

Algemeen

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies.

Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen.

Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: de gemeenteraad als belanghebbende (en als zodanig zelfstandig ontvankelijk in een bezwaar- of beroepsprocedure).

Heeft de gemeenteraad (zelfstandig) toegang tot de bestuursrechter?

In het tijdperk van het dualisme past de vraag, of een gemeenteraad als zodanig toegang heeft tot de bestuursrechter als hij het niet eens is met een besluit van een ander bestuursorgaan.

Denk hierbij aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan in de buurgemeente. Of een besluit tot vergunningverlening, door Gedeputeerde Staten of het college van B&W van de eigen gemeente (!).

Het is voorstelbaar, dat de raad andere inzichten heeft en deze graag wil voorleggen aan de onafhankelijke (bestuurs)rechter. Kan dat? Mag dat?

Deze vraag is jaren op de plank blijven liggen. In 2015 is er een begin van beantwoording te zien. Een beantwoording met een groen licht!

Vereiste van belanghebbende

Allereerst moet de vraag worden beantwoord of de gemeenteraad wel zelfstandig belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze bepaling luidt als volgt:
Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

Wanneer is sprake van “aan de raad toevertrouwde belangen”?

Hierover bestaat (recente) jurisprudentie.

Recente rechtspraak

In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State is de afgelopen jaren twee keer antwoord gegeven op de vraag wanneer en in welke gevallen de raad belanghebbende is in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

Gemeenteraad Lansingerland

De eerste keer was in het door college en raad van Lansingerland ingestelde beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van (buur)gemeente Waddinxveen.

Het ging daarbij om de vaststelling van een bestemmingsplan, waarvan bedrijventerrein “Prisma” deel uitmaakte.

De Afdeling moest de vraag beantwoorden of college dan wel raad wel of geen belanghebbende bij dit besluit waren.

Beide organen hadden beroep ingesteld, vanuit de concurrentiepositie van (het grondbedrijf van) de gemeente Lansingerland.

De Afdeling spreekt als zijn oordeel uit, dat de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente Lansingerland een belang is dat is toevertrouwd aan zowel de raad als het college van die gemeente.

De raad werd dus als belanghebbende aangemerkt.

De Afdeling legt hier een koppeling tussen de concurrentiepositie van de gemeente Lansingerland in haar hoedanigheid van eigenaar van enkele bedrijventerreinen enerzijds en het belang van de ruimtelijke ordening van die gemeente anderzijds.

Vindplaats van deze uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:424.

Gemeenteraad Borne

In de Afdelingsuitspraak d.d. 25 oktober 2017 ging het om een door Gedeputeerde Staten van Overijssel verleende omgevingsvergunning voor de bouw van een installatie voor de verwerking van mest in Zenderen. Gemeente Borne.

De rechtbank Overijssel had de raad in het door hem ingesteld beroep niet-ontvankelijk verklaard. Daarvan ging de raad in hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Belangrijkste overweging van de Afdeling was:

“Het besluit van 25 april 2016 heeft betrekking op onder meer de bouw van, alsmede de realisatie en exploitatie van een installatie voor de verwerking van mest binnen de gemeente Borne. Het verlenen van deze omgevingsvergunning kan gevolgen hebben voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente. Het aan de raad toevertrouwde belang is daarmee rechtstreeks betrokken”.

Vindplaats van deze uitspraak: ECLI:NL:RVS:2017:2816.

Conclusie n.a.v. Afdelingsrechtspraak

Uit beide uitspraken kan (met enige voorzichtigheid) de conclusie worden getrokken dat de gemeenteraad zelfstandig toegang tot de bestuursrechter heeft. En wel als het besluit dat de raad wenst te bestrijden gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente.

Het valt op dat de Afdeling in zijn overwegingen geen beperkingen aanlegt: het ziet ernaar uit dat het de raad ook vrij staat om in beroep te gaan tegen een besluit (tot bijvoorbeeld vergunningverlening) van het college van B&W uit de eigen gemeente.

Mits maar wordt voldaan aan de voorwaarde dat het moet gaan om een besluit dat gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied van de gemeente.

Dat is op zichzelf naar buiten toe “vreemd” te noemen: raad en college uit één gemeente die elkaar voor de rechter treffen omdat ze er “politiek” niet uitkomen.

Maar toch: in de kern laat het dualistische bestuursmodel hiervoor wel de ruimte. Immers: aan dit bestuursmodel wordt in elke gemeente dynamisch invulling gegeven vanuit het plaatselijke politieke krachtenveld.

Het belanghebbendebegrip en de invulling die de Afdeling daaraan geeft opent plaveit de weg van het gemeentehuis naar de bestuursrechter.

Gronden van beroep en beroepstermijn

Het instellen van beroep vergt een raadsbesluit. De raad heeft hiervoor 6 weken tot zijn beschikking. Een pro forma-beroep waarbij de beroepsgronden op een later moment worden ingediend behoort tot de mogelijkheden.

Als een gemeenteraad overweegt om zelfstandig beroep in te stellen, moet hij zich wel realiseren dat de beroepsgronden verband moeten hebben met “het belang van een goede ruimtelijke ordening”.

De raad kan zich dus niet laten leiden door de onrust die in de gemeente is ontstaan door het door hem te bestrijden besluit. Elke beroepsgrond moet deugdelijk worden onderbouwd. Dat is niet altijd een sinecure!

Er kan niet van worden uitgegaan dat het college de raad hierin behulpzaam zal zijn, als het juist de bedoeling is dat de raad een collegebesluit in rechte gaat bestrijden. Hier ligt dus huiswerk voor de raad. En met hem voor de griffier.

Zienswijze

Voor een ontvankelijk beroep is noodzakelijk dat gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Ook hiervoor heeft de raad (slechts) 6 weken de tijd. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeenteraad!

Tenslotte

In deze bijdrage is beknopt uiteengezet dat er ruimte voor de gemeenteraad lijkt te zijn om zelfstandig de gang naar de bestuursrechter te maken.

Wij hebben het dan over besluiten van andere bestuursorganen die gevolgen kunnen hebben voor de ruimtelijke ordening in de eigen gemeente.

In overweging wordt gegeven dat de raad, zo hij overweegt van deze mogelijkheid gebruik te gaan maken, zich voorziet van adequate juridische bijstand.

Dat is zeker van belang als de raad tegen een besluit van het eigen college in beroep gaat. Dan scheiden de wegen tussen raad en college op de meest letterlijke wijze!

Bedacht moet worden dat het college de beschikking heeft over een ambtelijke organisatie. In theorie staat deze organisatie ook aan de raad ter beschikking (ambtelijke bijstand op grond van artikel 33 lid 1 Gemeentewet). Maar in de praktijk zal dit wellicht niet soepel op gang komen. Het verdient ook aanbeveling om vanuit de raad een begeleidingscommissie te vormen (op basis van artikel 84 Gemeentewet). Deze commissie heeft tot taak om te dienen als klankbord c.q. aanspreekpunt voor alles wat met de bezwaar- en beroepsprocedures te maken heeft.