

Vergaderjaar 2022–2023

36 052

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2022

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	1
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen	5
2.1 Verhouding met Wet Arhi	7
2.2 Voorbereiding herindeling	8
3. Voorgeschiedenis	9
4. Geschonden democratische rechtsorde	9
5. Lering trekken	10

I. Algemeen

Met veel interesse en belangstelling heeft de initiatiefnemer kennis genomen van alle vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. De initiatiefnemer dankt de fracties voor de tijd die zij hebben genomen en de belangstelling die zij hebben getoond om dit wetsvoorstel te bestuderen en vragen te stellen. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Wanneer meerdere fracties dezelfde vraag hebben gesteld wordt deze in één keer beantwoord. In deze gevallen is bij de oorspronkelijke vraag een verwijzing opgenomen naar de paragraaf waarin het antwoord is opgenomen.

De initiatiefnemer is optimistisch over het feit de fractie van BBB het belang van zorgvuldige en duurzame wetgeving erkent en eveneens de overtuiging heeft geuit dat de kloof tussen burger en overheid moet worden verkleind.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet van initiatiefnemer houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren. Allereerst merken zij op dat de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer op 1 januari 2019 heeft plaatsgevonden. Dat is ongeveer vier jaar geleden. Aan die samenvoeging is veel voorbereiding vooraf gegaan en is de ambtelijke organisatie opnieuw ingericht. Het gedeeltelijk terugdraaien van de samenvoeging achten zij ingrijpend. De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer waarom hij een wetsvoorstel indient om de eerdere samenvoeging gedeeltelijk ongedaan te maken. Het wetsvoorstel komt deze leden niet zorgvuldig voor.

Voor de initiatiefnemer is de annexatie van Haren door Groningen, zoals toegelicht in de MvT, juist onzorgvuldig verlopen, zowel democratisch als procedureel. Democratisch omdat zowel de Harense gemeenteraad – de gemeenteraad staan aan het hoofd van de gemeente – als de bevolking van Haren (in een referendum) zich tegen deze herindeling heeft uitgesproken. Procedureel heeft men allerlei steken laten vallen waarvan een aantal genoemd zijn in de MvT, zo heeft de provincie eerder gemaakte afspraken geschonden, was het RvS advies op punten onvolledig, heeft de Minister haar taak in het waarborgen van de «checks and balances» onvoldoende opgepakt met als uiteindelijk gevolg dat de Tweede Kamer niet volledig en juist is geïnformeerd. Dit wetsvoorstel geeft de Tweede Kamer de kans dit democratisch én procedureel onrecht ongedaan te maken. Verwijzend naar de bij het wetsvoorstel behorende memorie van toelichting, benadrukt initiatiefnemer dat publieke instellingen in het algemeen zoals gemeenten de afgelopen decennia veel te ver zijn opgeschaald. Dit komt noch de efficiëntie noch de democratie ten goede, maar ook bureaucratisering en sociale ongelijkheid nemen toe na opschaling van gemeenten. Initiatiefnemer kan het essay¹ waarin hij deze zaken nader toelicht en onderbouwt van harte aanbevelen aan de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie herinneren zich dat de herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer de gemoederen in beroering heeft gebracht. De tegenstand in Haren was verreweg het grootst. Zij hebben dan ook de nodige kritische vragen gesteld in het schriftelijk verslag en tijdens de plenaire behandeling van dat wetsvoorstel. Zij zijn zich ervan bewust dat er onder de inwoners van Haren ook nu nog onvrede is over ontwikkelingen zoals een verhoging van de afvalstoffenheffing en onroerendezaakbelasting. Zij zijn er evenwel niet van overtuigd, dat het antwoord op de gesignaleerde onvrede het instellen van een nieuwe gemeente moet zijn. Deze leden zijn de mening toegedaan dat het voorliggende wetsvoorstel in strijd is met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, gelet op de korte periode tussen de herindeling en de nu voorgestelde ontvlechting, en de gevolgen hiervan.

