

Goedemiddag!

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 en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: de raad stelt altijd het beleid vast (?).

Plaats en positie gemeenteraad

Dat de raad volgens artikel 125 lid 1 Grondwet het hoofd van de gemeente is hoeft ik op deze plaats niet uit te leggen.

Vraag die deze hoogste positie oproept is deze: ben je als hoofd van de gemeente ook de (opper)baas in en van alles in de gemeente? Moeten de andere organen uitvoeren wat jij in jouw besluiten vastlegt?

Op het eerste gezicht zou je denken dat die vraag in bevestigende zin moet worden beantwoord. Met een verwijzing naar artikel 160 lid 1 aanhef en sub b. Gemeentewet.

Daarin is immers te lezen dat het college de besluiten van de raad moet uitvoeren. Hetgeen overigens weer niet van toepassing is op door de raad aangenomen moties (ongeschreven staatsrecht).

Dus gaat de raad over alles....(?)

Het wankelende Hoofd

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State heeft onlangs op dit vlak een aan duidelijkheid niets te wensen uitspraak gedaan. Een uitspraak die de verhoudingen tussen raad en college weer eens duidelijk neerzet waar het gaat om het vaststellen van beleid.

Ook een uitspraak die het hoofdschap van de raad nader nuanceert en staatsrechtelijke illusies in scherven uiteen doet spatten.

De uitspraak is te vinden met deze zoekterm: ECLI:NL:RVS:2023:3213.

Wat was het geval: een Zeeuws college van B&W had omgevingsvergunning verleend voor gebruik van een pand in strijd met de bestemming voor het huisvesten van arbeidsmigranten.

Bij het raadplegen van Google Maps blijkt dit een voormalig schoolgebouw middenin een woonstraat te zijn. In dat schoolgebouw zijn jaren geleden wooneenheden aangebracht.

De raad stelt beleid vast, het college voert uit (?)

Met hun besluit maakten B&W geen vrienden, noch bij de gemeenteraad noch bij omwonenden. De omwonenden zagen geen andere mogelijkheid dan het inzetten van de gang naar de bestuursrechter.

De rechtbank schaarde zich aan de kant van B&W, dus werd opgeschaald naar een van de vier hoogste bestuursrechters, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak.

De beroepsgronden die op tafel werden gelegd zijn stuk voor stuk de moeite van het lezen meer dan waard.

Eén van die gronden licht ik er op deze plaats uit, en wel de verwijzing naar door de gemeenteraad op 24 september 2020 vastgesteld beleid. Dat beleid betrof de huisvesting van arbeidsmigranten.

De raad stelde dit beleid (nota bene!) vast op voorstel van het college, zij het in aangepaste vorm. Er is dus geamendeerd voordat de raad het beleid vaststelde. Wat overigens de raad zijn goed recht is, laat daar geen misverstand over bestaan!

De door de raad aangebrachte wijziging hield in dat na ondertekening van het besluit geen arbeidsmigranten meer mochten worden gehuisvest in de dorpskernen of dorpsranden.

Met het verlenen van de omgevingsvergunning hield het college zich hier niet aan!
In de ogen van de betreffende appellante in strijd met de hiërarchische bovengeschiedheid van de raad ten opzichte van het college.
Hier dacht de Afdeling echter ten principale anders over.

Attributie en bevoegdheidsverdeling

De Afdeling wijst erop, dat college en gemeenteraad ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben.
Bevoegdheden ontleent een bestuursorgaan rechtstreeks aan de wet. In jargon heet dit "attributie". Het college ontvangt zijn bevoegdheden dus niet van zijn hiërarchisch bovengeschiedte gemeenteraad, maar van de wetgever.
Voor de raad is dit een gegeven, niet meer dan dat. De raad zal ermee moeten (leren) leven.

Het grote Misverstand

Het is een redelijk wijdverbreid misverstand dat de raad als Grondwettelijk hoofd van de gemeente naar eigen goedgevoelen kan morrelen aan en in bevoegdheden die het college aan de wet ontleent. De Afdeling maakt hiermee korte metten in zijn overweging 5.1.
Deze passage uit de uitspraak is even duidelijk als veelzeggend:

"Het college is niet verplicht om te handelen in overeenstemming met beleid van een ander bestuursorgaan als het niet heeft ingestemd met dat beleid, ook niet als het beleid afkomstig is van de raad."

De Afdeling stelt vast dat het college met de verlening van de omgevingsvergunning heeft gehandeld volgens zijn eigen inzichten zoals neergelegd in het aan de raad voorgelegde voorstel.
Daarin ziet de Afdeling geen problemen. Om met bijna-naamgenoot Olof te spreken: *daar is niks mis mee.*

Moraal van het verhaal

Het raadsbesluit van 24 september 2020 had nooit en te nimmer genomen mogen worden.
Het aan de raad voorleggen van een voorstel tot het vaststellen van beleid heeft alleen staat- en bestuursrechtelijke zin (en daarmee meerwaarde) als het gaat om een aangelegenheid die daadwerkelijk behoort tot de specifieke bevoegdheid die de raad aan de wet ontleent.
Een blik in het betreffende wettelijk voorschrift kan leren of de raad hierover gaat (of niet).

Afgestapt moet worden van het gewoonterechtelijke uitgangspunt dat elk beleid dat de raad vaststelt voor de andere organen bindend is, met als enige argument dat de raad Grondwettelijk hoofd van de gemeente is.

Dat argument snijdt geen hout, zoals bovenvermelde uitspraak aantoont. Dat argument heeft beperkte waarde, en van die beperking moeten alle (hoofdrol)spelers zich terdege bewust zijn.
Het college van deze Zeeuwse gemeente had niet verder hoeven (lees: moeten) gaan dan het beleid ten aanzien van huisvesting arbeidsmigranten in zijn vergadering vaststellen, en dit vervolgens ter kennisneming naar de raad sturen.

Als de raad er vervolgens iets van wil vinden, dan staat het de raad vrij om dit in een motie neer te leggen. En met die motie kan het college naar bevind van zaken handelen.

Eind goed al goed?

In deze zaak moest de Afdeling ook een oordeel geven over het al dan niet van toepassing zijn van het vertrouwensbeginsel.
Door de wethouder, en daarmee namens het college, was voorafgaand aan de vergunningverlening een en andermaal toegezegd dat de vergunning er alleen zou komen bij voldoende draagvlak.
Van "voldoende draagvlak" bleek geen sprake te zijn.

Die toezegging kwam niet terug in de overwegingen van het college bij de vergunningverlening. En dat had het college wel moeten doen.
Reden voor de Afdeling om het college bij tussenuitspraak op te dragen dit (motiverings)gebrek te herstellen.