

van 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3342, *JB* 2017/25, m.nt. R.J.N. Schlössels, *AB* 2017/148, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder, waarin overigens de Afdeling onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis overwoog dat de bevoegdheid tot het nemen van het aanwijzingsbesluit als bedoeld in de APV Hilversum óók aan het college kan worden toebedeeld. Zie hierover ook randschrift 5.

Als het gaat om *feitelijke handhaving* (herstel en bewaking) van de openbare orde, dan is de burgemeester exclusief bevoegd, gelet op art. 172 lid 1 Gemw. Over de feitelijke handhaving tegen overtreding van het aanwijzingsbesluit van de burgemeester van Haarlemmermeer gaat bijvoorbeeld de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland (vzr.) van 16 juni 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:5040. De uitspraak betreft een gebiedsontzegging door de burgemeester van een maand wegens handelen in strijd met het aanwijzingsbesluit. De vzr. wees het verzoek om voorlopige voorziening van de taxichauffeur af.

## 5. *Tussenuitspraak Hof Amsterdam 2018*

Zoals vermeld onder randschrift 2 oordeelde het Hof de relevante bepaling van de APV in 2012 onverbindend. Na de wijziging van de APV in 2016 is de verbindendheid van het relevante artikel de APV in enkele strafzaken opnieuw bestreden. Dit leidde tot de tussenuitspraak van het Hof Amsterdam van 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:21018:3634, *Gst.* 2019/22, m.nt. S.A.J. Munneke. De conclusie van het Hof is dat het gewraakte artikel van de APV 2016 niet gebaseerd is op de Wpv en die wet evenmin doorkruist. Daarmee volgt het Hof de lijn van de rechtbank (na de uitspraak van het Hof ook overgenomen door de Afdeling) in de bestuursrechtelijke zaak. Ik merk nog op dat het gewraakte artikel in 2016 een ander nummer had (5:14E) en nog niet was opgenomen in het hoofdstuk Openbare orde, maar dat was voor het Hof geen reden om te oordelen dat het een medebewindsbepaling - gebaseerd op de Wpv - zou zijn; zie daarover de annotatie van Munneke. Zeer lezenswaardig is verder het doorwrochte betoog van Munneke over de competentieverdeling tussen de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot het aanwijzingsbesluit. Onder verwijzing naar de bovenvermelde Vuurwerkuitspraak oordeelde het Hof (na ambtshalve overwegingen) dat art. 5:14E APV niet in strijd is met art. 172 lid 1 Gemw. Volstonden Brouwer en Schilder nog met een kritische vraag hierover (zie randschrift 4.3), Munneke is expliciet van mening dat de gemeenteraad het college had moeten aanwijzen als bevoegd bestuursorgaan voor het aanwijzingsbesluit en niet de burgemeester. Dit gelet op de hoofdregel van art. 160 Gemw. Het vaststellen van het aanwijzingsbesluit ziet Munneke als de nadere uitwerking van de APV-bepaling.

## 6. *Epiloog*

De conclusie kan dus zijn dat de hoogste bestuursrechter - en eerder het Hof Amsterdam - de taxiregeling in overeenstemming met het gemeenterecht acht. Of hun standpunt betreffende het toekennen van de aanwijzingsbevoegdheid dogmatisch juist is, is de vraag. Wie weet komt die vraag la-

ter nog eens op het bord van de (bestuurs)rechter want volgens de overwegingen van de rechtbank kijkt de gemeente Haarlemmermeer samen met de gemeente Amsterdam en de N.V. Luchthaven Schiphol naar een mogelijke aanpassing van het huidige taxisysteem. Dat zal geen gemakkelijke puzzel zijn, want volgens een memo van de burgemeester van 7 februari 2019 (r.o. 3.1) kwamen de openbare ordeverstoringen nog steeds voor en Google laat al snel zien dat die constatering weinig of niets aan actualiteit heeft ingeboet.

*W.P. Adriaanse*

## *Gst.* 2019/129

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
22 mei 2019, nr. 201807879/1/A3

(Mr. E. Helder)

m.nt. J.L.W. Broeksteeg<sup>1</sup>

(Art. 17 Gemw)

ECLI:NL:RVS:2019:1636

### **Verzoek raadsleden om raadsvergadering. Politieke kwestie. Geen actueel en reëel belang. (Brunssum)**

*Appellanten hebben de burgemeester verzocht om een extra raadsvergadering te houden. De burgemeester heeft dit verzoek opgevat als een verzoek ex art. 17 lid 2 Gemw en door middel van een e-mail aan de raad geadviseerd geen extra raadsvergadering te houden. Hoewel de raad het verzoek om een extra raadsvergadering inwilligt, zijn de agendapunten van appellanten daarin niet besproken. De bestuursrechter is slechts gehouden tot een inhoudelijke beoordeling van een bij hem ingediend (hoger) beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan, indien de indiener daarbij een actueel en reëel belang heeft. De rechtbank heeft terecht overwogen dat appellanten geen belang hebben bij het voeren van een beroepsprocedure.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], wonend te Brunssum,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 21 augustus 2018 in zaak nr. 17/2800 in het geding tussen:

[appellant A] en anderen

en

de burgemeester van Brunssum.

### **Procesverloop**

Bij e-mail van 13 maart 2017 heeft de burgemeester een toelichting gegeven op het verzoek van [appellant A] en anderen aan de burgemeester als voorzitter van de gemeente-

<sup>1</sup> Mr. Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

raad om een extra raadsvergadering te houden en de leden van de gemeenteraad het houden van deze extra raadsvergadering ontraden.

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft de burgemeester het door [appellant A] en anderen daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 21 augustus 2018 heeft de rechtbank het door [appellant A] en anderen daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 april 2019, waar [appellant A] en anderen, vertegenwoordigd door mr. R.R.F.J. [gemachtigde], advocaat te Brunssum, bijgestaan door [gemachtigde], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. L.H. Janssen, advocaat te Maastricht, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Bij e-mail van 28 februari 2017 heeft [gemachtigde] als lid van de gemeenteraad namens vijf leden van de gemeenteraad, waaronder naast zichzelf en [persoon] ook [appellant A], [appellant B] en [appellant C], op grond van de Gemeentewet en het Reglement van orde voor de vergadering en andere werkzaamheden van de gemeenteraad Brunssum 2017 (hierna: RvO) om een extra raadsvergadering verzocht. Het verzoek heeft betrekking op de ontwikkelingen rondom de opgelegde geheimhouding van een dossier bij een besloten behandeling in de raadsvergadering van 20 oktober 2016, welke een voortzetting was van de geschorste vergadering van 8 oktober 2016.

Het verzoek is door de burgemeester opgevat als een verzoek om een extra raadsvergadering te houden van ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 8, vierde lid, van het RvO. Naar aanleiding van dit verzoek heeft de burgemeester bij e-mail van 13 maart 2017 de leden van de gemeenteraad, een toelichting gegeven en geadviseerd geen extra raadsvergadering te houden.

### Besluitvorming

2. [appellant A] en anderen hebben tegen de e-mail van 13 maart 2017 bezwaar gemaakt. De burgemeester heeft dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaard, omdat de e-mail volgens hem geen besluit is.

### Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank stelt vast dat het verzoek van [appellant A] en anderen om een extra raadsvergadering te houden is ingewilligd. De raadsvergadering heeft plaatsgevonden op 8 mei 2017 en is voortgezet op 16 mei 2017. Dat de agendapunten van [appellant A] en anderen tijdens deze vergadering niet zijn besproken, maakt dat niet anders. Dit is een bevoegdheid die de gemeenteraad toekomt. Voor

[appellant A] en anderen bestond de mogelijkheid om hier tegen politieke instrumenten aan te wenden. De bestuursrechter kan en mag zich niet mengen in een politiek en democratisch proces. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit het voorgaande genoegzaam dat [appellant A] en anderen geen belang meer hebben bij het voeren van de onderhavige beroepsprocedure.

