

Vergaderjaar 2017–2018

34 805

Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer tot de nieuwe gemeente Groningen. Deze gemeente zal circa 230.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van bijna 200 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Groningen, voorzien van positieve zienswijzen van de gemeenten Groningen en Ten Boer.¹ Het draagvlak voor deze herindeling is in de gemeente Haren weliswaar beperkt, maar de regering acht het van belang dat wordt gekomen tot een duurzame oplossing voor de regio, opdat de gemeenten in deze regio zich kunnen richten op hun taken in plaats van voortdurende discussies over de bestuurlijke toekomst. Het toekomstperspectief van Haren is zodanig onzeker dat een zelfstandig voortbestaan van deze gemeente risicovol is. Een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer is voor Haren op korte termijn de enige optie tot herindeling.

In hoofdstuk 2 worden de voorgeschiedenis en de totstandkoming van het herindelingsadvies behandeld. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en het aanvullend beleidskader. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 4 aan de orde. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota (met de binnengekomen zienswijzen) niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

2.1.1. Groningen

De laatste herindeling die de huidige gemeente Groningen vormde, stamt uit 1969, waarbij de toenmalige gemeenten Hoogkerk, Noorddijk en Groningen met elkaar werden samengevoegd. Per 1 januari 2017 is bij grenscorrectie het grondgebied van Meerstad en het buitengebied van Harkstede en Lageland van de gemeente Slochteren overgegaan naar de gemeente Groningen.² Deze grenscorrectie vloeide voort uit het advies *Grenzeloos Gunnen* van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen van 28 februari 2013. Sinds 1 januari 2007 voert de gemeente Groningen het merendeel van de ambtelijke taken van de gemeente Ten Boer uit. Het college van de gemeente Groningen gaf eind 2014 te kennen meerwaarde te zien in een gemeente die wordt gevormd door de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, maar wilde eerst de uitkomsten van de oriëntatie van Haren en Ten Boer op hun bestuurlijke toekomst afwachten.

2.1.2. Ten Boer

De gemeente Ten Boer bestaat sinds 1798 en bestaat uit een verzameling van kernen met elk een eigen karakter. In 2004 constateerde de gemeente dat de samenwerking met buurgemeenten gefragmenteerd en niet effectief was. Deze samenwerking was aangegaan om, met behoud van de eigen identiteit, de bestuurskracht te versterken en kwetsbaarheden te verminderen. In 2007 koos Ten Boer voor intensieve samenwerking met de gemeente Groningen, waarbij Groningen het overgrote deel van de ambtelijke taakuitvoering van Ten Boer voor haar rekening nam. Deze bijzondere vorm van intergemeentelijke samenwerking heeft ervoor gezorgd dat Ten Boer nog een tijd de eigen bestuurlijke autonomie heeft kunnen behouden.

In zijn standpuntbepaling over het advies *Grenzeloos Gunnen* (zie § 2.1.1) besloot de raad van Ten Boer een besluit over een eventuele herindeling op te schorten tot er zicht was op een reële oplossing voor de financiële problematiek van de gemeente, om te voorkomen dat Groningen met de financiële problemen belast zou worden. In de voorbereiding op de begroting van 2014 constateerde de gemeente een substantieel tekort dat niet zonder meer gedicht kon worden. Vervolgens keurde de provincie de begroting af en stelde zij de gemeente onder preventief financieel toezicht. Hierop heeft het gemeentebestuur een verzoek gedaan om een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Daartoe moest de gemeente niet alleen fors bezuinigen maar ook de lokale lasten verhogen. In oktober 2015 was de financiële situatie van de gemeente Ten Boer zo verbeterd dat het mogelijk was om verder te spreken over de mogelijke scenario's voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De raad heeft zich daarbij in meerderheid uitgesproken voor een herindeling met de gemeente Groningen. Overwegingen die hieraan ten grondslag lagen, waren onder meer de constatering dat de financiële speelruimte van de gemeente te beperkt was voor een bestuurskrachtige zelfstandige toekomst en de constatering dat de schaal van de gemeente (ca. 7.400 inwoners) een te grote kwetsbaarheid van het lokale bestuur met zich meebracht.

² Provinciaal blad 2339, 22 april 2016.

Op 16 december 2015 kozen de raden van Groningen en Ten Boer voor een samengaan van deze twee gemeenten, waarbij een voorkeur werd uitgesproken voor een herindeling volgens de variant van de lichte samenvoeging.

