragen. Europese subsidies kunnen makkelijker worden binnengehaald.’*¹⁴ Bij deze passage werd echter niet aangegeven waarom een dergelijke grote gemeente in het belang zou zijn van de burgers van het landelijke Haren en het eveneens landelijke Ten Boer en de burgers van Groningen. Evenmin werd iets opgemerkt over de te verwachten nadelige gevolgen van de herindeling voor deze burgers. Dit doet vermoeden dat de stad en de provincie Groningen de samenvoeging van Haren nodig hadden om hun ambitie dat Groningen de vijfde gemeente van Nederland zou worden, te kunnen realiseren. Niet alleen vanwege het aanzien en de invloed die dit oplevert, maar waarschijnlijk bovenal omdat de gemeente Groningen dan uit allerlei potjes veel meer geld binnen zou kunnen halen. Aan dat geld heeft deze gemeente al jaren dringend behoefte, gelet op de zorgelijke staat van haar financiën. Dat de 20.000 inwoners en het ruime grondgebied van Haren (50,70 km²) ook nog extra geld binnenbrengen uit het gemeentefonds, is een bijkomende gunstige omstandigheid. Ook de inkomsten uit lokale belastingen e.d. vanuit Haren, zullen een wenkend perspectief zijn geweest. Sinds de herindeling op 1 januari 2019 hebben de inwoners, ondernemers en sportverenigingen van Haren dat inderdaad zo ervaren. Doordat de gemeente Groningen hen veel forser belast dan zij van de gemeente Haren gewend waren, hebben de inwoners, ondernemers en sportverenigingen sterk het gevoel dat de gemeente Groningen hen als haar melkkoe beschouwt. Dit is niet de bedoeling van een herindeling, zoals blijkt uit het Handboek gemeentelijke herindeling: *‘Een sluitende begroting, een financieel gezonde basis en geen of beperkte lastenverhoging voor de inwoners zijn vaak belangrijke doelstellingen voor een gemeentelijke herindeling. (...)’*¹⁵ Als dit al de bedoeling van de herindeling van de gemeente Haren is geweest, zijn in elk geval de laatste twee doelen niet gerealiseerd. Het sluitend maken van de begroting van de gemeente Groningen is elk jaar weer een tour de force. Het kunnen worden van vijfde gemeente, noch het kunnen binnenhalen van meer geld uit Haren om de financiën van Groningen te kunnen saneren zijn legitieme

¹³ https://www.coelo.nl/images/rapporten/Financiële_positie_Haren_geen_reden_voor_herindeling.pdf.

¹⁴ *Verkenning gemeentelijke herindeling gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer*, 2 juni 2016, blz. 10.

¹⁵ *Handboek gemeentelijke herindeling*, Ministerie van BZK, 2014, blz. 47.

redenen voor een gemeentelijke herindeling. Daarom heeft de provincie deze redenen niet in haar herindelingsadvies vermeld. Evenmin heeft de provincie gemeld dat de financiën van Groningen zorgelijk zijn.

Eén van de wrange punten is tot slot dat het mogelijk belangrijkste motief van de provincie voor het doorvoeren van een provinciebrede opschaling van gemeenten, namelijk de in 2012 door VVD en PvdA noodzakelijk geachte gemeentelijke opschaling in het hele land tot het niveau van 100.000+ gemeenten teneinde de afgesproken decentralisaties van rijkstaken te kunnen realiseren, niet is doorgegaan. Desondanks hield de provincie bij Haren en Ten Boer wel aan dit idee vast.

4. Geschonden democratische rechtsorde

Er is een belangrijke overeenkomst tussen de Kinderopvangtoeslagaffaire, zoals beschreven in het rapport *Ongekend onrecht* en het handelen van de overheid bij de herindeling van de gemeente Haren, hoewel het onrecht dat de slachtoffers van de kinderopvangtoeslagaffaire van een andere orde is dan het onrecht dat de Harenaren is aangedaan als gevolg van de gedwongen herindeling. In beide gevallen hebben bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers zich laten leiden door het adagium *het doel heiligt de middelen*. Met als gevolg ernstige inbreuken op onze democratische rechtsorde waardoor de betrokken burgers groot onrecht werd aangedaan. In beide gevallen kon dit gebeuren door tekortschietende tegenkrachten, *checks and balances* en moreel besef van betrokken bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers. Een gedetailleerde onderbouwing hiervan is te vinden in het klaagschrift van de Stichting Burgercomité Haren¹⁶. Kort samengevat blijkt hieruit het volgende:

1. Er was bij de Harense bevolking geen draagvlak voor een herindeling;
2. De bij de herindeling betrokken politieke actoren spraken zich opmerkelijk genoeg, in weerwil van hun standpunt over herindelingen (van onderop, en dus met voldoende draagvlak), tóch uit voor de samenvoeging;
3. Tegen deze achtergrond is het niet goed verklaarbaar waarom men toch tot samenvoeging besloten heeft;
4. Harenaren ervaren in de aanloop naar de samenvoeging onvoldoende gehoord te zijn;
5. Bij grote meerderheid hebben de Harenaren zich tegen de samenvoeging uitgesproken in een referendum;
6. De beslissing van de provincie om toch tot samenvoeging over te gaan is onvoldoende transparant en onvoldoende onderbouwd, temeer omdat de betrokken politieke actoren zich tegen samenvoeging in geval van onvoldoende draagvlak hebben uitgesproken;
7. Met de signalen van Harenaren aan betrokken politieke actoren (bijvoorbeeld richting gedeputeerde staten en beide Kamers is onvoldoende gedaan, de Harenaren zijn onvoldoende serieus genomen en betrokken in de besluitvorming);
8. De samenvoeging is procedureel niet zuiver verlopen;
9. Er is niet in overeenstemming met het provinciale en landelijke beleidskader gemeentelijke herindelingen gehandeld;
10. Bij andere gemeenten is wél overeenkomstig het provinciale beleidskader gehandeld;
11. Alternatieven voor samenvoeging (zoals uitbreiding van de samenwerking tussen Haren en Tynaarlo) zijn onvoldoende onderzocht dan wel zonder voldoende motivering terzijde geschoven;

¹⁶ Zie voetnoot 4.