Wat de initiatiefnemer betreft is echter de herindeling *zelf* in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving geweest en die herindeling is daarom democratisch ongewenst, onterecht en procedureel onrechtmatig verlopen. Was de herindelingswet waardoor Haren en Ten Boer opgingen in Groningen namelijk *wel* zorgvuldig en duurzaam geweest, dan zou een herstelwet zoals de onderhavige niet noodzakelijk zijn geweest. De ontstane ongewenste situatie moet daarom vanzelfsprekend zo snel mogelijk hersteld worden. Sterker nog, hoe langer de

¹ P. van Houwelingen, *Microfobie. De cult van het kolossale*, Amsterdam: Renaissance Instituut. 2020.

situatie ongewijzigd wordt gelaten, hoe moeilijker het zal zijn, naar verwachting, om de herindeling weer ongedaan te maken.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer inzichtelijk te maken dat de nieuwe gemeente Haren in staat zou zijn de wettelijke taken uit te voeren en adequate dienstverlening te bieden aan de inwoners, en dat in verband hiermee de voorgestelde ontvlechting een aantoonbare verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie.

Wat de initiatiefnemer betreft kan een beroep op «duurzame wetgeving» geen reden zijn voor het niet herstellen van de gedwongen annexatie van de voormalige gemeente Haren waarvoor geen draagvlak en democratische legitimiteit was, zowel bij de gemeenteraad als bij de bevolking. Ook aan het herstellen van procedurele onregelmatigheden kan wat de initiatiefnemer betreft niet worden voorbijgegaan met een beroep op «duurzame wetgeving». Onrecht behoort immers zo snel mogelijk ongedaan te worden gemaakt. De voormalige gemeente Haren was, zoals toegelicht in de MvT, bovendien prima in staat haar eigen zaken te regelen, er is geen reden om aan te nemen dat deze situatie na het herstel van deze gemeente anders zal zijn. De initiatiefnemer verwijst daarbij naar onderzoek verricht door professor Allers van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden² van de Universiteit van Groningen, waaruit blijkt dat de financiële positie van Haren door uitvoering van haar eigen ombuigingspakket zodanig kon worden verbeterd dat Haren financieel gezond bleef. Daarnaast is momenteel juist het probleem dat de belangen van alle inwoners niet adequaat behartigd worden, nu Haren tegen de zin van een meerderheid van haar inwoners is opgegaan in de gemeente Groningen, waardoor de gemeentelijke lasten vanaf 1 januari 2019 sterk zijn gestegen. Het is opmerkelijk dat de CDA-fractie deze bewijslast oplegt aan de initiatiefnemer maar het niet vereiste van de regering op het moment dat Haren werd geannexeerd: terwijl onderzoek juist heeft aangetoond dat schaalvergroting geen aantoonbare verbetering betekent voor inwoners.

Zij vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op de vorming van het voor de dienstverlening essentiële ambtelijk apparaat en de praktische problemen die dat met zich zal meebrengen. Deelt de initiatiefnemer de mening dat er gemeenschappelijke regelingen getroffen zullen moeten worden om de taakuitoefening en dienstverlening ten volle tot stand te brengen? Hoe beoordelen de omringende gemeenten de totstandkoming van een nieuwe gemeente Haren?

Initiatiefnemer benadrukt dat het aan de nieuwe gemeente Haren is om in de nieuwe situatie te beoordelen in hoeverre gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk zijn en met welke gemeenten samenwerking zou kunnen worden opgezocht. De lokale democratie zal hierin leidend zijn. Hoe omringende gemeenten de totstandkoming van een nieuwe gemeente Haren ervaren, is onduidelijk maar voor de hand ligt dat ook deze gemeenten een herstel van de geschonden democratische rechtsorde zullen begrijpen. De opvattingen van de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en regio's van de gemeente Groningen en Ten Boer zijn irrelevant. Het democratische (en ook procedurele) onrecht dat inwoners van de voormalige gemeente Haren is aangedaan met de vernietiging van hun (voormalige) gemeente, *nota bene* tegen de zin van de inwoners van de voormalige gemeente Haren in moet immers met gepaste spoed ongedaan gemaakt worden, dat is het doel van dit wetsvoorstel. Consultatie van de inwoners van de gemeenten Groningen

² https://www.coelo.nl/images/rapporten/Financiële_positie_Haren_geen_reden_voor_herindeling.pdf.

en Ten Boer is dus overbodig en zelfs ongewenst. Het herstel van de (voormalige) gemeente Haren en het ongedaan maken van de annexatie behoort onafhankelijk te zijn van het oordeel van de omringende gemeenten.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel van het lid Van Houwelingen met betrekking tot de splitsing van de gemeenten Haren en Groningen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden zijn kritisch op de vele gemeentelijke herindelingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Deze schaalvergroting leidt in het algemeen niet tot betere dienstverlening en lijkt veelal gedwongen vanuit omstandigheden, in plaats van dat de herindeling de wens van de inwoners volgt. Zij hebben daarom al vaker bepleit dat er referenda moeten worden gehouden indien een gemeentelijke herindeling wordt voorgesteld. Zij vragen de indiener of hij van mening is dat nu er een nieuwe situatie is ontstaan waarbij Haren en Groningen zijn samengevoegd, een referendum gehouden zou moeten worden om de splitsing voor te leggen aan de inwoners? Het is immers anders ook een herindeling die van bovenop wordt opgelegd.

Een begrijpelijke vraag, maar wat de initiatiefnemer betreft behoort de annexatie van de voormalige gemeente Haren zo snel mogelijk ongedaan te worden gemaakt en de *status quo ante* te worden hersteld. Het betrof immers een gedwongen herindeling, tegen de wil van de gemeenteraad én een meerderheid van de bevolking van de voormalige gemeente Haren. Een herindeling waar procedureel ook van alles is misgelopen. Dit wetsvoorstel beoogt slechts dit onrecht te herstellen en is in onze ogen daarom niet te vergelijken met een van bovenaf opgelegde herindeling. Het staat de inwoners van de nieuwe gemeente Haren vervolgens uiteraard altijd vrij om in de toekomst alsnog te besluiten met bijvoorbeeld de gemeente Groningen samen te gaan. Initiatiefnemer is overigens verheugd dat de leden van de SP-fractie eveneens kritisch zijn over de almaar voortschrijdende schaalvergroting en veel belang hechten aan directe democratie. Het is namelijk zo dat de Harenaren zich al met een ruime meerderheid in een referendum hebben uitgesproken tegen de herindeling, die vervolgens tegen de zin van de inwoners van de gemeente Haren en de gemeenteraad, toch is doorgedrukt. De democratische legitimiteit ontbrak volledig voor het opheffen van de gemeente Haren en er is toentertijd dus geen enkele rekening gehouden met «de gevoelens van de betrokken inwoners». Sterker nog, de uitgesproken wens van de Harenaren werd bruut aan de kant geschoven.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het positief dat de initiatiefnemer recht wil doen aan de onvrede over de wijze waarop in het verleden tot de opheffing van de gemeente Haren is besloten. Zij vinden bovendien dat naast fusie ook splitsing in voorkomende gevallen serieus dient te worden overwogen. Zij plaatsen vraagtekens bij het voorstel om zonder grondig voorbereidingsproces op voorhand te besluiten tot het herstel van de oude gemeente Haren.

