

MEMO

aan : Gemeenteraad Teylingen
van : Cato Blankenstein
datum: : 23 februari 2024
ons dossier: : 20324002
inzake: : Gemeente Teylingen / advies besluitvorming raad

I. Achtergrond

1. De afgelopen tijd zijn er verschillende bestemmingsplannen¹ voor GOM-woningen ter vaststelling aan de raad aangeboden. De raad heeft een aantal bestemmingsplannen geweigerd vast te stellen. Het betreft onder meer de plannen voor:
 - Oude Herenweg 17B en 19 te Voorhout;
 - De Vinkenbaan 2-4 te Warmond;
 - De Rijnsburgerweg 46a en 48 te Voorhout.
2. Wanneer de raad heeft geweigerd een bestemmingsplan vast te stellen, ontstaat de complicatie dat voor de motivering van dit besluit niet kan worden verwezen naar het ontwerpplan en de daarbij behorende plantoelichting en onderliggende rapporten. Deze stukken, alsook het collegevoorstel, strekken immers namelijk tot een positief besluit (vaststelling). Bij een weigering om vast te stellen dient dus na besluitvorming nog een motivering op schrift worden gezet.
3. Dit memo gaat in op de volgende vragen:
 - i. Welke juridische eisen gelden er ten aanzien van de motivering bij een weigeringsbesluit?
 - ii. Hoe kan procesmatig worden ingebed dat het weigeringsbesluit wordt voorzien van een schriftelijke motivering?
 - iii. Wat zijn de consequenties in een gerechtelijke procedure wanneer de motivering ontbreekt of onvoldoende is?

¹ Inmiddels is per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking getreden en worden de bestemmingsplannen vervangen door het omgevingsplan. Dit heeft voor de relevantie van dit memo geen betekenis. Overal waar in het memo 'bestemmingsplan' staat, kan ook 'omgevingsplan' worden gelezen.

4. Hierna volgt eerst een samenvatting van het advies, daarna volgt een uitgebreide beantwoording van de gestelde vragen.

II. Samenvatting

Ad. i. Welke juridische eisen gelden er ten aanzien van de motivering van dit type besluiten?

5. Het weigeringsbesluit dient te worden voorzien van een deugdelijke motivering op schrift. De schriftelijke motivering moet een correcte en volledige weergave bevatten van de redenen van de raad om het bestemmingsplan te weigeren. Niet is vereist dat iedere reden om te weigeren door een meerderheid van de raad wordt gedragen. De schriftelijke motivering dient uiterlijk bij bekendmaking ter inzage te worden gelegd bij het besluit. Het bekendmaken van het weigeringsbesluit zonder schriftelijke motivering is in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Ad. ii. Hoe kan procesmatig worden ingebed dat het weigeringsbesluit wordt voorzien van een schriftelijke motivering?

6. Het advies is om te wachten met bekendmaking van het besluit totdat de motivering op schrift is gesteld. Of de raad in de periode tot aan bekendmaking nog kennis wenst te nemen van de schriftelijke motivering en in de gelegenheid wenst te worden gesteld op- en aanmerkingen te plaatsen, is een afweging van de raad. Er kan in ieder geval niet via de band van de schriftelijke motivering opnieuw inhoudelijk discussie worden gevoerd over het besluit tot weigering van het bestemmingsplan. De raad kan zich alleen uitlaten over de vraag of de schriftelijke motivering een volledige en correcte weergave is van de weigeringsgronden die tijdens commissie- en raadsvergadering naar voren zijn gebracht.
7. De volgende opties laten zich onderscheiden:
 1. De raad hoeft vóór bekendmaking geen kennis te nemen van de schriftelijke motivering. Nadat deze is opgesteld, draagt het college zoals gebruikelijk zorg voor bekendmaking van het weigeringsbesluit en terinzagelegging van de schriftelijke motivering. De raad wordt nadien geïnformeerd middels een raadsbrief.
 - Voordeel: deze werkwijze is het snelst en efficiëntst;
 - Nadeel: de raad kan de schriftelijke motivering niet controleren.