### Hoger beroep

4. [appellant A] en anderen betogen allereerst dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij geen belang meer hebben bij het voeren van de onderhavige procedure. Zij voeren hiertoe aan dat de rechtbank hiermee voorbij gaat aan verschillende wezenlijke uitgangspunten van het democratisch rechtssysteem, zoals in onder andere de Grondwet en de Gemeentewet neergelegd, waartoe in het bijzonder het belang van bescherming van een raadsminoriteit behoort. Hoewel de raadsvergadering feitelijk wel heeft plaatsgevonden, is de inhoudelijke behandeling van de agendapunten waarvan behandeling was verzocht door de handelwijze van de burgemeester als voorzitter van de raad gefrustreerd. De door verzoekers voorgestelde agendapunten zijn immers niet tijdens de extra raadsvergadering behandeld. Bij meerderheidsbesluit heeft de raad de agenda zo vastgesteld dat de onderwerpen die nu juist de redenen vormden voor de extra vergadering niet besproken konden worden. [appellant A] en anderen betogen dat zij belang hebben bij een oordeel van de bestuursrechter over de handelwijze van de burgemeester. De burgemeester heeft volgens hen ten onrechte niet bevorderd dat de extra raadsvergadering zou gaan over de kwestie waar het verzoekers om ging. Daartoe is hij echter wel gehouden. Deze rechtsvraag ligt voor en daarover is een oordeel van de bestuursrechter nodig. Annex daaraan ligt tevens de rechtsvraag voor of de raad wel bevoegd was om in deze situatie eenvoudig bij meerderheid de agenda vast te stellen. Het belang bij deze procedure bij de bestuursrechter is dan ook niet alleen gelegen in het uitroepen van een extra raadsvergadering, maar ook in het zorgdragen dat een inhoudelijke behandeling van de agendapunten kan plaatsvinden om recht te doen aan de bevoegdheid van een minderheid van de raad. De bedoeling van de wetgever met artikel 17, tweede lid, van de Gemeentewet is om een minderheid in de gemeenteraad te garanderen dat ook zij een te respecteren belang heeft en dat deze minderheid ook haar werkzaamheden naar behoren kan uitvoeren. Het kan niet de bedoeling zijn dat een meerderheid van de gemeenteraad dit recht illusoir kan maken. De rechtbank overweegt in dit kader dat [appellant A] en anderen hiertegen politieke instrumenten kunnen aanwenden, maar welke instrumenten dat zijn blijft ten onrechte onduidelijk. Nu een meerderheid van de gemeenteraad inhoudelijke behandeling van een op grond van de Gemeentewet verzochte extra vergadering frustreert, de burgemeester hier niet tegen optreedt en de Commissaris van de Koning evenzeer weigert zijn verantwoordelijkheid te nemen, staat vast dat de politieke weg doodliep. Volgens [appellant A] en anderen had de rechtbank in het licht van het voorgaande tenminste aan de hand van de aangevoerde beroepsgron-

den moeten toetsen of de burgemeester een zorgvuldig en deugdelijk gemotiveerd besluit heeft genomen.

4.1. Artikel 16 van de Gemeentewet luidt:

“De raad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast.”

Artikel 17 van die wet luidt:

1. De raad vergadert zo vaak als hij daartoe heeft besloten.
2. Voorts vergadert de raad indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat schriftelijk, met opgave van redenen, daarom verzoekt.”

Artikel 8, vierde lid, van het RvO luidt:

“Voorts vergadert de raad indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat schriftelijk, met opgave van redenen, daarom verzoekt.”

Artikel 10 van dat reglement luidt:

“[...]”

4. Bij aanvang van de raadsvergadering stelt de raad de agenda definitief vast.
5. Op voorstel van een lid van de raad of van de voorzitter kan de raad bij de vaststelling van de agenda agendapunten aan de agenda toevoegen of van de agenda afvoeren met uitzondering van de belegde vergadering conform artikel 8, lid 4.”

4.2. Vaststaat dat de door [appellant A] en anderen verzochte extra raadsvergadering op 8 mei 2017 heeft plaatsgevonden en op 16 mei 2017 is voortgezet. [appellant A] en anderen hebben er evenwel op gewezen dat de door hen aangedragen agendapunten door een besluit van de raad zelf ter vaststelling van de agenda voor die extra vergadering daarin niet zijn behandeld. Zoals [appellant A] en anderen ter zitting nader hebben toegelicht wensen zij met deze procedure een principiële uitspraak over de rechtmatigheid van de handelwijze van de burgemeester, in het licht van de door hen voorgestane uitleg en toepassing van artikel 17, tweede lid, van de Gemeentewet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3202) is de bestuursrechter slechts gehouden tot een inhoudelijke beoordeling van een bij hem ingediend (hoger) beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan indien de indiener daarbij een actueel en reëel belang heeft. Indien dat belang is vervallen, is de bestuursrechter niet geroepen uitspraak te doen uitsluitend wegens de principiële betekenis ervan. Gelet op het feit dat de verzochte raadsvergadering heeft plaatsgevonden, heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellant A] en anderen geen belang hebben bij het voeren van een beroepsprocedure.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Naschrift