2.1.3. Haren

De gemeente Haren bestaat sinds 1811 en ligt tussen de gemeente Groningen en de provincie Drenthe. De gemeente bestaat uit de dorpen Haren, Glimmen, Onnen en Noordlaren. In de afgelopen jaren heeft de gemeente zich georiënteerd op haar bestuurlijke toekomst. In diverse rapporten werden vraagtekens gezet bij het toekomstperspectief voor Haren als zelfstandige gemeente. Zo concludeerde adviesbureau BMC in 2008 dat de bestuurkracht van Haren op langere termijn mede afhankelijk was van resultaten van samenwerking met buurgemeenten en van de bereidheid van de inwoners om financieel bij te dragen aan handhaving van het hoge voorzieningenniveau in de gemeente. Ook bestuurders van Haren vertelden de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen (zie § 2.1.1) dat de gemeente zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin onvoldoende in staat was de bestaande taken adequaat uit te voeren. De gemeente Haren was ten tijde van de visitatie druk doende om debat over haar toekomst te organiseren.

Binnen de gemeente Haren organiseerde een groep inwoners zich onder de naam *Burgerinitiatief Uitstel Haren* (later *Actiecomité Haren*). Hun inzet was dat de raad een eventueel besluit tot herindeling uit zou stellen tot na de raadsverkiezingen van 2014. Aan het verzoek van het burgerinitiatief werd niet voldaan en op 25 november 2013 nam de raad van Haren een voorlopig principebesluit voor een herindeling met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Dit voorlopig besluit werd in maart 2014, gelijktijdig met de raadsverkiezingen, in een burgerraadpleging aan de inwoners van Haren voorgelegd. Men kon zich uitspreken voor of tegen het voorlopige besluit. Met een opkomst van 73,5% van de kiesgerechtigden vulde 74,5% in het oneens te zijn met het voorlopige besluit.

Na de raadsverkiezingen van 2014 besloot het college van Haren tot een nieuw besluitvormingstraject over de bestuurlijke toekomst van de gemeente (*Bestuurlijke Toekomst Haren*). Op basis van de uitkomsten besloot de raad op 12 januari 2015 onder meer om het voorlopig besluit tot herindeling met de gemeente Groningen in te trekken en in plaats daarvan de mogelijkheid van een herindeling met de naastgelegen Drentse gemeente Tynaarlo te verkennen. In het najaar van 2015 gaf Tynaarlo echter aan hier niet voor open te staan, waarop de raad van Haren in december 2015 besloot vast te willen houden aan de zelfstandigheid van de gemeente. Vervolgens kwamen gedeputeerde staten en het college van Haren gezamenlijk overeen een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de onderbouwing van de zelfstandigheid van de gemeente Haren, gebaseerd op de criteria die provinciale staten hiervoor hanteren (draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen, duurzaamheid, en de drie provinciespecifieke criteria «nodaliteit»³, schaalniveau en inhoudelijk samenhangende gebiedsopgaven en -kansen). Conclusie van het rapport (*Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*) was dat voortzetting van de zelfstandigheid veel maatschappelijke en financiële risico's kent en dat de alternatieven voor herindeling een beperkt perspectief bieden («Nee, tenzij»). Het college en de raad besloten op korte termijn nader onderzoek te verrichten naar mogelijke oplossingsrichtingen.

³ «Nodaliteit» ziet op de oriëntatie van inwoners op voorzieningen of stedelijke kernen en de nog levende cultuurhistorische verbanden in het gebied.

Voor gedeputeerde staten waren de conclusies uit het rapport aanleiding om het college van Haren te adviseren om in overleg te treden met de gemeenten Groningen en Ten Boer, mede omdat de gemeente Tynaarlo de mogelijkheid van verdergaande samenwerking of herindeling met Haren inmiddels had afgewezen en de gemeente Hoogezand-Sappemeer had gekozen voor herindeling met de gemeenten Menterwolde en Slochteren (Midden-Groningen). Omdat de gemeenten Groningen en Ten Boer van plan waren na het zomerreces van 2016 onomkeerbare stappen te zetten gericht op een herindeling per 1 januari 2019, adviseerden gedeputeerde staten Haren om in overleg te treden over de mogelijkheden om bij dit traject aan te sluiten.

2.1.4. Aanloop naar de provinciale herindelingsprocedure

De gemeente Haren gaf geen gehoor aan het advies van gedeputeerde staten om met de gemeenten Groningen en Ten Boer in overleg te treden. Dit was voor gedeputeerde staten aanleiding om overleg te starten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) («open overleg»). Doel van dit open overleg was om te verkennen of in het belang van de inwoners van de gemeenten gekomen kon worden tot een duurzame en bestuurskrachtige oplossing in regionaal perspectief. Deze gezamenlijke verkenning resulteerde in het rapport *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*. De betrokken gemeenten en de provincie spraken af dat eerst op gemeentelijk niveau besluitvorming plaats zou vinden over de verkenning en dat gedeputeerde staten vervolgens vóór 1 juli 2016 een standpunt zouden bepalen over het vervolg.

