

## ARTIKEL

# Rookgordijnrapporten

## Hoe een provinciaal bestuur rapporten gebruikte bij een omstreden herindeling

Jan R. Lunsing\*

### Verantwoording

Voorafgaand aan de samenvoeging van de gemeente Haren met Groningen en Ten Boer speelde zich een verhit en gepolariseerd debat af zowel tussen raadsleden van deze gemeente, als tussen vertegenwoordigers van Haren en die van de provincie en het Rijk. Ik speelde in dat debat een bescheiden rol als onderzoeker nadat ik de opdracht had in korte tijd een burgerparticipatietraject te organiseren en begeleiden, diverse hoofdstukken van een rapport te schrijven en de eindredactie voor het hele rapport te schrijven. Dit zou de naam krijgen *Aanpak Beterr Haren* of, in de volksmond, *Beter Haren*. Dit betekent dat sommigen mij als partijdig hebben gezien of nog zien en als tegenstander van de herindeling. Ik heb zowel als onderzoeker in 2016 en als schrijver in 2022 in de eerste plaats de waarheid willen dienen en die waarheid niet willen buigen voor de belangen van een van de partijen. Voorafgaand aan het verkrijgen van de opdracht vroegen de burgemeester en de gemeentesecretaris of ik eventuele onoverkomelijke financiële problemen zou opschrijven, indien deze zich zouden voordoen. Naar waarheid heb ik daarop bevestigend geantwoord, maar die problemen heb ik niet aangetroffen en dus niet opgeschreven. Als inwoner van Groningen heb ik financieel gezien een klein voordeel bij de herindeling (de gemeentelijke financiën zijn dan iets beter) en ik zou ook blij kunnen zijn dat de gemeente meer lobbykracht heeft verworven.

Als lid van de PvdA hoorde ik bij een partij die zowel in de stad, de provincie als in de gemeente Haren groot voorstander was van de samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer. Op zijn minst één lid van de PvdA-Haren beschouwde mij destijds als verrader. Na de herindeling hebben we elkaar weer de hand geschud.

Dit artikel is grotendeels eigen onderzoek waarvan het meeste is samengevat in *Het verzet van Haren* (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022). Bovendien is gebruik gemaakt van de geautoriseerde verslagen van enkele van de vele interviews die voor dit boek zijn afgenomen. Daarnaast is uiteraard gebruik gemaakt van de literatuurlijst.

\* Jan R. Lunsing is bestuurskundig onderzoeker en redacteur van Beleidsonderzoek Online.

Jan R. Lunsing

## Inleiding

Voorafgaand aan een herindeling wordt vaak opdracht gegeven om bestuurskrachtonderzoek te doen. De onderzoeken tonen volgens politici niet zelden aan dat een herindeling noodzakelijk is. Tegenstanders van de herindeling zijn het daar soms niet mee eens. Meer dan eens valt het verwijt dat de onderzoeksbureaus zich lenen om de gewenste conclusies te trekken.

Hier wordt het gebruik van rapporten bij de omstreden herindeling van Haren nader belicht. Het gaat hier om een herindeling op initiatief van de provincie (art. 8 Arhi-procedure). Hierbij zijn meer dan twintig rapporten opgesteld die direct of indirect te maken hebben met de herindeling. De meeste daarvan zijn in opdracht van de provincie Groningen uitgevoerd en andere zijn betaald door de provincie Groningen en één door de gemeente Haren. Er is zelfs een rapport opgesteld in opdracht van het Burgercomité tegen Herindeling. De (deels) door de provincie betaalde rapporten zijn allemaal gepresenteerd als onafhankelijk onderzoek, maar inwoners van Haren, verenigd in een Burgercomité, betwisten dat. Overigens geldt het omgekeerde voor de rapporten die uitsluitend door het Burgercomité of door de gemeente Haren waren betaald.

De doelstelling van het college van de provincie Groningen (2011-2015) was dat alle gemeenten heringedeeld zouden worden. Volgens het programma van het college van 2015-2019 zouden de herindelings uitsluitend van onderop plaatsvinden. Uiteindelijk zijn alle Groninger gemeenten gefuseerd, met uitzondering van Veendam, Stadskanaal en Pekela. De samenvoeging van Haren met Groningen en Ten Boer werd in strijd met het collegeprogramma toch opgelegd: deze herindeling vond dus niet van onderop plaats. De provincie gebruikte de opgestelde rapporten ter verdediging van deze koerswijziging. Met de rapporten zou zijn aangetoond dat de herindeling onvermijdelijk was en dat afwijking van de verkiezingsprogramma's en het collegeprogramma dus noodzakelijk was.

In dit artikel wordt de verhouding tussen onderzoek in opdracht en de politiek besproken in een casus waarin partijen politiek gezien diametraal tegenover elkaar stonden. In hoeverre waren de onderzoeken onafhankelijk en in hoeverre hebben de rapporten invloed gehad op het debat? Welke conclusies kunnen beleidsonderzoekers hieruit trekken?

## De casus

Op 5 november 2012 werd het tweede kabinet-Rutte beëdigd. Een van de in het regeerakkoord verstopte doelstellingen van dit kabinet was gemeentelijke schaalvergroting: herindelen. Dit werd verduidelijkt door minister Plasterk, die stelde dat gemeenten ten minste 100.000 inwoners dienden te hebben. Dit opmerkelijke

richtgetal<sup>1</sup> trok de minister na de ontstane commotie weer in, maar de druk op het fuseren van gemeenten was gezet.

In Groningen was ondertussen al aan een commissie-Jansen de opdracht gegeven een visie op te stellen voor de bestuurlijke toekomst van Groningen. De commissie presenteerde haar advies *Grenzeloos G(r)onnen* op 28 februari 2013. De provincie organiseerde een ‘overval’ op de bestuurders van de gemeenten door de presentatie te houden in Hanza Plaza. Eerst was er een bijeenkomst voor de colleges van de 24 Groningse gemeenten, daarna één voor raadsleden en ten slotte een persconferentie. Geen van de gemeentelijke bestuurders had het advies vooraf gelezen, zelfs, aldus de gedeputeerde, het college van Gedeputeerde Staten niet.

