

Herindelen en vertrouwen – een casus

Jan R. Lunsing¹

Een nauwkeurige reconstructie van de herindeling van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer tot de nieuwe gemeente Groningen toont een inkijk in de Nederlandse politieke cultuur die complotdenken in de hand werkt. Dat is niet de opzet van de bestuurders. Zij doen hun werk naar eer en geweten, maar zetten daarbij middelen in die niet stroken met wat veel Nederlanders een rechtvaardige procedure vinden. De oorzaak is terug te voeren naar door burgers ervaren gebrekkige rechtszekerheid. Aan de hand van deze casus wordt onderzocht of dit terecht is.

Natuurlijk is politiek ook een spel van macht. Ook bij herindelingen.² Om machtsmisbruik te voorkomen is de door Montesquieu beschreven verdeling van machten goed gebruik geworden, zoals Amerikanen dat graag noemen, de *balance of power* en *rule of law*. In de rechtstaat wordt de zwakke partij beschermd tegen de brute macht van sterkere partijen. In laatste instantie is er altijd een rechter die beslist of de wet correct is gevolgd. Een enkele keer, zoals het rapport *Ongekend onrecht* heeft laten zien, faalt dit systeem en dan kunnen de kosten enorm zijn voor zowel de zwakkere partij als voor de overheid die het onrecht weer moet herstellen.

Nu is al langer duidelijk dat bij herindelingen de rechter geen rol heeft. Hier wil ik onderzoeken of er desondanks nog enige rechtsbescherming voor de zwakkere partij is en of die rechtsbescherming heeft gewerkt. In de casus is namelijk door een Burgercomité, een oud-wethouder en de gemeente elke denkbare manier van rechtsbescherming aangesproken, van Provinciale Staten tot Eerste Kamer, van bestuursrechter tot strafrechter, van de integriteitscommissie van de VVD tot de minister van Binnenlandse Zaken. Aan het eind van het verhaal bleek het moeilijk voor gezagsgetrouwe burgers vertrouwen in de overheid te houden, terwijl sommige tegenstanders van de herindeling een complot vermoedden dat groteske vormen aannam. Het gaat hierbij niet om wappies of verwarde mannen en vrouwen, maar om mensen die hogere verwachtingen van de rechtstaat te hadden.

Casus in het kort

De herindeling van Haren begint in 2011 met een motie van de Statenleden Staghouwer³ en Benjamins die het provinciebestuur opdraagt om een oplossing te onderzoeken voor de moeizame samenwerking tussen gemeenten. De

Aan het eind van het verhaal bleek het moeilijk voor gezagsgetrouwe burgers vertrouwen in de overheid te houden

motie leidt in 2013 tot het rapport *Grenzeloos G(r)unnen* dat concludeert dat de daarin beschreven problemen alleen kunnen worden opgelost door een opschaling van 24 naar zes gemeenten. Haren moet volgens het rapport fuseren met Groningen en Ten Boer. Het effect van het rapport is dat de provincie nu tien gemeenten telt. Dit kan bestuurlijk gezien een succes worden genoemd.

Haren kreeg in 2013 een waarnemend burgemeester die in enkele maanden tijd het college en een overgrote meerderheid van de raad ervan overtuigde dat een herindeling noodzakelijk was. Vervolgens werd door dit college gewerkt richting een herindeling met Groningen en Ten

Auteur

1. Drs. J.R. Lunsing is bestuurskundige en co-auteur van het op 3 maart 2022 verschenen boek *Het verzet van Haren – Hoe de gemeente haar zelfstandigheid verloor*, Groningen: Uitgeverij Nobelman 2022.

Noten

2. B. Denters, 'Het succes van falend beleid', *Bestuurswetenschappen* 1996,

afl. 6, p. 439-455. en M. Boedeltje &

B. Denters, 'Step by step: territorial choice in the Netherlands', in *Territorial choice, the politics of boundaries and borders*, H. Baldershem & L.E. (red.), Palgrave Macmillan (2010).

3. Staghouwer wordt later gedeputeerde en in 2022 minister van LNV van de Christen-Unie.



© Shutterstock

Boer. De provincie verzocht in december een besluit te nemen. Ondertussen was echter een Burgerinitiatief gestart, later een Burgercomité, dat probeerde dit besluit uit te stellen tot na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Het comité vond het van belang dat ook inwoners de kans zouden krijgen om zich via verkiezingen en een referendum over de herindeling uit te spreken.

Bij de verkiezingen en het referendum bleek dat 75% van de inwoners tegen een herindeling met Groningen was. Ook viel de meerderheid voor de herindeling met Groningen weg en de nieuwe meerderheid ging op zoek naar alternatieve herindelingspartners. Hoogezand-Sappemeer werd (na een verzoek van een D66-gedeputeerde aan de fractie van D66) als mogelijke partner door de raad van Haren afgewezen. Het enige alternatief, een fusie met Tynaarlo, werd door Tynaarlo na lang aarzelen uitgesteld. Haren kon uiteindelijk alleen nog kiezen voor zelfstandigheid.