Op 7 april 2016 besloot de raad van Haren tot de zogeheten *Aanpak Beterr Haren*.⁴ In zes deelprojecten werd onderzocht op welke wijze de hoofdconclusie van het externe onderzoek naar de zelfstandigheid van Haren «nee, tenzij» viel om te buigen tot «ja, mits». De *Aanpak Beterr Haren*, gericht op het behoud van zelfstandigheid, was één van de sporen van het tweesporenbeleid van de gemeente Haren. Het andere spoor was het open overleg met de provincie Groningen en de gemeenten Groningen en Ten Boer, waarin de mogelijkheid van een herindeling werd verkend.

Gedeputeerde staten verzochten het externe onderzoeksbureau dat ook de eerste verkenning naar de zelfstandigheid van Haren had uitgevoerd (B&A) om te beoordelen of de *Aanpak Beterr Haren* kon leiden tot herziening van de eerdere hoofdconclusie «nee, tenzij». Het onderzoeksbureau concludeerde dat bepaalde voorstellen een positief effect zouden hebben op de bestuurskracht, maar dat de verbeterplannen als geheel onvoldoende vertrouwen gaven in een duurzaam zelfstandig voortbestaan van de gemeente Haren.

Op 15 juni 2016 besloot de raad van Haren om het eerdere besluit tot voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente te handhaven. De raad oordeelde dat de geconstateerde knelpunten weggenomen konden worden met de maatregelen uit de *Aanpak Beterr Haren*. De raden van Groningen en Ten Boer onderschreven op 22 juni 2016 de analyse en conclusies in de *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer* en gaven aan te willen participeren in een herindelingstraject waar ook de gemeente Haren deel van zou uitmaken.

⁴ De afkorting *Beterr* staat voor «Bestuurskrachtig, Evenwichtig, Toekomstbestendig, Extern georiënteerd, Robuust en Regionaal».

Gedeputeerde staten concludeerden op basis van het onderzoek naar de *Aanpak Beterr Haren* dat de benodigde middelen, tijd en samenhang ontbraken om de maatregelen succesvol uit te voeren. Gedeputeerde staten achtten dit te risicovol en niet in het belang van de inwoners van Haren. Op 28 juni 2016 besloten gedeputeerde staten definitief om te komen tot een herindelingsontwerp over de samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. Dit besluit is dezelfde dag aan het college van Haren en twee dagen later aan de raad van Haren toegelicht.

Op 21 juli 2016 verzocht de gemeente Haren de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om schorsing en vernietiging te bevorderen van de besluiten van gedeputeerde staten tot het starten van een herindelingsprocedure en het vaststellen van het herindelingsontwerp, mede vanwege vermeende strijd met het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit verzoek is afgewezen, omdat de provinciale besluiten geen strijd opleverden met het recht of het algemeen belang. De Minister beoordeelt de overeenstemming met het Beleidskader gemeentelijke herindeling pas na de vaststelling van een herindelingsadvies (zie hoofdstuk 3).

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Bij een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het doorlopen van een zorgvuldig proces om tot een herindelingsadvies te komen. Dit proces heeft in overeenstemming met de Wet arhi in twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase was de totstandkoming van het herindelingsontwerp in de periode van het open overleg (§ 2.2.1). De tweede fase betrof het verzamelen en beoordelen van reacties op het herindelingsontwerp (§ 2.2.2).

2.2.1. Open overleg

Uitgangspunt voor gedeputeerde staten was dat het open overleg samen met de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vorm moest krijgen. Hiertoe is intensief samengewerkt met de colleges van de drie gemeenten. Deze samenwerking bestond uit bestuurlijke overleggen waarin de inhoud van het herindelingsontwerp werd besproken. Ook inwoners en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij dit proces, onder meer via inloopbijeenkomsten in de drie gemeenten op 30 en 31 augustus 2016. Aanwezigen kregen tijdens deze bijeenkomsten de gelegenheid om hun opvattingen en suggesties voor het herindelingsontwerp mee te geven.

Zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst, heeft het gemeentebestuur van Haren in de fase van het open overleg een tweesporenaanpak gevolgd, waarbij het eerste spoor was gericht op het verkennen van de mogelijkheden tot behoud van zelfstandigheid en het tweede op medewerking aan de totstandkoming van het herindelingsontwerp. In het herindelingsontwerp is daarom op verzoek van Haren een paragraaf opgenomen waarin de voorkeur van de gemeente tot behoud van zelfstandigheid naar voren wordt gebracht. In de paragraaf wordt daarnaast gemotiveerd waarom Haren desondanks heeft meegewerkt aan het herindelingsontwerp: indien toch wordt besloten tot een herindeling is het ook voor Haren van belang dat er een goede basis ligt voor de nieuwe gemeente. De medewerking heeft geduurd tot en met het opstellen van het herindelingsontwerp.

