A D V I E S

Aan : Patrick Peters, griffier gemeenteraad Lingewaard
Van : Olaf Schuwer, adviseur Decentraal overheidsrecht

Betreft : Toepassing Verordening op het Inwonerinitiatief en Inwoneragendering

Zwolle , 22 juni 2023

Dag Patrick,

Inleiding
Bij emailbericht d.d. 16 juni 2023 legde je mij het volgende voor:

> *Zoals telefonisch afgesproken ontvang je van mij de opdracht vanuit Lingewaard. Wij kennen een verordening inwonerinitiatief en inwoneragendering 2019. Langs deze lijn hebben wij een initiatiefvoorstel ontvangen van de actiegroep Huissen Veilig en Leefbaar. Het voorstel zelf tref je ook in de bijlage aan. Zou jij voor ons het volgende kunnen duiden/adviseren en/of schetsen:*
>
> - *De staatkundige context van deze casus.*
> - *Ten aanzien van de casus; is de gemeenteraad (juridisch) bevoegd in deze.*
> - *Als je toch naar de verordening kijkt; wij gaan binnenkort deze verordening tegen het licht houden. Mooie bijvangst zijn jouw waarnemingen.*

Inhoud voorstel Inwonersinitiatief
De Actiegroep Huissen Veilig & Leefbaar legt het volgende voorstel inwonersinitiatief d.d. juni 2023 aan de gemeenteraad van Lingewaard voor:

> *Ondergetekenden verzoeken hierbij het volgende voorstel ín de vergadercyclus van de gemeenteraad in te brengen:*
>
> *Het college van B en W opdracht te geven:*
>
> *De veiligheid, de leefbaarheid en de gezondheid van de inwoners van Huissen, langs de route Stadswal-Noord, Stadswal en Karstraat, prioriteit te geven;*
> *1. Op korte termijn maatregelen te treffen om de alsmaar toenemende overlast van zwaar vrachtverkeer en hard rijdend verkeer op Stadswal-Noord, Stadswal en Karstraat terug te dringen en tegen te gaan door:*
> *a. Een proef te starten met het afsluiten van deze route voor vrachtwagens, met uitzondering van bestemmingsverkeer, voor een periode van 6 maanden;*
> *(Een vrachtwagen is een motorvoertuig niet bestemd voor het vervoer van personen met een toegestane maximummassa van meer dan 3500 kg;*
> *Op grond van de Wegenverkeerswet is de definitie van bestemmingsverkeer: verkeer dat een bestemming heeft op het aanliggende deel van de weg. Kortom verkeer dat een bestemming heeft die alleen bereikt kan worden door gebruik te maken van bovengenoemde wegen. Verkeer dat verder moet, betreft doorgaand verkeer en verkeer waarvoor er een meer geschikte weg is, (denk aan A15 en A325) is sluipverkeer.)*

Voorafgaand aan deze proefperiode een niet vooraf aangekondigde nulmeting te houden en tijdens de proef at random metingen uitte voeren naar het effect van de maatregel.
b. De proef te evalueren (zie bijlage), de resultaten daarvan en de daaruit voortvloeiende maatregelen terug te koppelen naar de actiegroep en naar de gemeenteraad;
2. In het kader van de herziening van het Wegencategoriseringsplan de wegen Stadswal-Noord, Stadswal en Kamstraat aan te wijzen als een 30 km-zone en de route als zodanig in te richten.

Leeswijzer
Voor de beantwoording van de adviesvraag geef ik eerst een schets van het juridisch kader. Daarna volgt een aantal constateringen en overwegingen. Aan het eind kom ik tot een resumerend advies.

Juridisch kader
Het juridisch kader waarbinnen het inwonersinitiatief moet worden beoordeeld is de Verordening op het Inwonerinitiatief en Inwoneragendering Gemeente Lingewaard 2019.

In het onderstaande wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds indieningsvereisten en anderzijds inhoudelijke voorwaarden

Binnen genoemde verordening zijn de volgende bepalingen relevant en/of van toepassing.