12. Het verbeterplan Beterr Haren is in concept getoetst en terzijde geschoven – de conclusies zouden op het definitieve verbeterplan echter niet van toepassing geweest zijn;
13. Naar de financiële positie van Groningen en het financiële perspectief van de gemeente na samenvoeging is niet grondig genoeg gekeken c.q. is onvoldoende in de besluitvorming betrokken;
14. Ten onrechte werd ondanks herhaaldelijke waarschuwingen initieel voor een ‘lichte’ samenvoeging gekozen, terwijl die variant bij gebrek aan overeenstemming tussen betrokken gemeenten niet aan de orde is (later is dat omgezet naar een reguliere samenvoeging);
15. Het herindelingsadvies van de provincie berustte op onjuiste/onvolledige veronderstellingen;
16. De minister van BZK heeft er te marginaal op toegezien dat het handelen van de provincie in overeenstemming was met de juridische en beleidskaders.

5. Ervaringen van de burgers van Haren na de herindeling

De indruk die tijdens de provinciale herindelingsprocedure bij veel burgers van Haren werd gewekt dat de provincie, in samenspel met de gemeente Groningen en de minister van BZK, aanstuurde op een *annexatie* van Haren in plaats van op een fusie volgens de geldende regels op basis van gelijkwaardigheid, is na de herindeling niet verdwenen. Integendeel, de fusie heeft bevestigd dat hun indruk juist was. De verwachting die burgemeester Den Oudsten van Groningen op 11 juli 2018, de dag na de instemming van de Eerste Kamer met de voorgestelde samenvoeging, tijdens een persbijeenkomst had gewekt dat de nieuwe gemeente Groningen na 1 januari 2019 een andere gemeente zou worden, met andere denk- en werkwijzen van bestuurders, politici en ambtenaren, is in het geheel niet waargemaakt. De inwoners en ondernemers van Haren hebben sinds 1 januari 2019 ervaren dat er in de denkwijze van de ambtenaren, politici en bestuurders van Groningen weinig is veranderd. Ook de werkwijzen van de nieuwgevormde gemeente Groningen, waar de ambtenaren in veel grotere mate dan het geval was in Haren de dienst uitmaken en een stempel drukken op beleid en uitvoering, verschillen niet of nauwelijks van de werkwijzen die vóór de herindeling in de gemeente Groningen gangbaar waren. Van denk- en werkwijzen van de gemeente Haren, die goed aansloten bij de menselijke maat en de behoeften van de inwoners en ondernemers in de vier dorpen van de gemeente Haren, wordt geen gebruik gemaakt. Door geen gebruik te maken van de kennis en ervaring van voormalige medewerkers en inwoners van Haren, worden ook onnodige fouten begaan en kosten gemaakt. Zo heeft de gemeente schade veroorzaakt door op een volstrekt verkeerde manier groot onderhoud te laten verrichten aan eeuwenoude, cultuurhistorisch waardevolle zandpaden in Haren; Herstel ervan vergt weer extra kosten.¹⁷

Aanpassing aan de Groninger maat is de regel. Ruimte voor verscheidenheid om recht te kunnen doen aan de omstandigheden in de dorpen, de verschillen in leeftijdsopbouw en de lokale gebruiken en behoeften is er niet. In de ogen van de inwoners van Haren toont de ambtelijke organisatie ook de neiging tot een mate van bemoeizucht en regelzucht die als hinderlijk wordt ervaren. Zo kende de gemeente Haren op veel plaatsen in de dorpen een shared space systeem¹⁸, tot grote tevredenheid van de burgers. Zonder enige duidelijke aanleiding begon de gemeente op de in Haren veel voorkomende paden tussen woningen verkeersborden te plaatsen die het

¹⁷ <https://www.oogtv.nl/2021/06/haren-boos-over-onderhoud-zandwegen-geschiedenis-wordt-vernield/>.

¹⁸ Een shared space systeem betekent geen verkeersborden en stoplichten, en fietsers, voetgangers en automobilisten die allemaal dezelfde ruimte delen.

gebruik als voetpad én fietspad verbieden. Ook werd verbaliserend opgetreden tegen overtreders. En voor straatbarbecues e.d. moet nu een vergunning worden aangevraagd via een tijdrovende procedure, terwijl die bij de gemeente Haren heel eenvoudig kon worden verkregen.

Bovendien ervaren de inwoners en ondernemers hoezeer zij door gedeputeerde staten en de regering zijn bedrogen doordat deze het steeds hebben doen voorkomen alsof in Groningen de financiën op orde waren en zij de inwoners van Haren wilden beschermen tegen de fors hogere lasten en bezuinigingen op het voorzieningenniveau die het gevolg zouden zijn van de uitvoering van het verbeterplan van Haren. Het tegendeel is het geval. De werkelijkheid was dat de gemeente Groningen er op 31 december 2018 financieel zodanig slecht voorstond dat het nieuwe college van Groningen destijds serieus zou hebben overwogen de artikel 12-status aan te vragen.¹⁹ Hiervoor was ook alle reden, gelet op de financiële positie van Groningen volgens de benchmark van de 100.000+ gemeenten die BDO, een internationaal opererende accountantsorganisatie, had uitgevoerd op basis van de jaarrekening 2018.

