

# “Een duale raad hangt niet vóór- maar áchterover”

*Beschouwing bij de wensen en bedenkingenprocedure op grond van artikel 169 lid 4 Gemeentewet, door raadsgriffiers Wim Voeten (Etten-Leur) en Paul Piket (Breda)*

Er stond in het blad Raadsledennieuws van november 2019 een belangwekkend artikel over de zgn. voorhangprocedure van de hand van collega-griffier Hagelstein (Ede) en bestuurlijk-juridisch consultant Schuwer. Dat was smullen voor griffiers, zeker omdat de wensen en bedenkingenprocedure vaak voorkomt en er altijd iets om te doen is. Het gaat meestal om majeure onderwerpen en elk onderbouwd inzicht op dit vlak is dus welkom, zeker als het geschreven is door zulke ervaren vakmensen. Terecht wordt gesteld dat de voorhangprocedure waardevol is.

Toch is er iets op aan te merken, of liever: aan te vullen. De stelligheid waarmee de schrijvers betogen dat de gemeenteraad *“in de raadsvergadering een besluit zullen moeten nemen: heeft de raad wensen en/of bedenkingen en zo ja, hoe luiden die”* gaat te ver en is niet terecht. Sterker nog, door deze lijn te volgen wordt onduidelijkheid in de hand gewerkt en het belang van de raad niet per se gediend. In het onderstaande wordt getracht een nuance aan te brengen in hun op hoofdlijnen volstrekt heldere betoog.

## **Wat zien we in de praktijk?**

Een uitvraag onder de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners leert dat meestal een raadsvoorstel in stemming wordt gebracht met een dictum als *“de raad voor te stellen géén wensen en bedenkingen kenbaar te maken”*. In een minderheid van de gemeentes volstaat de raad met het vaststellen van de notulen van de bijeenkomst waarin de raadsleden/ -fracties die daaraan behoefte hadden wensen en/of bedenkingen hebben verwoord.

## **Wat is het (mogelijke) probleem?**

Het probleem van een meerderheidsbesluit om geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken is niet van juridische maar van democratische aard.

Allereerst: als een minderheid in de raad in de volle openbaarheid wensen en bedenkingen verwoordt en daarna de meerderheid besluit dat er géén wensen en bedenkingen zijn, voelt dat heel onbevredigend. Het benadrukt de meerderheids-minderheids-verhoudingen (vaak samenvallend met oppositie- coalitieverhoudingen). Dat is in dit geval helemaal niet nodig aangezien de raad helemaal niet bevoegd is; het college is immers aan zet na een zo breed mogelijke input uit de raad. De weging van deze input en de motivering wat ermee wordt gedaan is aan het bestuursorgaan dat bevoegd is, te weten het college.

Ten tweede is het niet in de geest van de boedelscheiding van de Wet dualisering gemeentebestuur: de hoofdlijn is dat het college bestuurt en de raad controleert. In uitzonderingsgevallen vraagt het college eerst om geluiden uit de gemeenteraad op basis van een conceptbesluit alvorens definitief te besluiten. Die gevallen vallen uiteen in twee soorten:

1. Als het volgens het college besluiten zijn die ingrijpend genoeg zijn. De scheidsrechter hierbij is de politiek zelf. Over zijn inschatting van wat ingrijpend is legt het college desgevraagd achteraf verantwoording af aan dezelfde raad.
2. Als *de raad* erom vraagt. NB: Hier moet het dus wel een meerderheidsbesluit betreffen in de vorm van een motie die het college oproept om de voorhangprocedure te volgen.

In beide gevallen kan de procedure, als die eenmaal opgestart is het beste eindigen in het vaststellen van het verslag van de bijeenkomst waarin elk raadslid zijn zegje heeft kunnen doen.

De raad een inhoudelijk meerderheidsbesluit laten nemen (eens of oneens met het conceptbesluit) over een onderwerp waarop het college bevoegd is lijkt te veel op/ voelt hetzelfde als een collegevoorstel aan de raad wanneer de raad wel zelf bevoegd is.

Als volstaan wordt met het vaststellen van een verslag van het besprokene, kunnen de meningen niet uiteen lopen. Een notulist maakt immers geen fouten en vaak worden er daarnaast audio/ video-opnames gemaakt. Het is vervolgens aan het college om het besprokene te wegen.

### **Wat bedoelt het wetsartikel?**

Het initiatief voor een voorhangprocedure kan van college of raad komen. Als het college initiatiefnemer is, wil het over het algemeen zo breed mogelijk draagvlak creëren in de raad en/of zoveel mogelijk input en inzicht ophalen. Doel is altijd om het uiteindelijke collegebesluit te verbeteren of verrijken. Het college heeft niet zoveel aan een simpel meerderheidsbesluit, want dat het college kan rekenen op een raadsmeerderheid is meestal vooral wel duidelijk. Het college is juist gebaat bij input uit de breedte van de raad, ongeacht welk deel van de raad die ondersteunt. Na weging van de input heeft iedereen in de raad aantoonbaar inbreng kunnen hebben en is geen argument ongewogen gebleven.

Als het initiatief voor de voorhangprocedure vanuit de raad komt, kan het óf een meerderheid betreffen die bijvoorbeeld in een motie heeft besloten de voorhangprocedure te volgen óf een minderheid die erom vraagt en een bereidwillig college(lid) treft. In beide gevallen wordt het college ertoe bewogen de procedure toe te passen. Er leeft dan kennelijk een wens om aantoonbaar input te kunnen leveren. De eigen argumenten krijgen daarmee een plekje in het besluitvormingsproces van B&W, ongeacht of ze daarin doorslaggevend zijn. Consultatie of horen is dus het kenmerkende karakter van de voorhangprocedure. Een meerderheidsbesluit poetst de argumenten of wensen van de minderheid uit en haalt daarmee het doel én de democratische waarde van inclusie onderuit.

### **Wat zegt het artikel letterlijk?**

Leve de wetgever! De Gemeentewet biedt voldoende keuzeruimte voor een werkbare praktijk. We moeten alleen onze routines en reflexen bedwingen. Bijvoorbeeld de reflex om de raad, vanuit de gewoonte die als besluitmachine te zien, ook hier een besluit te laten nemen en nog wel op voorstel van het college.

Het wetsartikel legt slechts een plicht op aan het college om, voordat het nader omschreven besluiten neemt, de raad *in de gelegenheid te stellen* wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Je mag, en dat is ook de bedoeling geweest, dit ruim uitleggen. In de wet staat nadrukkelijk niet dat de raad verplicht is hier een (meerderheids-)besluit over te nemen. Zoals hiervoor beargumenteerd zou dat qua rol-hygiëne en vanuit de democratische waarden zelfs vervuilend en verwarrend zijn.

### **Dus: nuance en lokaal maatwerk, graag**

Conclusie van het bovenstaande is niet dat de gemeenteraad geen besluit mag nemen over het al dan niet indienen van wensen en bedenkingen. Het mag en kan soms belangrijk zijn voor de meerderheid, bijvoorbeeld om te benadrukken dat er steun is voor een bepaalde wens of bedenking. De wet verplicht de raad daartoe echter niet; alleen het college krijgt een plicht opgelegd in de wet. Namelijk: de raad in de gelegenheid stellen.

Een raad die ervoor kiest om de meningen van minderheden én de bevoegdheid van het college te respecteren kan volstaan met een woordelijk verslag van de geuite wensen en/of bedenkingen en laat de rest aan het college over. Kortom: leunt bij de voorhangprocedure lekker achterover en stelt het woordelijk verslag bij acclamatie vast.