1. Over de Brunssumse politicus Palmen valt veel te zeggen, op zijn minst dat hij het staatsrecht verlevendigt. Zo zorgde hij als raadslid voor een opmerkelijke rechtszaak, omdat hij in beroep ging tegen zijn verwijdering uit de raadsvergadering vanwege het verstoren van de vergaderorde (ABRvS 23 oktober 2002, JB 2002, 361, m.nt. Broeksteeg). Recenter raakte hij in opspraak vanwege een grondconflict met de gemeente. Omdat hij de betreffende grond had verkocht aan zijn zoon – die hem overigens in de onderhavige zaak bijstaat als advocaat – meende hij tijdens raadsvergaderingen te kunnen deelnemen aan stemmingen daarover. Toen Palmen even later werd voorgedragen als wethouder, stelde burgemeester Winants dat aan de benoeming van Palmen een ernstig integriteitsrisico zou kleven. Ook commissaris van de Koning Bovens en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren meenden dat Palmen beter geen wethouder kon worden. Elzinga en Korsten, door de raad aangetrokken om onderzoek te doen naar deze kwestie, concludeerden dat Palmen weliswaar kwetsbaar was vanwege integriteitsrisico's, maar dat hij wel wethouder kon worden (uitgebreid: *Welk risicoprofiel heeft wethouder Jo Palmen op het vlak van bestuurlijke integriteit?*, 18 februari 2018).

2. De hier afgedrukte zaak speelt ten tijde van het grondconflict. Palmen is dan nog raadslid en verzoekt, met enkele andere raadsleden, om een extra (besloten) raadsvergadering over dit conflict. De grondslag van dit verzoek is art. 17 lid 2 Gemw. Voor het verzoek heeft Palmen een vijfde van het aantal leden nodig. In casu werd het verzoek door vijf leden gedaan. De burgemeester ontraadt de raad om een extra raadsvergadering te houden. Hij doet dat per e-mail. Niettemin besluit de raad om een extra raadsvergadering te houden – het zijn er zelfs twee –, maar daarin bespreekt de raad niet de onderwerpen, waarvoor Palmen c.s. het verzoek voor de ingelaste raadsvergadering deden. Een eerste juridische vraag die zich dan voordoet, is of de raad gehouden is in vergadering bijeen te komen. Art. 17 lid 2 Gemw luidt:

‘Voorts vergadert de raad indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden waaruit de raad bestaat schriftelijk, met opgave van redenen, daarom verzoekt.’

Het artikel is wat ambigue geformuleerd. Enerzijds verzoeken de raadsleden om een vergadering – en een verzoek moet ingewilligd worden. Anderzijds bepaalt het artikel imperatief dat de raad vergadert indien dat verzoek wordt gedaan. De literatuur en de artikelsgewijze commentaren zijn uiterst summier op dit punt. Alleen Versteden stelt in *De Gemeentewet en haar toepassing* (art. 17, aant. 2) dat een raadsminoriteit over de bevoegdheid beschikt om extra vergaderingen te entameren. Dat betekent dat het rechtsgevolg van het verzoek een raadsvergadering is. Dat lijkt mij, gezien de formulering van art. 17 lid 2 Gemw correct. Wel kan de raad, zodra deze raadsvergadering is geopend, bij gewone meerderheid besluiten dat hij in deze vergadering geen onderwerpen te behandelen heeft, waarna de vergadering weer wordt gesloten. Zo bezien is er materieel wél sprake van een verzoek dat ingewilligd moet worden.