Bij de provinciale verkiezingen won de SP die had beloofd dat herindeling alleen van onderop, dus met instemming van de gemeenten, zou plaatsvinden. Ook het CDA had dat in haar campagne beloofd. Eind 2015 vermoedde Gedeputeerde Staten echter dat de problemen van Haren zo groot waren, dat duurzame zelfstandigheid niet haalbaar was. Daardoor werd Haren gedwongen aan te tonen dat dit wel haalbaar was. Uiteindelijk kreeg de gemeente daar amper de tijd voor, namelijk drie maanden, en toen die om waren concludeerde de provincie op grond van een inderhaast opgesteld 'onafhankelijk' onderzoek dat de Harense plannen nog te weinig waren uitgewerkt en dat niet bewezen was dat ze zouden werken. Vanaf dat moment werd de Arhi 8-procedure ingezet.⁴

Vervolgens zijn alle stappen van de Arhi 8-procedure uitgevoerd. GS maakte een herindelingsontwerp. Burgers en gemeenten konden daarop zienswijzen indienen, waarna PS het in februari 2017 vaststelden. GS zonden het vervolgens naar de minister die het omzette in een wetsontwerp dat na een advies van de Raad van State (augustus 2018) aan de Tweede Kamer werd aangeboden. De Tweede en Eerste Kamer namen het wetsvoorstel ten slotte aan, in respectievelijk april en juli 2018. Op 1 januari 2019 was de herindeling een feit.

Ondertussen had het Burgercomité diverse rechtszaken aangespannen en waren er meerdere acties ondernomen met als doel Statenleden, de minister en Kamerleden te overtuigen. In Haren stapten in deze periode twee wetshouders op en werd de waarnemend burgemeester eenmaal vervangen door een nieuwe waarnemend burgemeester. Na de herindeling was het vertrouwen van een deel van de inwoners ernstig geschaad, zoals de uitspraak van een drager van de erepenning van Haren, de gepensioneerd boekhandelaar Boomker schrijnend omschrijft: 'ik wil het vertrouwen in de overheid niet verliezen, maar het is ontzettend moeilijk.'

Hieronder zullen aan de hand van de casus van de herindeling van Haren⁵ enkele rechtsaspecten worden besproken waarbij op zijn minst vraagtekens over de rechtsbescherming van de zwakkere partij zijn te plaatsen.

Gemeentebesturen overtuigen

Het provinciaal bestuur van Groningen gebruikt in de casus Haren twee methoden om het gemeentebestuur te overtuigen. Beide blijken effectief, maar in de casus onvoldoende om alle gemeenten en alle inwoners in het gareel

te krijgen. De eerste methode is die van de commissie: Laat een commissie een rapport schrijven en ga daar als provincie direct onverkort achter staan. De conclusies van dat rapport worden dan in de verdere discussie gepresenteerd als een onvermijdbare toekomst. Het rapport *Grenzeloos G(r)onnen* was een dergelijk rapport dat direct door de provincie werd omarmd.

De tweede methode was de presentatiewijze van dat rapport. Het rapport werd niet met een vriendelijk schrijven aan de gemeenten toegezonden, maar werd gepresenteerd in een publieke setting. De voorzitter van de commissie, Geert Jansen, hield een gloedvol betoog waarin hij twee zaken helder aangaf: 1) de bestuurscultuur in Groningen was uitermate slecht en 2) de gemeenten waren te klein om toekomstige problemen het hoofd te bieden. In het bijzonder waren daar de drie decentralisaties. Kleine gemeenten zouden dit niet aankunnen. Kortom: herindelings is de enige oplossing.

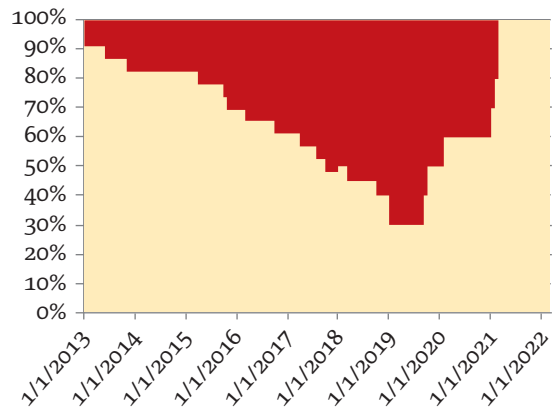
Dit werd eerst aan de colleges van alle gemeenten uitgelegd die, na het verlaten van de zaal, recht in de armen liepen van de verzamelde lokale pers. De pers wist via een persbericht van de provincie al ongeveer wat de bestuurders te horen hadden gekregen en vroeg uiteraard om de eerste reactie. Een aantal burgemeesters herkenden het verhaal en onderschreven het verhaal. De meesten besloten hun mond te houden en een enkeling gaf aan dat hun gemeenteraad het er mogelijk niet mee eens zou zijn. Een van deze burgemeesters was de burgemeester van Haren, de heer Bats.

Juridisch kan hier natuurlijk niets van worden gevonden. Een dergelijke overvaltechniek is uiteraard niet kies, maar ook niet verboden.

Détournement de pouvoir?

Eén middel dat in Groningen, maar ook elders, wordt ingezet bij herindelingen is de bevoegdheid van de Commissaris van de Koning (CvdK) om bij vertrek van een burgemeester een waarnemend burgemeester aan te stellen. Het doel van de bevoegdheid is dat de CvdK in korte tijd open posities in dit belangrijke bestuursorgaan kan doen invullen. Bij een nadere herindeling komt het voor dat zittende burgemeesters, in de wetenschap dat er voor hen geen aanstelling is in de nieuw te vormen gemeente, voortijdig vertrekken naar een andere functie. Het is begrijpelijk dat, zoals in Ten Boer, voor de laatste vijftien maanden niet een volledige procedure wordt doorlopen voor het vinden van een kroonbenoemde burgemeester. Maar in de provincie Groningen had tussen oktober 2017 en februari 2020 meer dan de helft van de gemeenten een waarnemer, soms oplopend tot 70% van de gemeenten.⁶

Juridisch kan hier natuurlijk niets van worden gevonden. Een dergelijke overvaltechniek is niet kies, maar ook niet verboden



Figuur 1. Percentage waarnemend burgemeesters in de provincie Groningen 2013-2022.

In Haren vertrok de zittende kroonbenoemde burgemeester al voordat het debat over de herindeling in volle hevigheid losbarstte. Hij zat er precies lang genoeg om duidelijk te maken dat hij van plan was het collegeprogramma serieus uit te voeren en daarin stond dat de gemeente zelfstandig zou blijven.

Zijn opvolger Vlietstra voelde zich minder gebonden aan het collegeprogramma. Zij was ervan overtuigd dat het beter voor de gemeente was om te fuseren met een andere gemeente. Zij werd door de CvdK aangesteld vanwege haar ervaring met herindelingen en de CvdK kende haar standpunt dienaangaande. Hij hoefde haar dus niet op te dragen om ervoor te zorgen dat Haren zou instemmen met een herindeling. Ze deed het uit eigen overtuiging. Tegelijkertijd vond ze dat een waarnemend burgemeester niet langer dan twee jaar ergens hoorde waar te nemen. Daarna moest een procedure voor een kroonbenoeming kunnen zijn afgerond. Hier hield ze zich ook aan.

Toen de verkiezingen van 2014 uitwezen dat inwoners en de nieuwe meerderheid van de raad niet wilden fuseren met Groningen, gaf ze de portefeuille herindeling over aan wethouder Verbeek en hield ze zich verder buiten discussies over dit onderwerp.

Haar opvolger, Van Veen, had een andere visie. Hij kreeg de opdracht van de CvdK mee dat hij ervoor moest zorgen dat de gemeente zou herindelen met Groningen. Hoewel hij publiekelijk herhaaldelijk bleef beweren dat hij de wil van de raad uitvoerde, strooide hij regelmatig zand in de machine en gaf hij de gemeentesecretaris alle ruimte om moties van de raad naast zich neer te leggen en de herindeling met Groningen voor te bereiden. In de wandelgangen heeft hij tegen verschillende fractieleden gezegd dat hij geen verantwoording aan de raad schuldig was, maar als waarnemend burgemeester zich alleen aan de CvdK hoefde te verantwoorden.

4. Er zijn twee procedures. De Arhi 5-procedure wordt gebruikt als gemeenten samen willen fuseren. De Arhi 8 kan door de provincie worden gebruikt om een gemeente te dwingen te fuseren.

5. J. Lunsing & P. Zetstra-van der Woude, *Het verzet van Haren*, Groningen: Nobelman 2022.

6. Veendam had bijna acht jaar een waarnemer. Haren, Hoogezand-Sappemeer en Pekela hadden langer dan vijf jaar een waarnemer, Bellingwolde bijna vijf jaar, Delfzijl drie jaar en Bedum, Menterwolde, Stadskanaal en Grootegast hadden langer dan twee jaar een waarnemend burgemeester. Data zijn op te vragen bij de auteur.

Ook elders krijgen gemeenten langdurig een waarnemend burgemeester van wie wordt verwacht dat hij meewerkt aan een herindeling

Nu is de casus Haren slechts één gemeente, maar ook elders werden burgemeesters lange tijd vervangen door waarnemers. Van den Berg en Paas hebben lange tijd niet hun best gedaan kroonbenoemde burgemeesters te vinden voor gemeenten die in hun visie op de rol stonden om te worden heringedeeld. Haren had zo zes jaar waarnemende burgemeesters. In de 23 gemeenten van Groningen waren er op een bepaald moment veertien waarnemers. De langst zittende waarnemer was burgemeester Swierstra die, op een halve maand na, acht jaar lang waarnemer was – langer dan dat een kroonbenoemde burgemeester zit. Ook elders krijgen gemeenten langdurig een waarnemer van wie wordt verwacht dat hij meewerkt aan een herindeling, zoals de casus Scherpenzeel in 2021 glashard duidelijk heeft gemaakt.

Het instrument van waarnemend burgemeester is hiervoor niet bedoeld. Gemeenteraden hebben nauwelijks verweer tegen het inzetten van waarnemers op deze wijze. De meerderheid van de raad van Haren durfde Van Veen niet weg te sturen om de slechte naam die hun bestuur al had, niet nog slechter te maken. Het zou een goed idee

