

Bijlage 3

onderwerp
zaaknummer

Toelichting Reglement van orde 2025
Z/24/476670/INT/25/1268357

Toelichting reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zevenaar 2025

LEESWIJZER

Als een bepaling geen toelichting nodig heeft, wordt ze bij de artikelsgewijze toelichting overgeslagen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2. Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven en toelating raadsleden

Eerste lid

Er is een vaste commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven. Deze commissie verricht het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek nadat de voorzitter van het centraal stembureau nieuwe leden heeft benoemd. De raad benoemt drie raadsleden die zitting nemen in de commissie.

Tweede lid

De voorzitter van het centraal stembureau laat de benoemde schriftelijk weten dat hij is benoemd (artikel V 1 van de Kieswet). De benoemde laat schriftelijk aan de raad weten of hij de benoeming aanneemt (artikel V 2 van de Kieswet). Tegelijk met de mededeling dat hij zijn benoeming aanneemt, stuurt hij ook stukken naar de raad waaruit blijkt dat de benoemde voldoet aan de voorwaarden om als raadslid te worden toegelaten. De benoemde stuurt de volgende stukken:

- een ondertekende verklaring met de openbare betrekkingen die hij bekleedt;
- een uittreksel uit de basisregistratie personen met zijn woonplaats, geboorteplaats en -datum, en
- indien niet-Nederlander, stukken waaruit blijkt dat hij voldoet aan de vereisten van artikel 10, tweede lid, van de Gemeentewet (artikel V 3 van de Kieswet).

In artikel 13 van de Gemeentewet zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet) betrokken worden.

Derde lid

Het derde lid ziet op de specifieke taak die de oude raad heeft na de raadsverkiezingen. Na de gemeenteraadsverkiezingen heeft de commissie voor het geloofsbrievenonderzoek een extra taak, zij adviseert de raad ook over het verloop van de verkiezingen (of dit op wettige wijze is gebeurd) en het vaststellen van de uitslag (of deze juist is vastgesteld). Het onderzoek van het proces-verbaal strekt zich niet uit tot de geldigheid van de kandidatenlijsten. De commissie doet dit op basis van het proces-verbaal

van het centraal stembureau. De raad dient op basis van dit advies een besluit te nemen over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag. Dit besluit is van belang omdat de raad de bevoegdheid heeft om te besluiten tot het hertellen van de stemmen en zelfs de bevoegdheid om te besluiten tot een herstemming, beide eventueel in een deel van de gemeente bij een aantal specifieke stembureaus. Het proces-verbaal vormt de aanleiding tot een besluit tot hertelling of herstemming. Dit dient concrete aanwijzingen te bevatten waarop de raad een dergelijk besluit kan baseren.

Vierde en vijfde lid

Na een raadsverkiezing kunnen de toegelaten raadsleden op de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling als bedoeld in artikel 18 van de Gemeentewet de eed of verklaring en belofte afleggen. De voorzitter zal hen hiervoor oproepen (vierde lid). Bij tussentijdse vacatureervulling kan de eed of verklaring en belofte aansluitend aan de beslissing van de raad over de toelating van het betrokken raadslid plaatsvinden (vijfde lid). De tekst van de eed of verklaring en belofte die een raadslid bij het aanvaarden van het raadslidmaatschap moet afleggen, is in artikel 14 van de Gemeentewet vastgelegd.

Artikel 3. Benoeming wethouders

Artikel 3 geeft invulling aan een leemte in de Gemeentewet. Uit de Kieswet volgt het geloofsbrievenonderzoek van raadsleden. Aangezien de wethouder geen gekozen volksvertegenwoordiger is, is hierover niets in de Kieswet geregeld. Er wordt wel aangegeven welke formele eisen gesteld worden aan een wethouder, maar niet op welk moment deze getoetst worden. Het ligt voor de hand om deze toets door de Commissie voor het Onderzoek naar de Geloofsbrieven te laten uitvoeren.

De formele eisen voor het wethouderschap zijn grotendeels vergelijkbaar met de vereisten voor het raadslidmaatschap (artikelen 36a, 36b, 41b en 41c van de Gemeentewet). Voor wethouders is er de aanvullende verplichting om een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) te kunnen overleggen (artikel 36a, tweede lid, van de Gemeentewet). De VOG kent een screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers. Na het onderzoek brengt de commissie advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder.