Sinds 1 januari 2019 zijn de lasten voor de inwoners, ondernemers en sportverenigingen van Haren sterk gestegen. Dit komt doordat het in Haren geldende stelsel van belastingen en tarieven is 'gelijkgeschakeld' met dat van de grote, altijd onder geldgebrek lijdende, stad. Niet alleen zijn de tarieven sterk verhoogd, ook kwamen er nieuwe belastingen bij (hondenbelasting,²⁰ precariorechten). Dit terwijl harmonisatie van belastingen na een herindeling zo behoort te geschieden dat de uitkomst voor de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in balans blijft; dus de lasten per saldo voor hen niet of nauwelijks stijgen. Het *Handboek gemeentelijke herindeling* is hier duidelijk over: "Bij een herindeling wordt veelal beoogd de kwaliteit van de dienstverlening te versterken, zonder dat de lasten voor de burgers toenemen. Het verhogen van belastingen of tarieven is dan ook, zeker vanuit politiek oogpunt, niet wenselijk. Maar aanpassing aan het niveau van de gemeente met de laagste lasten, is praktisch vaak onmogelijk. Het verhogen van (een deel van) de belastingen en tarieven voor een deel van de bevolking, is dan onontkoombaar. Het is goed om deze opgave integraal te benaderen door het accent niet op één soort belastingen te leggen, maar door te werken met en te communiceren over het totaal. Vaak is de uiteindelijke uitkomst voor inwoners in balans, omdat bijvoorbeeld de rioolbelasting stijgt maar de hondenbelasting wordt verlaagd."²¹

Terwijl in het verbeterplan *Beterr Haren* voor woningen een stijging van de ozb van 38% in zes jaar was voorzien, ongeacht de waarde­stijging, zijn veel inwoners inmiddels al in drie jaar geconfronteerd met nog hogere ozb-stijgingen. Dit terwijl voor gedeputeerde Brouns de voorziene stijging van 38% in 2016 al reden was om het verbeterplan af te wijzen en Haren bij Groningen te voegen.²² Bovendien is het aannemelijk dat deze stijgingen tot in lengte van jaren zullen doorgaan, terwijl de uit het verbeterplan opgenomen ozb-verhogingen uitdrukkelijk een tijdelijk karakter hadden. Ook andere lasten zoals de afvalstoffenheffing en grafrechten zijn fors verhoogd. De door toenmalig minister van BZK Ollongren bij de Tweede Kamerfractie van de VVD gewekte verwachting dat de ondernemers van Haren te maken zouden krijgen met

¹⁹ Informatie uit een anonieme maar betrouwbare bron.

²⁰ In juli 2021 heeft de gemeenteraad van Groningen wegens veel verzet vanuit de bevolking besloten de hondenbelasting af te schaffen en het hierdoor ontstane verlies aan inkomsten te compenseren door een (extra) verhoging van de ozb.

²¹ *Handboek gemeentelijke herindeling*, Ministerie van BZK, 2014, blz. 47.

²² <https://www.harende­krant.nl/nieuws/binnenkort-in-haren-de-krant-patrick-brouns-is-geen-voorstander-van-herindeligen/>.

slechts geringe verhogingen, is volstrekt onjuist gebleken.²³

Ook de ondernemers worden opgezadeld met disproportioneel hogere lasten als gevolg van de wijze van harmoniseren. De leden van sportverenigingen zijn naar verhouding nog zwaarder getroffen door de grote lastenstijgingen. Een voetbalvereniging in Haren ziet de jaarlijkse lasten stijgen van bijna € 6.500,- naar uiteindelijk € 17.500,- (in zes jaarlijkse stappen). De ozb van het tennispark in Haren werd in 2019 verhoogd van € 2.500,- naar € 25.000,-; na bezwaar verlaagd tot € 14.000,-. Het televisieprogramma Pointer besteedde hier in februari 2021 aandacht aan.²⁴

Een en ander heeft ertoe geleid dat bij veel burgers het idee leeft dat de enige vorm van inbreng die de gemeente van de burgers van Haren op prijs stelt geld is, liefst veel.

De lasten van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen zijn sinds 2021 eveneens sterk toegenomen, soms wel met 200 of meer procent. Dit is veroorzaakt door het afschaffen van het al bijna 25 jaar in Haren toegepaste Diftar-systeem dat door toepassing van het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ burgers ertoe aanzet minder afval te produceren, in lijn met het landelijk afvalstoffenbeleid. Door dit in Haren succesvolle en door de inwoners gewaardeerde systeem niet in stand te houden, handelde de gemeente in strijd met de *Bestuursovereenkomst herindeling gemeenten Groningen-Ten Boer-Haren*, waarin stond dat Haren Diftar behoudt. Het gemeentebestuur rechtvaardigt het besluit tot afschaffing van Diftar met het argument dat het college en de raad niet zijn gebonden aan deze bestuursovereenkomst.²⁵ Hiermee heeft de gemeente zich niet betrouwbaar getoond tegenover de burgers van Haren en bij hen veel boosheid gewekt. De houding van het gemeentebestuur is bovendien volledig in strijd met de uitspraken die toenmalig minister van BZK Ollongren tijdens de mondelinge behandeling van het herindelingswetsvoorstel op 17 april 2018 in de Tweede Kamer heeft gedaan: “Het is een overeenkomst die precies aangeeft waar mensen straks op kunnen rekenen. Iedereen zal de bestuurders ook houden aan die overeenkomst.”²⁶