Artikel 2 Agendering
1. De Agendacommissie plaatst een verzoek op de agenda van:
a. de Politieke Avond, indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig inwonerinitiatief is ingediend
b. de raad, indien daartoe door een initiatiefgerechtigde een geldig verzoek tot inwoneragendering is ingediend
2. Het in lid 1 genoemde verzoek is ongeldig indien:
a. het initiatief niet door ten minste 50 initiatiefgerechtigden wordt ondersteund;
b. de inwoneragendering niet door ten minste 50 initiatiefgerechtigden wordt ondersteund;
c. Het een onderwerp als bedoeld in artikel 4 betreft; of
d. niet voldoet aan de voorwaarden, gesteld in artikel 5.

Artikel 4 Uitsluitingen
1. Een inwoneragendering of een inwonerinitiatief kan geen betrekking hebben op:
a. een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad;
b. (..)
c. (..)
d. (..); of
e. een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening van het inwonerinitiatief of Inwoneragendering door de raad een besluit is genomen, behoudens in het geval van substantiële en voldoende concrete nieuwe feiten of omstandigheden die ten tijde van de beraadslaging over het onderwerp in de raad niet bekend waren of bekend konden zijn en die, indien deze bekend waren, tot een ander besluit hadden kunnen leiden;
f. (..);
2. Indien de Agendacommissie een verzoek afwijst wegens strijd met het gestelde in het vorige lid onder a, maar het onderwerp valt wel onder de bevoegdheid van het college van B&W of Burgemeester, zal door de raad, eventueel vergezeld van zijn advies, het voorstel worden doorgezonden.

Artikel 5 Wijze van indiening
1. Een verzoek wordt schriftelijk ingediend bij de voorzitter van de Agendacommissie. Een formulier hiervoor is beschikbaar op de website van de gemeente Lingewaard. Daarnaast kan een verzoek digitaal worden ingediend via www.petities.nl . 2. Het verzoekmoet voldoen aan de volgende eisen:
a. een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp van inwonerinitiatief of inwoneragendering;
b. een aanleiding en een doel van bespreking, een voorstel voor de wijze van bespreken en wat de bespreking volgens de indieners van een verzoek zou moeten opleveren;
c. de achternaam, de voornamen, adres, de geboortedatum en de handtekening van de indiener(s) en plaatsvervanger(s); en
d. een lijst met de voornamen, achternamen, adressen, geboortedata en handtekeningen van de initiatiefgerechtigden die het verzoek ondersteunen.

Artikel 6 Ontvangstbevestiging; aanvulling van het verzoek
1. De voorzitter van de Agendacommissie bevestigt de ontvangst van een verzoek schriftelijk aan de indiener van het verzoek.
2. Indien een verzoek niet voldoet aan de eisen bedoeld in de artikel 2, lid 2, artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 2, stelt de voorzitter van de Agendacommissie de indiener van het verzoek gedurende een termijn van ten hoogste vier weken in de gelegenheid om de vastgestelde gebreken te herstellen.
3. De voorzitter van de Agendacommissie doet van de ontvangst van een verzoek en van een besluit als bedoeld in het vorige lid schriftelijk mededeling aan de raad.
4. De termijn bedoeld in het tweede lid vangt aan met ingang van de datum van dagtekening van de schriftelijke mededeling bedoeld in het derde lid.

Constateringen en overwegingen

1. Aan het slot van het verzoek staan de namen van vier personen. Volgens artikel 5 van de verordening moet het verzoek de achternaam, voornamen, adres, geboortedatum en handtekening van elke indiener bevatten. Verder is een verzoek ongeldig als het niet door ten minste 50 initiatiefgerechtigden wordt ondersteund.
   Begrepen is (emailbericht raadsgriffier 19 juni 2023) dat aan deze eisen wordt voldaan.