Mede naar aanleiding van een rapport van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de Stichting Burgercomité Haren, waarin werd geconcludeerd dat Haren haar zwakke financiële positie met voldoende politieke wil zelf zou kunnen oplossen, besloot de raad van Haren op 5 september 2016 niet langer mee te werken aan de herindelingsprocedure.⁵ Tevens vroeg de raad het college om gedeputeerde staten te verzoeken de procedure te beëindigen. Het genoemde rapport en het verzoek van Haren waren voor de provincie onvoldoende om de twijfels over de kwetsbare positie van Haren weg te nemen. In een extra statenvergadering van 7 september 2016 stemden provinciale staten in met de door gedeputeerde staten genomen stappen in het herindelingsproces, waarna gedeputeerde staten op 13 september 2016 het herindelingsontwerp vaststelden.

Omdat het besluit van het college van Haren om verdere medewerking te staken ertoe kon leiden dat de belangen van de inwoners en het personeel van de gemeente niet langer voldoende behartigd zouden worden, verzochten gedeputeerde staten Marga Kool om in de rol van «verbindingspersoon» te bevorderen dat deze belangen zouden worden ingebracht in het herindelingsproces. Met medewerking van mevrouw Kool zijn een bestuursovereenkomst over de uitgangspunten voor de herindeling en een convenant over de positie van het personeel van de betrokken gemeenten tot stand gekomen (zie verder hoofdstuk 3).

2.2.2. Terinzagelegging herindelingsontwerp

Na vaststelling is het herindelingsontwerp gezonden aan de raden van Groningen, Haren en Ten Boer met het verzoek om voor 13 december 2016 een zienswijze te geven. De colleges van burgemeester en wethouders hebben het herindelingsontwerp van 21 september tot en met 16 november 2016 voor de inwoners en overige belangstellenden ter inzage gelegd. Daarnaast is het herindelingsontwerp gestuurd naar verschillende publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de Nationaal Coördinator Groningen, de overige gemeenten in de provincie Groningen en de Drentse gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noorderveld en Tynaarlo. Tot slot is het ontwerp ter kennisneming gezonden aan gedeputeerde staten van de provincie Drenthe en aan het dagelijks bestuur van de Vereniging van Groninger Gemeenten.

Tot en met 16 december 2016 zijn bij de provincie ruim elfhonderd reacties en zienswijzen binnengekomen. Hiervan zijn 91 afkomstig uit de gemeente Groningen, 950 uit de gemeente Haren en 7 uit de gemeente Ten Boer. 68 reacties zijn afkomstig van inwoners en maatschappelijke organisaties uit andere gemeenten en provincies en 11 van een bestuurlijke organisatie. In totaal is 39,3% van de ontvangen reacties positief over de herindeling, 59,9% negatief en 0,7% neutraal. De zienswijzen zijn, inclusief de reactie van gedeputeerde staten, opgenomen in de reactienota bij het herindelingsadvies. In § 3.1 wordt nader ingegaan op de inhoud van de zienswijzen en hoe deze zijn verwerkt in het herindelingsadvies.

Na verwerking van de zienswijzen hebben provinciale staten op 1 februari 2017 het herindelingsadvies vastgesteld met een stemverhouding van 30 voor en 9 tegen.

⁵ Prof. dr. M.A. Allers, *Financiële positie Haren: reden voor herindeling?*, COELO 2016.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).⁶ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid (§ 3.1–3.5). Omdat in het herindelingsadvies wordt uitgegaan van een herindeling met toepassing van de variant van de lichte samenvoeging is tevens getoetst aan de aanvullende criteria voor toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging (§ 3.6).

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Uit de besluitvorming in de fase van het open overleg blijkt dat de voorgestelde herindeling breed bestuurlijk draagvlak heeft bij de raden van Groningen (36 voor, 1 tegen) en Ten Boer (unaniem voor). De raden van beide gemeenten hebben reeds op 22 juni 2016 onderschreven dat een gemeente bestaande uit het gebied van Groningen, Haren en Ten Boer een krachtige bestuurlijke eenheid oplevert. De gemeenten hebben deze opvattingen tevens uitgedrukt in hun zienswijze op het herindelingsontwerp. In een gelijklopende, door beide raden unaniem onderschreven zienswijze hebben de raden uiteengezet grote voordelen te zien in de beoogde herindeling, waarbij de betrokkenheid van Haren de nieuwe gemeente volgens deze raden nog veelzijdiger en sterker zal maken.

De raad van Haren heeft zich daarentegen op 15 juni 2016 uitgesproken voor voortzetting van Haren als zelfstandige gemeente (10 stemmen voor, 7 tegen). Ook in de zienswijze op het herindelingsontwerp van 28 november 2016 spreekt de raad zich uit voor het behoud van zelfstandigheid. Daarnaast hebben raadsfracties van zowel de oppositie als de coalitie eigen zienswijzen ingediend, waarbij de zienswijze van de fracties uit de oppositie positief en die van de coalitiefracties negatief over de herindeling is.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Na het verschijnen van het advies *Grenzeloos Gunnen* (zie § 2.1.1) hebben de gemeenten Haren en Ten Boer op verschillende wijzen en momenten hun inwoners en maatschappelijke organisaties geïnformeerd en geraadpleegd over de oriëntatie van de gemeenten op hun bestuurlijke toekomst. Het gemeentebestuur van Groningen heeft na het verschijnen van het advies eerst de besluitvorming in de omliggende gemeenten afgewacht. In deze fase heeft de gemeente nog geen gerichte activiteiten ondernomen om het maatschappelijk draagvlak voor een eventuele herindeling vast te stellen.

Vanaf het moment dat de contouren van de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer zichtbaar werden, is een uitgebreid traject van informatievoorziening en inspraak gestart. Op 13 juli 2016 heeft de provincie in samenwerking met de drie gemeenten een informatieavond gehouden in het provinciehuis te Groningen. Deze bijeenkomst was met

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

name gericht op informatieverstrekking over het provinciale initiatief tot herindeling en de te volgen procedure. Deze bijeenkomst werd bezocht door 90 belangstellenden, waarvan ruim driekwart afkomstig uit de gemeente Haren. Eind augustus 2016 zijn er inloopmarkten georganiseerd in Groningen, Haren en Ten Boer waarin de aanwezigen in de gelegenheid werden gesteld om aandachtspunten, wensen en zorgen in te brengen over het concept-herindelingsontwerp en om in gesprek te gaan met bestuurders van de gemeenten en provincie. De bijeenkomst in Groningen werd door acht inwoners bezocht, in Ten Boer waren er dertig bezoekers en in Haren waren er ongeveer 325 belangstellenden.

Bij de vaststelling van het herindelingsontwerp op 13 september 2016 is een website gelanceerd met een toelichting op het herindelingsproces, nieuws en relevante documenten.⁷ Begin oktober 2016 is (maatschappelijke) organisaties uit de drie gemeenten de mogelijkheid geboden om in gesprek te gaan over de herindeling en wat daarbij voor de organisaties belangrijk is. De bijeenkomst, georganiseerd door de provincie, werd bezocht door veertien personen, afkomstig van twaalf organisaties. Tijdens de zienswijzenperiode hebben Groningen en Ten Boer bijeenkomsten georganiseerd over het herindelingsontwerp. De bijeenkomst in Groningen werd door twee personen bezocht. In Ten Boer werd de bijeenkomst gecombineerd met de actualisatie van de zes dorpsvisies.⁸ Naar deze bijeenkomst kwamen 43 geïnteresseerden.

Omdat het college van Haren geen medewerking meer verleende aan de herindelingsprocedure (zie § 2.2) heeft de provincie op 27 oktober een bijeenkomst voor de inwoners van Haren georganiseerd. Om zoveel mogelijk bewoners in de gelegenheid te stellen een bijeenkomst bij te wonen zijn in Haren drie deelbijeenkomsten gehouden op verschillende tijdstippen. In totaal hebben 150 belangstellenden de deelbijeenkomsten bijgewoond, van wie er twintig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om mondeling een zienswijze in te dienen.

Alle bijeenkomsten zijn onder de aandacht gebracht in onder meer een gezamenlijke advertentie in het Dagblad van het Noorden, een persbericht en via de website en sociale media. Voor de bijeenkomsten in Haren is daarnaast een advertentie geplaatst in het huis-aan-huisblad en hebben de inwoners een uitnodigingsbrief ontvangen. Ook is op 18 september 2016 onder alle inwoners van de gemeenten een herindelingskrant verspreid.

Het herindelingsontwerp is door de drie betrokken colleges van 21 september tot en met 16 november 2016 ter inzage gelegd. Er waren verschillende mogelijkheden om een zienswijze in te dienen, waaronder via een online formulier, per brief en mondeling tijdens de bijeenkomsten in de drie gemeenten. In totaal zijn er 1.100 zienswijzen ontvangen van inwoners en 21 van (maatschappelijke) organisaties. Van deze zienswijzen zijn er 950 afkomstig uit Haren, 91 uit Groningen en 7 uit Ten Boer. 68 zienswijzen waren afkomstig van inwoners en organisaties uit andere gemeenten. De zienswijzen uit Haren zijn voornamelijk negatief (64,5%) en die uit Groningen en Ten Boer vooral positief (67,0% resp. 57,1%). Van de 68 zienswijzen uit andere gemeenten was 58,8% positief.