Artikel 3 is ook van toepassing als er geen wethouder van buiten maar uit de raad wordt benoemd. De incompatibiliteiten en nevenfuncties dienen dan immers opnieuw beoordeeld te worden. Een raadslid dat benoemd wordt tot wethouder mag raadslid blijven totdat de geloofsbrieven van zijn opvolger zijn goedgekeurd (artikel 36b, tweede lid, van de Gemeentewet).

Artikel 4. Fracties

Eerste en tweede lid

De Kieswet en de Gemeentewet kennen het begrip fractie niet. In artikel 33, tweede lid, van de Gemeentewet wordt wel uitgegaan van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen. Vanaf de aanvang van de eerste zitting van de nieuwe raad na de verkiezingen, worden de leden die op dezelfde lijst hebben gestaan als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd (eerste lid). De fractie gebruikt in de vergadering van de raad de aanduiding die zij boven de kandidatenlijst had staan. Op deze wijze is de relatie tussen de fractie in de raad en de fractie op de kandidatenlijst voor de inwoner duidelijk. Het kan echter voorkomen dat een fractie geen aanduiding boven de kandidatenlijst heeft staan. In een dergelijk geval deelt de fractie voor de eerste vergadering de aanduiding aan de voorzitter en de griffier schriftelijk mede (tweede lid).



Vierde lid

In de loop van een zittingsperiode kan het voorkomen dat leden de raad verlaten. In een dergelijk geval vindt er een verandering in de samenstelling van de fractie plaats. Als dit het geval is, deelt de fractie dit aan de voorzitter en de griffier mede. Het is ook mogelijk dat een raadslid zijn lidmaatschap niet opzegt maar uit een fractie stapt. Hij kan als zelfstandige fractie verdergaan of zich aansluiten bij een bestaande fractie. Ook andere wijzigingen zijn mogelijk, bijvoorbeeld een fusie van twee fracties. Een andere (tijdelijke) wisseling in een fractie kan het gevolg zijn van ziekte of zwangerschap van een raadslid. Voor deze gevallen is in de Kieswet een vervangingsregeling opgenomen.

Uitgangspunt van ons kiesstelsel is dat volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel worden verkozen en benoemd. Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 27 van de Gemeentewet en artikel 129 van de Grondwet, waarin is bepaald dat elk bindend mandaat van een lid van de raad nietig is. De volksvertegenwoordiger handelt naar eigen overtuiging en is bij stemmingen niet gebonden aan een lastgeving. Geen andere persoon of instantie kan hem rechtens bindende instructies opleggen met betrekking tot zijn stemgedrag. Het is de individuele volksvertegenwoordiger die een mandaat van de kiezer heeft gekregen. De volksvertegenwoordiger heeft daardoor ook de mogelijkheid om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan.

Ook de Kieswet gaat niet uit van politieke partijen. Een zetel 'hoort' dan ook niet bij een partij, maar is verbonden aan de volksvertegenwoordiger die daardoor ook de mogelijkheid heeft om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan. Ook kan een fractie besluiten om haar naam te veranderen. Dit staat de fractie vrij om te doen.

Op grond van deze bepalingen heeft de raad geen zeggenschap over wijzigingen in de samenstelling, fusies en splitsingen van fracties en de naamvoering. De raad kan hier dus geen besluit over nemen. Een mededeling aan de voorzitter van de raad is voldoende. De raad is gehouden met ingang van de eerstvolgende vergadering nadat hiervan mededeling is gedaan rekening te houden met de nieuwe situatie.

Dit betekent ook dat:

- kandidaten die van een kandidatenlijst deel uitmaken en binnen die lijst/partij een onderlinge schriftelijke (en soms notariële) afspraak maken, bijvoorbeeld dat men onder bepaalde voorwaarden zal afzien van aanvaarding van het raadslidmaatschap, zich dienen te realiseren dat dergelijke afspraken nietig zijn vanwege strijd met de Gemeentewet en de Kieswet;
- personen die tussentijds van partij veranderen hun raadslidmaatschap niet verliezen;
- als men uit een partij stapt en als eigen partij verder gaat, de verlatende partij geen middelen heeft om het raadslid uit de raad te weren.