De commissie-Jansen concludeerde in haar rapport dat veel gemeenten in Groningen over onvoldoende bestuurskracht beschikten om de beleidsproblemen in de toekomst aan te kunnen. De commissie noemde daarbij de drie decentralisaties die hadden plaatsgevonden per 1 januari 2015. Die opgave zou voor kleine gemeenten niet te hanteren zijn. Verder vond de commissie dat de bestuurscultuur in Groningen beneden de maat was. Bestuurders gunden elkaar niets, waardoor ze de burger tekort zouden doen.

De door de commissie voorgestelde oplossing was opschaling. Hiermee zou de provincie een einde maken aan de langdurige discussie tussen gemeenten over fusies of samenwerking. In het rapport wordt overigens niet verklaard, waarom opschaling de enige oplossing zou zijn. Het bestaat uit twee delen: een beschrijving van problemen en een voorstel tot fusering van alle gemeenten van de provincie tot uiteindelijk zes gemeenten, dat door veel Groninger lokale bestuurders als radicaal werd ervaren.

Enkele burgemeesters reageerden op de dag van de presentatie van het rapport positief, onder wie die van Slochteren en Groningen. De meesten zeiden niets en wilden eerst met hun raden spreken, maar één burgemeester reageerde direct terughoudend. Dat was Rob Bats, de burgemeester van Haren. Hij was ongeveer een jaar daarvoor aangesteld met als opdracht van de raad om de zelfstandigheid van de gemeente te behouden (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022).

Soms verliep de herindeling vrij soepel, zoals bij de fusies die leidden tot de nieuwe gemeenten Midden-Groningen en Westerkwartier. Andere herindelingen hadden een meer moeizame aanloop en vier gemeenten zijn niet heringedeeld. Drie daarvan voldoen veruit het best aan het profiel van sociaaleconomisch zwakke gemeenten die hun burens niets gunnen, zoals de commissie-Jansen beschreef in haar advies. Dat deze gemeenten ondanks hun problemen nog steeds bestaan en dat de provincie ook niet langer aandringt op een fusie, toont eigenlijk aan dat opschaling

1 Het richtgetal was gebaseerd op het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-II *Bruggen slaan*, waarin stond: ‘Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief (...) gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen. (...) Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten.’

Jan R. Lunsing

van deze gemeenten niet noodzakelijk is en dat daarmee eigenlijk de herindelingen in de hele provincie niet noodzakelijk waren. Misschien nuttig, maar niet noodzakelijk.<sup>2</sup>

De herindeling Groningen-Haren-Ten Boer was het meest omstreden. Aanvankelijk was de gemeenteraad in Haren in meerderheid voor de herindeling, maar na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 ontstond een nieuwe meerderheid die een coalitie vormde die in ieder geval tegen een herindeling met de stad Groningen was.

In de periode 2008-2018 zijn er meer dan twintig rapporten opgesteld die direct of indirect een rol speelden in het debat. Een aantal ging over de hele provincie, maar andere rapporten beperkten zich tot de herindeling Groningen-Haren-Ten Boer (HGB). In het besluitvormende debat rond Haren speelden vijf rapporten de hoofdrol. Dit waren rapporten van BMC (2008), Berenschot (2014), B&A 1 (2016a), B&A 2 (2016b) en Deloitte (2016). Daarnaast waren er naast het rapport van de commissie-Jansen nog twee rapporten die een bescheiden rol speelden, voornamelijk doordat die een relatie hebben met deze vijf. Dat zijn *Beterr Haren* (Lunsing, 2016) en het rapport van COELO (Allers, 2016). In *Beterr Haren* werd een poging ondernomen het ‘nee, tenzij’ van het eerste B&A-rapport zodanig in te vullen dat de gemeente wel zelfstandig verder kon. Het tweede B&A-rapport of -toetsingsrapport was weer een evaluatie op *Beterr Haren*, en het COELO-rapport een reactie op het voortdurende benadrukken door de provincie dat de financiën van de gemeente Haren tekortschoten.

## Bestuurskracht en bestuurlijke toekomst

Voor de start van de herindelingsprocedure zijn de conclusies die de politiek uit de vijf rapporten trok, van groot belang. Die conclusie was, aldus gedeputeerde Brouns, dat de gemeente Haren geen duurzame toekomst had. De gemeentelijke financiën waren uitgehold, waardoor faillissement dreigde en de bestuurskracht zou onvoldoende sterk zijn. Wie iets weet van gemeentelijke financiën, weet dat gemeenten niet failliet kunnen gaan, dus de uitspraken die Brouns deed, waren overdreven. Maar hier is de vraag of de conclusies op zijn minst in mildere vorm inderdaad te trekken zijn uit de vijf rapporten. Maar voordat deze vijf rapporten worden besproken, bespreken we eerst de aanloop.

In 2008 had BMC (2008) in opdracht van de provincie en de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG) een provincie-breed bestuurskrachtonderzoek gedaan naar alle gemeenten in Groningen. Het deelrapport over Haren constateerde wel enkele problemen, maar beschreef verder een vrij gezonde gemeente. Haren scoort goed op bestuurskracht, beschikt over onbenutte belastingcapaciteit, heeft geen planologische ruimtebehoefte en beschikt over een goede interne samenhang. Er is voldoende

2 De rekenkamer Het Hogeland gaat hoogstwaarschijnlijk onderzoek doen naar het behalen van de voordelen van haar herindeling. Meerdere fracties, waaronder voormalige voorstanders van de herindeling, hebben ernstige twijfels of die voordelen zijn behaald.

de creativiteit om toekomstige opgaven efficiënt het hoofd te bieden. Hoogstens moet er voor een aantal gemeentelijke taken meer worden geïnvesteerd in regionale samenwerking. Kortom, in 2008 is de gemeente Haren volgens BMC een gezonde gemeente.

