

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: de gemeenteraad en het vertrouwensbeginsel.

Raad als bestuursorgaan

In zijn hoedanigheid van bestuursorgaan stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. In de toekomst: het Omgevingsplan.

Tegen een bestemmingsplan staat beroep open. Belanghebbenden die in beroep gaan hebben één doel voor ogen: het bestemmingsplan moet voor het hen onwelgevallig deel van tafel.

Om dat doel te bereiken wordt elk denkbaar argument omgebouwd tot beroepsgrond en zo uitgebreid mogelijk toegelicht in het beroepschrift.

Zo komt het dat beroepschriften tegen een door de raad vastgesteld bestemmingsplan in de regel tamelijk lijk zijn. En waarin het niet ongebruikelijk is dat zaken die zich in het verleden afspeelden ten tonele worden gevoerd. Al dan niet uitvergroet.

Gewicht van in het verleden gedane toezeggingen

Zo kan het gebeuren dat een appelland van mening is dat hem iets was beloofd of toegezegd. Door een ambtenaar, een wethouder, een compleet college van B&W of door de gemeenteraad dan wel enkele raadsfracties. Beloofd is beloofd, en daar zit “de gemeente” dus vervolgens aan vast.

Wat is het gewicht van een uitspraak die het karakter heeft van belofte of toezegging: mag degene tegen wie dit is geuit er vervolgens op vertrouwen dat in een later stadium conform die belofte of toezegging wordt gehandeld?

In hoeverre zit de gemeenteraad vast aan een motie inzake de ontwikkeling van een nieuw bestemmingsplan? Oftewel: hoe werkt het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht, met name bezien vanuit het perspectief van een door de raad aangenomen motie?

Een hele actuele vraag, aangezien zich onlangs ware een aardverschuiving op dit vlak heeft voorgedaan. Er is een tijdperk van vóór 29 mei 2019 en een tijdperk van na die datum.

Vertrouwensbeginsel vóór 29 mei 2019

Vóór 29 mei 2019 had de burger niets aan een motie; hij kon zich er niet op beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

De Afdeling stelde eenvoudigweg dat “*dat een motie alsmede een vraag of de motie naar behoren is uitgevoerd alleen van betekenis zijn in de verhouding tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. Een motie leidt niet tot een juridische verplichting die de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan in acht diende te nemen. De raad hoefde gelet hierop in het bestaan van de motie geen aanleiding te zien het bestemmingsplan niet vast te stellen.*”. (ECLI:NL:RVS:2012:BY4429).

Niet aan de burger uit te leggen: op moment A spreekt de raad in een motie uit dat het college een bestemmingsplan in richting X moet uitvoeren. Daarna stelt de raad op moment B het bestemmingsplan in richting Y vast.

Terwijl het college het ontwerpbestemmingsplan toch echt in richting X, dus conform de motie, had ontwikkeld! Een motie was dus een intern dingetje, en had uitsluitend werking tussen gemeenteraad en college.

Resultaat: de burger bleef met lege handen achter.

Vertrouwensbeginsel vanaf 29 mei 2019

Op deze datum heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een opzienbarende wijziging aangebracht in zijn benadering en invulling van het vertrouwensbeginsel. Dit beginsel wordt meer dan ooit ingevuld vanuit het perspectief van de burger: hoe komt een uitlating over op een redelijk denkende burger? Voor de belangstellenden: de gehele uitspraak is te lezen op Rechtspraak.nl, met als vindplaats ECLI:NL:RVS:2019:1694.

Voor deze Nieuwsbrief beperk ik mij tot de voor griffier en gemeenteraad essentiële onderdelen van de uitspraak. En dan is de (nieuwe) term “*welbewuste standpuntbepaling*” er één om goed in de gaten te houden.

“Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.”.

De uitspraak stond in het teken van toezeggingen van ambtenaren over een dakterras. Voor hetzelfde geld had de uitspraak in het teken kunnen staan van een door de raad aangenomen motie. Ook een motie is immers een welbewuste standpuntbepaling! De Afdeling merkt op dat een welbewuste standpuntbepaling doorgaans in een schriftelijk stuk zal zijn vastgelegd. Elke motie staat op (digitaal) papier, dus dat zit wel snor zal de burger, en in diens voetspoor de Afdeling, denken.

Leerpunt

Het is goed dat de gemeenteraad op de hoogte is van deze nieuwe rechtspraak. Ook is het goed dat de raad zich realiseert dat het aannemen van een motie met betrekking tot een in de toekomst door hemzelf te nemen besluit feitelijk en juridisch betekent dat de raad op een later moment niet meer terug kan. Ook niet als op dat latere moment de politieke verhoudingen zijn veranderd.