

Algemeen

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: motie en amendement, wat maakt het verschil?

Zoals de kers op de taart hoort, zo hoort de motie bij de raadsvergadering. Een raadsvergadering zonder moties voelt als een doelpuntloze voetbalwedstrijd. Want geen winnaar(s).

Dit geldt minder voor amendementen.

Herkomst

Je zou het haast niet geloven, maar moties en amendementen zijn als instrument nog maar relatief kort in ons midden.

De start van het dualisme op 7 maart 2002 (“voelt” als gisteren) bracht binnen een gewijzigde Gemeentewet het nieuwe artikel 147b lid 1. Die bepaling is de wettelijke basis voor het amendement.

Geruchten gaan dat het dualisme ook de motie als instrument de raadzaal binnenbracht. In diezelfde gewijzigde Gemeentewet.

Maar dat ligt toch wel anders.

Motie geen wettelijk recht

Anders dan het amendement en een aantal andere raadsinstrumenten, heeft het instrument “motie” geen wettelijke basis. Niet heel erg vreemd, maar toch waard om even bij stil te staan.

Als het geen wettelijke basis heeft, waarom gebruiken we het dan zo vaak?

Onderdeel van het Nederlandse staatsrecht is van oudsher het zogeheten ongeschreven staatsrecht. Ook wel genoemd: staatsrechtelijk gewoonterecht.

Van gewoonterecht is sprake als aan twee voorwaarden is voldaan:

1. de noodzaak c.q. wens om het te willen gebruiken moet er zijn, én
2. het moet niet bij één keer blijven. Het instrument moet dus met een zekere regelmaat worden ingezet.

Denk dat we rustig kunnen stellen dat aan beide voorwaarden is voldaan, en dat daarmee de motie als instrument een niet meer weg te denken plaats in onze raadzaal heeft verworven.

Op zichzelf heel begrijpelijk, want in het dualistisch bestuursmodel is de motie hét instrument op de eigen en zelfstandige positie van de raad in verhouding tot het college tot uitdrukking te brengen.

Van wie is de motie?

De motie is afkomstig van één of meer raadsleden. Maar leidt van nature een tijdelijk bestaan. Als de raad immers een besluit over de motie heeft genomen, is geen sprake meer van een motie, maar van een raadsbesluit.

Feitelijk en juridisch is een motie dus (niet meer dan) een ontwerp-raadsbesluit.

Wat in het spraakgebruik is verankerd als “*wethouder X heeft een motie van wantrouwen van de raad gekregen*”, moet eigenlijk heten “*de raad heeft besloten het vertrouwen in wethouder X op te zeggen*”. Staat overigens ook met zoveel woorden in artikel 49 Gemeentewet.

Als de motie is aangenomen, is het dus “van de raad” geworden. En wordt het, als raadsbesluit, ondertekend door griffier en voorzitter.

In de meest zuivere vorm lossen de zogeheten coalitie- en oppositieverhoudingen op in een door de

raad (als geheel) aangenomen motie. De raad (als geheel) doet immers zaken met het college (en andersom).

Wanneer wat?

Waarvoor gebruik je het één en waarvoor het ander?

Om met het eenvoudigste te beginnen: het raadslid gebruikt het amendement als hem een ander raadsbesluit voor ogen staat dan het voorgelegde concept-besluit.

Met het indienen van het amendement wordt de raad dus voorgesteld het zogeheten “dictum” te wijzigen. Oftewel: de tekst die volgt na “BESLUIT:”.

Een amendement kan per definitie niet zijn gericht op de inhoud van de toelichting.

Natuurlijk kan het amendement wél zijn gericht op de dikke bijlage die onderdeel uitmaakt van het besluit. Voorwaarde daarvoor is wel, dat het dictum zodanig is geredigeerd dat de bijlage daarin op enige wijze wordt genoemd.

Amendement ontraden en niet in behandeling nemen?

Een amendement indienen is een onvervreemdbaar recht van elk raadslid.

Niet de voorzitter, niet het presidium, niet de raad als geheel heeft het in zijn macht om voorschriften te stellen aan de inhoud van het amendement. Laat staan een amendement niet in behandeling nemen.

Dat is aan het raadslid. Uitsluitend de raad bepaalt, en wel bij de stemming erover, of het amendement wordt aangenomen dan wel verworpen.

Als het aldus heeft geleid tot het aanpassen van het ontwerp-dictum, neemt de raad een besluit dat afwijkt van het ontwerp. En ligt het op de weg van het college om dat besluit uit te voeren.

In die fase van uitvoering wordt nog wel eens opgemerkt dat het amendement niet uitvoerbaar is.

Die opmerking is staatsrechtelijk niet correct, omdat het amendement niet meer bestaat. Het is opgelost in het raadsbesluit en daarmee een onuitwisbaar deel van dat besluit geworden.

Het college zit eraan vast, want heeft als wettelijke taak en plicht het uitvoeren van door de raad genomen besluiten.

Ook een amendement leidt van nature een tijdelijk bestaan.

Tot slot

Een motie is een ontwerp-raadsbesluit. En valt dus onder het bereik van artikel 147b lid 1 Gemeentewet.

Wat betekent dit: een ander raadslid kan een amendement indienen die tot doel heeft het ontwerp-dictum van de motie te wijzigen.

Dit mag “politiek” onbestaanbaar klinken, maar is wel een staatsrechtelijk feit!