

## Moties en amendementen: wat is het verschil en hoe pas je ze toe?

### Moties

Een motie is een voorstel tot een formele uitspraak van een vertegenwoordigend orgaan, bijvoorbeeld een gemeenteraad, Provinciale Staten, de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Moties komen ter stemming en als ze met meerderheid worden aangenomen zijn ze een formele uitspraak van het betreffende orgaan. Moties zijn meestal een verzoek of opdracht, doorgaans gericht aan het College van Burgemeester & Wethouders (in een gemeente), het College van Gedeputeerde Staten (in een provincie), of aan de regering (in de Tweede en Eerste Kamer). Maar ze kunnen bijvoorbeeld ook gericht zijn aan het presidium of aan bijvoorbeeld een Rekenkamer.

De meeste moties hebben als doel om het beleid in meer of mindere mate bij te sturen. Het zijn meestal open opdrachten aan bestuurders, zoals “hun uiterste best te doen om organisatie x te behouden”, “beleid vast te stellen om het MKB te ondersteunen”, “de gemeenteraad tijdig te informeren over x”. Hierin verschillen ze met amendementen, die concrete wijzigingsvoorstellen van voorliggende beleidsvoorstellen vormen.

### Opmaak moties

Hoewel de stijlen per gemeenteraad op Provinciale Staten verschillen, hebben moties doorgaans ongeveer dezelfde opbouw. Ze beginnen doorgaans met een aanhef:

*De gemeenteraad van Juinen, bijeen op 1 september 2020,*

Dan volgen vaak een of meerdere feitelijkeheden die hebben geleid tot het indienen van de motie

*Overwegende dat door het slechte weer afgelopen zomer het aantal toeristische bezoekers in Juinen sterk is teruggelopen;  
Constateerende dat hierdoor verschillende horecaondernemers forse tegenslagen hebben geleden;*

Vervolgens worden nog een of meerdere meer politieke afwegingen uitgesproken als mening



# Futselaar Training en advies

*Van mening dat ondernemers de kern van de Juinense economie vormen.  
Verder van mening dat de gemeente haar best moet doen om deze ondernemers tegemoet te komen in deze moeilijke tijden;*

En tot slotte een heldere opdracht of een verzoek (dit komt min of meer op hetzelfde neer en is een kwestie van stijl).

*Verzoekt het college te onderzoeken of volgend jaar eenmalig de toeristenbelasting kan worden afgeschaft om Juinen aantrekkelijker te maken voor bezoekers en onze toeristensector te ondersteunen.*

Let op: de formulering van deze opdracht (meestal het *dictum* genoemd) luistert vaak nauw. In het bovenstaande voorbeeld is de consequentie dus niet dat de toeristenbelasting wordt afgeschaft, maar dat wordt onderzocht of dat kan gebeuren. Het antwoord op zo'n onderzoek kan natuurlijk "nee", zijn. Tegelijkertijd geeft de gemeenteraad van Juinen met het aannemen van zo'n motie wel een duidelijke wens aan.

De afsluiting van de motie is meestal een standaard rituele zin:

*...en gaat over tot de orde van de dag.*

Dit wil zeggen dat na het aannemen (of verwerpen) van de motie verder kan worden gegaan met de gebruikelijke agenda.

## Ondertekenaars moties

Moties worden ondertekend door minimaal 1 lid van het betreffende volksvertegenwoordigende orgaan. Doorgaans wordt de partij van de ondertekenaars erbij vermeld. Er is geen maximum aan het aantal ondertekenaars, al is het gebruikelijk dat alleen de woordvoerders van de betreffende partijen op een bepaald onderwerp tekenen. In sommige raden of staten is het gebruikelijk alle partijen op voorhand de mogelijkheid te geven moties mee te tekenen, bij anderen niet. Soms wil een indiener niet dat anderen meetekenen, omdat ze bijvoorbeeld grote moeite hebben met de betreffende partij. In hoeverre hier mee om wordt gegaan hangt doorgaans van de plaatselijke politieke cultuur af.

## Appreciatie moties



# Futselaar

## Training en advies

Bestuurders als wethouders, gedeputeerden of ministers tekenen geen moties, zij zijn immers geen lid van het vertegenwoordigend orgaan. Wel zullen zij namens hun college een stemadvies (appreciatie) over de motie geven. Een dergelijk advies is zowel een recht als een plicht van bestuurlijk college. Een (bijvoorbeeld) gemeenteraad kan een wethouder niet het recht weigeren een advies te geven, een wethouder kan ook niet weigeren zich uit te spreken.

Adviezen zijn meestal het afraden van moties of juist het steunen (soms met de algemene uitspraak dat het oordeel aan de raad/kamer is). Daarnaast kan een indiener van de motie besluiten deze in te trekken (bijvoorbeeld omdat een bestuurder een uitspraak heeft gedaan waardoor deze overbodig is. Tevens kan een motie voor onbepaalde tijd worden aangehouden, wat betekent dat hij wel is ingediend maar er nog niet over gestemd wordt, omdat bijvoorbeeld gewacht wordt op aanvullende informatie.

### **Uitvoering moties**

Omdat een aangenomen motie in principe alleen een uitspraak is kunnen bestuurders ervoor kiezen om hem niet (tijdig) uit te voeren. Dat brengt natuurlijk grote risico's met zich mee, want volksvertegenwoordigers vinden het doorgaans niet leuk om genegeerd te worden, maar het is mogelijk. Ook bieden moties soms ruimte voor interpretatie, en is niet altijd duidelijk hoe en wanneer er een terugkoppeling zal plaatsvinden. Soms zijn hierover afspraken opgenomen in het regelement van orde, vaak is het ook verstandig voor de indiener van een motie om dit in het dictum op te nemen. Min of meer legitieme redenen om een motie niet uit te voeren zijn dat deze indruist tegen de wet, niet-uitvoerbaar is (hierover zijn uiteraard interpretatieverschillen mogelijk) of dat de bestuurders vinden dat zij er niet over gaan.

Moties worden meestal ingediend bij een debat over een bepaald onderwerp over een bepaald beleidsstuk, en de voorzitter zal het doorgaans niet toestaan moties in te dienen die al te veel afwijken van het onderwerp. Hiervoor is echter in de meeste raden en staten een apart middel voorzien: de zogenaamde motie vreemd aan de orde van de dag. Dit zijn moties die worden ingediend aangaande een onderwerp dat niet op de agenda staat, en doorgaans wordt hiervoor een apart deel van de vergadering voor gereserveerd, meestal aan het einde. Moties vreemd gaan, in theorie, meestal over actualiteiten (anders zou er wel gewacht kunnen worden op een passender moment. Het middel wordt ook wel gebruikt om symbolische uitspraken te doen, bijvoorbeeld als gemeenteraad protesteren tegen Rijksbeleid dat negatief uitpakt. Hoewel bijna alle partijen zich hier wel eens aan bezondigen is het aan te bevelen dit niet te vaak te doen, aangezien het tijd kost en soms wat potsierlijk wordt. "De gemeenteraad van Juinen waarschuwt de Taliban voor de laatste maal!"



# Futselaar Training en advies

## Moties van wantrouwen en afkeuring

Een laatste aparte categorie zijn moties van wantrouwen en afkeuring. In tegenstelling tot andere moties heeft de motie van wantrouwen indien aangenomen wel direct effect. Met een motie van wantrouwen zegt het volksvertegenwoordigend orgaan het vertrouwen op in een bestuurder of meerdere bestuurders. Volgens de vertrouwensregel dient de betreffende bestuurder dan per direct op te stappen en als dit niet gebeurt voorzien artikel 49 van de gemeentewet en artikel 49 van de provinciewet ook in de formele mogelijkheid om de betreffende bestuurder te ontslaan. Dit is uiteraard een zeer zwaar middel. Hoewel artikel 49 niet slaat op burgemeesters en Commissarissen der Koning is het onwaarschijnlijk dat zij wel zouden aanblijven na aanneming van een dergelijke motie jegens hen.

Een motie van afkeuring is een minder zwaar middel die niet direct consequenties hoeft te hebben. Bij aanneming zegt de vertegenwoordiging niet het vertrouwen op in een bestuurder maar keurt wel expliciet diens handelen af. Sommige bestuurders kiezen bij aanneming alsnog voor opstappen, maar het is geen verplichting.

## Amendementen

Amendementen zijn wijzigingsvoorstellen op zaken die ter besluitvorming voor liggen. Dan kan het bijvoorbeeld gaan over lokale regelgeving, beleidsvoorstellen, bestemmingsplannen of begrotingen. Omdat het hier doorgaans gaat over vormen van wetgeving, luistert de exacte formulering vaak erg nauw. Het is niet genoeg als de intentie wel duidelijk is, de feitelijke tekst moet echt correct zijn. In de praktijk zal er soms juridische of begrotingstechnische ondersteuning nodig zijn voor een correcte formulering. Hiervoor kan de indiener van een amendement zich wenden tot de griffie. Als een amendement wordt aangenomen is het betreffende voorstel daarmee gewijzigd en als ook dit wordt aangenomen is het concrete wetgeving. Ook bestuurders die het amendement niet zagen zitten zijn dan gedwongen zich eraan te houden, zoals ze dat met alle wetgeving zijn.

Amendementen worden vaak door raden en staten als veel zwaardere middelen gezien dan moties. Het komt bijvoorbeeld voor dat coalitiepartijen onderling afspreken amendementen van de oppositie nooit te steunen. Toch kunnen amendementen ook worden gebruikt om iets relatief kleins te wijzigen. Een ander voorbeeld van een minder controversiële vorm van een amendement is bijvoorbeeld de toevoeging in een beleidsvoorstel om een evaluatiemoment op te nemen en de raad of de staten te informeren over het resultaat.

## Opmaak amendementen



# Futselaar Training en advies

Omdat een amendement een wijzigingsvoorstel is moet exact duidelijk zijn waar, welke tekst moet worden gewijzigd in wat. De exacte opzet van amendementen verschilt nogal per plek en hangt ook af van het soort beleidsstuk. Veel raden en staten maken bij besluitvorming gebruik van beslisnota's, waarin puntig wordt geformuleerd waarover besloten wordt. Soms worden die echter beperkt tot "stemt in met de onderliggende beleidsnotitie", waardoor onduidelijk is wat precies geamendeerd kan worden. Het is het beste met de griffie te overleggen hoe er dan het beste mee om te gaan. In de praktijk kan dan doorgaans aan de beslisnota worden toegevoegd "waarbij punt J in de beslisnota wordt gewijzigd van xxx naar yyy").

Amendementen kunnen zeer kort zijn (bijvoorbeeld de wijziging van een getal), of meerdere pagina's lang (bijvoorbeeld het toevoegen of wijzigen van artikelen in een gemeentelijke verordening). Dit zegt weinig over het belang van het amendement. De aanpassing van het percentage te bouwen sociale huurwoningen in een wijk bijvoorbeeld, of het veranderen van een bedrag in de begroting kunnen hele grote gevolgen hebben. Bij ruimtelijke zaken als bestemmingsplannen kunnen amendementen ook een visueel aspect hebben, zoals bijvoorbeeld een nieuw fietspad dat anders loopt. Ook dit kan in de praktijk complex zijn. In de praktijk zal het bij heel complexe amendementen soms gemakkelijker zijn -indien duidelijk is dat er een meerderheid voor het voorstel is- om het college te vragen het voorstel aan te passen en de aangepaste versie opnieuw op een later moment voor te leggen. Zo kan er ook een ambtelijke toets op haalbaarheid en correctheid plaatsvinden.

## **Subamendementen**

In sommige raden of staten wordt ook met subamendementen gebruikt. Dit wil zeggen dat als een lid een amendement indient, een ander lid weer een wijzigingsvoorstel kan indienen op dat amendement. Bij de stemmingen zal dan eerst over het subamendement worden gestemd en als dit wordt aangenomen is het oorspronkelijke amendement gewijzigd en wordt het in die vorm in stemming gebracht, ook al had de oorspronkelijke indiener dat misschien liever anders gezien. Subamendementen komen niet heel veel voor en dragen doorgaans ook niet erg bij aan de navolgbaarheid van het besluitvormingsproces voor buitenstaanders.

## **Destructieve amendementen**

In algemene zin is het niet toegestaan om een amendement in te dienen dat -indien aangenomen- het tegengestelde zou bewerkstelligen dan het oorspronkelijke voorstel. Dit wordt wel een "destructief amendement" genoemd, omdat het doel van het voorstel hiermee wordt vernietigd. Het idee is dat als een meerderheid tegen het voorstel is, ze gewoon tegen het voorstel moeten stemmen. Een oplettende voorzitter zal een dergelijk



# Futselaar Training en advies

amendement niet toestaan, al moet daarbij opgemerkt worden dat er best discussie mogelijk is over wanneer een amendement wel of niet destructief is. In de praktijk komt het niet veel voor.

## Begrotingsamendementen

Een aparte categorie zijn amendementen op de jaarlijkse begroting. Dit is een van de belangrijkste beleidsstukken van het politieke jaar en moet dus amendeerbaar zijn. Veel wensen van volksvertegenwoordigers, van meer subsidie voor de toneelclub tot verlaging van de OZB tot ruimere bekostiging van de thuiszorg, worden in principe in de begroting geregeld. De begroting is echter doorgaans een uitvloeisel van een eerdere politieke discussie rond een document dat meestal een naam heeft als 'perspectiefnota' of 'voorjaarsbrief' heet, waarin een college de nieuwe plannen heeft aangekondigd. Daarom heeft een begrotingsdebat soms een wat formele aard. Niettemin ligt het begrotingsrecht bij de volksvertegenwoordiging en is de begroting dus amendeerbaar. Voor de technische uitwerking kan men zich tot de griffie wenden.

Hoewel het niet verplicht is, is het gebruikelijk dat bij begrotingsamendementen waarbij er om meer geld wordt gevraagd ook een dekking voor die extra middelen wordt gegeven, dat wil zeggen, dat wordt gezocht naar een andere bezuinigingspost of een bron van extra middelen (met name verhoging van de lokale lasten). Omdat dit een politieke afweging is, zal een griffie hiermee niet echt kunnen helpen. Hierbij is het ook van belang om het verschil tussen eenmalige uitgaven en structurele uitgaven in de gaten te houden. Als iets meerjarig geld kost, zal je er ook meerjarig geld voor moeten vinden, is de regel. Gemeenten en Provincies zijn in tegenstelling tot het Rijk over het algemeen verplicht om inkomsten en uitgaven in balans te houden, dus bestuurders zullen kritisch zijn op amendementen zonder dekking,