2. De voltallige raad wenst kennis te nemen van de schriftelijke motivering. Nadat deze is opgesteld, wordt de schriftelijke motivering in de eerstvolgende raadsvergadering geagendeerd. De raad neemt kennis van de schriftelijke motivering, verifieert dat deze correct en volledig is en plaatst eventueel opmerkingen.
 - Voordeel: de voltallige raad kan de schriftelijke motivering controleren;
 - Nadeel: lange(re) periode tussen besluit en bekendmaking vanwege de vergaderfrequentie van de raad.
3. Alleen de commissie neemt kennis. Het college legt de voorgenomen motivering en beoogde datum van publicatie middels raadsbrief voor aan de commissie. De commissie neemt kennis van de schriftelijke motivering, verifieert dat deze correct en volledig is en plaatst eventueel opmerkingen.
 - Voordeel: periode tussen besluit en bekendmaking is korter dan bij 2 vanwege de vergaderfrequentie van de commissie;
 - Nadeel: geen controle mogelijk door de voltallige raad.

Ad. iii. Wat zijn de consequenties in een gerechtelijke procedure wanneer de motivering ontbreekt of onvoldoende is?

8. De rechter zal een besluit waarvoor *geen enkele* schriftelijke motivering wordt gegeven, vernietigen. De raad zal opdracht krijgen een nieuw besluit te nemen. Dit komt in de praktijk echter nauwelijks voor. Een motivering mag hangende de beroepsprocedure namelijk alsnog worden geleverd, aangevuld of verbeterd. De rechter geeft in de meeste gevallen gelegenheid een gebrekkige motivering geven hangende de procedure te herstellen, zonder dat opnieuw een besluit hoeft te worden genomen.

III. Beantwoording

Ad. i. Welke juridische eisen gelden er ten aanzien van de motivering van dit type besluiten?

9. Het motiveringsbeginsel is één van de belangrijkste beginselen in het bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat een besluit op een deugdelijke motivering dient te berusten². Hoewel dit niet expliciet in de Awb staat, is het vaste rechtspraak dat de motivering *schriftelijk* is. Zo kan er bijvoorbeeld niet worden verwezen naar een geluids- of beeldopname van een raadsvergadering.³

² Artikel 3:46 Awb.

³ ABRvS 17 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:510.

10. Wanneer het gaat om een besluit tot weigering om een bestemmingsplan vast te stellen bestaat de motivering uit de redenen die aanleiding hebben gegeven tot de weigering. Vóórargumenten maken geen deel uit van de motivering. Vanzelfsprekend is het toegestaan argumenten te clusteren en samen te vatten en te voorzien van achtergrondinformatie. De motivering dient immers ook begrijpelijk en concludent te zijn. De motivering is dus ook geen (woordelijke) verslaglegging.
11. Verder dient te motivering ook volledig te zijn. Dat betekent dat in principe iedere weigeringsgrond die naar voren is gebracht in de schriftelijke motivering dient te landen. Niet is vereist dat iedere reden om te weigeren door een meerderheid van de raad wordt gedragen. De verschillende fracties of individuele raadsleden kunnen immers om uiteenlopende redenen tegen een voorstel stemmen. De opsteller van de schriftelijke motivering dient ook weigeringsgronden die juridisch wellicht niet zo houdbaar zijn, in de motivering op te nemen. Er vindt dus geen juridische schifting plaats. Vanzelfsprekend mag de opsteller ook geen weigeringsgronden toevoegen om het besluit 'sterker' te maken, als die gronden door de raad in het geheel niet naar voren zijn gebracht. De opsteller is in die zin dus neutraal.
12. De schriftelijke motivering hoeft er niet al te liggen op het moment dat het besluit wordt genomen (dus tijdens de raadsvergadering). Het moet er liggen ten tijde van *bekendmaking*.⁴ Er geldt geen wettelijke termijn waarbinnen een besluit tot weigering van een bestemmingsplan moet worden bekendgemaakt.⁵

Ad. ii. Hoe kan procesmatig worden ingebed dat het weigeringsbesluit wordt voorzien van een schriftelijke motivering?