De initiatiefnemer is verheugd dat de SGP ook inziet dat een bestuurlijke herindelingsbeweging in slechts in één richting, namelijk schaalvergroting, niet wenselijk is. Nu het onderhavige wetsvoorstel juist voorziet in een grondig voorbereidingsproces inhoudende dat de datum van herindeling wordt gesteld op 1 januari van het derde jaar volgend op de dag waarop deze wet in werking is getreden, verschaft het wetsvoorstel aan betrokkenen voldoende tijd om de herindeling grondig voor te bereiden. Van het allergrootste belang is dat recht wordt gedaan aan de wens van de inwoners van Haren.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het voorstel van wet van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren. De Raad van State geeft aan dat het wetsvoorstel in strijd is met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, gezien de korte periode tussen de herindeling, en de nu voorgestelde ontvlechting en de gevolgen hiervan. Dit lid snapt dit advies maar wenst er ook tegenin te brengen dat de samenvoeging ook in strijd was met de uitgangspunten van zorgvuldige en duurzame wetgeving, en dat dit dus geen reden mag zijn voor het herstel van een in het verleden gemaakte fout. Zij merkt op dat plattelandsgemeenten niet gedwongen mogen worden om uit financiële overwegingen te fuseren met een stad tot een supergemeente. De kloof tussen burger en overheid moet worden verkleind en een «supergemeente» staat te ver af van de bevolking.

De initiatiefnemer is verheugd te vernemen dat ook het lid van de BBB-fractie oog heeft voor de schaduwzijde van de alsmear toenemende schaalvergroting en dankt de BBB-fractie voor haar inbreng. De samenvoeging was in strijd met de uitgangspunten van zorgvuldig en goed bestuur, dus een beroep hierop kan natuurlijk geen reden zijn om een in het verleden gemaakte fout niet te herstellen.

2. Hoofdpijnen

Met de voorgestelde splitsing wordt, zou je zo kunnen zeggen, de omgekeerde weg van de procedure bewandeld, zoals vastgelegd in de Wet Arhi. Zo moet er een uitwerkingsontwerp en een uitwerkingsplan worden opgesteld en vastgesteld, nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden. De vraag is wat er valt uit te werken, als de wetgever al een beslissing heeft genomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Zoals betoogd is volgens de initiatiefnemer met het opheffen van de voormalige gemeente Haren een ondemocratisch en procedureel illegitiem fout besluit genomen dat hersteld moet worden door het enige orgaan dat dit kan doen: de Tweede Kamer.

Hoe ziet de bestuurskracht van de nieuwe gemeente Haren er uit en in hoeverre kan deze nieuwe gemeente de taken aan? Is de bestuurskracht voldoende? Of zullen er samenwerkingsverbanden nodig zijn, gelet op de andere herindelingen die nog niet zo lang geleden in de provincie Groningen hebben plaatsgevonden? Deze leden vragen de initiatiefnemer onderbouwd op de hier gestelde vragen in te gaan.

De voormalige gemeente Haren was, zoals toegelicht in de MvT, prima in staat haar eigen zaken te regelen, er is geen reden om aan te nemen dat deze situatie na het herstel van deze gemeente anders zal zijn. De bestuurskracht is dus voldoende. Dit wetsvoorstel beoogt slechts een (democratisch) onrechtvaardig en (procedureel) illegitiem besluit ongedaan te maken door de *status quo ante* te herstellen en de voormalige gemeente Haren weer in leven te roepen. Het staat de inwoners van de nieuwe gemeente Haren vervolgens uiteraard altijd vrij om in de toekomst te besluiten eventuele samenwerkingsverbanden aan te gaan. Wat de initiatiefnemer betreft spannen de leden van de VVD-fractie dus het paard achter de wagen. Op geen enkele wijze is namelijk aannemelijk gemaakt dat de voormalige gemeente Haren zijn taken niet kon en in de toekomst niet kan uitvoeren. De voormalige gemeente Haren was financieel gezond en de inwoners waren tevreden. Bovendien ontbrak het democratisch mandaat voor de herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer aangezien de meerderheid van de inwoners van de gemeente Haren in een referendum in 2014 massaal en