Met het ontkennen door het gemeentebestuur van gebondenheid aan de bestuursovereenkomst is ook een andere voor de burgers van Haren belangrijke afspraak die hierin is vastgelegd (en waarvoor het college van B&W in december 2016 heeft getekend en waarvoor de toenmalige minister van BZK Ollongren zich in het debat op 17 april 2018 ook sterk heeft gemaakt),²⁷ in gevaar gekomen. Deze afspraak luidt:

“De nieuwe gemeente wil de ruimtelijke kwaliteit en het open, groene, onbebouwde karakter van het landelijk gebied behouden. Daarvoor worden in de omgevingsvisie voor deze gebieden waarborgen gecreëerd. Het huidige beleid van Ten Boer, Haren en Groningen wordt daarom voortgezet. Op die manier zijn de huidige bestemmingsplannen en bestaand beleid voor natuur en landschap(selementen) maatgevend, evenals de uitgangspunten zoals onder andere vastgesteld in de regiovisie Groningen-Assen en de Ecologische Hoofdstructuur. Als moet worden gebouwd, gebeurt dit volgens regels die nu ook al worden gehanteerd. In het overgangsgedebied tussen Groningen en de dorpen van Haren en Ten Boer wordt tenminste tot

²³ Kamerstukken II 2017/2018, 34805, nr. 6, p. 13-14.

²⁴ Zie https://www.npostart.nl/pointer/22-02-2021/KN_1725035. In deze uitzending toonde de burgemeester van Groningen weinig begrip over de onvrede bij burgers van Haren over de lastenstijgingen.

²⁵ <https://www.harendekrant.nl/nieuws/hans-sietsma-groenlinks-haren-schoot-in-de-eigen-voet-met-bestuursovereenkomst-en-diftar/>.

²⁶ Handelingen TK 2017/2018, nr. 74, item 26, p. 29.

²⁷ Handelingen TK 2017/2018, nr. 74, item 26, p. 29.

2040 niet gebouwd. Dit geldt ook voor de groene long tussen Groningen en Haren. Daarom kan er geen sprake zijn van een Zuidtangent.”²⁸

Tot grote woede van veel burgers van Haren dreigde het college van burgemeester en wethouders van Groningen ook deze afspraak te schenden door serieus te overwegen voor de grote delen van het cultuurhistorisch en ecologisch waardevolle landelijke gebied tussen Groningen en de vier dorpen van Haren de aanleg van zonneparken toe te staan. Hiermee zou ernstige schade worden toegebracht aan het bijzondere en uiterst aantrekkelijke landschap van de Hondsrug met de bijbehorende dalen van de Hunze en de Drentsche Aa. Aan de identiteit van Haren zou hiermee groot geweld worden aangedaan. Uiteindelijk heeft het college, na kritiek van Harenaren, besloten hiervan af te zien.²⁹

In het door de toenmalige minister van BZK Ollongren op 22 maart 2019 gepresenteerde Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) zijn belangwekkende woorden gewijd aan de inzet die van nieuwe gemeenten wordt verwacht om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. “Hiervoor zijn vele praktijkvoorbeelden, zoals een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, (overige) binnengemeentelijke decentralisatie (zoals bestuurscommissies) en het versterken van participatieve vormen van democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Een herindeling biedt hiermee een kans voor vernieuwing van de lokale democratie en dat zou onderdeel kunnen zijn van de visie op de nieuwe gemeente. Of en in hoeverre (herindelings)gemeenten de representatieve democratie wensen te verrijken met andere participatieve vormen van democratie laat het kabinet graag over aan de inwoners en het bestuur van de gemeenten zelf.”³⁰

Het is de burgers van Haren tot nu toe niet gebleken dat het gemeentebestuur zich hiervoor nadrukkelijk inzet, afgezien van enkele cosmetische constructies en vrijblijvende inloopbijeenkomsten over beleidsvoornemens waarvan naar de indruk van burgers, ook van Groningen en Ten Boer, intern al lang is afgesproken dat deze beleidsvoornemens doorgaan, ongeacht hoe de burgers erover denken. De gemeente Groningen is een schoolvoorbeeld van een gemeente die ‘van binnen naar buiten denkt’ in plaats van andersom.

Velen in Haren ervaren de herindeling ook op het vlak van burgerbetrokkenheid, korte lijnen en lokale democratie als een enorme achteruitgang ten opzichte van de situatie zoals die in Haren was. De gevolgen hiervan zijn ernstig. Zo treden er regelmatig botsingen op tussen het gemeentebestuur en de gemeenschap van Haren, wat in de gemeente Haren hoogst zelden gebeurde. Bovendien is de betrokkenheid van de burgers bij en het vertrouwen in het eigen bestuur en de ambtelijke organisatie sterk verminderd en zijn de gevoelens van onveiligheid of onzekerheid – ‘waar zal het bestuur ons nu weer overvallen of wat zullen ze ons nu weer aan gaan doen?’ – toegenomen. Zo mogelijk nog belangrijker is dat de bereidheid van burgers zich in te zetten voor de gemeenschap sterk afgenomen is door de lange lijnen met en onbekendheid van het bestuur en de ambtelijke organisatie, ontmoedigende ervaringen met ambtenaren en de, in vergelijking met de situatie in Haren, enorme bureaucratie waarmee vrijwilligers te maken krijgen. En, niet te vergeten, de Groninger maat. Een frappant voorbeeld is dat de gemeente de inzameling van oud papier naar zich toetrekt door kleine papiercontainers aan huishoudens te

²⁸ Bestuursvereenkomst Herindeling Groningen-Ten Boer-Haren, blz. 3.

²⁹ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/775594/verzet-tegen-zonneparken-in-drentsche-aa-gebied-desastreus-voor-natuur>.

