

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 raad tussen het omgevingsrechtelijke wal en schip.

Rol college bij de voorbereiding van een raadsbesluit anno 2018

In artikel 160 lid 1 (aanhef en sub b.) is geschreven dat het college tot taak heeft, raadsbesluiten voor te bereiden. Deze bepaling laat ruimte voor de raad om zelf sturend op te treden, in die zin dat het de raad vrij staat om het college “aan de voorkant” richtlijnen en kaders mee te geven waarbinnen het college het raadsbesluit moeten voorbereiden.

Kaderstelling dus. Het college zal die kaders moeten respecteren.

Ook laat deze bepaling ruimte voor het voorbereiden van een raadsbesluit door een ander dan het college. Hierbij kan worden gedacht aan het initiatiefvoorstel of het burgerinitiatief. Maar ook kan worden gedacht aan raadsvoorstellen die geboren worden in de vergadering van het Seniorenconvent of wat voor door de raad ingesteld gremium dan ook.

Rol college in vroeger tijden: monopolist

Voor 1992 had het college het monopolie waar het ging om het voorbereiden van door de raad te nemen besluiten. Het toenmalige artikel 209 aanhef en sub s. Gemeentewet noemde als taak van het college “het behoorlijk voorbereiden (..) van al hetgeen in den raad ter overweging en beslissing moet worden gebracht”.

Bedenk in dit verband dat het recht van amendement “pas” vanaf 7 maart 2002 bestaat. Voor die tijd was het dus feitelijk “slikken of stikken” als het college een voorstel aan de raad voorlegde.

Dualisme en veranderende rolopvattingen

Met het van start gaan van het dualisme per 7 maart 2002 begon ook de tendens van het steeds meer zelfstandig vormen van een oordeel binnen de gemeenteraad.

Steeds meer komt de raad los van het voorstel dat het college, goed voorbereid en goed afgewogen, ter besluitvorming aan de raad voorlegt. Inspraak tiert welig, en “de burger”, of de in een actiegroep verenigde burgers, weet steeds beter de weg naar de raad(sleden) te vinden.

Met name als het college een voorstel aan de raad ter besluitvorming voorlegt dat onvoldoende tot geen steun heeft “in de buurt”.

De raad op zijn beurt kan niet “maar zo” aan deze burgerinbreng voorbij gaan. Want de raad heeft een volksvertegenwoordigende rol. Daarbinnen moet hij zijn eigen afwegingen kunnen maken, en dat is ook wat de burger van de raad en elk raadslid verwacht.

Met het afschaffen van het monisme op 7 maart 2002 is de politieke achterkamer immers ten grave gedragen, toch?

Maak het “juridisch”!

Hoe verleidelijk is het, om je te laten leiden door de inbreng van een burger. Hoe moeilijk is het tegelijkertijd om deze verleiding om te zetten in een juridisch houdbaar besluit.

Raadsbesluiten die de leefomgeving van de burger beïnvloeden zijn veelal besluiten inzake de vaststelling van een bestemmingsplan. Waartegen beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

Deze hoogste bestuursrechter toetst een aan hem voorgelegd raadsbesluit aan de wet en aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Waarbij de raad als één geheel, namelijk als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, wordt aangemerkt.

De Afdeling heeft geen boodschap aan niet-juridische overwegingen om anders te besluiten dan het college heeft voorgesteld. Viel onlangs weer eens te lezen in een uitspraak inzake een Achterhoekse gemeenteraad, die voor hetzelfde geld in een andere gemeente had kunnen spelen.

De uitspraak is gegeven op ABRS 10 januari 2018, en is [hier](#) te lezen.

Overweging 7.2 is voor elke gemeenteraad van belang. Het luidt, voor zover relevant, als volgt: *“Niet is gebleken dat de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het parkeerterrein zelf heeft beoordeeld. De raad dient uiteraard de belangen van omwonenden bij de afweging te betrekken. Dat de bewoners van de Dixperlosestraatweg 72 vrezen voor geluidhinder van het parkeerterrein wil evenwel nog niet zeggen dat het parkeerterrein vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar kan worden geacht. (...) Nu de raad over het parkeerterrein ten onrechte geen ruimtelijke afweging heeft gemaakt, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid”*.

Leermoment

Deze uitspraak leert ons, dat de raad steevast voor ogen moet houden dat hij zich niet zonder meer kan en mag laten leiden door wat tot hem komt vanuit de betrokken en belanghebbende burgers. Van de raad wordt verwacht dat hij zijn eigen onderzoek uitvoert en zijn eigen afwegingen maakt. Deze moeten kenbaar, herkenbaar en juridisch houdbaar zijn.

Een politieke overweging is per definitie geen juridisch houdbare overweging. Dat kan in bovenstaande uitspraak tussen de regels door worden gelezen. Het vormt vanaf 2011 een rode draad door de Afdelingsrechtspraak.

Gegronnd, vernietigd, en dan...

Bedenk hierbij dat een gegrond beroep vanwege een onvoldoende onderzoek, afweging en/of motivering door de raad waar het gaat om een bestemmingsplan in de regel betekent dat er vertraging optreedt in de ontwikkelingen die het plan mogelijk had moeten maken.

Bedenk hierbij ook dat een vernietiging van het raadsbesluit als gevolg van een gegrond beroep inhoudt dat de raad onrechtmatig heeft gehandeld. Met een mogelijke schadeclaim tot gevolg.