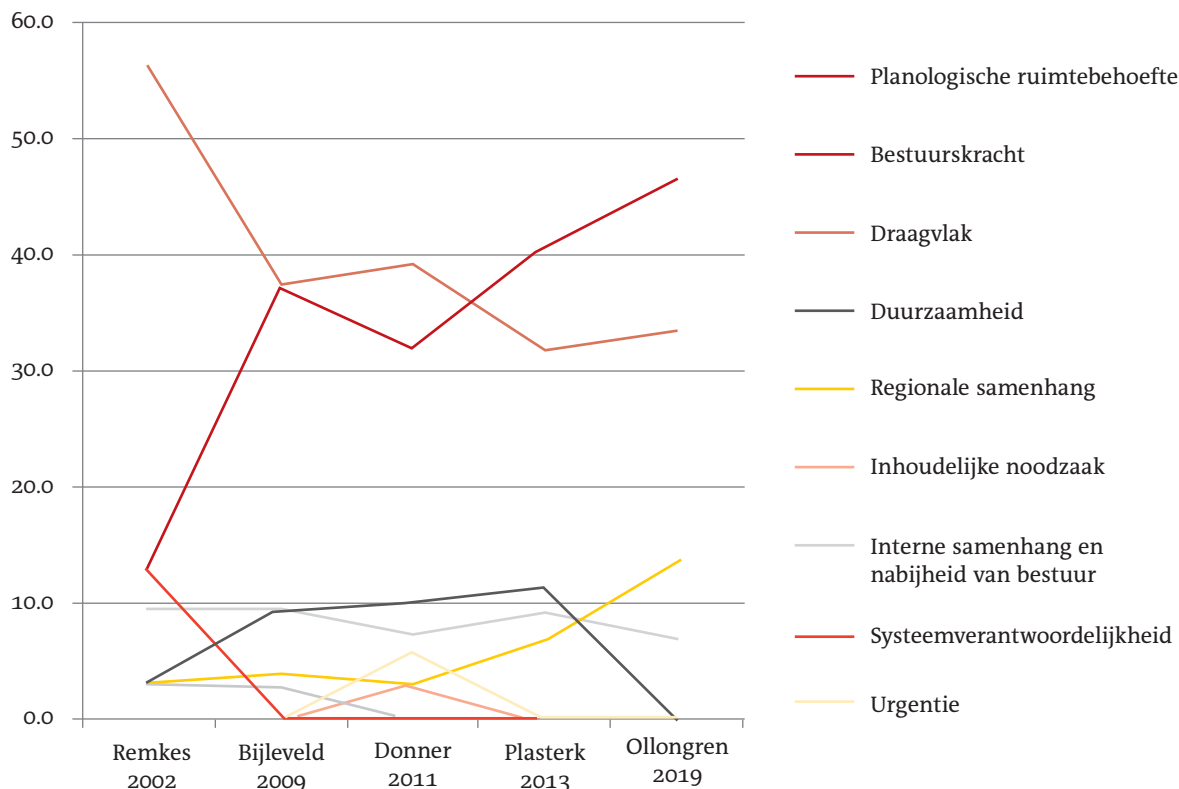
zijn om de regel die Vlietstra zichzelf oplegde, een waarnemer mag niet langer dan twee jaar aanblijven, om te zetten in wetgeving. Binnen die tijd moet het in het algemeen mogelijk zijn een goede opvolger te vinden. Een opvolger die geen opdrachten van een CvdK probeert uit te voeren, maar die opkomt voor het door de raad gedefinieerde belang van de gemeente.

Europese juridische bescherming

Het Europees Handvest Lokale Autonomie stelt in artikel 5 consultatie van de lokale gemeenschap bij grenswijzingen verplicht. Als de wet het toelaat, moet het via een referendum. Bij ondertekening in 1985 heeft de Nederlandse regering een voorbehoud gemaakt op dit artikel, maar ook toegezegd om de Nederlandse wet zo snel mogelijk hierop aan te passen.

Zevenendertig jaar later is die belofte nog niet nagekomen. Er zijn ook geen stappen genomen. Lokale referenda zijn wettelijk wel mogelijk, maar niet verplicht gesteld bij een herindeling.

De belofte van de Nederlandse regering is in zijn aard strijdig met de neiging van de provincie om gemeenten binnen één regeringsperiode van een college te verzoeken om een antwoord te geven op de vraag met wie de gemeente wil herindelen. De provincie Groningen heeft dat provinciebreed gedaan. Hiermee heeft burgemeester Vlietstra haar raad onder druk gezet om tot een besluit te komen. Het verzoek werd aan de raad voorgesteld als een bevel, waar de raad niet onderuit kon. De raad heeft uiteindelijk op 26 november 2013 om half twee 's nachts met een minieme meerderheid voor een voorlopig besluit gestemd, dat inhield dat de raad voor een herindeling met Groningen was.



Figuur 2. Gebruik criteria per beleidskader in procenten.

In Haren is desondanks op initiatief van de raad toch op 19 maart 2014 een referendum tegelijkertijd met de verkiezingen gehouden.⁷ De uitslag was dat 75% van de stemmers tegen de herindeling met Groningen was. Ook verloren de fracties die voor het voorlopige besluit hadden gestemd de meerderheid in de raad. De VVD waarvan twee leden onder druk waren gezet, veranderde zelfs van standpunt.

Het referendum wordt wel gezien als de noodrem in het Nederlands bestuur.⁸ Maar er is wel iets voor te zeggen, om het standaard op te nemen bij zoiets belangrijks als het opheffen van het lokale bestuur. Het lokale bestuur is toch de bestuurslaag waarmee burgers het meest te maken hebben.

Criteria

Opvallend is verder dat niet de wetgever, maar de minister de criteria opstelt voor herindelingen. De Wet Arhi beschrijft uitsluitend de procedure, maar de criteria zijn te vinden in de opeenvolgende beleidskaders. In figuur 2 is een meetlat weergegeven. In elk van de genoemde Beleidskaders Gemeentelijke Herindeling is een lijst van criteria opgenomen. Bij elk van deze criteria is geteld hoe vaak een bepaald criterium wordt genoemd. Dit is een ruwe maar bruikbare meetlat die aangeeft hoeveel aandacht een bepaald criterium krijgt.

Opvallend is dat de term duurzaamheid onder minister Ollongren volledig is verdwenen, terwijl deze term juist sterk in de mode is geraakt. Dit heeft waarschijnlijk vooral daarmee te maken dat duurzaamheid in de regel verwijst naar grondstof- en klimaatproblemen, terwijl duurzaamheid van gemeenten duidt op de kans dat een nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd opnieuw moet opschalen.

Onze aandacht richt zich vooral op de termen bestuurskracht en draagvlak. Beide zijn zogeheten paraplu-terminen. Bestuurskracht wordt in het Beleidskader 2019 gedefinieerd als het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan. Om dit verder te operationaliseren heeft de minister een lijst opgenomen, die niet is bedoeld als een checklist, waarin onder meer de gemeente in personele zin robuust moet zijn, een gezonde financiële huishouding voert en responsief is naar de samenleving. Deze checklist, want wat is het anders, is bedoeld om aan te geven, waar een nieuwe gemeente aan moet voldoen. Er is geen lijst voor gemeenten die moeten worden opgeschaald, maar het mag duidelijk zijn dat ook gemeenten die niet willen fuseren moeten voldoen aan de negen criteria voor een herindeling. Een provincie die een herindeling wil opleggen, heeft dus een heel spectrum om de aanval mee in te zetten.