³⁰ Kamerstukken II 2018/2019, 28750, nr. 75, blz. 6.

verstrekken en grote containers in de dorpen te plaatsen. Dit gebeurde zonder overleg met betrokken vrijwilligers die zich vele jaren bezighielden met de inzameling van oud papier ten behoeve van goede doelen. De beweegredenen zijn waarschijnlijk tweeledig: de gemeente wil meer profiteren van de opbrengsten van oud papier én in Groningen is de inzet van vrijwilligers op dit vlak veel geringer.

Ten tijde van de gemeente Haren werd het aantal inwoners dat bereid is zich als vrijwilliger voor de gemeenschap in te zetten, geschat op meer dan 5.000, op een bevolking van bijna 20.000 inwoners. Zeker in een gemeenschap die, in vergelijking met die van Groningen, relatief veel 60-plussers kent, is een blijvende inzet van voldoende vrijwilligers van groot belang. De gemeente lijkt het belang van de inzet van vrijwilligers voor de Harener gemeenschap onvoldoende te beseffen.

Voor Haren, waar zoveel ouderen naar tevredenheid wonen en willen blijven, is behoud van de kwaliteit van de welzijnsvoorzieningen die passen bij de schaal van Haren, van groot belang. Bij de bevolking bestaan daarom grote zorgen over de invulling van een nieuwe organisatie ter vervanging van de naar tevredenheid van de betrokken inwoners en medewerkers functionerende organisatie in Haren ten behoeve van de WMO-begeleiding, die de individuele begeleiding, de groepsgerichte begeleiding (dagbesteding) en het kortdurend verblijf omvat. Grote zorgen zijn er ook of en, zo ja, hoe de activiteiten en voorzieningen van de Harener welzijnsorganisatie Torion en haar medewerkers na 2021 zullen worden voortgezet. Behoud hiervan in Haren is vooral voor het naar verhouding grote aantal ouderen in de vier dorpen van groot belang. De afstand tot Groningen is voor velen te groot. Of de gemeente de Harener welzijnsorganisatie Torion zal waarborgen, is nog onzeker.

Concluderend, voor het oordeel van gedeputeerde staten dat de samenvoeging van de gemeente Groningen met de gemeenten Groningen en Ten Boer in het belang zou zijn van de inwoners en ondernemers van Haren bieden de ervaringen van de burgers van Haren geen enkele steun. Zoals deze samenvoeging uitwijst, heeft een overgang van kleinschaligheid naar grootschaligheid ingrijpende, nadelige gevolgen voor de burgers van Haren. Het verloren gaan van de hun vertrouwde menselijke maat wordt door velen van hen ervaren als een ernstige aantasting van hun woongenot, welbevinden en gevoel van zich thuis voelen in hun kleinschalige, niet stedelijke omgeving en gemeenschap. Bovendien leidt een als ingrijpend ervaren inperking van mogelijkheden om als burger *invloed* te kunnen hebben op de woonomgeving en op de beslissingen hierover door hun lokaal bestuur tot een afname van politieke betrokkenheid.³¹ Dreigende aantasting van dit burgerrecht verklaart waarom bij gemeentelijke herindelingen veel inwoners opkomen voor het behoud van hun gemeente als het huis van de burgers en voor het behoud van dit voor hen belangrijke burgerrecht.

6. Lering trekken uit de herindeling van de gemeente Haren

Toenmalig minister van BZK Ollongren heeft tijdens een algemeen overleg op 27 juni 2019 met de Tweede Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken over het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) gezegd dat er grote behoefte, ook aan de kant van de Kamer, was om die spelregels aan te passen, te verbeteren en te veranderen. *“Dat is dit beleidskader dat nu geldt. Ik hoop dat er nu een betere balans is gevonden tussen wat lokaal hoort en het*

³¹ P. van Houwelingen, *Microfobie. De cult van het kolossale*, Amsterdam: Renaissance Instituut, 2020.

Verwezen wordt naar: S. Ulbig (2008), “Voice is Not Enough: The Importance of Influence in Political Trust and Policy Assessments”, *Public Opinion Quarterly*, jaargang 72, nr. 3, p. 523-539.

draagvlak dat lokaal nodig is, en de rol van andere overheden zoals de provincie en het Rijk. Dat beluister ik eigenlijk ook wel in de inbreng van de Kamer. De voorwaarden die wij daar nu voor geven, wegen inderdaad anders dan voorheen.”³²

Hiermee erkende de minister impliciet dat het bij toekomstige herindelingsprocedures op initiatief van de provincie niet meer mag gaan zoals het bij de gemeente Haren is gebeurd. Ze wekte hierbij de indruk te beseffen dat het voor de burgers van Haren zeker achteraf niet prettig was om te merken dat volgens het nieuwe Beleidskader een door een provincie geïnitieerde herindelingsprocedure anders moet verlopen dan wat zij hadden meegemaakt.

Deze uitspraken van de minister onderstrepen de noodzaak dat alsnog recht wordt gedaan aan de burgers van Haren. De wetgever dient erop toe te zien dat voor herindelingsprocedures op initiatief van een provincie lokaal-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak een belangrijk vereiste is, dat de procedurevoorschriften, toetsingskaders en algemene beginselen van behoorlijk bestuur zorgvuldig worden gevolgd en recht wordt gedaan aan de belangen van de burger. De initiatiefnemer van dit wetsvoorstel heeft de indruk dat hiervoor nog onvoldoende aandacht is, en het nog steeds voorkomt dat een provincie zich veeleer dwingend in plaats van faciliterend opstelt. De inmiddels gestaakte herindelingsprocedure voor de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel springt hierbij in het oog.