Zoals gezegd publiceert de provincie begin 2013 het rapport van de commissie-Jansen (2013). Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van de motie van Statenleden Staghouwer (ChristenUnie) en Benjamins (D66) van 28 september 2011, dat het college van Haren verzoekt 'om visie en beleid te ontwikkelen inzake de ideale gemeentelijke indeling over 3 à 5 jaar'. Ook hier waren de provincie en de VGG opdrachtgever. Het college neemt de motie zeer serieus. Er wordt een externe commissie ingericht onder leiding van de oud CdK uit Overijssel, Geert Jansen. Jansen was eerder ook directeur generaal lokaal bestuur bij Binnenlandse Zaken. De visitatiecommissie bezoekt alle gemeenten en organiseert voorlichtingsbijeenkomsten voor raadsleden. Na zeventien maanden ligt er een advies van bijna honderd pagina's voor de gevraagde visie: *Grenzeloos G(r)unnen*. Die visie wordt door het college van Gedeputeerde Staten ongewijzigd overgenomen. In dit rapport wordt een herindeling van alle gemeenten in de provincie als noodzakelijk voorgesteld en wordt eveneens aanbevolen om Haren samen te voegen met de gemeenten Groningen en Ten Boer.

Volgens de commissie-Jansen wordt door de bestuurders van de gemeente Haren 'naar voren gebracht dat de gemeente zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin onvoldoende in staat is de bestaande taken adequaat uit te voeren'. Maar dat is niet het hele verhaal. Dat het college het op dit punt niet met elkaar eens is, wordt niet vermeld. De gemeente Haren is ten tijde van het onderzoek bezig met een SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats)-analyse die tot doel heeft te onderzoeken hoe de gemeente zelfstandig kan blijven. In het rapport van de commissie-Jansen wordt alleen vermeld dat Haren bezig is met de SWOT-analyse. Verder blijkt de commissie-Jansen geen specifieke onderbouwing te hebben voor de noodzaak van de herindeling van Haren. Hoewel de commissie bekend is met het BMC-rapport van 2008, wordt daar in de tekst niet naar verwezen.

Na de presentatie van het rapport reageert de burgemeester van Haren, zoals gemeld, terughoudend. Echter, een week na de publicatie treedt de burgemeester af in verband met een totaal andere zaak. Burgemeester Bats wordt vervangen door de waarnemend burgemeester Vlietstra, die de raad binnen enkele maanden ervan overtuigt dat herindeling onontkoombaar is (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022).

## Conclusies van de vijf rapporten

Als eind 2014 Berenschot haar rapport aan haar opdrachtgever de provincie Groningen aanbiedt, zijn de conclusies daarin minder positief dan die van het BMC-rapport uit 2008. De gemeente Haren is volgens dit rapport van Berenschot weliswaar (financieel) gezond, maar de urgentie om de slechte schuldpositie op te

Jan R. Lunsing

lossen ontbreekt. Er is echter sprake van een hoog voorzieningenniveau en ruimte om de OZB te verhogen, zodat er mogelijkheden zijn voor bezuinigingen en verhoging van de inkomsten. Verder kunnen ambities naar beneden worden bijgesteld en is er vastgoed dat kan worden verkocht. Ook is er opnieuw veel samenwerking met andere gemeenten en kan deze worden uitgebreid. Haren werkt samen met alle omliggende gemeenten en hoewel de meeste samenwerking bestaat met haar noorderbuur Groningen (14), is dat niet bijster hoger dan die met bijvoorbeeld Hoogezand-Sappemeer en Slochteren (10) of gemeenten van het Westerkwartier (7 à 8). De minste samenwerking is gericht op Tynaarlo (5) en andere Drentse gemeenten (4). Hoewel de schuldsituatie nu minder goed is dan in 2008, concludeert ook het rapport van Berenschot dat de situatie niet onhoudbaar is.

Het verschil tussen het rapport van BMC en dat van Berenschot is verklaarbaar. Tussen 2008 en 2014 heeft de gemeente fors geïnvesteerd in de bouw van een nieuw gemeentehuis en grond aangekocht met als doel daar een nieuwe woonwijk te bouwen. In 2014 wordt verwacht dat als de woonwijk wordt gerealiseerd de schuldsituaties hier zullen verdwijnen. Later zal blijken dat dit inderdaad het geval is, maar dat staat midden in de bankencrisis in 2014 nog niet vast.<sup>3</sup> Ook verwacht de gemeente dat het in 2014 geld kan verdienen door grondverkoop in de buurt bij het gemeentehuis. In 2014 stond wel vast dat dit een veel te optimistisch scenario was. Daar stond tegenover dat de uitgaven en inkomsten op de lopende rekening in evenwicht waren en er ruimte was om de inkomsten te verhogen. Haren kon in 2014 zelf haar financiële problemen oplossen. De gemeente is nooit op grond van de financiële problemen onder preventief financieel toezicht van de provincie geplaatst.

Het derde rapport (B&A, 2016a) is formeel in opdracht van de provincie en de gemeente Haren uitgevoerd. Dit rapport schetst evenmin een gemeente in problemen. Er was aanvankelijk onenigheid over de vraagstelling. De gemeente Haren wilde dat het ging om de vraag *hoe* Haren zelfstandig kon blijven, terwijl de provincie voorstelde dat het om de vraag ging *of* Haren zelfstandig kon blijven. Haren is genoemd als opdrachtgever van het rapport, maar de provincie eiste dat het er zou komen en betaalde het rapport. Uiteindelijk bepaalde de provincie ook wat de vraagstelling zou worden (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022).

Het rapport concludeert nog steeds dat de gemeentelijke financiën zorgen baren, maar het levert op dit punt vergeleken met het Berenschot-rapport geen nieuwe inzichten. Nieuw is dat de capaciteit van de ambtelijke organisatie beperkt wordt genoemd, terwijl omliggende gemeenten aangeven weinig ruimte te zien voor in-

3 De gemeente Tynaarlo bouwde een vergelijkbare wijk aan de rand van Groningen. Zij bleef midden in de crisis huizen verkopen. Dit had in Haren hoogstwaarschijnlijk ook gekund, maar in Haren werd tot in de Hoge Raad geprocedeerd om de bouw te verhinderen. Na de verkiezingen van 2014 bleek dit met enkele gesprekken van een wethouder met omwonenden zonder verdere juridische strijd oplosbaar.

tensievere samenwerking.<sup>4</sup> Ook wordt gesteld dat de gemeente meer moet gaan sturen op de vraag welk type gemeente zij wil zijn.

Er zijn ook enkele punten die leiden tot vraagtekens bij het onderzoeksrapport. Zo worden de resultaten van een enquête foutief afgerond. De afrondingen vallen iets negatiever uit voor Haren, maar ook weer niet zo slecht dat de uitkomst van de enquête na afronding tot andere conclusies zou moeten leiden. Andere opmerkingen in het rapport versterken het vermoeden dat het rapport niet helemaal onafhankelijk is. Zo wordt het feit genoemd dat door de A7,<sup>5</sup> die Groningen met Assen verbindt, 'het gevaar bestaat dat omliggende gemeenten Haren als "hindermacht" percipiëren' (B&A, 2016a: 18). Hoe dit een reëel probleem zou kunnen zijn, wordt niet duidelijk gemaakt.<sup>6</sup> Deze opmerkelijke punten spelen overigens op geen enkel moment een rol in het politieke debat.

Uiteindelijk komt Haren naar voren als een gemeente die niet in staat is te voldoen aan de eisen die grotere gemeenten zichzelf stellen. Aan de andere kant wordt niet duidelijk gemaakt welke problemen Haren niet aankan. De drie decentralisaties worden vaak genoemd, maar blijken adequaat te zijn opgepakt. Het doemscenario van de commissie-Jansen is niet uitgekomen (Koster, 2016). Wel wordt aangegeven dat de gemeente in 2016 onvoldoende is voorbereid op de nieuwe Omgevingswet, maar die zal volgens de huidige stand van zaken pas per 1 januari 2024 in werking treden. Het rapport ademt vooral zorgen, maar toont niet aan dat de gemeente ergens tekortschiet.<sup>7</sup>

Het B&A-rapport gaat na publicatie een grote rol spelen in de herindelingsprocedure. Toch hebben de onderzoekers in het voorlaatste concept de hoofdvraag, of de gemeente zelfstandig kan blijven, niet beantwoord. Zij vinden dat zij hiervoor te weinig gegevens hebben. De provincie wil toch uitsluitel en eist dat het eindantwoord moet zijn dat Haren zelfstandig kan blijven (ja, mits) of juist niet (nee, tenzij). Hoewel dit synoniem aan elkaar kan zijn, wordt de keuze die de onderzoekers maken in het politieke debat, heel zwaar gewogen. De onderzoekers kiezen voor 'nee, tenzij'. In de rest van het politieke debat wordt dit antwoord gezien als een

- 4 Dit is gebaseerd op uitspraken van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer en Groningen. De provincie, die zich de kritiek op de bestuurscultuur zou kunnen aantrekken, heeft publiekelijk nooit aangegeven dat ze moeite heeft met deze uitspraken. De derde buurgemeente, Tynaarlo, heeft altijd aangegeven wel open te staan voor samenwerking. Overigens werken Haren en Groningen dan al op veel terreinen samen.
- 5 In het rapport staat A7, maar het moet zijn A28. De A7 loopt van Zaandam via de Afsluitdijk, Heerenveen, Groningen naar Nieuweschans aan de Duitse grens. De A28 begint bij Groningen en loopt via Assen naar Zwolle naar Utrecht.
- 6 Haren heeft voorafgaand aan de herindeling een rangeerterrein en een P+R op haar grondgebied toegestaan, beide om ruimteproblemen in de stad Groningen te verlichten. Er was geen praktische tegenwerking. Wel bedong Haren dat Groningen de kosten van een uitbreiding van de P+R zou betalen.
- 7 Veel bestuurskrachtmetingen gaan uit van wat een gemiddelde gemeente moet kunnen. Een alternatieve methode is het zoeken van een evenwicht tussen de taakzwaarte van een gemeente en de oplossingskracht van een gemeente (Van Kan et al., 2014; Herweijer et al., 2015). Deze methode is eerlijker voor kleinere gemeenten die geen bijzondere problemen binnen de grenzen hebben.

Jan R. Lunsing

antwoord dat gelijk staat aan ‘nee’ (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022). Als de meerderheid van de raad onvoldoende onder de indruk is van dit rapport en niet instemt met een samenvoeging met de stad Groningen, start de provincie de artikel 8 Arhi-procedure.<sup>8</sup>

Gedeputeerde Brouns concludeert mede op basis van dit B&A-rapport dat de bestuurskracht van de gemeente Haren tekortschiet en dat Haren failliet dreigt te gaan. Desondanks is Brouns bereid Haren drie maanden de tijd te geven om een plan op te stellen, waarmee het ‘tenzij’ zou kunnen worden ingevuld. Tegelijkertijd kan de provincie een rapport voorbereiden dat de voordelen van de fusie met Groningen en Ten Boer beschrijft. Dit wordt de Verkenning, of voluit *Verkenning Gemeentelijke Herindeling Groningen-Haren-Ten Boer* (Apotheker & Rohen, 2016).<sup>9</sup>

### **Beterr Haren, financiële stresstest en het toetsingsrapport**

De gemeente Haren slaagt erin om binnen drie maanden tijd een plan op te stellen waarin de ‘tenzij’ wordt ingevuld. Dit plan wordt in de volksmond *Beterr Haren* (Lunsing, 2016) genoemd. Ik krijg de opdracht om in drie maanden een burgerparticipatietraject te starten en af te ronden, op grond daarvan een aantal hoofdstukken te schrijven en de eindredactie te voeren over het geheel. Ambtenaren van Haren schrijven ook een aantal hoofdstukken. Tegelijk met *Beterr Haren* wordt de financiële stresstest van Deloitte openbaar. De redactie van *Beterr Haren* heeft op het laatste moment gebruik kunnen maken van de resultaten van de stresstest. Er is geen overleg tussen de opstellers van de Verkenning en die van *Beterr Haren*. Dit is opmerkelijk, omdat de provincie aangaf dat het tegelijk opstellen van deze rapporten de raad van Haren de kans zou geven de twee alternatieven af te wegen. Doordat er geen contact was, is de vergelijkbaarheid van de twee toekomstvisies klein. Aan de andere kant is het uitblijven van afstemmen ook begrijpelijk, gezien de tijdsdruk. Er was nagenoeg geen tijd voor afstemming.