Uit de opkomstcijfers en de inbreng tijdens de bijeenkomsten komt naar voren dat de herindeling in de gemeente Groningen het minst leeft onder de inwoners. Voor de inwoners van Ten Boer en Haren ligt dit anders en dit vertaalt zich naar de opkomstcijfers en de vragen en opmerkingen. Uit

⁷ Zie www.herindelinggthb.nl.

⁸ Zie www.tenboer.nl/leefbaarheid.

de bijeenkomsten kan geconcludeerd worden dat de inwoners van Ten Boer positiever gestemd zijn over de herindeling dan de inwoners van Haren. Dit valt deels te verklaren uit het feit dat de gemeente Ten Boer al jaren nauw samenwerkt met de gemeente Groningen.

De hoeveelheid en de inhoud van de ontvangen zienswijzen toont een grote betrokkenheid bij het voorstel. Het betreft hier een provinciaal initiatief en dit komt terug in een belangrijk deel van de reacties, zowel tijdens de bijeenkomsten als in de zienswijzen, met name afkomstig van inwoners uit Haren. Deze inwoners uiten kritiek op het feit dat de provincie het initiatief heeft genomen en plaatsen vraagtekens bij de rechtmatigheid, behoorlijkheid en zorgvuldigheid van de besluitvorming.

Behalve zienswijzen over de gevolgde procedure zijn er ook zienswijzen ingediend waarin de aandacht uitgaat naar thema's en aandachtspunten bij de vorming van de nieuwe gemeente, zoals de nabijheid van het bestuur, de dienst- en zorgverlening, de voorzieningen en de ruimtelijke ordening. Deze punten hebben een plaats gekregen in de bestuursovereenkomst tussen Groningen en Ten Boer, waarbij verbindingpersoon Marga Kool de belangen van Haren vertegenwoordigde (zie § 2.2.1). Deze bestuursovereenkomst bevat inhoudelijke en procesmatige uitgangspunten voor de verdere voorbereiding van de herindeling en concrete maatregelen in reactie op de geuite zorgen. De provincie Groningen heeft de raad van Haren gevraagd goedkeuring te verlenen aan de bestuursovereenkomst. De raad achtte de bestuursovereenkomst echter niet verenigbaar met zijn voorkeur voor het behoud van de zelfstandigheid van Haren.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Omdat een herindeling invloed heeft op de regionale verhoudingen en op de aanpak van de opgaven die regionaal spelen, is naast bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak ook het regionaal draagvlak van belang. De beoogde herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer kan rekenen op een breed bestuurlijk regionaal draagvlak. Dit blijkt onder meer uit de overwegend positieve zienswijzen van buurgemeenten op het herindelingsontwerp. Alleen de gemeente Pekela heeft, vanwege het feit dat de herindeling niet van onderop komt, een kritische zienswijze gegeven. De overige gemeenten die gereageerd hebben, zijn van oordeel dat de herindeling past in de regionale context en dat de beoogde gemeente weliswaar een belangrijke centrumfunctie zal hebben, maar tegelijkertijd een samenstel van stedelijk en landelijk gebied zal zijn, waardoor meer dan alleen de grote stad zal worden vertegenwoordigd.

3.2. Interne samenhang / dorps- en kernenbeleid

Het is van betekenis dat een nieuwe gemeente een interne samenhang kent die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen. De verschillende karakteristieken en kenmerken van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer vullen elkaar goed aan. De stedelijke en landelijke gebieden zijn complementair en kunnen elkaar versterken. Zo werken veel inwoners uit de gemeenten Haren en Ten Boer in de gemeente Groningen en maken inwoners van de drie gemeenten over en weer gebruik van elkaars culturele en recreatieve voorzieningen.

De leefbaarheid binnen een gemeente is niet enkel een zaak voor het gemeentebestuur, maar ook voor de gemeenschappen in wijken, dorpen en kernen. De nieuwe gemeente kan voor haar dorps- en kernenbeleid putten uit de bestaande ervaringen in Haren en Ten Boer. Zo wordt de

basis van de leefbaarheidsvisie van Ten Boer gevormd door dorpsvisies, waarin met de negen dorpen is vastgelegd wat voor elk dorp belangrijk is en waar het dorp zich de komende jaren voor wil inzetten. In de dorpsvisies en de overkoepelende leefbaarheidsvisie van Ten Boer is vastgelegd welke materiële waarden en concrete doelen (ook) na de herindeling van belang worden geacht. Ook de *Aanpak Beter Haren* bevat volgens de provincie goede aanknopingspunten voor het beleid inzake burger- en overheidsnabijheid en het voorzieningenniveau.