Fractieafplitsing en het ontstaan van een nieuwe fractie kan diverse praktische gevolgen hebben. Te denken valt aan: fractievergoedingen en -faciliteiten, fractievoorzitterschap dan wel vertegenwoordiging in het presidium, zo nodig andere zitplaatsen in de raadszaal, bezetting in raadscommissies en eventueel de bezetting in raadscommissies door commissieleden.

Als moet worden voorzien in de vacature van een raadslid dat zich heeft afgesplitst, wordt teruggegrepen op de lijst waarop betrokkene oorspronkelijk was gekozen (artikel P 19 van de Kieswet).

Vijfde lid

De naam van de fractie dient getoetst te worden aan de afwijzingsgronden uit artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet. Dit is een logische voorwaarde, deze toetsing vindt immers ook plaats wanneer een politieke groepering zich voor het eerst wil laten registreren. De naam van een nieuwe fractie wordt onder meer geweigerd als deze in strijd is met de openbare orde of als deze overeenkomt met of erg lijkt op de naam van een politieke groepering die al geregistreerd is voor de Tweede Kamer- of Statenverkiezingen, én daardoor verwarring te duchten is (artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet).

Artikel 5. De voorzitter

In artikel 9 van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester voorzitter van de raad is. De burgemeester heeft het recht in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen (artikel 21 van de Gemeentewet). Als voorzitter zorgt hij onder andere voor de handhaving van de orde in de vergadering. In artikel 26 van de Gemeentewet zijn bevoegdheden voor het handhaven van de orde vastgelegd.

Artikel 6. De waarnemend voorzitter

In artikel 77, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de raad de mogelijkheid heeft zelf te kiezen welk raadslid belast kan worden met de waarneming van het voorzitterschap van de raad. In het reglement van orde is vastgelegd dat de raad na elke raadsverkiezing een raadslid belast als waarnemend voorzitter. Dit raadslid neemt het voorzitterschap van de raad waar als de burgemeester niet beschikbaar is. Als de raad een raadslid niet expliciet belast met de waarneming van het voorzitterschap wanneer de burgemeester niet beschikbaar is, dan neemt het langstzittende raadslid het raadsvoorzitterschap waar. Als twee raadsleden even lang zitting hebben, is de oudste in jaren degene die het raadsvoorzitterschap waarneemt.

Artikel 7. De griffier

De raad is verplicht een griffier te benoemen (artikelen 100 en 107 van de Gemeentewet). De griffier is in eerste instantie verantwoordelijk voor de bijstand aan de raad. Hij is in principe in elke vergadering van de raad, het presidium en de agendacommissie aanwezig. Hij kan ook aanwezig zijn in de commissievergaderingen. (eerste lid). De Gemeentewet eist dat de raad de vervanging van de griffier regelt (artikel 107d, eerste lid, van de Gemeentewet). In het tweede lid is daarover een bepaling opgenomen. In verband met artikel 22 van de Gemeentewet (verschoningsrecht) is in het derde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 8. Het presidium

Het presidium heeft voornamelijk een procedurele en algemeen adviserende rol. Zo doet het presidium bijvoorbeeld aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad en de raadscommissies. Hieronder vallen taken als: het initiëren van een aanpassing van het Reglement van orde van de raad van de gemeente Zevenaar of de Verordening op de raadscommissies van de raad van de gemeente Zevenaar, het voorbereiden van de ambtsinstructie voor de griffier en het bespreken van agenda-technische zaken.

Het presidium als zodanig treedt niet op als werkgeverscommissie. De werkgeverscommissie, ingesteld op basis van artikel 83 van de Gemeentewet, bestaat immers enkel uit raadsleden (en dus niet, zoals het presidium, ook de voorzitter van de raad). Het is wel mogelijk om één raadslid of meerdere raadsleden uit het presidium te benoemen in de werkgeverscommissie en de vergaderingen van deze commissie te laten aansluiten op de vergaderingen van het presidium, zodat er, indien nodig, snel overlegd kan worden.



