

burg. De vraag was: wie is verantwoordelijk voor een langdurigheidstoelage uit de Wet werk en bijstand, nu de betrokken burger was verhuisd van Nijmegen naar Doesburg? De Kroon bepaalde dat Nijmegen de portemonnee moest trekken. Dat Broeksteeg dit 'oude' voorbeeld (uit 2007) aanhaalt is veelzeggend: de Kroon heeft het niet bepaald druk met competentiekwesties of andere intergemeentelijke bestuursgeschillen. Bij dat laatste kan ook worden gedacht aan onenigheden tussen gemeenten of waterschappen, bijvoorbeeld over wie de kosten moet dragen van een waterzuiveringsinstallatie. Broeksteeg: 'Juridisch is dat vaak peanuts. Het zijn geen principiële zaken zoals over de hoogte van het gemeentefonds.' Procedures lijken, zo zegt Broeksteeg - die in 2023 zijn oratie over dit onderwerp uitsprak - in golven te komen. 'Het is afhankelijk van de verhoudingen tussen de rijksoverheid en decentrale overheden. Gaat het economisch beter, dan zijn de relaties wat prettiger. In periodes met slechtere verhoudingen zie je meer procedures die vaak een vrij principieel karakter hebben. Ik denk dat we nu in een wat 'actiever' golf zitten, met meer procedures.'

PROCESBESLUIT

Willen decentrale overheden procederen, dan moet intern eerst een hobbel worden genomen: 'het bevoegd gezag' moet formeel besluiten tot het starten van die procedure. Zo'n procesbesluit moet ook worden genomen als er hoger beroep wordt ingesteld, maar niet als een overheid alleen maar verweer moet voeren. Dat ging vroeger wel eens mis, zegt Marijn Nuijens van het Groningse advocatenkantoor PlasBossinade: geen procesbesluit betekent niet-ontvankelijkheid. 'Maar sinds 2021 is de Afdeling bestuursrechtspraak niet meer zo strikt. Licht er geen procesbesluit, dan kan dit later in de procedure worden hersteld. Het gaat bijna altijd goed, iedere gemeente heeft wel een jurist die de juiste bril op heeft.' Met enige regelmaat krijgt PlasBossinade vragen van gemeenten die overwegen te procederen tegen hogere overheden. 'Denk aan situaties waarin een provincie een aanwijzings- of interventiebesluit heeft genomen richting een gemeente, of waarin de centrale overheid heeft ingestemd met een gaswinningsplan', zegt advocaat procesrecht Leonie Ettema. Of geschillen daarover vaker voorkomen dan vroeger, is niet bekend. 'Het is van alle tijden.'

BEVOEGD GEZAG

Advocaat Nathalie Niederer (AKD) noemt nog twee aandachtspunten die gemeenten moeten nemen bij het starten van een bestuursrechtelijke procedure. 'In een civie-

'We zitten nu in een wat 'actiever' golf, met meer procedures'

le procedure besluit het college altijd tot het aangaan of het voeren van verweer in een procedure, maar in een bestuursrechtelijke procedure moet je goed kijken met welk bevoegd gezag je te maken hebt. Betreft het een besluit dat de burgemeester aangaat, dan is het ook de burgemeester die het procesbesluit moet nemen en niet het college'. Niederer wijst er daarnaast op dat, hoewel het college kan besluiten tot rechtsgedingen namens de gemeenteraad en beslissingen van de raad mag voorbereiden, de raad bevoegd kan zijn om anders te besluiten. Dat kan ertoe leiden dat het college namens de raad beroep instelt tegen een provinciaal plan maar de raad daar vervolgens toch van afziet. Overigens is het zo dat een bevoegdheidsgebrek nog later in de procedure kan worden hersteld door bekrachtiging van het besluit door het bevoegde bestuursorgaan. Toch is het oppassen geblazen, zegt Niederer: 'Bij spoedeisende kwesties, bijvoorbeeld een voorlopende voorziening, moet je snel aan de bak en dan kun je een gebrekkig procesbesluit er niet bij hebben.'

