



Gemeente Haren  
Burgemeester Van Veen  
Postbus 21  
9750 AA HAREN

Gemeente Haren		
Zaaknr:	12000	
Doc.nr:	12164	
22 AUG 2016		
BMO		Raad
Ontw.		Dir.
Publ.Z.		Burg.
ID		Weth.

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)

**Kenmerk**

**Uw kenmerk**  
Z.12000/UIT.07898

Datum 19 augustus 2016  
Betreft Vernietigingsverzoek dd 21 juli 2016

Geachte heer Van Veen,

Bij brief van 21 juli 2016 vraagt u mij twee besluiten van gedeputeerde staten van de provincie Groningen, die genomen zijn in het kader van een mogelijke herindeling van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer, voor te dragen voor schorsing en vernietiging. Het betreft ten eerste het besluit van gedeputeerde staten van 30 maart 2016 om het zogeheten open overleg, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi), te starten, en ten tweede de aankondiging van gedeputeerde staten van 28 juni 2016 dat zij voornemens zijn een herindelingsontwerp gericht op samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer op te gaan stellen. Met uw verzoek beoogt u de herindelingsprocedure waar Haren onderdeel van is te laten beëindigen. Thans kan ik u mededelen dat ik voornoemde besluiten (zo het tweede al rechtsgevolg heeft) bij de Kroon noch voor schorsing noch voor vernietiging zal voordragen.

**Juridisch kader**

Besluiten van organen van provincies die in strijd zijn met het recht of met het algemeen belang kan ik bij de Kroon voordragen voor vernietiging (artikel 132, vijfde lid van de Grondwet in samenhang met artikel 261 van de Provinciewet). Strijd met het recht omvat naast de wet ook algemene rechtsbeginselen. Vernietiging op grond van strijd met het algemeen belang vraagt een zware motiveringsplicht van de Kroon, omdat niet lichtvaardig ingegrepen behoort te worden in de constitutioneel verankerde vrijheid van gemeenten en provincies om de belangen te dienen die aan hen zijn toevertrouwd. Bij de beoordeling van verzoeken om vernietiging neem ik het Beleidskader schorsing en vernietiging in acht.

**Feiten**

Op 30 maart 2016 hebben gedeputeerde staten van de provincie Groningen besloten tot de instelling van een open overleg tussen de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Op 28 juni 2016 hebben gedeputeerde staten aangekondigd

voornemens te zijn een herindelingsontwerp op te stellen, gericht op de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Het gevoerde open overleg en het voornemen een herindelingsontwerp op te stellen staan niet op zichzelf, zo blijkt uit ook de feiten die u vermeldt in uw brief. Zo heeft in 2014 in Haren een burgerraadpleging plaatsgevonden waarbij 74,1% van de respondenten tegen een herindeling van Haren met Groningen en Ten Boer bleek te zijn. Ook is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar de voortzetting van de zelfstandigheid van de gemeente Haren en de financiële positie van Haren. Het meest recent is het rapport 'Toetsing Aanpak Beterr Haren' van het adviesbureau B&A, waarin de voornemens in het 'plan van aanpak Beterr Haren' zijn getoetst. Anders dan de gemeenteraad van Haren concluderen gedeputeerde staten op basis van deze onderzoeken dat een zelfstandige toekomst voor Haren ingewikkeld is, terwijl een herindeling van Haren, Groningen en Ten Boer leidt tot een duurzame, robuuste en bestuurskrachtige gemeente die ook financieel robuust is. Dit is voor gedeputeerde staten aanleiding geweest de door u gewraakte beslissingen te nemen.

U stelt dat voornoemd handelen van de provincie in strijd is met het recht en met het algemeen belang. In dat kader voert u aan dat het handelen van de provincie strijdt met artikel 124 van de Grondwet en artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, omdat de provincie de opvatting van de inwoners en gemeenteraad van Haren naast zich neerlegt zonder dat daar naar uw oordeel goede redenen voor zijn. U acht het handelen van de provincie ook in strijd met het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. In dit Beleidskader is de ruimte die de provincie heeft om een herindelingsadvies op te stellen ingeperkt. Tot slot is volgens u geen sprake van een werkelijk 'open' overleg, vanwege het 'onwrikbare uitgangspunt dat Haren uiteindelijk toch zal moeten buigen voor het machtswoord van de provincie.'

### **Beoordeling**

Mij is niet gebleken dat er sprake is van strijd met artikel 124 van de Grondwet dan wel artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna: EHLA). Ook uw oordeel dat de provincie op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling niet bevoegd is inzake Haren een herindelingsadvies voor te bereiden en vast te stellen, deel ik niet. Dit geldt ook voor uw waardering van het gebrek aan een open karakter bij het open overleg.

Artikel 124 van de Grondwet bepaalt dat regeling en bestuur van de huishouding aan gemeenten (en provincies) wordt overgelaten en gevorderd kan worden bij of krachtens de wet, oftewel autonomie en medebewind. Artikel 123 van de Grondwet gaat over opheffing en instelling van gemeenten en provincies en bepaalt dat dit bij wet dient te geschieden. Opheffing en instelling van gemeenten is derhalve een onderwerp dat niet tot de autonomie van gemeenten behoort. De Grondwet kent ook geen bepalingen over de betrokkenheid van lokale gemeenschappen bij opheffing en instelling van gemeenten. Het wettelijk kader voor herindelingen is opgenomen in de Wet arhi. Deze wet voorziet, bij een

**Datum**  
19 augustus 2016  
**Kenmerk**

provinciaal initiatief tot gemeentelijke herindeling, onder meer in deelname van de betrokken gemeenten aan het open overleg, een terinzagelegging van het herindelingsontwerp voor een ieder en een termijn van drie maanden voor het indienen van een gemeentelijke zienswijze op het herindelingsontwerp. Ik constateer dat de gemeente Haren is uitgenodigd deel te nemen aan het open overleg. De overige fasen van inspraak waarin de Wet arhi voorziet zijn nog niet aan de orde, omdat er nog geen vastgesteld herindelingsontwerp is. Na ontvangst van een eventueel herindelingsadvies zal ik, zoals gebruikelijk bij de beoordeling van een herindelingsadvies, beoordelen of aan de procedurele voorschriften uit de Wet arhi is voldaan.

Artikel 5 van het EHLA, dat overigens geen rechtstreekse werking kent in Nederland, bepaalt dat plaatselijke gemeenschappen betrokken worden voordat een besluit over wijziging van de gemeentelijke grenzen wordt genomen. De hierboven beschreven stappen in de Wet arhi voorzien hierin. Uw redenering dat de provincie op dit punt in strijd met de Grondwet of het EHLA handelt, deel ik gelet op het voorgaande niet.

Een nadere beoordeling mijnerzijds van de procedurele correctheid van een eventueel advies van de provincie aan mij, acht ik op dit moment niet opportuun. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling doet geen afbreuk aan de wettelijke mogelijkheden van de provincie om gebruik te maken van de bevoegdheden genoemd in artikel 8 Wet arhi. Wel is het Beleidskader relevant voor mijn beoordeling van het eventueel te ontvangen herindelingsadvies. Artikel 8 van de Wet arhi geeft gedeputeerde staten de bevoegdheid een open overleg in te stellen en een herindelingsontwerp op te stellen. Het uiteindelijke herindelingsadvies moet door provinciale staten worden vastgesteld. Daarbij merk ik op dat u in de procedure zoals de Wet arhi die voorschrijft nog in de gelegenheid bent om – via de gemeenteraad – een zienswijze in te dienen op het eventuele herindelingsontwerp. Gedeputeerde staten zullen vervolgens beoordelen hoe uw zienswijze te verwerken in het herindelingsadvies, waarna provinciale staten van de provincie Groningen zullen afwegen of zij instemmen met het eventuele herindelingsadvies. Daarna volgt een oordeel van mij en mogelijk de wetgever. Ik acht het niet opportuun vooruit te lopen op deze (inhoudelijke en procedurele) beoordeling. Thans liggen louter de door u gewraakte besluiten van gedeputeerde staten ter beoordeling voor. Gelet op bovenstaande is mijn oordeel dat gedeputeerde staten niet in strijd met het recht handelen. Evenmin is mij gebleken dat dit handelen in strijd zou zijn met het algemeen belang.

De procedurele gebreken die u ziet met betrekking tot de lichte samenvoeging herken ik niet. Gedeputeerde staten hebben goed kennisgenomen van de uitdrukkelijke wens tot lichte samenvoeging bij de gemeenten Groningen en Ten Boer. Ergens goed kennis van nemen, leidt niet tot strijd met het recht of het algemeen belang.

**Datum**  
19 augustus 2016  
**Kenmerk**

Ten aanzien van uw kwalificatie over het karakter van het open overleg merk ik op dat het oordeel van de provincie, na een open overleg gevoerd te hebben, dat zij een herindelingsadvies wil opstellen en daarmee de opvatting van één of meerdere deelnemers aan een open overleg niet deelt, niet af doet aan het open karakter van het overleg.

**Conclusie**

Gelet op het voorgaande heb ik besloten geen gevolg te geven aan uw verzoek tot schorsing en voordracht voor vernietiging. Daarbij wijs ik u erop dat tegen deze afwijzing van uw verzoek geen beroep en daarom ook geen bezwaar open staat (op grond van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 1, artikel 1, wat handelt over bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak).

Een afschrift van dit besluit zend ik aan gedeputeerde staten van de provincie Groningen.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



drs. S.A. Blok