

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: de motie als instrument.

Dualisme bracht ons de motie

Na de invoering van het dualisme op 7 maart 2002 zijn fracties in gemeenteraden op grote schaal overgegaan op gebruik van de motie als instrument om zich te onderscheiden. Anno 2024 is de motie een niet meer weg te denken instrument in de raadzaal.

De vraag wat een motie is, en waartoe hij dient, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Dit om de simpele reden dat de Gemeentewet er geen definitie van kent.

De motie als instrument van het raadslid heeft dus een grondslag in het ongeschreven staatsrecht, ook bekend als staatsrechtelijk gewoonterecht.

Van gewoonterecht is sprake wanneer aan twee voorwaarden is voldaan: de behoefte c.q. noodzaak wordt allerwege onderschreven en het wordt met regelmaat toegepast.

Motie en kaderstelling

De indruk bestaat dat een motie moet worden gezien als instrument. Met als doel het geven van invulling aan de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Daarbij richt de raad zich tot het college.

Voorbeeld: het college wordt dringend verzocht dan wel opgedragen om handeling X te verrichten (bijvoorbeeld het met spoed zoeken naar een oplossing om een verkeersknelpunt op te lossen).

Als die motie wordt aangenomen, heeft het college de keuze om er uitvoering aan te geven of het naast zich neer te leggen. Met alle (politieke) consequenties van dien.

Voor andere doelen zou de motie niet geschikt zijn, is een veelgehoorde (lees: hardnekkige) opvatting. Maar is dat wel zo?

Politiek onderscheidend

Een motie wordt in de praktijk gewoonlijk gekoppeld aan de indiener(s) ervan. Het is hiermee dus ook een middel om jezelf als raadslid/raadsleden dan wel fractie(s) te onderscheiden van andere raadsleden dan wel fracties.

Daarmee dient de motie de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de betreffende indiener(s). Vergeten wordt dat de motie na indiening niet langer eigendom is van de indiener, maar dat de raad er vanaf dat moment over gaat. Dus is het “van de raad”.

Opbouw en inhoud van een motie

Een motie is gewoonlijk opgebouwd uit een aantal overwegingen (considerans), en eindigt met een ontwerpdictum.

De inhoud van dat ontwerpdictum staat op voorhand niet vast, aangezien een motie niet bij wet is geregeld, en daarmee ook niet bij wet is begrensd.

Beperkte levensduur van een motie

Staatsrechtelijk leidt een motie die bij de raad is ingediend tot het nemen van een besluit door de gemeenteraad.

Als de raad een besluit heeft genomen, is de motie niet langer in beeld. Er is immers over besloten en daarmee is er een raadsbesluit ontstaan. De motie is in het luchtledige opgelost.

Dat raadsbesluit is in beginsel identiek aan het dictum waarmee de motie eindigt, al dan niet geamendeerd. Het maakt daarbij niet uit dat het dictum wordt ingeleid met woorden als “spreekt uit dat” of “is van oordeel dat”.

Staatsrechtelijk karakter van een motie

Voordat de raad over een motie een besluit neemt, heeft die motie de status van ontwerp-raadsbesluit.

Daarmee is het een ontwerpbeslissing als bedoeld in artikel 147b lid 1 Gemeentewet. Dat betekent dat het ontwerpdictum open staat voor amendementen.

Dat dit politiek niet altijd even goed wordt gewaardeerd door de indiener(s) van de motie maakt deze staatsrechtelijke werkelijkheid niet anders.

Betekenis raadsbesluit op een motie

Een motie wordt bij de raad ingediend met de bedoeling dat de raad er een besluit over neemt. Als de raad over een motie (al dan niet geamendeerd) een besluit neemt, wordt niet over de motie in zijn geheel besloten maar uitsluitend over het dictum. Dat dictum is het eind van de motie, en wellicht het begin van iets nieuws.

Dat nieuwe kan bijvoorbeeld bestaan uit het met spoed door het college zoeken naar een oplossing voor een verkeersknelpunt.

Maar ook kan dat nieuwe bestaan uit het ter raadsvergadering uitdelen van al dan niet vegetarische kroketten om 22.00 uur (zogenoemde “krokettenmotie”).

Oftewel: het (ontwerp)dictum van een motie is waar de motie om draait.

Van wie is (uiteindelijk) de motie?

Als de raad over een motie heeft besloten (aannemen dan wel verwerpen) is sprake van een raadsbesluit.

Staatsrechtelijk is de motie dan niet meer, aangezien er een raadsbesluit op de wereld is gezet. Het is met andere woorden “van de raad” geworden.

Dat spreekt vanzelf aangezien alles waar de raad over besluit op de wereld komt in de vorm van een raadsbesluit. Het maakt daarbij niet uit of dat raadsbesluit is ontstaan met de kleinste mogelijke meerderheid van stemmen “voor” of “tegen”.

Artikel 30 lid 1 Gemeentewet bepaalt immers dat de volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen een raadsbesluit oplevert.

Voor wie is een motie bestemd?

Een motie kan, zoals hierboven opgemerkt, aan het college zijn gericht. Dat is vaak zo, maar kan eveneens aan anderen zijn gericht.

Bijvoorbeeld aan de raad zelf (“spreekt uit dat in het vervolg publieksvriendelijk zal worden vergaderd”), aan een raadslid (“spreekt zijn treurnis uit over het taalgebruik van raadslid Y bij de behandeling van onderwerp Z”).

In beide gevallen kunnen college en raadslid zich al dan niet iets gelegen laten liggen aan het raadsbesluit. Voor het college kan het tot politieke gevolgen leiden als het geen gevolg geeft aan het raadsbesluit dat is ingeleid met een motie.

Voor een raadslid kennen het geschreven en het ongeschreven staatsrecht geen gevolgen als betrokkene zich niets van de inhoud van het door de raad genomen besluit aantrekt.

De relatief onbeperkte mogelijkheden van een motie

Het (ontwerp)dictum is dus de staatsrechtelijke kern van de motie. Vraag die dit oproept is, of de raad met een dergelijk dictum besluiten kan nemen die (rechts)gevolgen opleveren. Het antwoord op deze vraag luidt, dat geen rechtsregel zich daartegen verzet. Ja, dus.

Als de wetgever had gewild dat een motie niet kan worden gebruikt voor het door de raad nemen

van op rechtsgevolg gerichte raadsbesluiten dan had dit als verbod in de Gemeentewet moeten staan.

Een dergelijk verbod is onbekend in zowel het geschreven als het ongeschreven gemeenterecht. Een motie behoort immers tot het ongeschreven staatsrecht.

Het staat een gemeenteraad geheel vrij om het instrument van de motie te gebruiken als ontwerpraadsbesluit en vervolgens het daarin opgenomen ontwerpdictum te verheffen tot raadsbesluit.

Dat raadsbesluit zou kunnen inhouden dat alsnog wordt besloten tot het vaststellen van een bestemmingsplan zoals door het college d.d. (datum) aan de raad is voorgelegd. Dat raadsbesluit zou ook kunnen inhouden dat de raad de verplichting tot geheimhouding opheft die het college d.d. (datum) op document A heeft gelegd en vervolgens aan de raad heeft verstrekt.