MANDAATREGELING

Met het oog op spoedprocedures adviseert Niederer cliënten daarom altijd om ervoor te waken dat het nemen van procesbesluiten goed is uitgewerkt in een mandaatregeling. Daarmee kan een bestuursorgaan het nemen van zo'n besluit mandateren aan een ambtenaar. 'Gemeenten kennen vaak uitgebreide mandaatregelingen maar mandaten over het nemen van een procesbesluit zijn niet altijd goed geregeld', zegt zij. Zeker in zomerperiodes of tijdens het kerstreces kan een mandaat handig zijn, maar het is vooral van belang voor eventuele spoedprocedures zoals een voorlopige voorziening. Niederer: 'Is de mandatering niet goed geregeld en wordt een onbevoegd procesbesluit genomen, dan kan dat fataal zijn in een spoedprocedure. Het is dan namelijk nog maar de vraag of het bestuursorgaan in de gelegenheid wordt gesteld om alsnog een rechtsgeldig procesbesluit te overleggen. Krijg je die gelegenheid niet, dan volgt een niet-ontvankelijkverklaring'. Dan wordt het geschil niet meer inhoudelijk behandeld.

Als een zaak wél voor de rechter komt, geldt voor gemeenten die procederen een vergelijkbare processtrategie als voor burgers die

procederen. Nuijens: 'Elk besluit heeft een eigen toetsingskader waarmee wordt beoordeeld of een besluit correct is genomen. Het maakt niet uit wie tegen dat besluit procedeert, het toetsingskader is hetzelfde. Wil je je zaak 'winnen', dan moet je als gemeente nauwkeurig naar dit toetsingskader kijken en nagaan of je argumenten in dat toetsingskader passen en tot een andere uitkomst zouden moeten leiden'. Ettema: 'In dergelijke procedures speelt vaak bestuurlijke en politieke gevoeligheid. Dat onderscheidt procederende gemeenten van procederende burgers. En er zit een extra spanningsveld in: gemeenten willen aan hun burgers laten zien dat zij voor hen het maximale doen.' Gemeenten winnen interbestuurlijke geschillen zaak net zo vaak als burgers tegen bestuursorganen, schatten de advocaten van PlasBossinade: winkansen schommelen rond de 50 procent, bleek uit eerder onderzoek.

CONSTITUTIONEEL HOF

Naast de Kroon en de Afdeling bestuursrechtspraak zou in theorie ook een constitutioneel hof - de wens om dat in te stellen staat in het regeerakkoord - interbestuurlijke geschillen kunnen beslechten, zegt hoogleraar Broeksteeg. 'Zoals het nu gebeurt is de rechtsbescherming voor decentrale overheden wat verbrokkeld. De drie mogelijke rechtsingangen - Kroon, bestuursrechter, civiele rechter - leiden tot versnippering. Ik zie daar overigens geen probleem in. Het voordeel van een constitutioneel hof is dat het gespecialiseerd kan worden in interbestuurlijke geschillen.' Op de vraag of de huidige rechtsingangen goed zijn, antwoordt Broeksteeg als een jurist: ja en nee. 'Ja, want gemeenten weten die weg naar de rechter goed te vinden. Dat wil niet zeggen dat gemeenten gemakkelijk 'winnen'. Rechters zijn in de regel heel terughoudend om geschillen met een politiek karakter op te lossen. Een constitutioneel hof zal dat makkelijker durven, een van de redenen dat zo'n hof wordt overwogen.' Die terughoudendheid verwacht Broeksteeg ook bij procedures over het ravijnjaar. 'Ik vermoed dat de rechter dat heel voorzichtig zal toetsen, want allocatie van geld een politieke afweging. De rechter is geen politicus. Gemeenten zullen relatief snel met lege handen staan omdat rechters nie'