overtuigend tegen de herindeling heeft gestemd. Volgens de inwoners van Haren en het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Universiteit Groningen³ is de (voormalige) gemeente Haren dus wel degelijk in staat die taken uit te voeren en wat in het belang is van de (voormalige) gemeente Haren wordt uiteindelijk vastgesteld door de inwoners van die gemeente en de gemeenteraad die de inwoners vertegenwoordigt en aan het hoofd staat van die gemeente. Er was dus aantoonbaar geen enkele reden en ook geen enkel draagvlak voor het opheffen van de gemeente Haren. Dit is en was algemeen bekend en is door de initiatiefnemer bovendien reeds uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, zodat dit wat de initiatiefnemer betreft alhier niet verder hoeft te worden aange-toond of in kaart te worden gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast waarom dit wetsvoorstel niet ter consultatie heeft voorgelegd. Heeft de initiatiefnemer erover contact gehad met de provincie Groningen, de gemeente Groningen, omliggende gemeenten, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de inwoners van de voormalige gemeente Haren? Zo nee, waarom niet? De initiatiefnemer stelt dat de inwoners zich in een referendum hebben uitgesproken, maar dat was vóór de samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. Er is inmiddels een nieuwe situatie ontstaan. Zij vragen de initiatiefnemer op de vragen in te gaan.

Dit wetsvoorstel beoogt immers slechts een (democratisch) onrechtvaardig en (procedureel) illegitiem besluit ongedaan te maken. De gemeente en provincie Groningen zijn enerzijds deels verantwoordelijk voor dit onrechtvaardige en illegitieme besluit en profiteren er anderzijds, naar het lijkt, bovendien ook van. Daarom is het dus niet alleen onnodig maar zelfs ongewenst hierover met de gemeente en provincie Groningen in consultatie te gaan. Zoals reeds eerder in deze nota is toegelicht, zijn de opvattingen van de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en regio's van de gemeente Groningen en Ten Boer dus irrelevant. Het democratische (en ook procedurele) onrecht dat inwoners van de voormalige gemeente Haren is aangedaan met de vernietiging van hun (voormalige) gemeente tegen de zin van de inwoners van de voormalige gemeente Haren moet immers ongedaan gemaakt worden. Dat is het doel van dit wetsvoorstel. Consultatie van de inwoners van de gemeenten Groningen en Ten Boer is dus overbodig en zelfs ongewenst. De inwoners van de voormalige gemeente Haren zijn niet geconsulteerd over het voorstel. Ze hebben zich namelijk al met een ruime meerderheid in een referendum uitgesproken tegen de herindeling, die vervolgens tegen de zin van de inwoners van de gemeente Haren en de gemeenteraad, toch is doorgedrukt. De democratische legitimiteit ontbrak dus voor het opheffen van de gemeente Haren, toen is geen enkele rekening gehouden met «de gevoelens van de betrokken inwoners» en dat was, ook voor de leden van de VVD-fractie, blijkbaar geen probleem.

De leden van de SGP-fractie vragen welke lessen de initiatiefnemer voor de situatie van Haren denkt te kunnen trekken uit het door hem genoemde voorbeeld van de splitsing van de gemeente Ermelo. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de procedure die destijds gekozen is, bijvoorbeeld als het gaat om het borgen van inbreng van inwoners van de in te stellen gemeente? Is de splitsing van de gemeente Ermelo geëvalueerd en wat kan daaruit geleerd worden?

³ https://www.coelo.nl/images/rapporten/Financiële_positie_Haren_geen_reden_voor_herindeling.pdf.

De splitsing van de gemeente Ermelo is interessant en relevant omdat het in ons land zeer zelden voorkomt dat een gemeente gesplitst wordt. De situatie is enerzijds goed vergelijkbaar omdat de inwoners van Ermelo in 1972, net zoals de inwoners van Haren, graag zelfstandig wilden blijven. Anderzijds is aan deze splitsing niet zoals bij dit wetsvoorstel een gedwongen herindeling van de gemeente Ermelo voorafgegaan. Waar de inwoners van de gemeente Ermelo vooraf aan de splitsing aangaven graag zelfstandig te willen worden, hebben de inwoners van de gemeente Haren, vooraf aan de gedwongen herindeling, al te kennen gegeven niet met de gemeente Groningen te willen samengaan. De initiatiefnemer is niet bekend met een evaluatie van de splitsing van de gemeente Ermelo, maar nu deze splitsing reeds 50 jaar geleden heeft plaatsgevonden, zonder dat een roep om samenvoeging is vernomen, lijkt het aannemelijk dat men de splitsing niet betreurt.

2.1 Verhouding met Wet Arhi

De leden van de SGP-fractie constateren dat het splitsen van gemeenten een vrijwel onontgonnen gebied is, waardoor het een moeilijke opgave is om naar analogie van de regels inzake fusie te zoeken naar een passende benadering. Bij die zoektocht staat volgens deze leden in ieder geval centraal dat op basis van een degelijke, actuele analyse een nieuwe oplossing gezocht wordt. Zij constateren echter dat de initiatiefnemer zonder actuele inhoudelijke analyse kiest voor de meest eenvoudige oplossing, namelijk om de gemeente Haren opnieuw in te stellen. Volgens deze leden wekt het voorstel daardoor de indruk dat de tijd zou hebben stilgestaan en dat de draad simpelweg kan worden opgepakt waar deze door de herindeling is verbroken. Het zal de initiatiefnemer echter onder meer niet ontgaan zijn dat de bestuurlijke uitdagingen de afgelopen jaren zijn toegenomen, bijvoorbeeld als het gaat om het bieden van jeugdhulp. Bovendien geeft de toelichting rekenschap van het feit dat al voor de herindeling intensief is verkend of fusie met andere gemeenten uitkomst kon bieden, specifiek met de gemeente Tynaarlo. Hoe heeft de initiatiefnemer zich ervan vergewist dat een nieuwe gemeente Haren na jaren onderdeel te zijn geweest van de gemeente Groningen weer net als voorheen zelfstandig en toekomstbestendig zal kunnen functioneren? Waarom kiest de initiatiefnemer er niet voor om te bepalen dat op basis van een actuele analyse een nieuwe koers voor de inwoners van Haren wordt ingeslagen, mogelijk samen met andere gemeenten? Hoe beoordeelt hij het probleem dat de wettelijke keuze voor een zelfstandig Haren in de weg kan staan aan herindelingsopties die mogelijk door de bevolking van Haren meer te prefereren zijn?

Begrijpelijke vragen, maar wat de initiatiefnemer betreft behoort de annexatie van de voormalige gemeente Haren eerst zo snel mogelijk ongedaan te worden gemaakt en de *status quo ante* te worden hersteld. Het betrof immers een gedwongen herindeling, tegen de wil van de gemeenteraad én een meerderheid van de bevolking van de voormalige gemeente Haren. Een herindeling waar procedureel ook van alles is misgelopen. Dit wetsvoorstel beoogt slechts dit onrecht ongedaan te maken door de status quo ante te herstellen. De indiener van het wetsvoorstel acht zich daarbij zeker niet gemachtigd verder te gaan dan het herstellen van de status quo ante. Een nieuwe koers voor de inwoners van de gemeente Haren, mogelijk in samenwerking met andere gemeenten, is vanzelfsprekend iets waarover alleen de inwoners van de gemeente Haren een besluit kunnen en mogen nemen. En met dit wetsvoorstel krijgen de inwoners van de gemeente Haren weer deze vrijheid terug om samen hun toekomst als «gemeente» vorm te geven.

Zij lezen dat de initiatiefnemer democratische invloed inzake het besluit om de gemeente Haren opnieuw in te stellen overbodig vindt, aangezien een meerderheid van de bevolking tegen de herindeling was. Zij vragen of de initiatiefnemer wil toelichten waarom de mening van de bevolking over de herindeling onverkort gelijkgesteld kan worden met de instemming met een voorstel tot heroprichting van de gemeente, in ogenschouw nemende het tijdsverloop sinds het houden van het referendum. Is het niet aannemelijk dat inwoners in de huidige situatie van mening kunnen zijn veranderd, positief of negatief? Is bovendien de stelling vol te houden dat de initiatiefnemer de procedure van de Wet Arhi in omgekeerde volgorde zo goed mogelijk heeft gevolgd, nu juist de standpuntbepaling van alle betrokkenen ten aanzien van de wenselijkheid van het voorstel ontbreekt?

Initiatiefnemer verwijst naar eerdere beantwoording van vragen in deze nota en benadrukt dat recht doen aan de wens van de inwoners van Haren de grootste prioriteit heeft, waarbij tevens wordt aangemerkt dat deze inwoners zelf zullen bepalen in hoeverre zij naderhand samenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten zouden willen aangaan. Opmerkelijk is dat de SGP alternatieven voor splitsing (zoals samenwerking met andere gemeenten) wenst te laten onderzoeken, terwijl dit juist voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeenten Groningen en Haren onvoldoende is onderzocht dan wel zonder voldoende motivering terzijde is geschoven.

Wat de initiatiefnemer betreft moet eerst de ondemocratisch en procedureel illegitieme annexatie van de voormalige gemeente Haren door Groningen ongedaan worden gemaakt. Pas als de *status quo ante* is hersteld kan de Harense bevolking op een zorgvuldige en ongedwongen manier besluiten hoe de eigen toekomst als gemeente vorm te geven. De indiener wil daarbij graag opmerken dat overigens niets erop wijst dat de inwoners van de voormalige gemeente Haren van gedachten zijn veranderd met betrekking tot de annexatie, integendeel er is binnen de voormalige gemeente Haren veel onvrede over de gevolgen van de herindeling. Zo kopte het Dagblad van het Noorden vorig jaar: *«Twee jaar na de herindeling is de gemeente Haren er op vrijwel alle punten op achteruit gegaan. Is Haren definitief de pineut?»* Wat de initiatiefnemer betreft is het antwoord hierop dus «Nee».⁴

2.2 Voorbereiding herindeling

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de initiatiefnemer ervan heeft afgezien om de inbreng van de inwoners van de in te stellen gemeente Haren in de voorbereiding van de herindeling meer wettelijke waarborgen te omgeven. Deze leden constateren dat de initiatiefnemer als suggestie meegeeft dat de gemeente Groningen bijvoorbeeld een bestuurscommissie kan instellen met een gelijk aandeel Harenaren, maar hij laat de keuze aan de gemeente Groningen. Welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?

Aangezien de voormalige gemeente Haren niet meer bestaat zal de gemeente Groningen (onvermijdelijk) het voortouw moeten nemen in het voorbereiden van het uitvoeren van de splitsing. De indiener geeft in de MvT slechts een aantal suggesties om het belang van de inwoners van de voormalige gemeente Haren in deze fase zo goed mogelijk te borgen. Vanzelfsprekend is de indiener graag bereid eventuele nadere suggesties van de SGP-fractie voor het extra waarborgen van het belang van de Harenaren in het wetsvoorstel of de MvT te verwerken.

⁴ <https://dvh.nl/meningen/Opinie/Haren-definitief-de-pineut-26613893.html>.

3. Voorgeschiedenis

De leden van de SGP-fractie vragen wat in de ogen van de initiatiefnemer de belangrijkste onregelmatigheden zijn geweest in het bestuurlijke proces dat tot de gedwongen herindeling heeft geleid. Deze leden wijzen erop dat het Burgercomité Haren onder meer aandacht vraagt voor het besluit van provinciale staten van 1 september 2015 dat het college niet eigenstandig gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat. Hoe waardeert hij een dergelijke handelwijze in het licht van de gebruikelijke procedure inzake herindelingen en in hoeverre is dit te rechtvaardigen? Is hij bekend met andere situaties waarin vergelijkbare keuzes zijn gemaakt?