De vergelijkbaarheid gaat mank doordat de Verkenning zich richt op de vijf criteria voor herindeling, terwijl *Beterr Haren* zich richt op het voortbestaan van de gemeente. Daardoor is er in de Verkenning geen aandacht voor de oplossingen van de problemen die in het rapport B&A 1 zijn gesignaleerd, terwijl dat in *Beterr Haren* de hoofdzaak is, terwijl *Beterr Haren* zich niet richt op de vijf criteria.

Voorafgaand aan de publicatie van het rapport word ik gebeld door de gemeente-secretaris van Haren met het verzoek de conclusie dat Haren haar onoverkomelijke

- 8 De artikel 8 Arhi-procedure geeft de provincie de bevoegdheid om zonder de instemming van een gemeente die niet meewerkt aan een herindeling, terwijl dit wel noodzakelijk is voor de gemeente zelf of voor een andere gemeente, een herindelingsvoorstel voor te bereiden en aan de minister van Binnenlandse Zaken te sturen.
- 9 Apotheker (D66) is burgemeester van Súdwest-Fryslân. Hij heeft zich regelmatig laten kennen als voorstander van opschaling. De provincie schakelt met enige regelmaat D66-coryfeeën in, in de hoop de grootste fractie in de raad van Haren, D66, mild te stemmen. Dit heeft geen effect. Zie ook Lunsing & Zetstra-van der Woude (2022).



financiële problemen de baas is te veranderen in de conclusie dat Haren hiertoe niet in staat is. Ik weiger dat, omdat ik dit punt zorgvuldig had onderzocht en twee deskundigen had geraadpleegd. Bovendien heeft de gemeentesecretaris geen ander argument dan dat het niet kan dat de gemeente in een brief iets anders schrijft (namelijk dat er wel een financieel probleem is) dan in het rapport komt te staan. Ik wijs erop dat de gemeente twee jaar in successie erin is geslaagd haar schuldpositie te verkleinen. In 2015 zou volgens het jaarverslag van dat jaar blijken dat de schuldpositie opnieuw kleiner was, maar hoewel de gemeentesecretaris dit al wist voorafgaand aan de publicatie van *Beterr Haren*, hield ze dit nog voor zich (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022: 126).

Ook de stresstest leidt niet tot de conclusie dat Haren failliet is. Wel concludeert Deloitte (2016) in lijn met eerdere conclusies dat de financiële spankracht van Haren beperkt is. Dit geldt in die crisisjaren voor heel veel gemeenten in Nederland.

Verder is bijzonder dat op de dag dat *Beterr Haren* openbaar wordt gemaakt, ook het *Toetsingsrapport* van B&A openbaar wordt. Het onderzoeksbureau heeft het rapport *Beterr Haren* via de provincie gekregen voordat het aan de raad is gepresenteerd. Hierdoor krijgt een deel van de raad van Haren de indruk dat ambtenaren van Haren meer voor de provincie werken dan voor de eigen gemeenteraad.

Het rapport stelt bij alle oplossingen uit *Beterr Haren* voor de problemen die in B&A 1 worden gesignaleerd, de vraag of de aanpak wel realiseerbaar is. Het rapport is binnen een week geschreven en dus kan onmogelijk worden verwacht dat er een grondige analyse is toegevoegd waaruit duidelijk zou worden wat mis is aan *Beterr Haren*. In eenvoudige bewoordingen is de conclusie van het *Toetsingsrapport* dat de opstellers van *Beterr Haren* de toekomst niet kunnen voorspellen. De *Verkenning* van Apotheker en anderen krijgt geen vergelijkbare toets, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat de doelstellingen die hierin staan, wel gehaald zullen worden. Dat is uiteraard de vraag. Er is geen enkele garantie dat de opstellers van de *Verkenning* de toekomst wel kunnen voorspellen.<sup>10</sup>

De provincie Groningen blijft na deze publicaties bij haar standpunt dat Haren failliet zal gaan, de belastingen enorm moeten stijgen om de financiële problemen op te vangen en dat de bestuurskracht van de gemeente onvoldoende is. Deze beweringen steunen andermaal niet op de nieuw gepubliceerde rapporten. Dat de financiën niet dramatisch zijn, blijkt een paar maanden later uit een COELO-rapport (2016), dat concludeert dat de financiële positie van Haren geen reden is voor een herindeling. Dit rapport heeft evenmin invloed op de standpunten van het college van Gedeputeerde Staten, dat verder gaat met de artikel 8 Arhi-procedure.<sup>11</sup>

10 Nu staat vast dat een aantal vergezichten van de *Verkenning* niet zijn gerealiseerd.

11 Tijdens een verdediging stelt de gedeputeerde dat de financiën wellicht niet de reden voor herindeling zijn, maar de bestuurskracht wel, waarna hij in dezelfde zin herhaalt dat de financiën wel een reden zijn.

Jan R. Lunsing

**Tabel 1** Bestuurskrachtonderzoek naar de gemeente Haren (2008-2016)<sup>12</sup>

Rapport		Belangrijkste conclusie
BMC	2008	Haren is een gezonde gemeente
Berenschot	2014	De gemeente is financieel gezond, maar urgente financiële problemen vergen meer aandacht dan gemeente geeft
B&A	2016a	Haren kan niet zelfstandig verder tenzij een aantal problemen worden opgelost
Beterr Haren	2016	Oplossingen voor in B&A (2016a) genoemde problemen
Verkenning Groningen-Haren-Ten Boer	2016	Beschrijving toekomst gefuseerde gemeente
B&A	2016b	Beterr Haren kan de toekomst niet voorspellen
COELO	2016	Financiën geen reden tot herindeling

### Politieke debatten

Provinciale Staten moet vervolgens het door Gedeputeerde Staten voorbereide herindelingsvoorstel accepteren. De oppositie in de Staten volgt grotendeels wat burgers<sup>13</sup> en de meerderheid van de raad van Haren stellen: Haren kan zelfstandig blijven. Het standpunt van de burgers is terug te voeren op de uitkomst van een volksraadpleging, waarbij 74% tegen een fusie met de gemeente Groningen stemde. Ondertussen is in Haren ook een Burgercomité opgericht, dat voortdurend fanatiek het standpunt tegen herindeling met Groningen zou uitdragen, rechtszaken zou beginnen en pogingen deed om het punt op relevante politieke agenda's te houden.