7. Financiële gevolgen

Aan het onderhavige wetsvoorstel zijn verschillende financiële gevolgen verbonden. In de eerste plaats heeft het voorstel gevolgen voor de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uitgaande van een datum van herindeling met ingang van 1 januari 2025 zal de hoogte van de algemene uitkering voor de nieuwe gemeente Groningen in 2025 naar verwachting € 427.290.886,- bedragen.³³ Dit terwijl de algemene uitkering van de gemeente Groningen inclusief Haren naar verwachting € 456.931.886,- zou bedragen. Dit betekent dat de gemeente Groningen door de herindeling € 29.641.000,- minder aan algemene uitkering zal ontvangen. De nieuw in te stellen gemeente Haren zal naar verwachting een bedrag van € 29.152.000,- als algemene uitkering ontvangen. Al met al betekent dit dat de som van de algemene uitkeringen die de nieuwe gemeenten Groningen en Haren zullen ontvangen € 488.172,- lager is dan de algemene uitkering die de gemeente Groningen zonder herindeling zou ontvangen. Dit komt vooral door mutaties in de maatstaf ‘regionaal klantenpotentieel’: door de afsplitsing van Haren heeft de (nieuwe) gemeente Groningen een lager klantenpotentieel, hetgeen een negatief gevolg heeft op de hoogte van het bedrag dat deze gemeente uit deze maatstaf zal ontvangen.³⁴

In de tweede plaats krijgen herindelende gemeenten op grond van de zogenoemde ‘herindelingsmaatstaf’ een bijdrage uit de algemene uitkering voor de met de herindeling samenhangende frictiekosten. De hoogte van deze uitkering wordt berekend aan de hand van een formule die is weergegeven in bijlage 2 van het Besluit financiële verhouding 2001. Hierbij geldt de formule uit maatstaf 45 bij een reguliere samenvoeging en maatstaf 45a bij een

³² Verslag AO vaste commissie voor Binnenlandse Zaken TK 27 juni 2019.

³³ Bij de berekening is gebruik gemaakt van de bedragen per eenheid voor 2025 zoals die bekend zijn gemaakt in de septembercirculaire 2021. Ook de uitkeringsfactor voor 2025 is ontleend aan de septembercirculaire 2021.

³⁴ Door de herindeling zullen de nieuwe gemeenten Haren en Groningen gezamenlijk € 1.128.772,- minder uit de maatstaf klantenpotentieel ontvangen ten opzichte van de situatie dat er geen herindeling plaatsvindt. Dit wordt enigszins gecompenseerd door het feit doordat de nieuwe gemeente Haren net als iedere andere gemeente in Nederland een vast bedrag krijgt toegekend: €567.793.

zogenoemde ‘splitsing’. Omdat beide maatstaven veronderstellen dat het als gevolg van een herindeling het aantal gemeenten *vermindert*, zijn deze maatstaven helaas niet bruikbaar. Daarom is in artikel 9 van het wetsvoorstel opgenomen dat Groningen (voor en na de herindeling) en Haren (na de herindeling) via het gemeentefonds een uitkering krijgen voor de met de herindeling samenhangende frictiekosten. Het is aan de minister van BZK om zorg te dragen voor een passende hoogte en passende verdeling van deze bijdrage. De uitkering zou kunnen worden verstrekt via de algemene uitkering (net zoals bij andere herindelingsgebeurtenissen), maar zou ook kunnen worden verstrekt via een decentralisatie-uitkering. Voorwaarde is echter dat de uitkering – net als bij andere frictiekostenbijdragen – volledig vrij besteedbaar is.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De datum van herindeling wordt gesteld op 1 januari van het derde jaar volgend op de dag waarop deze wet in werking is getreden. Omdat aan dit wetsvoorstel geen herindelingsontwerp en -advies vooraf zijn gegaan en er dus nog geen voorbereidende handelingen hebben plaatsgevonden, dienen de betrokkenen voldoende tijd te hebben om de herindeling voor te bereiden. Normaliter is de periode tussen het herindelingsadvies en de datum van herindeling ongeveer anderhalf jaar. Maar ook voor een dergelijk herindelingsadvies zijn al de nodige voorbereidingshandelingen getroffen (zoals bewonersavonden, principebesluiten). Er is dan ook voor gekozen om minstens een periode van twee jaar te hanteren tussen de inwerkingtreding van de wet en de datum van herindeling. Met deze termijn zou het mogelijk moeten zijn om onderhavige herindeling naar behoren voor te bereiden. Om deze reden is in artikel 1 van dit wetsvoorstel bepaald dat de datum van herindeling, in afwijking van artikel 1, onder h, van de Wet arhi bepaald wordt op 1 januari van het derde jaar volgend op de dag dat de wet in werking is getreden. Concreet betekent dit dat als de wet in 2022 nog in werking treedt, de datum van herindeling wordt bepaald op 1 januari 2025.

Artikelen 2 en 3

Deze artikelen regelen dat de gemeente Groningen wordt opgeheven en dat de nieuwe gemeenten Haren en Groningen worden ingesteld. Een en ander vindt plaats overeenkomstig de bij artikel 3 van het wetsvoorstel behorende kaart. Op deze kaart komen de gemeentegrenzen van de nieuw in te stellen gemeente Haren overeen met de grenzen voormalige gemeente Haren voordat deze op 1 januari 2019 bij Groningen werd gevoegd.

Artikel 4

Om te voorkomen dat op het handelen van de gemeentesecretaris en de griffier tijdelijk geen regels van toepassing zijn, bepaalt dit artikel dat de reglementen van de op te heffen gemeente Groningen tijdelijk zullen blijven gelden, tot deze regelingen door de nieuwe organen vervangen worden. Een bepaling als deze komt ook in ‘reguliere’ herindelingswetten voor.