Uit het herindelingsadvies komt de ambitie naar voren om de inwoners van de nieuwe gemeente te betrekken bij de vormgeving van hun leefomgeving. Voor het stimuleren van maatschappelijke initiatieven kan de bestaande aanpak van het (dorps)kernen- en participatiebeleid van Haren en Ten Boer als voorbeeld dienen. Met de introductie van nieuwe vormen van participatieve democratie die recht doen aan het diverse karakter van de verschillende gebieden, zoals een burgerbegroting of een coöperatieve wijkraad, kan bestuurlijke nabijheid op een andere wijze worden georganiseerd. Door het toepassen van deze nieuwe vormen van participatieve democratie in wijken en dorpen kunnen inwoners meer zeggenschap krijgen over hun directe leefomgeving.

3.3. Bestuurskracht

Een gemeente is bestuurskrachtig als zij zelfstandig en zonder (te) grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden haar wettelijke taken en maatschappelijke opgaven adequaat kan uitvoeren. De voorgestelde herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer leidt voor de inwoners van Haren en Ten Boer tot een grote toename van de bestuurskracht. Groningen vormt als provinciehoofdstad al een bestuurskrachtige gemeente met een belangrijke positie in de regio Noord-Nederland.

Met de voorgestelde herindeling ontstaat een financieel gezonde gemeente van ca. 230.000 inwoners met een kwalitatief hoogwaardige organisatie, die in staat is om haar taken en verantwoordelijkheden waar te maken. De gemeente zal als belangrijke motor voor de noordelijke economie en als centrum van allerlei sociaal-culturele voorzieningen haar rol voor de regio Groningen-Assen, de provincie Groningen en ook daarbuiten verder kunnen versterken.

De gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer werken op diverse terreinen al samen. Door de herindeling kan het aantal gemeenschappelijke regelingen verminderen en zal er geen afstemming in het cluster van de drie gemeenten meer nodig zijn in voorbereiding op het handelen in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

Het is van belang dat een herindeling past in de regionale verhoudingen en geen nadelige invloed heeft op het toekomstperspectief van omliggende gemeenten. De voorgestelde herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer past in het meerjarige proces van bestuurlijke schaalvergroting van gemeenten binnen de provincie Groningen zoals dat wordt gevoerd door de provincie samen met de Vereniging van Groninger Gemeenten. De samenwerking tussen de nieuw vormgegeven, grotere Groninger gemeenten zal zich meer kunnen richten op beleidsmatige en regionale strategische vraagstukken.

Voor de nieuwe gemeente Groningen geldt dat de stad Groningen een belangrijke centrumfunctie voor de provincie blijft vervullen, maar dat zij daarnaast meer dan voorheen een samenstel zal zijn van stedelijk en landelijk gebied, waardoor ze in de regionale samenwerking meer dan alleen de grote stad vertegenwoordigt. Dit perspectief past goed in, en draagt bij aan, evenwichtiger verhoudingen tussen de nieuwe, grotere gemeenten in de provincie Groningen.

3.5. Duurzaamheid

Met de voorgestelde herindeling ontstaat een vitale en toekomstbestendige gemeente die haar taken en ambities op lange termijn zelfstandig aankan. De duurzaamheid van de gemeente is ook in regionaal perspectief gewaarborgd. Met de vorming van de gemeente Midden-Groningen per 1 januari 2018, het samengaan van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, en de voorgenomen samenvoeging van Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn zijn volgens het provinciebestuur de voorgenomen opschalingen in dit deel van de provincie Groningen voltooid: de gemeenten zullen dan voor lange tijd toegerust zijn op hun huidige en toekomstige taken in regionaal perspectief.

De duurzaamheid van de te vormen gemeente is een belangrijke reden geweest om Haren bij de herindeling te betrekken (zie hoofdstuk 2). Voorkomen moet worden dat de te vormen gemeente binnen afzienbare termijn opnieuw bij een herindeling wordt betrokken en op die manier van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Indien de gemeente Haren zelfstandig zou voortbestaan, zouden de gemeenten in de regio geconfronteerd blijven worden met samenwerkings- en herindelingsvraagstukken. Om deze reden acht de regering het met de provincie van belang dat Haren deel uitmaakt van de te vormen gemeente.

3.6. Aanvullende criteria voor de herindelingsvariant lichte samenvoeging

Uit het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze blijkt dat de gemeenten Groningen en Ten Boer en de provincie een voorkeur hebben voor toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging. Bij een reguliere samenvoeging worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld. Bij een lichte samenvoeging wordt ten minste één betrokken gemeente niet opgeheven, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor die gemeente(n) achterwege blijven.