Werkwijze tot nu toe

13. Zoals in de inleiding vermeld zijn er (recent) drie bestemmingsplannen over GOM-woningen niet vastgesteld. Op het moment van het nemen van het besluit lag er geen schriftelijke motivering. Met het toevoegen/opstellen van de motivering is in deze gevallen telkens wisselend omgegaan.

⁴ Artikel 3:47, eerste lid, van de Awb.

⁵ Wanneer een bestemmingsplan wél wordt vastgesteld bepaalde de Wet ruimtelijke ordening dat het besluit binnen twee weken bekend moest worden gemaakt⁵. De Omgevingswet bepaalt nu dat het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan niet eerder dan na twee weken wordt bekendgemaakt. Voor de weigering van het bestemmingsplan kende de Wro geen termijn voor bekendmaking. De Omgevingswet bevat geen enkele procedureregels meer voor het weigeren van bestemmingsplannen.

14. Bij het plan Oude Herenweg is direct na de weigering ambtelijk zeer kort en bondig op papier gezet wat de weigeringsgronden waren⁶ en dit is toegevoegd aan de overwegingen in het raadsbesluit. Bij de bekendmaking waren er dus weliswaar weigeringsgronden op schrift gesteld, maar de gronden werden verder niet toegelicht (naar mijn weten ook niet in onderliggende stukken). Tegen dit weigeringsbesluit is geen beroep ingesteld.
15. Bij de Vinkenbaan is het weigeringsbesluit bekendgemaakt, zonder dat er weigeringsgronden in het besluit (of in een onderliggend stuk) waren vermeld. Tegen dit besluit is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) beroep ingesteld door de initiatiefnemer waarbij (vooralsnog) als enige beroepsgrond is aangevoerd dat het besluit niet van een motivering was voorzien. In het kader van deze beroepsprocedure is de huisadvocaat (ondergetekende) ingeschakeld om verweer te voeren. In het kader van dat verweer is op basis van juridisch advies ervoor gekozen om een motivering van de weigering op te stellen aan de hand van transcripten van de commissie Ruimte en de raadsvergadering, met de bedoeling deze (alsnog) bij het besluit te voegen, althans aan de Afdeling te sturen zodat zij de motivering bij haar oordeel kan betrekken. Alvorens deze schriftelijke motivering naar de Afdeling te sturen, is ervoor gekozen om de schriftelijke motivering eerst nog 'langs de raad' te laten gaan, ter 'bekrachtiging'.
16. Benadrukt dient te worden dat hiertoe geen juridische verplichting bestond. De raad had hier (na de stemming over het voorstel tijdens de raadsvergadering) althans niet om gevraagd en in het kader van de beroepsprocedure, waar het college ingevolge de Gemeentewet bevoegd is de raad te vertegenwoordigen, bestaat ook geen verplichting om stukken eerst naar het besluitvormende orgaan (de raad) te sturen. Evengoed had dus in of bij het verweerschrift in die zaak een schriftelijke motivering van de weigering kunnen worden opgenomen, zonder dat de raad in kennis was gesteld van de inhoud daarvan. Op zich is dat ook geen ongebruikelijke gang van zaken. Vanuit het oogpunt van (extra) zorgvuldigheid is echter de keuze gemaakt de schriftelijke motivering alsnog 'langs de raad' te laten gaan.
17. Voor de weigering inzake de Rijnsburgerweg is er wederom voor gekozen om een schriftelijke motivering op te laten stellen (door ondergetekende) en deze aan de raad voor te leggen. Het verschil met de Vinkenbaan is dat het weigeringsbesluit nog niet

⁶ De weigeringsgronden in het raadsbesluit luiden:

- *Onvoldoende landschappelijke winst door grotere woonpercelen en*
- *Inefficiënt gebruik van agrarische grond doordat tussen twee ruime woonpercelen onbewerkbare bollengrond resteert.*

bekend is gemaakt. In het tijdsbestek tussen weigering en bekendmaking wordt de motivering opgesteld en aan de raad voorgelegd. Wanneer het besluit zal worden bekendgemaakt, zal het besluit dus zijn voorzien van een schriftelijke motivering. De schriftelijke motivering zal als stuk ter inzage worden gelegd en in de publicatie wordt de zakelijke inhoud (korte samenvatting) van de motivering opgenomen. Dit is in overeenstemming met de Awb.

Beslissingsruimte van de raad

18. In de raad is onduidelijkheid ontstaan over wat de raadsleden ten aanzien van de schriftelijke motivering(en) eigenlijk moeten of mogen vinden als deze aan hen wordt 'voorgelegd'.
19. Voorop staat dat uitdrukkelijk niet wordt gevraagd om opnieuw over het bestemmingsplan te besluiten. Dat is juridisch ook niet mogelijk. Er is al besloten op het voorstel en er ligt niet opnieuw een voorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan voor. Zou de raad het besluit over het plan (de weigering dus) willen herzien, dan moet een nieuw besluit *over het voorstel* worden genomen. Het is dus niet mogelijk het al genomen weigeringsbesluit via de band van de schriftelijke motivering opnieuw ter discussie te stellen.
20. Ook wordt niet gevraagd of de raadsleden kunnen instemmen met de *inhoud* van het stuk. De motivering bevat immers alleen de weigeringsgronden en de fracties die vóór vaststelling van het plan waren, zullen het hier vanzelfsprekend niet mee eens zijn. Dat deze fracties het met de inhoud niet eens zijn, hoeft overigens ook niet opnieuw te worden vastgelegd, dat blijkt immers al uit het feit dat ze vóór hadden gestemd.
21. In feite wordt de raad dus enkel en alleen gevraagd of de schriftelijke motivering een *volledige en correcte weergave* is van hetgeen aan weigeringsgronden naar voren is gebracht tijdens de raadsvergadering (en eventueel commissievergadering). Bij de Vinkenbaan is getracht dit tot uitdrukking te brengen door de raad te vragen de schriftelijke motivering te *bekrachtigen*. Een opmerking vanuit de raad kan bijvoorbeeld zijn dat een (belangrijke) weigeringsgrond is vergeten, of dat een weigeringsgrond verkeerd is geïnterpreteerd. Ook kunnen bepaalde feiten die worden benoemd niet (helemaal) kloppen. De raad wordt dus gevraagd zijn *controlerende* taak uit te oefenen, maar er wordt niet gevraagd (opnieuw) een *besluit* genomen.
22. In het licht van het voorgaande ligt het ook niet in de rede dat de schriftelijke motivering ter *stemming* wordt voorgelegd. Men kan het immers moeilijk eens of oneens zijn met het stuk. Hoogstens zou de raad (bij meerderheid) het standpunt in kunnen nemen dat

de schriftelijke motivering niet deugt (onvolledig en incorrect) en dat ambtelijk een verbeteringslag dient te worden gemaakt. Daarbij plaats ik wel als kanttekening dat als de kritiek enkel is dat de motivering summier is, dit de motivering nog niet noodzakelijkerwijs pertinent ondeugdelijk maakt. In een eventuele beroepsprocedure kunnen onderdelen van de motivering altijd nader worden toegelicht of verbeterd (zie iii hierna). Anders gezegd: de motivering hoeft ook weer niet perfect te zijn.

23. Stemmen over de vraag of de schriftelijke motivering wel of niet wordt toegevoegd aan het besluit ligt ook niet voor de hand. Althans, een stemming die ertoe zou leiden dat geen schriftelijke motivering bij het besluit wordt gevoegd zou een (doelbewuste) grove schending van het motiveringsbeginsel opleveren.

Mogelijke werkwijze in de toekomst

24. Hoe kan nu in de toekomst het beste met deze situatie worden omgegaan? Het advies is in ieder geval om het weigeringsbesluit niet bekend te maken zolang er geen schriftelijke motivering is opgesteld. Het bekendmaken van een besluit zonder schriftelijke motivering is immers in strijd met de Awb. De werkwijze als bij de Vinkenbaan is daarom niet voor herhaling vatbaar. Beter is het om, zoals bij de Rijnsburgerweg, te wachten met bekendmaken om in de tussentijd de motivering op schrift te zetten.
25. De vraag is vervolgens of de raad het (telkens) noodzakelijk vindt om vóór bekendmaking nog kennis te nemen van de schriftelijke motivering vanuit zijn controlerende rol. Men kan er ook op vertrouwen dat de schriftelijke motivering door de ambtelijke ondersteuning deugdelijk tot stand komt en het verder aan hen overlaten om het besluit bekend te maken en de motivering ter inzage te leggen. De raad wordt dan middels raadsbrief achteraf geïnformeerd. Deze werkwijze is in principe het meest efficiënt en vertraagt de bekendmaking het minst. Het nadeel is uiteraard dat de raad de schriftelijke motivering niet kan controleren. Die is dan immers al ter inzage gelegd.
26. Wil de raad de schriftelijke motivering nog wel onder ogen krijgen, dan zal deze op de eerstvolgende raadsvergadering moeten worden geagendeerd. Dit heeft als voordeel dat de *voltallige* raad de schriftelijke motivering kan controleren. Het nadeel is de vertraging in het proces tot aan bekendmaking, vanwege de vergaderfrequentie van de raad.
27. Ook kan worden afgesproken dat niet de voltallige raad, maar alleen de commissie de schriftelijke motivering nog onder ogen krijgt. Middels raadsbrief legt het college de schriftelijke motivering samen met de voorgenomen datum van bekendmaking aan de

commissie voor. Op deze wijze kan een gedeelte van de raad de schriftelijke motivering controleren én het besluit kan sneller bekend worden gemaakt vanwege de vergaderfrequentie van de commissie dan wanneer de motivering aan de voltallige raad wordt voorgelegd.

28. Over de vertraging die kan optreden tussen besluit en bekendmaking kan worden opgemerkt dat, zoals gezegd, geen *wettelijke* termijn geldt waarbinnen een besluit tot weigering van een bestemmingsplan moet worden bekendgemaakt. Als de schriftelijke motivering na het nemen van het besluit desgevraagd nog 'langs de raad' (of de commissie) moet worden geleid, levert dit vanzelfsprekend vertraging op in de bekendmaking. Maar vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid is deze vertraging goed te verdedigen. De belangen van de initiatiefnemer wordt hier op zich niet ernstig door getroffen. De initiatiefnemer zal vanzelfsprekend al wel op de hoogte zijn van de weigering, want de raadsvergaderingen zijn live te bekijken/beluisteren. Het is dus niet zo dat de initiatiefnemer tot aan de bekendmaking in het ongewisse blijft over zijn plan. Daar staat tegenover dat bekendmaking ook weer niet eindeloos op zich kan laten wachten. De initiatiefnemer zal wellicht bij een weigering rechtsmiddelen tegen het besluit willen aanwenden, en de beroepstermijn gaat pas lopen nadat het besluit bekend is gemaakt.
29. In de vakliteratuur wordt als alternatief op het bovenstaande ook wel als oplossing geopperd om de besluitvorming over het voorstel *aan te houden* tot een volgende raadsvergadering, als hangende de vergadering blijkt dat het voorstel zal worden geweigerd. In de aanloop naar de opvolgende vergadering kan dan een schriftelijke motivering worden opgesteld en in die opvolgende vergadering wordt pas daadwerkelijk gestemd over het voorstel. Deze oplossing heeft als voordeel dat daags na de weigering het besluit bekend kan worden gemaakt met terinzagelegging van de schriftelijke motivering. Een belangrijk nadeel is evenwel dat bij de opvolgende vergadering net weer meer, minder of andere raadsleden aanwezig kunnen zijn waardoor er dan toch misschien een meerderheid vóór het voorstel is. Deze oplossing is dus alleen aan te raden als een overwegende meerderheid tegen een voorstel is. Wanneer het 'er om spant', is aanhouden niet aan te raden. Het doel is immers om het opstellen van de schriftelijke motivering in het proces op pragmatische wijze *in te bedden*, maar niet om het politieke besluitvormingsproces te *verstoren*.

Ad. iii. Wat zijn de consequenties in een gerechtelijke procedure wanneer de motivering ontbreekt of onvoldoende is?

30. Een besluit moet zoals gezegd worden gedragen door een deugdelijke motivering. Als die motivering er in het geheel niet is (er staat *niets* op schrift), zal de rechter het besluit vernietigen en de raad opdracht geven een nieuw besluit te nemen. Het college zal het ontwerpbestemmingsplan dan opnieuw ter vaststelling aan de raad voorleggen⁷.
31. In de praktijk komt het veel voor dat niet of slecht gemotiveerde besluiten *hangende de procedure* bij de rechter alsnog van een deugdelijke motivering worden voorzien. Dat is toegestaan en juist ook in het belang van de appellant. De appellant heeft niets aan een oordeel van de rechter dat ‘het proces niet goed is verlopen’ en dat dit opnieuw moet (nieuw voorstel, nieuw besluit, en dit keer een bekendmaking mét motivering). Hij wil uiteindelijk een oordeel over de inhoud: zijn de *inhoudelijke* redenen van de raad om te weigeren juridisch houdbaar? Vandaar ook dat in de procedure over de Vinkenbaan alsnog een schriftelijke motivering bij de Afdeling zal worden ingediend die de Afdeling naar alle waarschijnlijkheid inhoudelijk zal beoordelen op rechtmatigheid (op basis van het beroepschrift). Daar zijn alle partijen bij gebaat. In de beroepsprocedure kan er bij een motiveringsgebrek dus nog veel worden hersteld. Blijft er een gebrek bestaan in de motivering dan zal de rechter de raad opdragen een nieuw besluit te nemen en/of het besluit beter te motiveren.
32. Als de rechter aan de hand van alles dat in de procedure naar voren is gebracht⁸, uiteindelijk tot de slotsom komt dat de motivering het besluit kan dragen, zal soms desondanks *formeel* nog wel een vernietiging worden uitgesproken. Dit doet de rechter om tot uitdrukking te brengen dat het zonder (deugdelijke) motivering bekendmaken van het besluit indertijd eigenlijk echt niet door de beugel kon. Maar *inhoudelijk* blijft de weigering dan toch gewoon stand houden⁹. Het is dus een soort symboolvernietiging.

⁷ Op zich is ook denkbaar dat het college in plaats van een voorstel tot vaststelling juist een voorstel tot weigering aan de raad doet, als (over)duidelijk is dat een meerderheid van de raad tegen het bestemmingsplan is. Maar in de meeste gevallen is tussen initiatiefnemer en gemeente een anterieure overeenkomst gesloten met daarin de inspanningsplicht van het college om een positief voorstel aan de raad te doen. Niet kan worden uitgesloten dat het college in strijd met deze inspanningsplicht handelt als het niet opnieuw het ontwerpplan ter vaststelling aan de raad voorlegt.

⁸ Eventueel na toepassing van de bestuurlijke lus.

⁹ Dit heet ‘vernietiging met instandlating van de rechtsgevolgen’(art.8:72, derde lid, onder a, Awb).

33. Een andere variant is dat de rechter het gebrek (dus de tekortkomende of ontbrekende motivering ten tijde van bekendmaking) weliswaar *erkent*, maar dit gebrek *passeert*¹⁰, dat wil zeggen er als het ware overheen stapt. Er wordt dan niet vernietigd, ook niet bij wijze van symboolvernietiging, maar in de uitspraak komt dan wel tot uitdrukking dat de gemeente het niet helemaal goed heeft gedaan. Ook dan blijft het besluit dus wel overeind.
34. Wanneer de rechter voor de ene of de andere variant kiest is betrekkelijk willekeurig. Onder de streep maakt het uiteindelijk voor de gemeente ook weinig uit. In beide gevallen krijgt de appellant (als doekje voor het bloeden) zijn proceskosten en griffierecht vergoed (de gemeente moet dit aan de appellant vergoeden). Maar het weigeringsbesluit houdt dus stand en de raad hoeft geen nieuw besluit te nemen en ook niet opnieuw te motiveren.

¹⁰ Artikel 6:22 Awb.