2. In juridische zin is het Inwonersinitiatief concreet gericht op het nemen van verkeersmaatregelen en daarmee verband houdende verkeersbesluiten. In het verzoek wordt met zoveel woorden het college van B&W genoemd aan welk orgaan de raad de genoemde opdracht moet geven.

3. Het nemen van besluiten op het gebied van verkeersmaatregelen is voorbehouden aan de bestuursorganen die worden genoemd in artikel 18 lid 1 Wegenverkeerswet. De gemeenteraad ontbreekt in deze opsomming. De raad heeft dus geen bevoegdheid binnen de context van het verzoek.

   Dat roept de vraag op, of het geven van een opdracht door de gemeenteraad aan het college, zoals voorgesteld in het verzoek, wel past binnen de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het gemeentebestuur.

4. Alvorens deze vraag te beantwoorden, in het kort een schets van de juridische contouren waarbinnen een verkeersbesluit tot stand komt, en wat de bijbehorende rechtsbescherming is.
   De juridische contouren zijn te vinden in twee wettelijke voorschriften: artikel 2 lid 1 en 2

Wegenverkeerswet en artikel 21 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW).

Ingevolge artikel 21 van het BABW is het college verplicht om in een door hem genomen verkeersbesluit aan te geven welke doelstelling(en) met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarnaast moet het college vermelden welke belangen uit artikel 2 lid 1 en 2 Wegenverkeerswet ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Voor een overzicht van die belangen wordt verwezen naar de bijlage bij dit advies. Naast deze belangen mag het college ook andere belangen in de afwegingen betrekken. In elk geval moet in het verkeersbesluit duidelijk worden gemaakt op welke wijze de betrokken belangen ten opzichte van elkaar zijn afgewogen.
Bedenk hierbij dat een verkeersbesluit veelal tegengestelde belangen raakt. Er staat beroep tegen open bij de bestuursrechter.

5. Gemeenteraad, college en burgemeester zijn drie afzonderlijke en juridisch zelfstandige gemeentelijke bestuursorganen. Elk orgaan ontleent zijn bevoegdheid tot het nemen van juridisch bindende besluiten aan door tot wetgeving bevoegde organen vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

   De gemeenteraad onderscheidt zich van beide andere organen doordat artikel 125 lid 1 Grondwet de raad aanmerkt als het hoofd van de gemeente. Deze positie komt in de praktijk in hoofdzaak tot uiting in de kaderstellende en contolerende rollen van de raad.

6. Met die rollen verdraagt zich niet dat de raad college of burgemeester opdracht kan geven. Net zo min als de raad opdrachtgever is, zijn college en burgemeester opdrachtnemer.
   Het uitoefenen van een door de wet aan een bestuursorgaan (raad, college en burgemeester) toegekende bevoegdheid vindt plaats in een zelfstandige juridische setting: het wettelijk voorschrift, de daarop gevormde jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen de grenzen van de bevoegdheid bij het uitoefenen daarvan.

7. Als het verzoek al inhoudelijk door de raad in behandeling kan worden genomen, behoort het geven van een opdracht door de raad aan het college ten principale niet tot de mogelijkheden.
   De vraag is echter óf het verzoek door de raad in behandeling kan worden genomen.

8. In Artikel 4 lid 1 aanhef en sub a. van de verordening is te lezen dat een inwoneragendering of inwonerinitiatief geen betrekking kan hebben op een onderwerp dat niet behoort tot de bevoegdheid van de raad.
   Onder verwijzing naar het gestelde onder punt 2., stel ik vast dat het verzoek niet voldoet aan de eisen van artikel 4 lid 1 van de verordening.

9. Voor die situatie bevat de verordening op twee plaatsen een bepaling. Beide bepalingen zien op dezelfde situatie, maar sluiten elkaar niet uit. Ze leiden met andere woorden een juridisch solitair bestaan.[1]

[1] In overweging wordt gegeven dit aandachtspunt mee te nemen bij de eerstvolgende aanpassing van de verordening.