Opmerkelijk is dat de minister zelfs vindt dat onder bestuurskracht ook valt dat een gemeente bestuurders moet hebben met de juiste kwalificatie. Daarmee gaat ze op de stoel van de kiezer zitten. Verkiezingen, en niet herindelingen, zijn bedoeld om burgers de kans te geven een bestuur naar huis te sturen.

Wat ook opvalt is dat elk Beleidskader draagvlak als eerste noemt. We zien dat al in het citaat van het Beleidskader uit 2019, maar het geldt ook voor alle voorgaande beleidskaders. Tegelijk wordt, naar Nederlands gebruik, dit

Elk Beleidskader noemt draagvlak als eerste. Tegelijk wordt naar Nederlands gebruik, in de zin erna aangegeven wanneer dit criterium kan worden genegeerd

niet alleen vooropgesteld, maar in de zin erna aangegeven wanneer dit criterium kan worden genegeerd. Het bestuur geeft en neemt. Als een gemeente niet wil, maar herindeling wel wenselijk is, moet door de provincie kunnen worden ingegrepen. De criteria die de provincie het recht geven om in te grijpen zijn vooral terug te vinden onder de kop bestuurskracht. Een provincie moet aantonen dat er bestuurskrachtproblemen zijn, of zoals in het meest recente beleidskader (2019) staat, dat er *evidente* bestuurskrachtproblemen zijn. Die wijziging duidt al op twijfel bij de minister of onvoldoende bestuurskracht in het verleden wel is aangetoond.

Uit de criteria volgt dat de provincie twee mogelijkheden heeft om een gemeente over te halen tot herindelen. De eerste methode is het gemeentebestuur ervan te overtuigen dat een herindeling noodzakelijk is. We hebben hierboven al gezien dat de schijn bestaat dat de CvdK van Groningen diverse methoden heeft ingezet om het gemeentebestuur te overtuigen. Maar als dat onvoldoende is, zoals in de casus Haren, kan de provincie alsnog ingrijpen door te wijzen op bestuurskrachtproblemen. Dit is in Haren vanaf 2015 ook gedaan. De verdediging van Haren en andere gemeenten heeft mogelijk de minister aan het twifelen gebracht.

Overigens blijkt de minister haar toezegging aan het Burgercomité dat zij de door de provincie gevolgde procedure zal toetsen niet na te komen. Dat blijkt alleen al uit het oordeel van de Raad van State, zie hieronder. Maar ook blijkt uit een via een Wob-procedure openbaar gemaakte mailwisseling tussen ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van de provincie, dat er meer sprake was van samenwerking tegen de lastige gemeente, dan controle door de eerstgenoemde groep ambtenaren van de andere groep. De professionele afstand ontbrak volledig. De procedure die door de provincie was doorlopen werd niet gecontroleerd en er werd alleen nadere bevestiging gevraagd voor argumenten die door de provincie waren aangedragen. Als argumenten niet steekhoudend waren werd de Kamer daar niet op gewezen,⁹ maar werd de falen-

7. Volgens Haren was het geen referendum, maar een volksraadpleging. Van der Krieken (2019) heeft het echter in zijn lijst met referenda opgenomen, omdat het voldoet aan alle criteria die hij voor referenda gebruikt. Wij nemen dat hier over.

8. K. van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2019, p. 38.

9. Bijvoorbeeld: BZK vroeg om nadere onderbouwing voor het verschil in kosten van een reguliere en een lichte herindeling. De laatste vorm zou € 1 miljoen goedkoper uitpakken. De onderbouwing bleek echter uit de lucht gegrepen en werd niet opgenomen bij de stukken voor de Kamer, terwijl die € 1 miljoen wel bleef staan.

de onderbouwing gewoon niet toegevoegd. Ambtenaren zochten samen een manier hoe zij het voorstel van wet ongeschonden door de Kamers zouden krijgen.

Nationale juridische bescherming

Als een bestuur een besluit dat burgers raakt neemt dan is het goed gebruik dat de rechter onderzoekt of de argumenten van het bestuur begrijpelijk zijn. Bij herindelen gaat dit echter niet op. Dit is volgens diverse rechters vastgelegd in het arrest *Tegelen*,¹⁰ waarin de Hoge Raad stelt dat zij het oordeel van de formele wetgever heeft te eerbiedigen. Daarmee valt niet te rijmen, dat in de loop van een procedure die tot een wet in formele zin leidt, de rechter wel zou kunnen oordelen over procedurevoorschriften. Dit betekent dat de rechter 'niet tot het oordeel kan komen dat de handwijze van de Provincie onrechtmatig is'.

In de casus Haren heeft het Burgercomité dezelfde weg getoetst, maar de rechtbank verwijst naar *Tegelen* en het Hof Leeuwarden legt ten overvloede uit dat het geen verschil maakt of een publieke rechtspersoon, zoals bij *Tegelen*, dan wel burgers de zaak aanspannen, omdat artikel 120 GW zich richt op de rechter.¹¹ De bestuursrechter van Limburg komt tot een vergelijkbaar oordeel in haar vonnis in de rechtszaak van Landgraaf tegen de provincie Limburg. Ook hier concludeert de rechter dat een oordeel over procedurevoorschriften toekomt aan de wetgever.¹² Ook stelt de Limburgse rechter vast dat ze geen oordeel kan vellen over strijdigheid met artikel 5 van het Hand-

Provinciale politici interpreteerden deze 'verloren' rechtszaken als een bewijs, dat de rechter had vastgesteld dat de procedure correct was doorlopen. Dat heeft de rechter echter niet getoetst

vest Lokale autonomie. Wel is de Limburgse rechter kritisch op de vraag of het open overleg wel voldoende open is geweest, maar gezien de uitspraak over *Tegelen*, heeft dat geen gevolgen voor de uitspraak.

Provinciale politici interpreteerden deze 'verloren' rechtszaken als een bewijs, dat de rechter had vastgesteld dat de procedure correct was doorlopen.¹³ Dat heeft de rechter echter niet getoetst. Evenmin heeft de rechter getoetst of de door de provincie gebruikte argumenten begrijpelijk waren. De rechter heeft uitsluitend getoetst of zij bevoegd was om zich een oordeel te vormen en geconcludeerd dat dit niet het geval was.

Na de herindeling speelde nog een strafrechtelijke procedure. Het Burgercomité dient op 18 januari 2018 een verzoek in om bestuurders van de provincie te vervolgen wegens valsheid in geschrifte. Het staat dan al vast dankzij een advies van de Raad van State, zie de volgende para-

graaf, dat leden van Gedeputeerde Staten de leden van Provinciale Staten foutief hebben geïnformeerd. Als dit bewust is gedaan, is het niet onredelijk om valsheid in geschrifte vermoeden.

Het Openbaar Ministerie concludeert in de eerste plaats dat de provincie niet kan worden vervolgd. In lijn met de uitspraak van het *Pikmeer II*-arrest kan GS niet worden vervolgd voor eventuele strafbare feiten voor een taak, zoals een gemeentelijke herindeling, die zijn verricht in de hoedanigheid van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 7 Grondwet.¹⁴

Verder stelt het OM dat de rechter terughoudend moet zijn in deze zaak, omdat het gaat om handelingen in voorbereiding van een wetsvoorstel. Dit geldt dus niet alleen voor de bestuursrechter, maar ook voor de civiele rechter.

Ten overvloede concludeert het OM dat er evenmin sprake is van strafbaar handelen in het kader van artikel 225 en 326 Sr. Ten aanzien van artikel 326 Sr stelt het OM dat de provincie niet het oogmerk had om anderen of zichzelf te bevoordelen. Verder geldt hiervoor net als voor artikel 225 Sr, dat er van valsheid geen sprake kan zijn, omdat het Burgercomité via inspraak, geschriften en media-aandacht de gebruiker voldoende kans heeft gegeven, om de inhoud van de documenten (het Herindelingsontwerp) te beoordelen, zodat de gebruiker zich een juiste weergave van omstandigheden had kunnen verwerven. Die laatste redenering lijkt wat kort door de bocht, want dat zou betekenen dat als een verdachte opgemaakte documenten opstelt met het oogmerk een derde vals te informeren, hij vrijuit zou gaan als iemand deze derde informeert over het feit dat de documenten vals zijn opgemaakt.

Het Burgercomité accepteert deze brief niet en klaagt bij de rechter. Die neemt de argumenten ten aanzien van artikel 225 Sr en het *Pikmeer II*-arrest van het OM niet over, maar acht artikel 225 Sr nog steeds niet van toepassing, omdat het Herindelingsontwerp niet een geschrift zou zijn dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen. Ook dit lijkt op zijn minst discutabel, want het is wel degelijk een geschrift op grond waarvan de minister al dan niet een wetsontwerp opstelt. Artikel 326 Sr wordt om dezelfde reden door het OM als niet bewezen beschouwd. Hoewel het Burgercomité het niet eens is met deze beschikking, ging zij niet in beroep, omdat de wet daartoe geen mogelijkheid biedt.¹⁵

De rechter biedt de gemeente Haren en haar inwoners dus geen bescherming tegen een herindeling. Deels is dit door de trage afhandeling van de zaak. Het OM heeft zo lang gewacht met het antwoord op het verzoek, dat de gemeente Haren al geschiedenis was. De rechtbank kon dus niet meer op tijd reageren.

Maar, zoals gezegd, op dat moment had de Raad van State wel al inhoudelijk naar het wetsvoorstel gekeken. Bood dit dan wel moreel gezien de juiste rechtsbescherming?

Raad van State

De Raad van State geeft de minister advies voordat deze een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorlegt. Dat geldt dus ook voor wetsvoorstellen die een herindeling van gemeenten regelen.

Het advies van de Raad van State richt zich vooral op de vraag of de lichte samenvoegingsvariant van toepas-

sing mag zijn. Volgens de minister is dat het geval, omdat zo hogere herindelingskosten worden vermeden en omdat de gemeente Haren anders een vetorecht zou krijgen. Volgens de Raad van State kan deze motivering niet toegepast worden, omdat daarmee het eerder in het Beleidskader Herindeling (2015) vastgelegde criterium van het instemmingsvereiste in feite betekenisloos wordt, temeer daar de minister het belang van draagvlak in dat Beleidskader steeds meer benadrukt (zie ook tabel figuur 2). Op grond hiervan geeft de Raad van State de minister in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden voordat de minister rekening heeft gehouden met voornoemde feiten.¹⁶

De minister past hierop de wet aan door er een reguliere herindeling van te maken. Dit betekent dat de minister niet alleen de voorkeur van de raad van Haren naast zich neerlegt, maar ook een voorwaarde van de raad van Groningen. Die had namelijk gesteld dat zij in ieder geval met Ten Boer wilde herindelen en alleen met Haren, als Haren instemde, zodat een lichte herindelingsvariant mogelijk werd. De raad van Groningen heeft zich echter neergelegd bij deze aanpassing.

Een andere kwestie was dat vier maanden later de Raad van State de minister in overweging geeft het voorstel van wet voor de herindeling van Landgraaf met Heerlen niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nu het door het bestuur van de provincie Limburg gevoerde 'open overleg' niet op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.¹⁷ Er is in dit overleg slechts één variant besproken. In het open overleg met Haren is ook slechts één toekomstvariant besproken, zodat dezelfde redenering ook hier zou kunnen gelden. Op de vraag waarom de Raad van State niet tot dezelfde conclusie is gekomen in de casus Haren, heeft de Raad in 2021 aangegeven dat ze dit niet heeft onderzocht.¹⁸

Dit argument is uiteraard niet eenvoudig te verkopen voor diegenen die hartstochtelijk hebben gestreden voor een blijvende zelfstandigheid van Haren. Het Burgercomité van Haren heeft dit vóór de behandeling van de wet in de Tweede Kamer proberen duidelijk te maken. Een poging van een wethouder om dit ook namens de gemeente aan de minister en de Tweede Kamer te schrijven, is door de burgemeester geblokkeerd, omdat deze dat niet nodig achtte.¹⁹

De wetgever

De laatste instantie die de herindeling van Haren kon blokkeren, waren de Staten-Generaal. Hier heerste echter bij een grote meerderheid de gedachte dat gemeenten op de schaal van Haren niet zelfstandig konden blijven. De kans dat de Tweede en Eerste Kamer de nieuwe minister Ollongren zouden blokkeren was dus vrijwel nihil.

Eén coalitiepartij, het CDA, overwoog toch serieus tegen het wetsvoorstel te stemmen. Vóór de stemming

werd het Kamerlid Van der Molen echter op de hoogte gebracht van het feit dat dit wetsvoorstel op een lijst stond die tijdens de coalitieonderhandelingen was vastgelegd. Die lijst betrof de wetten waar de coalitiepartners in ieder geval voor zouden stemmen.²⁰ Deze lijst is niet openbaar. Het is namelijk direct in strijd met de Grondwet die Kamerleden verplicht om te stemmen zonder last (artikel 67 lid 3 Gw).

CvdK, integriteitscommissie en Ombudsman

In hun wanhoop hebben het Burgercomité en een wethouder nog meer wegen geprobeerd te bewandelen. De wethouder wilde het gedrag van de burgemeester laten beoordelen door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), de minister van Binnenlandse Zaken en de CvdK. Het probleem met het BIOS was dat dit Bureau ondertussen was opgegaan in het Huis voor Klakenluiders. De oud-wethouder krijgt hier nooit bericht van. De minister schrijft terecht dat haar klacht door de CvdK moet worden afgehandeld en de CvdK schrijft dat zolang de klacht bij de minister ligt, hij deze niet zal behandelen. Dit laatste is in strijd met artikel 182 lid c Provinciewet, die de CvdK belast met het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en in het geval dat de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is. De beschuldigen die de oud-wethouder in de brief noemt, wijzen duidelijk op verstoringen van de bestuurlijke verhoudingen die verder gaan dan een politiek geschil. De oud-wethouder beschuldigt de burgemeester er onder meer van dat hij geen verantwoording wil afleggen aan de raad, maar alleen aan de CvdK en dat hij het niet als zijn taak ziet om

Op zijn minst zou een onderzoek naar de bestuurlijke verhoudingen op zijn plaats zijn geweest

het collegebeleid te bevorderen.²¹ Op zijn minst zou een onderzoek naar de bestuurlijke verhoudingen op zijn plaats zijn geweest.

Het Burgercomité schrijft een brief naar de integriteitscommissie van de VVD. Hierin wordt het vermeende niet-integere gedrag van de burgemeester gesteld op drie punten: hij zou niet het belang van Haren hebben gediend; wel dienstbaar geweest zijn aan de provincie Groningen en niet transparant hebben gecommuniceerd met zijn wethouders.²² De commissie reageert aanvallend dat zij de zaak niet in behandeling kan nemen, omdat de klacht niet door een VVD-lid is ingediend. In tweede

10. ECLI:NL:HR:1999:AA3374.

11. ECLI:NL:RBNNE:2016:5332 en ELCI:NL:GHARL:2017:4366.

12. ECLI:NL:DBLIM:2017:6452.

13. Zie noot 5.

14. ECLI:NL:1998:AA9342; brief OM aan het Burgercomité, 17 mei 2019.

15. Brief Hof Leeuwarden aan Burgercomité K19/21050532 van 10 juli 2020.

16. *Kamerstukken II* 2017/18, 34805, nr. 4.

17. *Stcrt.* 2017, 72128.

18. Zie noot 5.

19. *Idem.*

20. *Idem.*

21. Concept van de brief 18 januari 2018.

22. Brief Burgercomité aan Integriteitscommissie VVD 19 mei 2019.

instantie doet ze wel onderzoek, maar de kwaliteit daarvan is in de ogen van het Burgercomité onvoldoende. De conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op een gesprek met leden van het Burgercomité en gesprekken met twee burgemeesters – de voorlaatste en de laatste burgemeester. Het gesprek met de voorlaatste was eenvoudig te regelen, omdat die ondertussen, net als een lid van de commissie, lid van de Eerste Kamer was geworden. Wethouders, raadsleden, bestuurders van de provincie of Kamerleden zijn niet geïnterviewd en evenmin zijn nadere stukken bestudeerd. Het Burgercomité heeft dus wel een punt als ze concludeert dat de commissie haar werk onzorgvuldig heeft gedaan.²³

Tot slot schrijft het Burgercomité ook nog aan de Nationale ombudsman in de hoop dat die een uitspraak zou kunnen doen over de gang van zaken. Maar ook die stelt dat hij op grond van artikel 9:22 sub b Awb niet bevoegd is een onderzoek in te stellen indien het verzoek betrekking heeft op een algemeen verbindend voorschrift.²⁴ Dus ook deze weg naar een onafhankelijk oordeel is door de wetgever afgesloten.

Samenvattend

Het bovenstaande laat zien dat de minister of de CvdK niet de beste controleurs zijn van het aan hen ondergeschikte bestuur. Het gevaar bestaat immers dat politieke doelstellingen van een functionaris tegenover de onafhankelijke positie van zijn rol als toezichthouder komen te staan. In deze casus wordt duidelijk dat de politieke doelstelling daarbij voorrang geniet, al was het maar omdat de minister of de CvdK geen gedoe wil.

Dit is ook de reden geweest dat het kroonberoep in het verleden niet door de Europese beugel kon.²⁵ Het doorslaggevende verschil met het *Bentham*-arrest is dat een herindelingswet een algemeen verbindend voorschrift is en dat daardoor beroep niet mogelijk is (artikel 8:3 Awb). Toch kan het interessant zijn, zeker met inachtneming van de bepalingen van het European Charter of Local Self-Government – dat bedoeld is om lokale autonomie te beschermen –, om te onderzoeken of volgens het HvJ EU de redenering die is gebruikt voor het *Bentham*-arrest eveneens geldt voor gemeenten die te maken krijgen met een door hen ongewenst herindeling. Waarom zou een bedrijf als rechtspersoon wel, en een gemeente niet een besluit van een provincie kunnen aanvechten dat het einde van de rechtspersoon betekent? Dat een bedrijf door een besluit wordt bedreigd en een gemeente door een algemeen verbindend voorschrift miskent het feit dat de gemeente meer is dan een gebied waar toevallig mensen wonen. Het is een entiteit die vaak (een deel van) haar inwoners identiteit verschaft en waarvan een gemeentelijk wapen, een gemeentehuis en een eigen gemeentebe-

stuur met eigen burgemeester herkenbare symbolen zijn. Wie dat miskent, gaat ervan uit dat de gemeente niet meer is dan een uitvoeringsorgaan van de Rijksoverheid en dat de Rijksoverheid geen rekening hoeft te houden met de lokale autonomie. Als de Rijksoverheid dat vindt, mogen we ons afvragen wat de handtekening van Nederland onder het European Charter of Local Self-Government waard is.

Zoals de Wet Arhi nu in elkaar zit, kan een provinciaal bestuur met de meest fantasierijke argumenten een gemeente herindelen. Provinciale Staten volgen netjes wat Gedeputeerde Staten voorleggen en omdat provinciale ambtenaren samenwerken met ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken is er ook op dat niveau geen sprake van controle. Ook Kamerleden, die in meerderheid neigen te geloven dat opschalen goed is, zien in meerderheid zelden fundamentele redenen om af te wijken van het wetsvoorstel.

Ook lijkt de bevoegdheid van de CvdK waarmee hij naar believen burgemeesters kan aanstellen die meewerken aan onderdelen van het provinciebeleid en gemeenteraden overtuigen of erger, zoals we hier zagen, het zelfs niet noodzakelijk vinden het door de raad vastgestelde beleid uit te voeren, wellicht aan herziening toe te zijn. Een snelle vervanging van een burgemeester is soms noodzakelijk, maar een beperkte zittingsduur van een waarnemend burgemeester die vervolgens automatisch door een kroonbenoemde burgemeester moet worden vervangen, zou wellicht dit soort vreemde situaties kunnen voorkomen.

Ook is het wellicht goed als de criteria voor een herindeling worden beschreven en duidelijk wordt opgeschreven welke het zwaarste weegt. Nu wordt het criterium draagvlak als nummer 1 beschreven, terwijl dat uiteindelijk in naam van het criterium bestuurskracht terzijde kan worden geschoven. Nu kan dat alleen opzij worden geschoven als er sprake is van evidente problemen,²⁶ maar zolang de controle daarop niet door rechters plaatsvindt, blijft een herindeling een spel van macht en speelt het recht een te beperkte rol.

Dit is voor burgers die in de rechtstaat geloven een bittere pil. Die pil zou kunnen worden verzacht als ergens in het herindelingsproces een rechtelijke procedure mogelijk is, die de kwaliteit van het besluit aan een onafhankelijk onderzoek onderwerpt. Het advies van de Raad van State blijkt een onvoldoende waarborg. Controle op de procedure dwingt de provincie om begrijpelijke en overtuigende argumenten aan te dragen, zodat weldenkende burgers aan het eind van het verhaal moeten toegeven dat er weliswaar iets tegen hun wens is gebeurd, maar waarvan ze wel begrijpen waarom het toch zo is gebeurd. Alleen een goede procedure kan ervoor zorgen dat de mogelijke verwachtingen die velen van de rechtstaat hebben ook daadwerkelijk uitkomen.²⁷ ●

We mogen ons afvragen wat de handtekening van Nederland onder het European Charter of Local Self-Government waard is

23. Mail Integriteitscommissie VVD aan Burgercomité van 10 juli 2019; brief Burgercomité aan Integriteitscommissie VVD van 26 juli 2019.

24. Brief Burgercomité aan Nationale ombudsman van 29 maart 2021, reactie

van 15 juli 2021.

25. EHRM 23 oktober 1985, nr. 1/1984/73/111 (*Bentham*).

26. Beleidskader Herindeling 2019.

27. T. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton University Press 2006.