De griffier is bij elke vergadering van het presidium aanwezig, omdat de griffier voor de ondersteuning van de raad zorgt (artikel 7, eerste lid). Hij moet weten hoe de agenda eruit komt te zien en welke punten besproken gaan worden. De aanwezigheid van de secretaris kan ook gewenst zijn, omdat de secretaris aandacht moet kunnen vragen voor of een toelichting kan geven op onderwerpen die worden voorbereid door de ambtelijke organisatie. Overeenkomstig het derde lid kan de secretaris worden uitgenodigd.

Artikel 9. De agendacommissie

De agendacommissie vervult een belangrijke (coördinerende) rol bij de agendering van zaken in de raad, de raadscommissies en de beeldvormende vergaderingen. De agendacommissie heeft het overzicht van alle onderwerpen waar de raad zich mee bezig houdt en zorgt voor de planning. De commissie stelt de agenda's van de beeldvormende vergaderingen vast en de agenda's van de raad en de raadscommissies voorlopig vast. De definitieve vaststelling van de agenda van de raad en de raadscommissies geschiedt bij de aanvang van de betreffende vergadering.

Artikel 17 van de Gemeentewet geeft aan dat de raad zo vaak vergadert als hij heeft besloten en daarnaast in de gevallen waarin de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden van de raad schriftelijk met opgave van redenen daarom vraagt. De voorzitter overlegt in het bepalen van een andere dag en ander aanvangsuur zoveel mogelijk met de agendacommissie. Op deze wijze houdt de agendacommissie ook bij vergaderingen die niet op het gebruikelijke tijdstip plaatsvinden, invloed op de datum, het tijdstip en de plaats van de vergadering.

Artikel 10. Oproep en agenda

In artikel 19, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester de leden van de raad schriftelijk uitnodigt voor de vergadering.

Eerste lid en tweede lid

De agendacommissie bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet. Het eerste lid stelt verplicht dat de voorzitter zeven dagen voor een vergadering de leden een schriftelijke oproep, waarin de vergadering wordt aangekondigd, en de voorlopige agenda met de daarbij behorende stukken stuurt. De oproep en stukken worden elektronische verstrekt (eerste lid).

In het eerste lid gaat het om een voorlopige agenda. In de dagelijkse praktijk van de gemeente zal het niet altijd mogelijk zijn om ruim voor de vergadering een agenda op te stellen, die ook zicht heeft op de actualiteiten. In een dergelijke situatie kan de voorzitter na het verzenden van de schriftelijke oproep zo nodig een aanvullende agenda en stukken rondsturen (tweede lid).

Derde lid

Als omtrent informatie van de raad of aan de raad verstrekte informatie op grond van hoofdstuk Va van de Gemeentewet geheimhouding is opgelegd, blijft deze informatie in afwijking van het eerste en tweede lid onder berusting van de griffier. Raadsleden kunnen deze informatie inzien. Van geheimhouding wordt melding gemaakt op de stukken. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, moet de verplichting op een passende wijze kenbaar worden gemaakt (artikel 89, eerste lid, van de Gemeentewet).

Vierde lid

Het vierde lid heeft tot doel om de raad een actievere rol te geven in de opstelling van de raadsagenda. Enerzijds kunnen individuele raadsleden met een agenderingsverzoek in de agendacommissie onderwerpen voor de agenda voordragen. Anderzijds kunnen zij echter ook bij aanvang van de

raadsvergadering een voorstel doen om onderwerpen aan de agenda toe te voegen of van de agenda af te voeren. Daarmee kan het individuele raadslid in ieder geval op twee momenten invloed uitoefenen op de vaststelling van de agenda.

Indien er een voorstel van orde wordt gedaan om de agenda aan te passen, bijvoorbeeld het doorschuiven van een agendapunt naar de volgende raadsvergadering, en de stemmen staken, is artikel 32, vierde lid, van de Gemeentewet logischerwijs niet van toepassing. In dit geval geldt artikel 32, vijfde lid, van de Gemeentewet en is het voorstel niet aangenomen.