3. *Palmen c.s.* maken bezwaar tegen de e-mail van de burgemeester, waarin hij de raad de extra raadsvergadering ontraadt. Dat bezwaar wordt (mijns inziens terecht) niet-ontvankelijk verklaard, omdat geen sprake is van een besluit in de zin van de Awb. In beroep gooit de rechtbank het over een andere boeg: er is geen procesbelang meer. Ook de Afdeling meent dat *Palmen c.s.*, gelet op het feit dat de verzochte raadsvergadering heeft plaatsgevonden, geen actueel en reëel belang meer hebben bij de procedure. Dat lijkt mij de enige juiste uitkomst. Niettemin zijn er wat opmerkingen te maken bij de overwegingen van de rechtbank en de Afdeling. De rechtbank stelt vast dat het verzoek om een ingelaste raadsvergadering is ingewilligd. Dat de agenda-punten van *Palmen c.s.* daarin niet zijn besproken, maakt dat niet anders. Appellant had daartegen, zo vervolgt de rechtbank, politieke instrumenten kunnen aanwenden. De rechtbank maakt niet duidelijk welke dat zijn (zo luidt ook één van de beroepsgronden van *Palmen c.s.*). Ik kan mij ook moeilijk voorstellen welke politieke instrumenten de rechtbank bedoelt (buiten moties, nieuwe vergaderverzoeken, etc.). Maar uiteindelijk beslist de raad en dan kan het voorkomen dat een raadslid zijn zin niet krijgt. Hij zal zich dan bij het besluit van de meerderheid moeten neerleggen. De rechtbank had beter kunnen vaststellen dat de raadsmeerderheid hier beslist. Vervolgens oordeelt zij dat de bestuursrechter zich niet kan en mag mengen in een politiek en democratisch proces. Dat valt te betwijfelen. Nergens blijkt uit dat de rechter zich niet *mag* mengen in zo'n proces. En hij *kan* zich wel degelijk daarin mengen. Dat doet de rechter ook wel. Denk aan de *Urgenda*-uitspraken van de rechtbank en het Hof (Rb. Den Haag 24 juni 2015, *AB* 2015, 336, m.nt. Backes; Hof Den Haag 9 oktober 2018, *AB* 2018, 417, m.nt. Van der Veen en Backes). Weliswaar gelden in de *Urgenda*-zaak, in tegenstelling tot in de onderhavige casus, allerlei internationaalrechtelijke verplichtingen, maar die zijn niet eenieder verbindend. De rechter moet zich in moeilijke juridische bochten wringen om deze normen toch te kunnen toepassen. De kritiek op de *Urgenda*-uitspraken is dat de rechter zich te veel inlaat met de politieke besluitvorming. In deze Brunssumse zaak bedoelt de rechtbank te zeggen dat zij zich niet *wil* mengen in een politiek en democratisch proces. Dat lijkt mij zeer verstandig, maar het is wat anders dan

niet kunnen of mogen én staat, strikt genomen, los van de ontvankelijkheid van eisers. Hoewel in de Nederlandse jurisprudentie niet echt een *political question doctrine* is ontwikkeld, is de rechter (buiten de genoemde *Urgenda*-zaak) zeer terughoudend om zich in politieke besluitvorming te mengen. Het is niet aan hem om politieke afwegingen te maken (bijvoorbeeld: HR 12 mei 1999, *BNB* 1999, 271; *Arbeidskostenforfait*; HR 6 februari 2004, *NJ* 2004/329, *Afghanistan*), dan wel – als variant op dit thema – te interveniëren in het wetgevingsproces (bijvoorbeeld HR 21 maart 2003, *NJ* 2003/691, *Waterpakt*; HR 1 oktober 2004, *NJ* 2004/679, *Faunabescherming*). De overwegingen van de Afdeling zijn wat soberder en in dit geval, wat mij betreft, juridisch correcter: zonder allerlei overwegingen omtrent de aard van het geschil stelt de Afdeling vast dat procesbelang ontbreekt, omdat appellanten hebben gekregen wat zij wilden, namelijk een ingelaste raadsvergadering. Daarmee is de kous af.

4. Ten slotte: hoe is het afgelopen met het grondconflict tussen *Palmen* en de gemeente Brunssum? De benoeming van *Palmen* eind 2017 tot wethouder leidde tot het aftreden van burgemeester Winants, die deze benoeming – in het licht van zijn integriteitstaak van art. 170 lid 2 Gemw – niet voor zijn rekening wilde nemen. Waarnemend burgemeester Leers heeft vervolgens bemiddeld in het conflict, dat door middel van een grondruil is opgelost. *Palmen* won in 2018 de raadsverkiezingen en is opnieuw wethouder geworden.

*J.L.W. Broeksteeg*

## Gst. 2019/130

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
22 mei 2019, nr. 201807097/1/A3  
(Mr. E. Helder)  
m.nt. R.J. Lucassen<sup>1</sup>

(Art. 2, 3 en 4 Wet voorkeursrecht gemeenten)

ECLI:NL:RVS:2019:1638

### Vestiging gemeentelijk voorkeursrecht in verband met een structuurvisie. Criterium “aanwijzingen voor de bestemming”. Afwijkend gebruik.

*Een structuurvisie kan alleen maar een basis zijn voor een voorkeursrecht als de structuurvisie in ieder geval aanwijzingen bevat voor de bestemming. Hoewel uit de structuurvisie volgt dat aan de locatie waartoe het perceel behoort de bestemming werken-wonen is toegedacht en de locatie behouden zal blijven als binnenstedelijk bedrijventerrein, is uit de structuurvisie eveneens af te leiden dat afhankelijk van de uitkomst van stedenbouwkundige verkenningen de gemeenteraad zal kiezen voor een forse tot zeer forse toename van het aantal woningen in het gebied. Door een dergelijke toevoeging van een woonfunctie aan een gebied*

<sup>1</sup> Robert Lucassen is advocaat bij CMS in Amsterdam.