De coalitie in de provincie neemt de standpunten van het college echter ongewijzigd over. Een kleiner deel van de oppositie staat om andere redenen achter de fusie: grotere gemeenten zijn volgens hen beter in de uitvoering van complexe taken. In de Staten is dus een grote meerderheid die achter het herindelingsvoorstel staat. Het college voorziet de Staten van heel veel informatie, waaronder de vijf rapporten, maar *Beterr Haren* of het rapport van COELO krijgen de Staten niet van het college. Het Burgercomité zorgt er overigens wel voor dat het COELO-rapport wordt verspreid onder de Statenleden.

- 12 Het *Beterr Haren*-rapport kan niet worden vernoemd naar een onderzoeksbureau, want het is deels door de gemeenteambtenaren geschreven en deels door mij als zpp'er. Ik benutte daarvoor de input die ik kreeg van burgers uit de gemeente Haren. Ik had bovendien de verantwoordelijkheid van de eindredactie, maar was inhoudelijk niet verantwoordelijk voor de bijdragen van de gemeente.
- 13 Bij een referendum stemde 74% tegen de herindeling met Groningen (opkomst 75%). Het Burgercomité heeft vervolgens geprobeerd het standpunt van de burgers blijvend te verwoorden.

Hoewel de minister<sup>14</sup> heeft geschreven dat het Rijk het herindelingsvoorstel zal controleren, blijkt dat niet het geval te zijn. Ambtenaren van de provincie en het ministerie van Binnenlandse Zaken werken juist samen om de nieuwe minister Ollongren te helpen haar eerste wetten door de Kamers te krijgen (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022: 182). Ollongren dient namelijk twaalf wetten tot herindeling in, waarvan die van Haren tijdens de debatten in de Tweede en Eerste Kamer de meest omstreden zou blijken. Ollongren gebruikt tijdens deze debatten exact dezelfde argumenten als de gedeputeerde van de provincie Groningen.

Overigens staat de wet tot herindeling van Groningen-Haren-Ten Boer op de lijst van wetten waarmee de coalitiepartijen geacht worden in te stemmen (Lunsing & Zetstra-van der Woude, 2022: 193). Hierdoor staat het besluit in de Tweede Kamer vast. Doordat de oppositiepartijen PvdA en GroenLinks ook voorstander zijn van opschaling, is het ook niet spannend in de Eerste Kamer. Geen enkel rapport speelt overigens een rol in de debatten. De gemeente Haren wordt samen met de gemeenten Groningen en Ten Boer op 1 januari 2019 onderdeel van de nieuwe gemeente Groningen.

## Conclusie

De conclusie is dat in deze casus het college van Gedeputeerde Staten ongefundeerde conclusies uit rapporten trok en dat de door de wet aangewezen instanties die dit moeten controleren, de Provinciale Staten, de regering en de Tweede en Eerste Kamer hierop niet hebben gecontroleerd. Met behulp van politieke meerderheden doen rookgordijnrapporten uitstekend hun werk.

Van alle rapporten waarop het college de ongefundeerde conclusies trekt, is *Grenzeloos G(r)unnen* het enige rapport dat stelt dat herindelen voor Haren beter is. Maar deze conclusie wordt slechts onderbouwd met een algemene beschrijving van bestuurskracht en bestuurscultuur in de hele provincie Groningen. Het is op zijn zachtst gezegd vreemd, als voor de problemen van alle gemeenten in de provincie herindeling en verbetering van de bestuurscultuur de enige mogelijke oplossingen zijn. De noodzakelijkheid wordt ontkracht doordat veel gemeenten in de rest van Nederland kleiner zijn en blijkbaar ook niet ernstiger in de problemen raken dan grotere gemeenten. Bovendien besluit de provincie later juist die drie gemeenten die het best aan het algemene profiel voldoen, uiteindelijk niet te gaan herindelen. Voor Veendam, Stadskanaal en Pekela is het blijkbaar niet nodig.

In het eerste B&A-rapport<sup>15</sup> zijn vreemde passages te vinden. Die lijken erop te wijzen dat de onderzoekers de vrijheid namen om de bestuurskracht van Haren

14 Minister Plasterk schrijft op 1 februari 2019 aan het Burgercomité: 'Op het moment dat de provincie mij het door Provinciale Staten vastgestelde herindelingsadvies aanbiedt, zal ik mij hierover buigen en een oordeel vormen over het voorstel tot herindeling, alvorens een besluit te nemen ten aanzien van het aanhangig maken van een wetsvoorstel. Hierbij let ik op zowel de onderbouwing als de doorlopen procedure.'

15 B&A is overigens al geruime tijd niet meer actief op het gebied van bestuurskrachtonderzoek.

Jan R. Lunsing

negatiever voor te stellen dan ze werkelijk was. Toch is de werkelijkheid niet zo veel geweld aangedaan, dat het rapport onwrikbaar tot herindeling adviseerde. Het werd een opsomming van problemen, maar er werd niet vastgesteld dat er problemen waren die niet konden worden opgelost. Dit kan dus met enige goede wil nog steeds worden gezien als een onafhankelijk rapport.

Bij de overige rapporten zijn er geen aanwijzingen van vooringenomenheid gevonden. Wel is het merkwaardig dat bij het tweede B&A-rapport de provincie en de onderzoekers eerder beschikten over het rapport *Beterr Haren* dan de gemeenteraad van Haren. Hierdoor werd het mogelijk *Beterr Haren* te voorzien van een tegenrapport, voordat het bij de pers belandde. Het tweede B&A-rapport trok overigens geen conclusies, maar stelde slechts vragen.

Het is wel problematisch dat de gedeputeerde conclusies heeft getrokken uit de rapporten die niet zijn terug te voeren op de rapporten. Dit aspect van zijn argumentatie is nauwelijks door politieke tegenstanders van de herindeling opgepakt. Rapporten hebben in dit debat schijnbaar een grote rol gespeeld, want de gedeputeerde werd niet moe naar de vijf rapporten te verwijzen, maar feitelijk waren het zijn eigen conclusies die hij uit de rapporten trok, en niet de rapporten zelf, die de hoofdrol in het debat kregen.

