

Column: De motieven van de raad

Ik kreeg een uitspraak van de Raad van State onder ogen over een gemeenteraad die, in afwijking van het collegevoorstel, weigerde een bestemmingsplan vast te stellen. De rechter verweet de raad een gebrek aan deugdelijke motivering en vernietigde het besluit. In mijn eigen gemeente maakte ik iets vergelijkbaars mee na een raadsbesluit om een referendumaanvraag in te willigen.

Dit brengt mij ertoe om eens hardop na te denken over de vraag hoe je in voorkomende gevallen de motieven van de raad formuleert.

Ook raadsbesluiten moeten deugdelijk gemotiveerd zijn

De Algemene wet bestuursrecht schrijft in artikel 3:46 voor dat ieder besluit moet berusten op een deugdelijke motivering. Dat geldt uiteraard ook voor een besluit van de raad. Die motivering moet vermeld worden bij de bekendmaking van het besluit (artikel 3:47 lid 1 Awb). De wet is hierin zelfs nog een soort van soepel: als het niet mogelijk is om de motivering meteen bij de bekendmaking te vermelden, dan heeft het bestuursorgaan volgens lid 3 van het artikel maximaal een week de tijd om deze alsnog te verstrekken.

Hoe is het in het algemeen gesteld met de motivering van raadsbesluiten? Wel, zo lang de raad overeenkomstig het voorstel van het college besluit, zullen er op dat punt waarschijnlijk weinig problemen zijn. Een goed voorstel van het college formuleert immers de overwegingen en argumenten die het concept besluit kunnen dragen. Als de raad in meerderheid met het voorstel instemt, dan is het raadsbesluit passend gemotiveerd vanuit het onderliggende collegevoorstel. Je kunt dan volstaan met mededeling van het raadsbesluit aan de belanghebbenden, onder toezending van en verwijzing naar het raadsvoorstel.

Daarmee is voldaan aan de motiveringsplicht, al kan het natuurlijk altijd voorkomen dat een rechter vindt dat die motivering inhoudelijk onvoldoende is of dat de belangenafweging niet genoeg expliciet is gemaakt.

Er kan echter een motiveringsprobleem ontstaan als de raad een besluit neemt dat afwijkt van het collegevoorstel.

Wat als de raad afwijkt van het collegevoorstel?

In de praktijk komt het regelmatig voor dat tijdens de raadsvergadering blijkt dat de raad het in meerderheid niet eens is met een collegevoorstel. Daar is niets mis mee. Meestal wordt er tijdens een schorsing een nieuwe besluittekst geformuleerd, al dan niet op papier. De raad besluit in meerderheid dienovereenkomstig.

Je staat dan echter als griffier (en dat geldt trouwens ook voor de voorzitter) voor de opgave om dat nieuwe besluit van de in de Awb voorgeschreven deugdelijke motivering te voorzien. Hoe doe je dat?

Schriftelijk amendement?

Dat kan door een goed amendement te maken. Als de opstellers ervan, met ondersteuning van de griffier, voldoende aandacht besteden aan de argumentatie, dan kan voor wat betreft de motivering van het besluit verwezen worden naar de overwegingen in het amendement. Het is lastig om zo'n amendement even tijdens een schorsing van de vergadering te maken. Het lijkt dan ook niet verkeerd om vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid de besluitvorming desnoods een vergadering uit te stellen. Zeker als je aan ziet komen dat de belanghebbende bezwaar zal maken.

Overweeg dat een onzorgvuldig gemotiveerd raadsbesluit sowieso door de rechter wordt vernietigd. Dat kost nog veel meer tijd en energie.

Door middel van de raadsnotulen?

Bij een mondeling amendement tijdens een vergadering zou je ook de handelingen van de raad over het betreffende agendapunt als motivering kunnen gebruiken. Maar in veel gemeenten worden tegenwoordig geen raadsnotulen meer gemaakt. Vaak wordt volstaan met een besluitenlijst, aangevuld met geluids- en/of beeldopnames. Een besluitenlijst is ontoereikend, omdat daarin de argumenten ontbreken. Ook audio- of video-opnames van de vergadering lijken me niet erg geschikt. De rechter zei in de hierboven bedoelde uitspraak dat raadsnotulen niet kunnen worden aangemerkt als deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 van de Awb. Hij zei er niet precies bij waarom, maar dat laat zich raden: elke fractie geeft tijdens het debat zo haar motieven, maar de motivering van 'de raad' is in de notulen niet terug te vinden. Het zal dan bovendien ook nog om vastgestelde notulen moeten gaan.

Als griffier zelf iets op papier zetten?

Er zijn griffiers die zelf een motivering op papier zetten aan de hand van de discussie in de raad. Dat is dienstvaardig, maar wel 'tricky', omdat je een soort gemiddelde moet formuleren van wat de opvattingen van de fracties zijn. Dat is haast niet te doen. Elke fractie had haar eigen verhaal. Er kunnen in verschillende fracties wel heel verschillende redenen geweest zijn om het zelfde amendement te steunen. Wat is dan de juiste motivering, zonder één of meer fracties te kort te doen? Op de achtergrond kan zelfs je onafhankelijkheid als griffier nog een rol gaan spelen. Ik zou er persoonlijk niet aan beginnen, tenzij de raad het me nadrukkelijk zou vragen. En ik zou het resultaat vooraf aan de raad ter vaststelling voorleggen.

Het college moet voorbereiden!

Naar mijn mening is in zulke situaties primair het college aan zet. In mijn vorige column haalde ik artikel 160 van de Gemeentewet uit de kast, waarin staat dat (alleen) het college bevoegd is om raadsbesluiten voor te bereiden. Dat geldt ook voor aanpassingen van het voorstel. Als tijdens het debat blijkt dat een meerderheid van de raad niet met een voorstel van het college mee kan gaan, dan ligt het op de weg van het college om daar goed naar te luisteren en met een ander beredeneerd voorstel te komen, dat vervolgens door de raad kan worden aangenomen. De vereiste deugdelijke motivering is dan in het nieuwe voorstel ingebakken.

Veel raadsbesluiten zijn niet appellabel

Het zal overigens niet zo heel vaak voorkomen dat de gemeenteraad een besluit neemt waartegen bezwaar of beroep mogelijk is. Verreweg de meeste besluiten die de raad neemt zijn van algemene strekking, en die besluiten zijn uitgezonderd van de mogelijkheid van beroep (artikel 8:3 lid 1 onder a van de Awb). Maar appellabele besluiten zijn er wel, zoals sommige besluiten in het kader van onderwijswetgeving, onteigening, voorkeursrecht gemeenten of bepaalde subsidies waar de raad zelf over beslist. Het meest voorkomend appellabele raadsbesluit zit echter in de categorie bestemmingsplannen (daartegen is geen bezwaar mogelijk maar rechtstreeks beroep op de RvS). Dit zijn besluiten waarbij voor de betrokkenen vaak grote belangen op het spel staan. De kans op het instellen van beroep is groot, de motivering is dus van belang.

Als het om motivering van raadsbesluiten gaat, dan ligt daar zeker een taak voor de griffier, wiens of wier verantwoordelijkheid het is om de besluitvorming van de gemeenteraad goed vast te leggen. Soms kan dat lastig zijn, zoals hierboven beschreven.

Misschien is dit een onderwerp om in je rol van strategisch adviseur van de raad eens in algemene zin aan de orde te stellen in het Presidium en/of het driehoeksoverleg.



Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen.