



Afschrift

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

AKD
H. D. en R. J.
Postbus 59280
1040 KG Amsterdam

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBW/B&F/IOB

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2017-0000134310

Uw kenmerk
271541

Datum **12 APR 2017**
Betreft reactie vernietigingsverzoek

Geachte heren D. en J. ,

Bij brief van 8 maart 2017 vraagt u mij, namens het college van burgemeester en wethouders van Landgraaf, een besluit van gedeputeerde staten van de provincie Limburg van 24 januari 2017 bij de Kroon voor te dragen voor vernietiging, eventueel voorafgegaan door een schorsing. Het betreffende besluit behelst het instellen van een open overleg (op basis van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi)) voor de gemeenten Landgraaf, Heerlen, Brunssum, Kerkrade, Voerendaal en Simpelveld. Op 15 maart heeft u mij een aanvulling op het vernietigingsverzoek gestuurd. Met uw verzoek beoogt u de arhi-procedure waar de gemeente Landgraaf nu in zit, te laten eindigen. Daarmee zou, zo betoogt u, de gemeente Landgraaf in de gelegenheid gesteld worden zelf regie te nemen in de discussie over de bestuurlijke toekomst dan wel een nieuw overlegtraject te laten starten met een bijbehorend open karakter. Thans kan ik u mededelen dat ik voornoemd besluit (zo daar al sprake van is) niet bij de Kroon zal voordragen voor vernietiging. Ook zal ik geen voordracht doen voor een schorsing.

Juridisch kader

Op grond van artikel 132 van de Grondwet in samenhang met hoofdstuk XVIII van de Provinciewet kan ik besluiten van provinciale bestuursorganen bij de Kroon voordragen voor vernietiging, en wel op twee gronden.

De eerste grond is dat het besluit in strijd is met het recht. In dat geval zijn er juridische argumenten aan de orde, en wel dat het besluit bijvoorbeeld in strijd is met een wet, verdrag of een algemeen rechtsbeginsel.

De tweede grond is dat het besluit in strijd is met het algemeen belang. In dat geval zijn er geen juridische maar beleidsmatige argumenten aan de orde. Die beleidsmatige argumenten moeten dan zodanig zijn dat zij een belang betreffen dat uitstijgt boven het belang dat de provincie met het besluit beoogt te dienen. Vernietiging op deze grond vraagt overigens een zware motiveringsplicht van de Kroon, omdat niet lichtvaardig ingegrepen behoort te worden in de constitutioneel verankerde vrijheid van provincies om de belangen te dienen die aan hen zijn toevertrouwd.

Bij de beoordeling van verzoeken om vernietiging neem ik voorts het *Beleidskader schorsing en vernietiging* in acht.

Feiten

In uw vernietigingsverzoek beschrijft u de stappen die in het herindelingstraject Heerlen-Landgraaf zijn gezet. Voor zover voor de beantwoording van uw verzoek relevant, gaat het om het volgende. Er heeft enige tijd een discussie gespeeld tussen Heerlen en Landgraaf over het inzetten op samenwerking dan wel herindeling van onderop. Dat heeft geleid tot een herindelingsontwerp dat door de gemeenteraad van Heerlen op 16 januari 2017 is vastgesteld. De raad van Landgraaf vond een herindeling weliswaar wenselijk, maar oordeelde dat het tempo te hoog lag. Daarnaast had de raad vragen bij de schaalgrootte van de nieuw te vormen gemeente Heerlen-Landgraaf. Op 16 januari is in de raad van Landgraaf een motie aangenomen die het college oproept een bredere fusie te onderzoeken, op 20 januari gevolgd door een motie met als strekking dat Landgraaf zelf de regie wil houden in de discussie over de eigen bestuurlijke toekomst.

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBW/B&F/IOB

Datum

Kenmerk
2017-0000134310

Gedeputeerde staten van de provincie Limburg hebben op 24 januari 2017 besloten een open overleg - op basis van artikel 8 van de Wet arhi - in te stellen voor de gemeenten Landgraaf, Heerlen, Brunssum, Kerkrade, Voerendaal en Simpelveld. U verzoekt mij dit besluit van gedeputeerde staten te vernietigen wegens strijd met het recht en het algemeen belang. Ik vat uw verzoek op als een verzoek om voornoemd besluit van GS bij de Kroon voor te dragen voor vernietiging op basis van artikel 261, eerste lid, Provinciewet.

U beargumenteert de strijd met het recht en het algemeen belang door te wijzen op vermeende strijd met de Wet arhi, juridische en bestuurlijke behoorlijkheidsnormen, het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna: EHLA), het landelijk Beleidskader gemeentelijke herindeling en het provinciaal beleid rond herindelingen. Kort samengevat stelt u dat het besluit tot het instellen van het open overleg onvoldoende gemotiveerd is, er geen sprake is van daadwerkelijk overleg, een eventueel herindelingsadvies niet zal voldoen aan de criteria uit het landelijke Beleidskader gemeentelijke herindeling en de provinciale uitgangspunten rond gemeentelijke herindeling en dat er sprake is van strijd met artikel 5 van het Handvest inzake lokale autonomie.

Beoordeling

Op basis van artikel 8 van de Wet arhi zijn gedeputeerde staten bevoegd te besluiten tot het instellen van een open overleg. GS Limburg maken gebruik van deze bevoegdheid. De Wet arhi kent verder geen voorwaarden of criteria waar GS aan gebonden is om een open overleg in te stellen. Van strijd met de Wet arhi kan derhalve geen sprake zijn.

Hieronder zal ik ingaan op de door u aangedragen overwegingen inzake de regie van de provincie, het open overleg, het Beleidskader herindeling, de provinciale uitgangspunten bij herindeling en de relatie met artikel 5 van het EHLA.

Regie provincie

U stelt dat GS hun besluit tot het instellen van een open overleg onvoldoende hebben onderbouwd, omdat de bestuurskracht van Landgraaf een herindeling niet noodzakelijk maakt en de begroting van de gemeente op orde is, er geen sprake is van onvoldoende bestuurlijk-politieke doorzettingsmacht omdat Landgraaf onder eigen regie samenwerkingsmogelijkheden wil verkennen en dat - gelet op de nog lopende gesprekken over samenwerking - het ingrijpen prematuur is. Daarbij speelt mee dat de korte tijd die de gedeputeerde heeft genomen om tot

het voorgestelde besluit te komen, bij u de indruk heeft gewekt dat van een zorgvuldige afweging geen sprake kan zijn geweest.

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBW/B&F/IOB

Ik constateer dat u ter onderbouwing van dit punt beleidsinhoudelijke overwegingen aanvoert die naar mijn oordeel geen strijd met het recht kunnen opleveren. Deze overwegingen onderbouwen naar mijn mening ook geen strijd met het algemeen belang noch vormen deze een bouwsteen voor een bredere argumentatie om te komen tot een vernietiging. Het criterium dat gesteld wordt aan vernietiging wegens strijd met het algemeen belang, is dat het een belang betreft dat uitstijgt boven het belang dat de provincie met het besluit probeerde te dienen. Daar is geen sprake van. Wel kunnen deze overwegingen eventueel een rol spelen in de politiek-bestuurlijk weging op gemeentelijk, provinciaal en mogelijk uiteindelijk op landelijk niveau bij het besluit om al dan niet te komen tot een herindeling.

Datum

Kenmerk
2017-0000134310

Daadwerkelijk open overleg

U wijst in dit verband onder meer op de vooraf door de provincie opgestelde vragen waaruit zou blijken dat een herindeling tussen Heerlen en Landgraaf uitgangspunt is, het niet spreken met het college van Landgraaf, de beëindiging van het open overleg voor drie andere deelnemers en het niet meenemen van samenwerking als optie in het overleg.

De Wet arhi stelt geen materiële eisen aan een open overleg, waardoor de provincie op dit punt een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt. De provincie is weliswaar gebonden aan zorgvuldigheidseisen, maar de beoordeling of daaraan voldaan is, vindt plaats na afronding van het provinciale traject als een herindelingsadvies door mij en later de wetgever wordt beoordeeld. Daarbij vind ik van belang dat er nog een zienswijzenprocedure plaatsvindt en daarna op provinciaal niveau nogmaals door GS en uiteindelijk PS besloten wordt over een eventueel herindelingsadvies. In dit advies zal de provincie de gevolgde procedure moeten verantwoorden en dusdanig moeten motiveren dat er een wetsvoorstel op gebaseerd kan worden. U vraagt mij eigenlijk vooruit te lopen op de uitkomst van de politiek-bestuurlijke oordeelsvorming op provinciaal en later landelijk niveau, zonder dat de verantwoording van de provincie al is opgesteld. Dat is niet aan de orde. De beoordeling van het proces mijnerzijds komt pas na ontvangst van het herindelingsadvies aan de orde. Daarbij zal ik, zoals gezegd, betrekken hoe het proces is ingericht en hoe het open overleg is verlopen.

Relatie met Beleidskader gemeentelijke herindeling

U ziet een mogelijk conflict tussen het eventuele herindelingsontwerp en -advies en het Beleidskader gemeentelijke herindeling dat ik hanteer bij de beoordeling van herindelingsadviezen, bijvoorbeeld bij de criteria draagvlak en bestuurskracht.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling doet geen afbreuk aan de wettelijke bevoegdheid van de provincie in artikel 8 Wet arhi. Het Beleidskader is relevant voor de beoordeling op rijksniveau van het eventueel te ontvangen herindelingsadvies. Derhalve is hier geen sprake van strijd met het recht of het algemeen belang.

Relatie met de provinciale uitgangspunten rond herindeling

Het provinciaal beleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling is gebaseerd op vrijwilligheid, oftewel herindelingen op initiatief van gemeenten.

Ook hier geldt dat provinciaal beleid op zich niet afdoet aan de wettelijke mogelijkheid die een provincie/gedeputeerde staten heeft. Daar komt bij dat de verhouding tussen het provinciale beleid en het handelen van GS ter beoordeling is aan GS en PS en niet aan mij. Ook hier zie ik derhalve geen strijd met het recht of het algemeen belang.

Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
DGBW/B&F/IOB

Datum

Relatie met artikel 5 Europees handvest lokale autonomie

Uit artikel 5 van het Europees handvest lokale autonomie leidt u af dat er bij elke gemeentelijke herindeling een referendum gehouden georganiseerd moet worden.

Kenmerk
2017-0000134310

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 Wet arhi voorziet hierin via een zienswijze van de gemeenteraad bij een provinciaal initiatief en een ter inzage legging voor eenieder. De provincie speelt hierbij geen rol. Van strijd met het EHLA is derhalve geen sprake.

Conclusie

Gelet op het voorgaande zie ik geen grond om gevolg te geven aan uw verzoek om het besluit van gedeputeerde staten van de provincie Limburg om het open overleg te starten op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi voor vernietiging voor te dragen. 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).

Tot slot

De vraag of er al dan niet een herindeling gewenst of nodig is voor Landgraaf, is nu in de eerste plaats aan GS. Na een positief besluit door GS is de gemeente(raad) van Landgraaf in de gelegenheid een zienswijze in te dienen. Gedeputeerde staten zullen vervolgens beoordelen hoe deze zienswijze te verwerken in het herindelingsadvies, waarna provinciale staten van de provincie Limburg zullen afwegen of zij instemmen met het eventuele herindelingsadvies. Daarna volgt een oordeel van mij en bij parlementaire behandeling het oordeel van de Staten-Generaal. Ik acht het niet wenselijk dat via een instrument als vernietiging wordt getracht een dergelijk politiek-bestuurlijk proces te doorkruisen. Niet voor niets is in de parlementaire geschiedenis rond de Wet arhi gesteld dat tussenstappen die genomen worden op weg naar een herindelingswet niet bestuursrechtelijk aangevochten kunnen worden. Het instrument van de vernietiging door de Kroon kan niet gebruikt worden om alsnog een vorm van externe toetsing op een wetgevingsproces te introduceren.¹

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

¹ Kamerstukken 1996/97, 25234, nr. 5