

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 reikwijdte van het amendement.

Algemeen

Over ruim 4 weken viert het wettelijk amendementsrecht dat elk raadslid bij aantreden ontvangt zijn 21^e verjaardag. Samen met de Wet dualisering gemeentebestuur maakte dit recht op 7 maart 2002 zijn intrede in het lokaal openbaar bestuur.

Het amendementsrecht staat in de Gemeentewet (artikel 147b lid 1) en is daarmee een onvervreemdbaar recht van elk raadslid. Het behoort zagezegd tot diens gereedschapskist.

In het Reglement van Orde legt de raad de spelregels van indienen en behandelen van een amendement vast.

Motie en amendement: verankering

Overigens bevat die gereedschapskist ook het instrument “indienen van een motie”. Deze wordt in de bestuurlijke praktijk van alledag als “wettelijk recht” van een raadslid aangemerkt.

Niets is echter minder waar. Nergens in de Gemeentewet staat het woord “motie” te lezen. Laat staan “motie vreemd”.

Het indienen van een motie is een instrument dat wij met ons allen via het staatsrechtelijk gewoonterecht in stand houden. Het is verankerd in het ongeschreven staatsrecht, en is daarmee een vervreemdbaar instrument.

Het staat een raad om die reden vrij om beperkingen te verbinden aan het indienen van een motie (vreemd), of hieraan een toestemmingsvereiste van (bijvoorbeeld) het presidium te verbinden.

Waarom een amendement?

Met het indienen van een amendement kan een raadslid in meest letterlijke zin “het verschil maken”. Uitgangspunt is het ontwerpbesluit (dictum) dat aan de raad wordt voorgelegd.

Bijvoorbeeld door het college van B&W.

Zonder ontwerpbesluit geen raadsbesluit. Een raad neemt immers zijn besluiten hetzij zonder stemming hetzij met het uitbrengen van stemmen “voor” en “tegen”.

Dat is haarscherp en duidelijk geregeld in artikel 32 lid 1 tot en met 3 Gemeentewet.

Een raadslid dat zich niet kan vinden in de tekst van het aan de raad voorgelegde ontwerpbesluit kan aan de raad voorstellen om wijzigingen in die tekst aan te brengen. Daartoe dient hij, alleen dan wel samen met anderen, een amendement in.

Een amendement wordt dus niet door een fractie ingediend! Een fractie is immers onbekend in het staatsrecht.

Wat kan niet met een amendement?

Artikel 147b lid 1 Gemeentewet beperkt het recht van amendement tot een ontwerp-raadsbesluit. Het dictum, dus. Meer niet.

Een raadslid kan geweldig blij worden van een ontwerp-raadsbesluit maar problemen hebben met het bijbehorende raadsvoorstel.

Geregeld komt het voor dat een amendement is gericht op het aanbrengen van wijzigingen in de tekst van het raadsvoorstel. Maar die tekst ligt vast en is in staatsrechtelijk beton gegoten zodra het voorstel door het college van B&W is vastgesteld.

Een dergelijk amendement moet dus worden geweigerd door de voorzitter. Dit laatste zal in de praktijk niet zo heel vaak voorkomen. De meeste raadsleden dienen een amendement (pas) in nadat hierover is overlegd met de griffie en vanuit die kant zinvolle tips zijn gegeven over de inhoud en strekking van het in te dienen amendement.

Wat kan wel met een amendement?

Zoals hierboven opgemerkt, is een amendement erop gericht wijzigingen aan te brengen in de tekst van een aan de raad voorgelegd ontwerpbesluit. Dat besluit kan enkele regels omvatten, maar ook de omvang hebben van een verordening, bestemmingsplan of vuistdikke beleidsnota.

Elke letter eruit is "amendabel" oftewel leent zich ervoor om via een amendement door de raad te laten wijzigen. Dus ook paragraaf 4 op pagina 348 uit de beleidsnota "Sporten in de toekomst".

Is een raadslid daarbij gebonden aan de aan hem voorgelegde tekst, en kan hij daarbuiten niet met voorstellen tot wijziging komen? Oftewel: kan een raadslid met een amendement inhoud, karakter en bereik van het ontwerpbesluit geheel en volstrekt "omkatten"? Kan de raad een amendement aannemen met als gevolg dat een aan hem voorgelegd vast te stellen bestemmingsplan wordt omgebouwd tot nieuwe Algemene subsidieverordening?

Het antwoord hierop is: ja dat kan!

Het ontoelaatbare amendement

De raad bepaalt of een amendement wordt aangenomen. Gewoon, met een raadsbesluit.

In de praktijk wil het voorkomen dat een raadsvoorzitter een amendement als "ontoelaatbaar" kwalificeert en de indiening ervan blokkeert. Het betreffende RvO voorziet niet in een dergelijke bevoegdheid van een raadsvoorzitter.

Anders dan in de Tweede Kamer kent het gemeenterecht niet de figuur van het ontoelaatbare amendement. Het Reglement van orde dat de Tweede Kamer voor zichzelf heeft vastgesteld kent in artikel 9.6 regels om te komen tot de Kameruitspraak dat een amendement ontoelaatbaar is.

Maar dat zijn regels die in de Tweede Kamer gelden.

Die kunnen niet zonder voorafgaand raadsbesluit worden overgenomen door de raadsvoorzitter.

Als de raad een amendement aanneemt, spreekt de raad zich impliciet uit dat het een toelaatbaar amendement was. Anders zou de raad het immers niet hebben aangenomen!