

## **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 en andere werkzaamheden.

**Thema** voor deze Nieuwsbrief is: wie stelt het ontwerp vast: het bevoegde of het onbevoegde orgaan?

## **Inrichting gemeente**

De ruimtelijke inrichting van de gemeente is een voorwerp van constante zorg en aandacht. Logisch, want de plek waar “iets” gebeurt is bepalend voor de ruimtelijke kwaliteit. En daarmee voor de mate van woongenot die de inwoner ervaart.

Niemand wil een snelweg voor zijn deur of een windturbine in zijn achtertuin. Fabrieken met uitlatende schoorstenen wil men het liefst achter de horizon gesitueerd hebben en op geluidsoverlast zit niemand te wachten.

## **Goede ruimtelijke ordening**

Een “goede ruimtelijke ordening” is (bijna) letterlijk een zaak van levensbelang voor de inwoners. Het is om die reden begrijpelijk dat de wetgever de ultieme beslissingsbevoegdheid daaromtrent op lokaal niveau heeft neergelegd bij het hoogste orgaan van de gemeente.

Bij de gemeenteraad dus. In artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening lezen wij *“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven.”*

## **Gemeenteraad als bestuursorgaan**

De gemeenteraad “als bestuursorgaan” stelt het bestemmingsplan vast. Daarbij moet de gemeenteraad de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naleven. Als “orgaan”, dus niet als “verzameling politieke fracties”.

Een wijziging van het bestemmingsplan is ook een bestemmingsplanbesluit.

Omdat in een bestemmingsplan in de regel tegenstrijdige belangen met elkaar worden verenigd (wonen versus verkeer, industrie versus recreatie en natuurbescherming) is het zaak dat de voorbereiding om te komen tot het bestemmingsplan op gepaste en zorgvuldige wijze ter hand wordt genomen.

## **Hoe wordt een bestemmingsplan voorbereid?**

In menig gemeente wordt het proces qua planvoorbereiding heel serieus genomen. Indachtig een van de peilers onder het dualisme en de toekomstige Omgevingswet, wordt veel gewicht toegekend aan de mening van “de omgeving”.

Een omgevingsdialoog is gemeengoed geworden; de Omgevingswet veronderstelt deze in de toekomst. In het kader van de omgevingsdialoog wordt aan de omgevingstafel met de omgeving gesproken over een initiatief om te komen tot een bestemmingswijziging.

Nadat deze fase is afgerond, wordt de overstap gemaakt naar een voorontwerp bestemmingsplan. Dat ding gaat de inspraak in, en de omgeving laat van zich horen.

Vervolgens schakelen we over naar de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan. Alweer laat de omgeving van zich horen (inmiddels voor de derde keer), waarbij het volume almaar stijgt: een groot deel van de omgeving wil deze uitbreiding van die fabriek gewoon niet.

Ondanks allerhande toezeggingen aan de omgevingstafel van de zijde van de fabriek is men er niet gerust op. Dat is overduidelijk in de zienswijzen te lezen.

### **Gemeenteraad aan zet**

Vanaf nu komt de raad in beeld. Het college legt aan de raad een voorstel met bijbehorend ontwerpbesluit vast: wil de raad zo vriendelijk zijn om het bestemmingsplan vast te stellen en daarbij de nota van zienswijzen vaststellen conform voorstel van het college.

De raad hoeft “alleen maar” bij het kruisje te tekenen, het voorwerk is door wethouder en vakbekwame afdeling gedaan.

In menig gemeente slaat dan de vlam in de pan als het voorstel een omstreden ontwikkeling betreft. Inspraak is een recht voor de inwoner bij raads- of commissievergadering (of hoe in die gemeente dit soort bijeenkomsten worden genoemd), dus wordt hiervan op grote schaal gebruik gemaakt.

Al dan niet onder begeleiding van spandoeken of meters handtekeningen uit “de omgeving” wordt de raad of de commissie in een openbare setting toegesproken.

De insprekers laten de raad op niet mis te verstane wijze weten dat zij het gevoel hebben dat de race al was gelopen voordat de omgevingsdialoog van start ging, dat hun belangen niet goed zijn meegenomen, dat er niet voldoende naar hen is geluisterd en dat de wethouder zich regelmatig laatdunkend uitliet over de inbreng van de omgeving.

Hoe moet en/of kan de raad met al deze tegenstrijdige informatie omgaan? Kan de raad besluiten het plan niet dan wel gewijzigd vast te stellen?

### **Amenderen of niet vaststellen**

Omdat de raad het bevoegde bestuursorgaan is, heeft hij het laatste woord. Dus heeft de raad de ruimte om in afwijking van het collegevoorstel het plan niet dan wel gewijzigd vast te stellen. Met als voornaamste (politieke) overweging dat er onvoldoende draagvlak in de omgeving is.

Een dergelijke motivering zal geen genade vinden in de ogen van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Dat is de instantie die is belast met het behandelen van beroep tegen besluiten inzake het vaststellen van een bestemmingsplan.

Tegen een geamendeerd besluit is beroep mogelijk, maar ook tegen een besluit om het plan niet vast te stellen. Beiden zijn op rechtsgevolg gericht.

Het is allerm minst eenvoudig voor de raad om met een dragende motivering te komen nadat het college een zorgvuldige voorbereidingsprocedure heeft doorlopen.

De raad moet van goeden huize komen om het college te overtroeven. Menig afwijkend raadsbesluit sneuvelt dan ook bij de Afdeling.

Als de Afdeling het raadsbesluit daarbij vernietigt, staat vast dat de raad een onrechtmatig besluit heeft genomen. Met de mogelijkheid van een schadeclaim van de zijde van de initiatiefnemer.

*Waarom doen we dit eigenlijk in veel gemeenten zo? Waarom stelt het college in veel gemeenten het ontwerpbestemmingsplan vast? De raad is toch in de Wet ruimtelijke ordening aangewezen als bevoegd orgaan?*

### **Zo kan het ook: voorstel tot dualistisch geïnspireerde verandering**

Niemand kan de raad beletten om de ruimtelijke planvorming naar zich toe te trekken, en “aan de voorkant” aan de ruimtelijke knoppen te draaien.

Het staat de raad vrij om het college op te dragen in het vervolg niet alleen de definitieve besluitvorming inzake het bestemmingsplan aan de raad voor te leggen (zoals we al vele decennia gewend zijn), maar het ontwerpbestemmingsplan ook aan de raad ter vaststelling voor te leggen.

In die constructie stelt de raad het ontwerp vast dat ter inzage wordt gelegd. In die fase heeft de raad (letterlijk) alle ruimte om in dat ontwerp wijzigingen aan te brengen of het ontwerp simpelweg niet vast te stellen vanwege het ontbreken van voldoende draagvlak in de omgeving.

Als de raad aldus handelt, is er geen enkel risico van rechterlijke toetsing of schadeclaims.

In die constructie heeft het college de taak om het ontwerpplan voor te bereiden, de terinzagelegging te verzorgen en een advies op te stellen over hoe om te gaan met ingediende zienswijzen.

De raad draait in die constructie aan de vitale knoppen. En zo hoort het ook, want de raad is uiteindelijk het bevoegde orgaan.

Welke raad wil dit niet?

### **Jammer voor vakafdeling en portefeuillehouder ?**

En ja, dat de vakafdeling en/of de portefeuillehouder een dergelijke ommezwaai niet met gejuich zullen begroeten, is even niet anders. Ze zullen het ermee moeten doen.

Dit soort stappen hoort nu eenmaal bij een raad die (na 17 jaar) ontdekt dat dualisme meer is dan een wethouder die geen raadslid meer is.

Vat een dergelijke operatie maar onder het containerbegrip “kaderstelling anno 2019”. Misschien is de pijn dan beter te verdragen.

Als het goed is, zullen ze de raad diep in hun hart misschien nog gelijk geven ook 😊!