10. Artikel 4 lid 2 bepaalt dat de Agendacommissie het verzoek afwijst als niet wordt voldaan aan het bepaalde in het eerste lid. Omdat hier sprake is van een onderwerp dat niet valt onder de bevoegdheid van de raad, moet de raad het verzoek doorzenden naar het college al dan niet vergezeld van een advies van de raad.[2]

11. Artikel 6 lid 2 van de verordening bepaalt dat de voorzitter van de agendacommissie de indieners van het verzoek een termijn van ten hoogste vier weken moet geven om het bevoegdheidsgebrek te herstellen.

12. Vraag is: hoe te handelen? Moet toepassing worden gegeven aan:

    a. artikel 4 lid 2 (meteen overgaan tot afwijzen van het verzoek door de agendacommissie, gevolgd door doorzending van het verzoek naar het college, al dan niet vergezeld van een advies van de raad), óf
    b. aan artikel 6 lid 2 (bieden van de mogelijkheid tot herstel, eventueel gevolgd door toepassing van artikel 4 lid 2).

    Geadviseerd wordt, te kiezen voor de optie genoemd onder b. Dat sluit het meest aan bij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die de raad bij zijn handelen en besluitvorming in acht moet nemen.

13. In de praktijk komt het herstellen van het bevoegdheidsgebrek erop neer dat de passage uit het verzoek "*Het college van B en W opdracht te geven*" wordt gewijzigd in "*Het college van B en W te verzoeken*". Van het bieden van de gelegenheid tot herstel van het bevoegdheidsgebrek moet de voorzitter van de agendacommissie mededeling doen aan de raad. Bij die gelegenheid moet de raad ook worden geïnformeerd over de ontvangst van het verzoek.

14. Als de indieners van het verzoek binnen de hen gestelde termijn gevolg geven aan de hen geboden mogelijkheid tot het herstellen van het bevoegdheidsgebrek, kan het verzoek op de agenda van de raad worden geplaatst.

15. Als de indieners van het verzoek niet dan wel onvoldoende gebruik maken van de hen geboden mogelijkheid tot het herstellen van het bevoegdheidsgebrek, ligt het op de weg van de agendacommissie om het verzoek af te wijzen en het door te zenden naar het college van burgemeester en wethouders. De raad moet hiervan op de hoogte worden gesteld, en ook moet de raad de vraag voorgelegd of hij een advies terzake aan het college wil geven.

Resumerend advies

Ik geef de voorzitter van de agendacommissie in overweging, de indieners van het verzoek schriftelijk mee te delen dat hun verzoek een situatie oplevert waarop artikel 4 lid 1 aanhef en sub a. van de

[2] Opmerking: dit is een in de praktijk zeer ingewikkeld toe te passen bepaling. Denk hierbij aan het verwachtingsmanagement richting de indieners van het verzoek en andere betrokkenen. De raad is niet verplicht om bij doorzending naar het college een advies te geven, maar mag dit wel. Wat is de status van dit advies, en is het college gehouden hier gevolg aan te geven? Ook hierbij geldt: het college moet zijn eigen afweging maken.

verordening doelt. En dat het verzoek vanwege dat bevoegdheidsgebrek niet op de agenda van de raad kan worden geplaatst.
In dezelfde brief wordt de indieners van het verzoek de gelegenheid tot herstel van het bevoegdheidsgebrek gegeven van 4 weken.

Als van deze mogelijkheid tot herstel van het bevoegdheidsgebrek geen dan wel onvoldoende gebruik wordt gemaakt, wijst de agendacommissie het verzoek af. Vervolgens stuurt de agendacommissie het verzoek door naar het college van B&W, al dan niet vergezeld van het advies van de gemeenteraad.

Zwolle, 22 juni 2023
mr. Olaf Schuwer
Adviseur Decentraal overheidsrecht

BIJLAGE

Artikel 2 lid 1 en 2 Wegenverkeerswet

1. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:

a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;

b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;

c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;

d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

2. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:

a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;

b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.