Zoals in de vierde paragraaf van de memorie van toelichting staat te lezen heeft men zeer veel steken laten vallen voorafgaand aan de bestuurlijke herindeling van Haren. Zo was er geen draagvlak voor de herindeling onder de Harenaren en is hier vervolgens niets mee gedaan. Deze onvrede onder de bevolking is meermaals duidelijk naar voren gebracht, maar de samenvoeging is top-down stug doorgezet. Een ander voorbeeld is het door de SGP-fractie genoemde besluit van de provinciale staten van 1 september 2015 om niet eigenstandig gebruikt te maken van de bevoegdheid een herindelingsvoorstel genoemd (wat toch is gebeurd). Het niet nakomen van deze afspraak is naar het oordeel van de initiatiefnemer op zijn minst een ernstige vorm van onbehoorlijk bestuur en niet te rechtvaardigen.

4. Geschonden democratische rechtsorde

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemer om een toelichting op de kwalificatie «geschonden democratische rechtsorde». Deze leden constateren dat de opsomming van problemen ongelijksoortig van aard is. Zo is het probleem dat burgers zich te weinig serieus genomen voelen van andere aard dan de stelling dat procedures niet zijn doorlopen. Zij constateren dat ook bij andere herindelingen met enige regelmaat sprake is van onvrede bij bepaalde groepen burgers, maar dat in die gevallen niet meteen de legitimiteit van de besluitvorming in het geding is. Welke specifieke factoren maken de situatie van de gemeente Haren zodanig onderscheidend dat sprake is van een schending van de democratische rechtsorde?

De initiatiefnemer sluit zeker niet uit dat er ook bij andere (gedwongen) herindelingen in het verleden sprake is geweest van een schending van de democratische rechtsorde. De gedwongen herindeling van de gemeente Haren is bijzonder in zoverre dat niet alleen de lokale democratie van bovenaf (door de provinciale staten in eerste instantie en later door het Rijk) twee keer (bruut) is genegeerd – namelijk het besluit van de gemeenteraad niet tot herindeling te willen overgaan én de uitslag van het referendum waarin de inwoners zich ook uitspraken tegen een herindeling met de gemeente Haren – maar dat er ook, zoals uitvoerig gedocumenteerd door het Burgercomité Haren, procesmatig allerlei onregelmatigheden hebben plaatsgevonden. Dit samen maakt dat er, voor de initiatiefnemer althans, sprake is van een «geschonden democratische rechtsorde», die een herstel van de oorspronkelijke situatie noodzakelijk maakt.

5. Lering trekken

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemer aanleiding en mogelijkheden ziet om in het juridische proces van herindeling extra stappen of mogelijkheden in te bouwen om situaties als die van de voormalige gemeente Haren te voorkomen. Biedt het proces van voorbereiding en besluitvorming voor gemeenten die tegen hun wil in een herindeling worden betrokken bijvoorbeeld voldoende mogelijkheden om bezwaar te maken tegen schending van procedurenormen? Is dit volgens de initiatiefnemer primair een politieke aangelegenheid of zouden meer juridische mogelijkheden moeten bestaan?

Dit is een zeer terechte vraag. Extra juridische waarborgen voor een integer herindelingsproces, zeker bij een gedwongen herindeling waar de initiatiefnemer uit principe overigens tegen is, zouden te overwegen zijn. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een verplicht bindend referendum onder de betrokken inwoners en/of een beroepsmogelijkheid bij de rechter tegen een gedwongen herindelingsbesluit van het Rijk. Overigens vereist het «Europees Handvest voor Lokale Autonomie» dit, maar Nederland heeft precies op deze bepaling een uitzondering bedongen. Maar wat de initiatiefnemer betreft is het waarborgen van de integriteit het herindelingsproces primair een politieke aangelegenheid. In het geval van de gemeente Haren heeft de politiek hier, naar het oordeel van de initiatiefnemer, gefaald. Het Rijk, maar ook de Tweede Kamer had een veel actievere rol moeten spelen, naar het oordeel van de initiatiefnemer. Dit wetsvoorstel maakt dat alsnog mogelijk.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt echter niet tot wijziging van de wet Arhi en daarom voert een verdere bespreking van dit onderwerp op deze plek te ver. Dit laat onverlet dat de SGP-fractie dit onderwerp in enige vorm zou kunnen agenderen, op welk moment initiatiefnemer zijn visie nader zal toelichten.

Van Houwelingen