Voor de toepassing van deze herindelingsvariant gelden op grond van de aanvulling van 30 juni 2015 op het Beleidskader gemeentelijke herindeling aanvullende toepassingscriteria.⁹ Een van deze criteria is dat tussen de betrokken gemeenten overeenstemming bestaat over de toepassing van de variant. Omdat de gemeente Haren de medewerking aan het herindelingsproces heeft gestaakt, is het niet mogelijk gebleken om die overeenstemming te bereiken. Dit betekent dat er niet wordt voldaan aan het criterium van overeenstemming. Mede gelet op het belang van een zo breed mogelijk draagvlak voor de herindeling acht de regering het aangewezen de vastgestelde procedures en toetsingscriteria zo nauwkeurig mogelijk te volgen. In afwijking van het herindelingsadvies stelt de regering dan ook een reguliere samenvoeging voor.

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 28 750, nr. 62.

3.7. Conclusies toets beleidskader

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel in voldoende mate voldoet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De voorgestelde herindeling kan in de gemeenten Groningen en Ten Boer rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak en voldoende maatschappelijk draagvlak, terwijl het draagvlak in de gemeente Haren beperkt is. Zoals ook in het Beleidskader wordt benadrukt dient een herindeling bij voorkeur de steun van alle gemeenteraden te genieten, maar moet voorkomen worden dat één gemeente feitelijk een veto kan uitspreken over een herindeling die een positieve bijdrage levert aan de regionale bestuurskracht of de regionale bestuurlijke verhoudingen. In het onderhavige geval prevaleren de regionale context en de duurzaamheid van de herindeling. Het is onzeker of de recente stappen van de gemeente Haren om haar kwetsbare financiële positie te versterken voldoende zullen zijn. De regering acht het met de provincie van belang dat wordt gekomen tot een duurzame oplossing voor alle gemeenten in de regio, opdat zij zich weer kunnen richten op hun taken in plaats van voortdurende discussies over de bestuurlijke toekomst.

Met de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer wordt een robuuste en duurzame gemeente gevormd, die volgens de provincie uitstekend is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen. Ook zijn de randvoorwaarden aanwezig om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de gemeente verder te versterken als de eigenheid van de dorpskernen te waarborgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio. In de regio bestaat dan ook breed bestuurlijk draagvlak voor de herindeling.

4. Financiële aspecten

De gemeenten Groningen en Haren hebben een sluitende begroting. Groningen moest als gevolg van de economische crisis enkele miljoenen euro's afboeken in verband met grondexploitatie, maar de laatste paar jaar wordt met een sluitend meerjarenperspectief gewerkt. De raad heeft ook voor de periode 2016–2019 een aanvullend pakket aan bezuinigingsmaatregelen en dekkingsbronnen vastgesteld.

De financiële positie van de gemeente Haren is naar het oordeel van de provincie niet sterk. In haar streven om aan te tonen dat er geen financiële noodzaak is voor de herindeling heeft de gemeente een «ombuigingspakket» samengesteld, dat voorziet in verlaging van het voorzieningenniveau en verhoging van de gemeentelijke belastingen. Met deze combinatie beoogt de gemeente begrotingsoverschotten te realiseren, waarmee de reserves worden verstevigd en de schuldpositie verlaagd. De provincie blijft van oordeel dat het een kwetsbaar evenwicht is.

In verband met de problematiek rondom grondexploitatie valt de gemeente Ten Boer sinds het begrotingsjaar 2013 onder preventief begrotingstoezicht van de provincie. Vanwege structurele tekorten ontvangt Ten Boer sinds 2014 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Met de realisatie van bezuinigingen en inkomstenvergroting is de gemeente Ten Boer in staat om het vanaf 2018 zonder aanvullende uitkering te doen. De artikel 12-status zal ruim vóór de datum van herindeling beëindigd worden.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Groningen ongeveer € 600.000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in 2019 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van tweemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de kosten om de herindeling te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van € 11.067.502 verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Groningen. De huidige gemeente Groningen is als de naar inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezing (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de nieuwe gemeente Groningen zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien de herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

De voorgestelde naam van de nieuwe gemeente is Groningen. In het herindelingsadvies van de provincie en de zienswijzen van de gemeenten Groningen en Ten Boer is geen expliciete voorkeur voor een naam uitgesproken, omdat wordt uitgegaan van toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging. Daarbij zou de naam van de niet op te heffen gemeente Groningen gehandhaafd blijven. De gemeente Haren heeft geen voorkeur uitgesproken omdat zij haar medewerking aan het herindelingsproces heeft gestaakt. Indien een duidelijke naamskeuze ontbreekt, hanteert het kabinet het beleid dat in het wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuwe gemeente.¹⁰ Gelet op dit beleid en de impliciete voorkeur in het herindelingsadvies voor de naam Groningen, is deze naam in het wetsvoorstel opgenomen als naam van de nieuwe gemeente.

¹⁰ Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013, blz. 6.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

De herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk