

## **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: het regelgevende gemeentebestuur.

## **Gedecentraliseerde eenheidsstaat**

Als lokale overheid maken 352 gemeenten deel uit van het grotere geheel, genaamd “gedecentraliseerde eenheidsstaat”. Mooie en dynamische term dit: deel van een eenheid maar wel gedecentraliseerd.

Provincie en rijk zijn de hogere overheden. Aan hen de taak om gemeenten in het gareel te houden, we zijn immers een eenheidsstaat. Maar van oudsher en van origine heeft het gemeentebestuur zeggenschap over en in de eigen gemeente.

Formeel-wettelijk heet dit “de bevoegdheid tot regeling en bestuur wordt aan gemeenten overgelaten”. Maar ook kan van gemeenten regeling en bestuur bij wet worden gevorderd. Enerzijds autonomie en anderzijds medebewind.

## **Algemeen belang**

Als bestuur van een lokale samenleving behartigt het gemeentebestuur het algemeen belang. Ik trap een open deur in als ik zeg dat “algemeen belang” een open norm is die zijn weerga niet kent. Wanneer is iets een belang, wanneer is dat belang “algemeen”, en daarmee geen bijzonder belang? De verplichting dat mensen hun stoep sneeuwvrij moeten maken was niet zo heel lang geleden vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). En daarmee een algemeen belang. Nog langer geleden stond in de APV te lezen dat een paard dat bij een café op zijn berijder wacht met een warme deken moest worden afgedekt. Zonder deken zou de edele viervoeter anders een mogelijk gevaar voor passanten kunnen vormen.

“Algemeen belang” is een term die zo dynamisch is als het leven zelf. Het is dus van belang dat in wetgeving vastgelegde normen, rechten, aanspraken en verplichtingen met enige regelmaat worden geactualiseerd.

Niets zo erg als achterstallig onderhoud aan wet- en regelgeving.

## **Wie stelt welke norm waarin vast?**

In groep 1 van de Juridische Kleuterschool worden de leergierigen volgepropt met jargon, termen en begrippen. Daarbij komt ook de term “gelede normstelling” voorbij.

Via deze term komt de gedecentraliseerde eenheidsstaat op tafel: voor menig activiteit die burger, bedrijf of instelling ontplooit is in meer dan één wettelijk voorschrift iets vastgelegd, zowel op rijks- als op gemeentelijk niveau. Het wil ook wel gebeuren dat één activiteit op drie overheidsniveaus regels kent.

Simpel voorbeeld in dit verband: een ondernemer die zijn bedrijf wil verplaatsen moet te rade gaan bij de gemeente voor het bestemmingsplan, de bouwverordening en de welstand. Op rijksniveau moet hij in elk geval de Wabo en het Bouwbesluit inzien.

De provincie kijkt over de schouder mee als er natuur- en/of milieubelangen in het geding zijn.

## **Wetgevende macht bij de gemeente: de raad aan het hoofd**

Artikel 147 lid 1 Gemeentewet noemt de gemeenteraad als de wetgevende macht bij de gemeente.

De raad is immers Grondwettelijk hoofd van de gemeente.

Over “gelede normstelling” gesproken: als de gemeenteraad een verordening vaststelt ter uitvoering van een medebewindswet (denk aan de Participatiewet) heeft de gemeenteraad niet de vrije hand.

De “hogere wet” omkadert de belangen die de raad in de medebewindsverordening mag dan wel moet regelen.

Een actueel voorbeeld: op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning stelt de gemeenteraad een verordening vast. De raad mag niet zover gaan dat hij een inkomenstoets voor huishoudelijke hulp in de verordening opneemt.

Die ruimte biedt de Wmo namelijk niet. Het voeren van inkomenspolitiek is van oudsher een Rijksaangelegenheid. Gemeenten mogen hierin geen “eigen krantenwijk” opzetten.

Een raad die desondanks de randjes opzoekt, kan er vanuit gaan dat hij spoedig een aanwijzing krijgt van de minister: of u draait het terug of ik draag uw raadsbesluit ter vernietiging voor.

### **Kan/mag het college regels vaststellen?**

Het college van B&W heeft geen zelfstandige bevoegdheid tot het vaststellen van regelgeving.

Daarvoor is het college afhankelijk van de raad.

Het is de raad die in zijn verordening kan bepalen dat het college “nadere regels” kan vaststellen. De ruimte voor die nadere regels legt de raad ook vast.

Voor nadere regels is geen plaats als een medebewindswet bepaalt dat de raad “bij verordening” een aantal zaken moet regelen.

De medebewindswet kan echter ook de term “bij of krachtens verordening” gebruiken. In dat geval is er ruimte voor de raad om het stellen van regels aan B&W op te dragen.

### **En beleidsregels: wie stelt die vast?**

Niet zelden wordt deze bevoegdheid aan de gemeenteraad toebedacht. De raad is immers de wetgevende macht in de gemeente!

Niets is minder waar.

Beleidsregels zijn, letterlijk “per definitie”, geen wettelijk voorschrift. Zie artikel 1:3 lid 4 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Een beleidsregel is een juridisch vehikel waarin wordt beschreven op welke wijze invulling dan wel uitleg wordt gegeven aan een bevoegdheid.

Niet de Gemeentewet maar de Awb regelt de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels. Zie artikel 4:81 Awb: het bestuursorgaan van wie de bevoegdheid is kan als hij dat wil beleidsregels vaststellen. In zo’n beleidsregel vertelt dat bestuursorgaan hoe hij invulling en uitvoering zal geven aan die bevoegdheid.

Dit betekent dat de meeste beleidsregels een feestje van B&W zijn. Aan hen zijn de meeste bestuursbevoegdheden toegekend.

### **De raad en beleidsregels**

Laatste voorbeeld: artikel 125 lid 2 Gemeentewet bepaalt dat college en burgemeester bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. College en burgemeester zijn dus handhavingsbevoegd.

Als zij dat willen (en welk(e) college/burgemeester wil dat niet?) kunnen aan deze bevoegdheid beleidsregels worden gehangen. Voor een ieder raadpleegbaar want ze moeten openbaar worden gemaakt.

De raad ontvangt de vastgestelde beleidsregels ter kennisname.

Het kan dus nooit zo zijn dat een gemeenteraad in zijn verordening bepaalt dat het college beleidsregels kan of moet vaststellen! De raad gaat daar namelijk niet over.