Artikel 11. Ingekomen stukken

Over aan de raad gerichte inkomende stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard. Denk bijvoorbeeld aan: kennisnemen, in behandeling nemen of doorsturen naar het college. Inhoudelijke discussie over de stukken kan de voorzitter buiten de orde verklaren. Wanneer een ingekomen stuk leidt tot inhoudelijke discussie en besluitvorming, dient dit op de gebruikelijke wijze te worden voorbereid. De raadsinformatiebrieven van het college aan de raad komen in principe ook bij de raad binnen. De raadsinformatiebrieven zijn dan ook een ingekomen stuk. De raad stelt op voorstel van het de griffier de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast (tweede lid).

Artikel 12. Ter inzage leggen van stukken

Geïnteresseerden moeten de mogelijkheid hebben om stukken in te zien. Daarom worden alle stukken gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke oproep, op elektronisch wijze beschikbaar gesteld (eerste lid). Dit gaat via een digitaal raadsinformatiesysteem of door plaatsing op de gemeentesite.

Een stuk is een 'document' in de zin van de Wet open overheid (hierna: Woo). Een 'document' houdt in: een door een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Wet open overheid, opgemaakt of ontvangen schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college.

Tweede lid

Met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is de reikwijdte van de Gemeentewet uitgebreid van 'stukken' naar 'informatie' (artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet). De griffier vervult de secretariaatsfunctie ten dienste van de raad. Daarom worden stukken die betrekking hebben op de agenda en de voorstellen van de raadsvergadering en die geheim moeten blijven bij hem ter inzage gelegd voor raadsleden. Indien op geheime stukken geheimhouding is gelegd door het bestuursorgaan dat het document aanbiedt aan de raad, wordt dit duidelijk op het stuk aangegeven. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, moet de verplichting op een passende wijze kenbaar worden gemaakt (artikel 89, eerste lid, van de Gemeentewet).

Artikel 13. Openbare kennisgeving

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het voorschrift van artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet. In dit artikel wordt vastgelegd op welke wijze raadsvergaderingen worden aangekondigd.

Artikel 14. Presentielijst

De verplichting tot het hebben van een presentielijst vloeit voort uit artikel 20 van de Gemeentewet. In dit artikel wordt de procedure vastgelegd. De handtekeningen op de presentielijst zijn bedoeld om formeel vast te stellen dat het vergaderquorum bereikt is. De lijst kan niet dienen om het stemquorum vast te stellen; daarvoor geldt artikel 29 van de Gemeentewet.



Tweede lid

De griffier geeft de ambtelijke ondersteuning die de raad nodig heeft. Daarom zorgt hij voor het bijhouden van de presentielijst en stelt hij samen met de voorzitter deze vast en ondertekent deze. Deze ondertekening dient te waarborgen dat de lijst volledig is en het quorum aanwezig was.

Artikel 16. Schorsing of sluiting van de vergadering

De voorzitter kan de vergadering schorsen of sluiten als hij denkt dat dit nodig is voor een goed verloop van de vergadering. Zo kan de voorzitter schorsen of sluiten om de orde te handhaven, op verzoek van de raad of in spoedeisende gevallen. Voordat de voorzitter de vergadering schorst of sluit doet hij hiervan mededeling aan de raad. In het geval van een schorsing geeft hij aan op welk moment de vergadering wordt hervat. De voorzitter sluit vergaderingen doorgaans niet voordat de eerder vastgestelde agenda is behandeld.

Artikel 17. Spreken in de vergadering

Spreekers voeren slechts het woord na het aan de voorzitter gevraagd en van hem verkregen te hebben. Spreekers voeren het woord in alle gevallen via de voorzitter. Dat betekent dat spreker zicht niet tot elkaar, maar in hun woordkeuze tot de voorzitter richten.

Indien de raad van mening is dat na de tweede termijn verdere beraadslaging nodig is, kan hij daartoe uitdrukkelijk besluiten. De voorzitter sluit elke spreektermijn af. Dit behoeft overigens niets te veranderen aan de praktijk dat een portefeuillehouder antwoordt na de inbreng van de raadsleden in een eerste of tweede termijn. Het stellen van vragen dient ook als een spreektermijn beschouwd te worden. Een verzoek van een raadslid na afloop van de tweede termijn om nog een korte reactie te geven, dient de voorzitter niet te honoreren. De beraadslaging over een motie vindt niet plaats in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig met de beraadslaging over het betreffende, aan de orde zijnde onderwerp.

