

From: Olaf Schuwer
Sent: Sun, 4 May 2025 13:00:29 +0000
To: Olaf Schuwer
Subject: Nieuwsbrief 2025/5: de niet-verplichte motie

Goedemiddag!

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 niet-verplichte motie

De motie als (on)vervreemdbaar recht

Vorig jaar maart ging de Nieuwsbrief over de motie als instrument. Een opinie in Binnenlands Bestuur van afgelopen week (week 18, pg 56) vormt de aanleiding om de motie andermaal in de schijnwerper te plaatsen.

Deze opinie is geschreven door de heer Coen Modderman, hoogleraar recht in de decentrale overheden aan de OU. De prikkelende titel luidt: “Nederlandse gemeente kan moties niet weigeren”.

Heel kort samengevat onderbouwt de heer Modderman zijn stelling met een verwijzing naar de wetsgeschiedenis van artikel 49 Gemeentewet. Zoals bekend is dat de bepaling die een gemeenteraad ruimte biedt om een hem onwelgevallige wethouder op zoek te laten gaan naar een functie elders. Artikel 49 Gemeentewet noemt een uitspraak van de raad die inhoudt dat het vertrouwen in een wethouder wordt opgezegd. Die uitspraak van de raad (= raadsbesluit) moet natuurlijk wel ergens vandaan komen.

Ik lees in de opinie dat dit een motie moet (!) zijn. Anders gezegd: zonder motie (van wantrouwen) geen raadsbesluit opzeggen vertrouwen en dus ook geen gedwongen functie elders voor die wethouder. Om deze (ene) reden zou het de raad niet vrijstaan om het instrument van de motie te verbieden? In die redenering kan ik niet meegaan.

Geen wettelijk recht – hoe dan?

Anders dan het recht op vragen en inlichtingen dan wel het recht van initiatief en amendement, noemt de Gemeentewet de motie niet. Nergens.

De raad heeft de motie dus als een geschenk aan zichzelf op de wereld gezet.

De motie is dus geen wettelijk en onvervreemdbaar recht van een raadslid. Dat de motie desondanks een onwankelbaar bestaan leidt mag op het eerste gezicht een staatsrechtelijk wonder heten. Maar dat is het niet, want ons staatsrecht is voor een belangrijk deel geworteld in ongeschrevenheid. Gewoonterecht dus. Het instrument van de motie maakt dus deel uit van het staatsrechtelijk ongeschreven gewoonterecht.

Hoe ontstaat gewoonterecht? Om van gewoonterecht te kunnen spreken moet worden voldaan aan twee voorwaarden. Deze voorwaarden stammen uit de oudheid, te weten het Romeinse Recht. Ze staan om die reden bekend onder de woorden ‘usus’ en ‘opinio necessitatis’. In vertaalde vorm: het moet gaan om herhaald gebruik gekoppeld aan de overtuiging dat het op die wijze moet worden gedaan.

Vraag die dit opwerpt is vervolgens: wie o wie mag tot de overtuiging komen dat ‘iets’ op een bepaalde wijze moet worden gedaan?

De vraag stellen is hem beantwoorden.

Het Reglement van Orde

Artikel 16 Gemeentewet verplicht elke gemeenteraad om een reglement van orde (RvO) vast te stellen. In dat RvO legt de raad de spelregels rond zijn vergaderingen vast en worden ook de andere werkzaamheden van de raad geregeld.

In de kern kan de raad in zijn eigen RvO naar hartenlust zaken vastleggen die de raad van belang vindt. Mits de raad zich houdt aan hogere regelgeving, in het bijzonder de Gemeentewet. In het RvO moeten dus bepalingen staan over vragen, inlichtingen, initiatiefforstellen en amendementen. Want dat zijn wettelijk vastgelegde en daarmee onvervreembare rechten die elk raadslid toekomen.

Een beetje RvO kent zijn eigen *couleur locale*. Zou je denken. Praktijk is echter dat de meeste gemeenteraden niet veel verder zijn gekomen dan het vaststellen van een RvO waarin het VNG-model is overgeschreven.

Daarmee laten die raden de unieke kans voorbijgaan om zichzelf te codificeren in een eigen RvO.

Hoe dan ook: het model-RvO kent een artikel over moties: artikel 28. Daarin staat de gewone motie en de zogeheten 'motie vreemd' (vreemde term, toch?) beschreven. Het staat de raad vrij om dat artikel 28 integraal over te nemen. Het staat de raad even vrij om dit niet te doen.

Daarmee verschil ik ten principale van mening met de heer Modderman.

De (wettelijk niet verplichte) motie van wantrouwen

Een motie van wantrouwen is een concepttraadsbesluit, althans het onderdeel 'conceptdictum'.

Een motie van wantrouwen is niet verplicht om een wethouder te ontslaan.

Artikel 49 Gemeentewet zegt alleen dat er een uitspraak van de raad moet zijn waarin staat dat het vertrouwen in een wethouder is opgezegd. Hoe die uitspraak tot stand komt is aan de raad. Dus aan het RvO.

Daarin kan en mag de raad geheel naar eigen inzicht regelen hoe een besluit als bedoeld in artikel 49 Gemeentewet tot stand komt. De raad kan daarvoor het instrument van de motie gebruiken.

Maar evengoed kan de raad dit (nagenoeg) vormvrij laten. Bijvoorbeeld door elk raadslid het recht toe te kennen om tijdens de raadsvergadering de raad mondeling of schriftelijk het voorstel te doen het vertrouwen in een wethouder op te zeggen.

Ook kan de raad in het RvO de motie niet inregelen (dus artikel 28 uit het model niet overnemen), maar uitsluitend en alleen voor het opzeggen van het vertrouwen in een wethouder de motie van wantrouwen opnemen.

Conclusie

Het staat elke gemeenteraad geheel en al vrij om het instrument van de motie geheel naar eigen inzicht vorm te geven in het door hem vast te stellen RvO. Daarbij is de raad aan geen enkele regel gebonden mits er geen regels van hogerhand worden geschonden.

Als het inzicht van de raad leidt tot de conclusie dat moties (vreemd) geen aanwijsbare bijdrage leveren aan het algemeen belang van de gemeente, rest de raad geen ander besluit dan de motie niet in het RvO op te nemen. Als Grondwettelijk hoofd van de gemeente kan en mag de raad hiertoe besluiten.

Met vriendelijke groet
Schuwer Opleiding & Advies
Olaf Schuwer
www.schuweradvies.nl

email@olafschuwer.nl
06-50922034

Als je deze Nieuwsbrief niet meer wilt ontvangen, kun je dat doorgeven op:
email@olafschuwer.nl