Er waren echte argumenten om Haren aan Groningen toe te voegen. De stad Groningen zou met Haren een 'evenwichtigere bevolkingssamenstelling' krijgen. Dat wil zeggen: Groningen heeft relatief veel studenten en werklozen, terwijl in Haren ondernemers en vermogende gepensioneerden oververtegenwoordigd zijn. Door de belastingtarieven van Haren naar die van Groningen op te trekken, zouden de financiële problemen van de stad beter kunnen worden aangepakt. Een ander argument was dat de stad graag bij de vijf grootste gemeenten wilde horen. Na de fusie bleek dat net niet te zijn gelukt, doordat Eindhoven iets groter bleef. Desondanks hoopt Groningen als lid van de G6 meer lobbykracht in Den Haag te kunnen ontwikkelen. Met andere woorden: de herindeling was nodig om problemen van de gemeente Groningen op te lossen, niet die van Haren.

Het debat over de herindeling van Groningen-Haren-Ten Boer vond plaats in een omgeving waarin opschaling door veel politici en ambtenaren als noodzakelijk of op zijn minst als wenselijk werd gezien. Die overtuiging stoelt op een trend en het gevoel dat groei goed is en dus groter nog beter.<sup>16</sup>

Het argument dat opschaling als trend de noodzakelijkheid aantoont, is, ik zou haast zeggen, uiteraard geen argument uit het Beleidskader gemeentelijke her-

16 Als onderzoek wordt gedaan naar de vraag of opschaling winst oplevert, blijkt dat de winst niet kan worden vastgesteld en wordt voorzichtig geconcludeerd dat herindeling nadelig is voor de contacten tussen burgers en politici (Denters, 1996; Allers, 2010; Allers & Geertsema, 2014; Schaap & Van den Dool, 2014; Herweijer et al., 2015; Denters et al., 2014; Geertsema, 2017). Aan de rekenkamercommissie in de gemeente Het Hogeland is al door twee voormalige voorstanders van die herindeling gevraagd of de herindeling daadwerkelijk wel meerwaarde heeft gehad.

indeling.<sup>17</sup> Die criteria benadrukken het belang van lokaal draagvlak en van initiatieven onderop. Ook is het redelijk om te verwachten dat de argumenten van de stad Groningen in Den Haag, en mogelijk ook bij Provinciale Staten, op veel minder steun mochten rekenen bij de inwoners van Haren. Dat moet de reden zijn geweest dat het college ervoor koos argumenten te benoemen die in lijn waren met de criteria, maar niet in lijn met de resultaten van de onderzoeken. Met de vijf rapporten kon het college doen alsof het geen politieke keuze maakte, maar een onontkoombare, wetenschappelijk onderbouwde toekomst creëerde. De politieke keuze werd zo verstopt achter het schild van onafhankelijke rapporten. Coalitiepartijen, ambtenaren en de minister van Binnenlandse Zaken namen effectief niet de moeite om achter dit schild te kijken. De keuze van het college is goed te begrijpen als een keuze voor een gemeente Haren overstijgend belang. De gemeente Groningen was een gemeente met een onevenwichtige bevolkingsopbouw, te weten: een zeer hoog percentage studenten en daarnaast een grote groep werklozen en inwoners met lagere inkomens. Wie geld had, woonde buiten de stad. Bovendien was de financiële situatie van de stad nog meer precair dan die van Haren. De andere gemeente, Ten Boer, had nog grotere financiële problemen.<sup>18</sup> Dit waren echter geen argumenten die volgens het Beleidskader konden worden gebruikt of waarvan de gemeente Groningen wilde dat ze werden gebruikt. Er moest dus een probleem worden gevonden bij de gemeente Haren.

Om een probleem bij Haren te vinden moesten een ongefundeerde conclusie worden getrokken uit de beschikbare rapporten. Zo kon het college de rapporten inzetten bij het vinden van een argumentatielijns die paste binnen de herindelingscriteria. Het college kon ervan uitgaan dat dit toch niet door een rechter zou worden getoetst (Lunsing, 2022a). Een ernstig te nemen gevolg van deze werkwijze is wel dat deze werkwijze burgers vervreemdt van de politiek (Lunsing, 2022b).

Om terug te komen op de vragen die aan het eind van de inleiding zijn gesteld: de onderzoeken waren onafhankelijk, maar de inhoud van de rapporten heeft geen invloed op het debat gehad. Het feit dat de rapporten onafhankelijk waren, heeft in die zin een rol gespeeld in het debat dat de gedeputeerde namens het college kon stellen dat hij niet koos voor herindeling omdat hij het zo graag wilde, maar omdat de rapporten aangaven dat herindeling onvermijdbaar was of op zijn minst veel beter voor de inwoners van Haren was dan welke andere uitkomst dan ook.

De niet-correcte interpretatie van de rapporten door de gedeputeerde was wel doorslaggevend in het discours. Zo blijkt de inhoud van het rapport er niet toe te doen, maar de naam van het bureau en de onafhankelijke status van het rapport wel. Het is financieel gezien prettig voor onderzoeksbureaus dat er op deze wijze politiek wordt bedreven, maar het moet voor onderzoekers, volksvertegenwoordigers en burgers schokkend zijn dat beleidsonderzoek als rookgordijn kan worden

17 Bij de herindeling van Haren golden de criteria van het kader van 2013. Sindsdien zijn ze al twee keer aangepast.

18 Dit probleem zou echter worden opgelost nadat de aangekochte grond kon worden bebouwd. De voormalige burgemeester Van de Nadort had spijt dat hij met de herindeling had meegewerkt, toen hij merkte dat er inderdaad werd gebouwd (Lunsing & Zetstra-van der Wouden, 2022).

Jan R. Lunsing

ingezet. Kortom: de onderzoeken waren onafhankelijk en de doorwerking was groot, maar bestond slechts daaruit dat het college deze gebruikte als een gezagsvol rookgordijn om te beweren dat de herindeling voor Haren noodzakelijk was – ook al stond dat niet in de betreffende rapporten.