Artikel 5

In dit artikel wordt geregeld dat de nieuwe gemeente Groningen in de plaats treedt van de op te heffen gemeente Groningen voor de toepassing van de dit artikel genoemde artikelen van de Wet arhi. Ook deze bepaling komt in ‘reguliere’ herindelingswetten voor.

Artikel 6

Van gemeenschappelijke regelingen waar de huidige gemeente Groningen lid van is, worden

na de splitsing de nieuw in te stellen gemeenten Groningen én Haren lid, waarbij gemeenten naderhand desgewenst kunnen besluiten uit te treden. Op deze wijze wordt geregeld dat de nieuwe gemeente Haren ook onmiddellijk na de datum van herindeling nog deelneemt aan de gemeenschappelijke regelingen waaraan werd deelgenomen toen Haren nog onder de gemeente Groningen viel.

Artikel 7

Uit de artikelen 28 en 29 van de Wet arhi vloeit voort dat de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen nog twee jaar in de nieuwe gemeente Groningen zullen gelden, voor zover het bevoegd orgaan van de nieuwe gemeente Groningen deze voorschriften niet eerder vervallen verklaart. Aangezien verreweg het grootste deel van de op te heffen gemeente Groningen in de nieuwe gemeente Groningen opgaat, ligt het echter niet in de rede dat na twee jaar de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen komen te vervallen. Daarom is in artikel 7 geregeld dat de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen worden geacht te zijn vastgesteld door het bevoegde orgaan van de nieuwe gemeente Groningen. Op deze wijze blijven de voorschriften van de op te heffen gemeente Groningen gelden in de nieuwe gemeente Groningen.

Hetzelfde wordt in het tweede lid geregeld ten aanzien van artikel 32, eerste lid, van de Wet arhi. Op grond van deze bepaling komen belastingverordeningen op de voet van artikel 220 van de Gemeentewet met ingang van de datum van herindeling te vervallen. Artikel 7, tweede lid, van dit wetsvoorstel regelt dat, in afwijking van artikel 32, eerste lid, van de Wet arhi, de belastingverordeningen op de voet van artikel 220 Gemeentewet van de op te heffen gemeente Groningen ook in de nieuwe gemeente Groningen blijven gelden.

Artikel 8

In dit artikel is een procedure opgenomen waarmee gewaarborgd wordt dat de herindeling naar behoren wordt voorbereid. In deze procedure, die in grote mate is geïnspireerd op artikel 5 van de Wet arhi, dient de gemeenteraad van de op te heffen gemeente Groningen uiterlijk acht maanden na de inwerkingtreding van deze wet een zogenoemd ‘uitwerkingsontwerp’ vast te stellen. In dit uitwerkingsontwerp dient uitgewerkt te worden hoe de herindeling concreet vorm dient te krijgen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de financiële afwikkeling van de herindeling, de ontvlechting van de gemeentelijke organisatie en de overgang van personeel en materieel.

Nadat het uitwerkingsontwerp door de gemeenteraad is vastgesteld, wordt het gedurende acht weken door het college van burgemeester en wethouders ter inzage gelegd. Op de wijze worden de inwoners van de op te heffen gemeente Groningen (en daarmee dus ook de inwoners van de op te heffen gemeente Haren) in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het uitwerkingsontwerp te geven. Uiterlijk twee maanden na het verloop van de zienswijzetermijn stelt de gemeenteraad van de op te heffen gemeente Groningen het uitwerkingsplan vast. Nadat het uitwerkingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld, resteert er nog ongeveer een jaar om de herindeling – met inachtneming van het uitwerkingsplan – uit te werken.

Bij het vaststellen van het uitwerkingsontwerp en uitwerkingsplan door de raad van Groningen is het van het grootste belang dat het belang van de Harenaren afdoende wordt meegewogen. De gemeente Haren bestaat immers nog niet en kan daarom niet deelnemen aan de voorbereidingshandelingen. De vertegenwoordiging van de Harenaren bij het vaststellen van het uitwerkingsontwerp en –plan zou kunnen worden geborgd door een bestuurscommissie (ex

art. 83 Gemeentewet) in te stellen die de het uitwerkingsontwerp en het uitwerkingsplan voorbereidt. Hierbij zou de ene helft van de commissie uit Groningers kunnen bestaan en de andere helft uit Harenaren. Ook zou ervoor gekozen kunnen worden een bestuurscommissie te laten kiezen door de inwoners van het gedeelte van de gemeente Groningen dat tot de nieuwe gemeente Haren komt te behoren. Het is echter aan de gemeente Groningen om het belang van de Harenaren op een passende wijze in bovenstaande procedure te waarborgen.

Artikel 9

Bij elke herindeling ontvangen herindelende gemeenten op grond van de zogenoemde ‘herindelingsmaatstaf’ een bijdrage uit de algemene uitkering voor de met de herindeling samenhangende frictiekosten. De hoogte van deze uitkering wordt berekend aan de hand van een formule die is weergegeven in bijlage 2 van het Besluit financiële verhouding 2001. Hierbij geldt de formule uit maatstaf 45 bij een reguliere samenvoeging en maatstaf 45a bij een zo genoemde ‘splitsing’. Omdat beide maatstaven veronderstellen dat het als gevolg van een herindeling het aantal gemeenten *vermindert*, zijn deze maatstaven helaas niet bruikbaar. Daarom is in dit artikel van het wetsvoorstel opgenomen dat Groningen (voor en na de herindeling) en Haren (na de herindeling) via het gemeentefonds een uitkering krijgen voor de met de herindeling samenhangende frictiekosten. Het is aan de minister van BZK om zorg te dragen voor een passende hoogte en passende verdeling van deze bijdrage. De uitkering zou kunnen worden verstrekt via de algemene uitkering (net zoals bij andere herindelingen gebeurt), maar zou ook kunnen worden verstrekt via een decentralisatie-uitkering. Voorwaarde is echter dat de uitkering – net als bij andere frictiekostenbijdragen – volledig vrij besteedbaar is.