## Literatuur

- Allers, M. (2010). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 95(4586), 341-342.
- Allers, M. (2016). *Financiële positie Haren: reden voor herindeling?* Groningen: COELO.
- Allers, M., & Geertsema, J. (2014). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 99(4688), 406-409.
- Apotheker, H., & Rohen, A. (2016). *Verkenning gemeentelijke herindeling Groningen, Haren en Ten Boer*. Groningen: Provincie Groningen.
- B&A. (2016a). *Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren*. Den Haag: Y. Wever, M. Waaijberg & Y. van den Berg.
- B&A. (2016b). *Toetsing Aanpak Beterr Haren*. Den Haag: Y. Wever, L. Huiskes & Y. van den Berg.
- Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Berenschot. (2014). *Haren, onderzoeksresultaten*. Utrecht: F. van den Berg & M. te Selle.
- BMC. (2008). *Rapportage bestuurskrachtonderzoek*. Den Haag: C.M. Nauta.
- Commissie-Jansen. (2013). *Grenzeloos Gunnen*. Utrecht: Commissie-Jansen, visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen.
- De Koster, Y. (2016). Zorg in kleine gemeenten beste geregeld. *Binnenlands Bestuur*, 3 november.
- Deloitte. (2016). *Financiële stresstest gemeente Haren*. Groningen: Deloitte/Gemeente Haren.
- Denters, B. (1996). Het succes van falend beleid. *Bestuurswetenschappen*, 50(6), 439-455.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P., & Rose, L. (2014). *Size and local democracy*. Oxford: Marston Book Services.
- Geertsema, G. (2017). *The economic effects on municipal amalgamation and intermunicipal cooperation*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Herweijer, M., Lunsing, J., Castenmiller, P., Van den Berg, T., & Van Dam, M. (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag/Groningen: PBLQ/StiBaBo.
- Lunsing, J. (2022a). Herindelen en vertrouwen – een casus. *Nederlands Juristenblad*, (10), 619-738.
- Lunsing, J. (2022b). Omgaan met burgers, perspectief uit de praktijk. *Betuurswetenschappen*, 76(3), 81-89.
- Lunsing, J. (red.). (2016). *Aanpak Beterr Haren*. Haren: Gemeente Haren.
- Lunsing, J., & Zetstra-van der Woude, P. (2022). *Het verzet van Haren*. Groningen: Nobelman.
- Schaap, L., & Van den Dool, L. (2014). *Evaluatie Súdwest-Fryslân – Herindeling en bestuurskracht*. Tilburg: PWC/Universiteit van Tilburg.
- Van Kan, J., Van Genugten, M., Lunsing, J., & Herweijer, M. (2014). *Verborgene krachten*. Nijmegen/Groningen: Radboud Universiteit/StiBaBo.

## Bijlage: lijst van onderzoeken

Onderstaande onderzoeken zijn óf gemaakt voor de hele provincie óf voor een deel van de provincie.

### Provincie Groningen en VGG

- 1 2008: Provincie Groningen: Overkoepelend eindrapport bestuurskrachtmetingen Groninger gemeenten (BMC).
- 2 2008: Provincie Groningen: Bestuurskrachtonderzoek Haren (BMC).
- 3 2008: Provincie Groningen: Bestuurskrachtonderzoek sterke gemeenten Groningen (BMC).
- 4 2009: Provincie Groningen: Bestuurskracht Provincie Groningen (Berenschot).
- 5 2009: VGG: Steeds krachtiger bestuur in Groningen (J. Lalleman).
- 6 2011: VGG: Plan van aanpak Toekomst Bestuurlijke Organisatie in de Provincie Groningen.
- 7 2012: Provincie Groningen: Clusteronderzoeken Groninger gemeenten: operationalisering en rapportages bestuurskrachtonderzoeken per zelfevaluatie (Berenschot).
- 8 2012: Provincie Groningen: Ontwerpvisie op de kwaliteit van het lokaal bestuur (Provincie Groningen).
- 9 2012: Provincie Groningen: Clusteronderzoek gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer, ten behoeve van de toekomstige bestuurlijke organisatie in Groningen (Gedeputeerde Staten Groningen).
- 10 2012: Provincie Groningen: Vlekkenkaarten Provincie Groningen (BügelHajema).
- 11 2012: VGG: Ontwerpvisie op de kwaliteit van lokaal bestuur in Groningen (GS Groningen & VGG).
- 12 2013: Provincie Groningen: Grenzeloos Gunnen (Commissie-Jansen).
- 13 2014: Provincie Groningen: Bestuurskrachtig en duurzaam lokaal bestuur (Berenschot).
- 14 2015: Provincie Groningen: Grenzeloos Gunnen II (Commissie-Jansen).
- 15 2016: Provincie Groningen: Toetsing aanpak Beterr Haren (B&A 2).

### Provincie Groningen en gemeente Haren gezamenlijk

- 1 2016: Provincie Groningen en Haren: Verkenning Zelfstandigheid Haren (B&A 1).
- 2 2016: Provincie Groningen en Haren: Financiële stresstest gemeente Haren (Deloitte).

Jan R. Lunsing

### **Gemeenten Groningen, Ten Boer en Haren gezamenlijk**

- 1 2016: Verkenning Gemeentelijke Herindeling Groningen, Haren, Ten Boer (Commissie-Apotheker).

### **Gemeente Haren voor de verkiezingen van 2014 (college voor herindeling)**

- 1 2014: Bestuurlijke toekomst gemeente Haren (Berenschot).

### **Gemeente Haren na de verkiezingen van 2014 (college tegen herindeling met Groningen)**

- 1 2013: Toekomstperspectief gemeente Haren (Zuiderlicht).
- 2 2013: Bestuurs- en uitvoeringskracht nieuw te vormen gemeente (Zuiderlicht).
- 3 2016: Gemeente Haren: Beterr Haren, burgers, ambtenaren, raadsleden en externe projectleider (Lunsing & vrijwilligers).

### **Burgercomité**

- 1 2016: Burgercomité: Financiële positie Haren, reden voor herindeling? (COELO).