Artikel 10

In dit artikel is geregeld dat de nieuwe gemeente Haren op de datum van herindeling dezelfde financiële positie heeft als de opgeven gemeente Haren net voor de herindeling op 1 januari 2019 had. Op 1 januari 2019 is de gemeente Haren met al haar bezittingen en schulden opgegaan in de gemeente Groningen. De gemeente Groningen heeft hiermee zowel de activa als de passiva van de gemeente Haren overgenomen. Met dit artikel wordt beoogd dat de gemeente Haren op de datum van herindeling tenminste over het bedrag beschikt dat gelijk is aan het vermogen dat Haren bij de herindeling van 2019 heeft ingebracht. Op deze wijze wordt de staat van de activa en passiva van de gemeente Haren hersteld. Het bedrag komt ten laste van de gemeente Groningen, omdat bij de herindeling van 2019 de gemeente Groningen over het vermogen van de opgeheven gemeente Haren kwam te beschikken.

Artikel 11

Artikel 52 van de Wet arhi bepaalt dat de grootste gemeente die in de nieuwe gemeente opgaat belast is met de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. Omdat bij de onderhavige herindeling de gemeente Groningen niet opgaat in een grotere gemeente, is in artikel 11 expliciet tot uitdrukking gebracht dat de op te heffen gemeente Groningen belast is met de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. Ook is in dit artikel tot uitdrukking gebracht dat de gemeente Groningen zowel de herindelingsverkiezingen van de nieuwe gemeente Groningen als de nieuwe gemeente Haren voorbereidt.

Artikel 12

In artikel 54 van de Wet arhi is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die bij een herindeling betrokken is een lijst van kiesgerechtigde personen zendt aan het college van de gemeente die de verkiezingen organiseert. Omdat bij deze herindeling de kiesgerechtigde personen zich binnen één gemeente bevinden (de op te heffen gemeente

Groningen) beschikt de gemeente Groningen zelf al over een lijst van kiesgerechtigde personen. Om deze reden is artikel 54 van de Wet arhi niet nodig en is dit artikel in artikel 12, eerste lid, buiten toepassing verklaard.

Kiesgerechtigd voor de te onderscheiden gemeenteraden zijn de kiesgerechtigden die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in het grondgebied van de nieuw op te richten gemeente Groningen, onderscheidenlijk de nieuw op te richten gemeente Haren. Dit is in het tweede en derde lid van artikel 12 geregeld.

Artikel 13

Indien onderhavig wetsvoorstel pas in 2024 in werking zou treden, dan volgt de datum van herindeling (1 januari 2027) op een jaar waarin de reguliere raadsverkiezingen worden gehouden. In een dergelijk geval zou Hoofdstuk VII, paragraaf 2 van de Wet arhi uitkomst kunnen bieden. Artikel 56b van de Wet arhi bepaalt namelijk dat de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in de herindelende gemeenten achterwege blijven en dat de zittingsduur van de raad wordt verlengd tot 1 januari volgend op het jaar waarin de raadsverkiezingen plaatsvinden. Op deze wijze vinden er enkel herindelingsverkiezingen plaats in november voorafgaand aan de datum van herindeling. Artikel 56c bepaalt vervolgens dat de leden van de raad van de nieuw gevormde gemeente aftreden bij de eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen. Deze artikelen zijn ingevolge artikel 56a van de Wet arhi echter alleen van toepassing als in de periode van 1 oktober tot en met 31 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden een voorstel van wet tot wijziging van de gemeentelijke indeling is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Aangezien dat bij onderhavig wetsvoorstel niet het geval is, regelt artikel 13 dat artikel 56b en 56c alsnog van toepassing zijn indien de datum van herindeling volgt op een jaar waarin de reguliere raadsverkiezingen worden gehouden.

Artikel 14

Uit artikel 50 van de Wet arhi volgt dat als verrekening nodig is in verband met uit de herindeling voortvloeiende voorzieningen (bijvoorbeeld in verband met gemeenschappelijke regelingen of overgaande rechten en verplichtingen), deze verrekening door gedeputeerde staten wordt vastgesteld. Gelet op de rol van het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen in de herindelingsprocedure van Groningen, Haren en Ten Boer heeft de initiatiefnemer onvoldoende vertrouwen in de objectiviteit van gedeputeerde staten. Daarom is in artikel 14 bepaald dat een eventuele verrekening in afwijking van artikel 50, eerste lid, Wet arhi, bij koninklijk besluit geschiedt, de colleges van de gemeenten Groningen en Haren gehoord. Het koninklijk besluit wordt vastgesteld op de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij deze verrekeningsprocedure stelt de initiatiefnemer zich voor dat de colleges van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren in eerste instantie trachten met een gezamenlijk verrekeningsvoorstel te komen. In dat geval zou in het koninklijk besluit dit voorstel kunnen worden overgenomen. Indien de colleges van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren niet tot overeenstemming komen, dan dient op basis van de verrekeningsvoorstellen van de colleges van de nieuwe gemeenten Groningen en Haren bij koninklijk besluit tot een billijke verrekening te worden gekomen.

Artikelen 15 en 16

Met deze artikelen worden de Wet veiligheidsregio's en de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II op de herindeling aangepast.

Van Houwelingen