Artikel 18. Deelname aan de beraadslaging door anderen

Deze bepaling is noodzakelijk in verband met de in artikel 22 van de Gemeentewet geregelde immuniteit. De raad kan op grond van artikel 7, derde lid, bepalen dat de griffier deelneemt aan de beraadslagingen. Burgemeester en de wethouder(s) hebben het recht (het woord te voeren en) deel te nemen aan de beraadslagingen op grond van artikel 21, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet.

Artikel 19. Voorstel van orde

Een voorstel van orde kan bijvoorbeeld zijn: een voorstel tot het schorsen van de vergadering (voor een pauze) of een voorstel om een onderwerp aan de agenda toe te voegen of af te voeren. De voorzitter legt aan de raad ter beslissing voor of er inderdaad sprake is van een voorstel van orde. Over een voorstel van orde wordt direct, zonder beraadslaging, besloten door de raad. Omdat het ordevoorstel betrekking heeft op de lopende vergadering is artikel 32, vierde lid, van de Gemeentewet hierop logischerwijs niet van toepassing. Bij staken van stemmen is het voorstel dus niet aangenomen. Als het gaat om een niet geagendeerd voorstel, dient de stemmingsprocedure van een initiatiefvoorstel gevolgd te worden (artikel 30 van de Gemeentewet).

Artikel 22. Stemverklaring

Stemverklaringen zijn kort en functioneren niet als een derde termijn of een laatste reactie op de vorige spreker. De stemverklaringen worden gegeven voor de hoofdelijke oproep van de leden dat de stemming begint.

Artikel 23. Volgorde stemming over amendementen en moties

Voor alle duidelijkheid wordt hier een verschil in procedure aangegeven tussen een motie en een amendement. Een amendement strekt tot wijziging van een voorgesteld besluit en komt daarom in stemming voorafgaand aan de stemming over dat voorgestelde besluit.

Een motie strekt niet tot wijziging van een voorgesteld besluit. Over een motie wordt een apart besluit genomen, nadat de besluitvorming over het voorstel is afgerond. Bij een motie over een afzonderlijk onderwerp geldt dit uiteraard niet. Bovendien kan de raad besluiten af te wijken van deze stemvolgorde. Raadsleden kunnen hiervoor een voorstel van orde doen aan de raad.

Artikel 24. Besluit zonder stemming

Indien geen stemming wordt gevraagd, is het voorstel aangenomen op grond van artikel 32, derde lid, van de Gemeentewet. Het tweede lid kan toepassing krijgen, indien de uitkomst van de stemming tevoren duidelijk is en slechts enkele raadsleden zouden tegenstemmen. Een raadslid kan zich alleen onthouden van deelname aan stemming op grond van artikel 28 van de Gemeentewet. In alle andere gevallen is een raadslid verplicht stelling in te nemen en te stemmen.

Artikel 25. Stemming

Stemmingen zijn in principe ook openbaar. Een volksvertegenwoordiger dient duidelijk te zijn in zijn of haar rol. Door de openbaarheid is het voor de achterban (kiezers) duidelijk hoe ze vertegenwoordigd worden.

Bij staking van stemmen is het bepaalde in artikel 32 van de Gemeentewet van toepassing. Indien de vergadering voltallig is, wordt het voorstel geacht te zijn verworpen. Is de vergadering niet voltallig, dan wordt het nemen van het besluit tot een volgende vergadering uitgesteld. Als ook dan de stemmen staken, wordt het voorstel geacht te zijn verworpen.

Artikel 26. Hoofdelijke stemming

Indien een raadslid te kennen geeft een hoofdelijke stemming te wensen, moet de stemming plaatsvinden (eerste lid). De raad heeft niet de bevoegdheid om van deze bepaling van artikel 32 van de Gemeentewet af te wijken. Wellicht ten overvloede wordt hierbij nog gewezen op artikel 209, tweede lid, van de Gemeentewet, waar in gevallen van dringende spoed is bepaald dat hoofdelijke stemming verplicht is bij het aangaan van een verplichting voordat de begroting of begrotingswijziging is goedgekeurd.

Er kan een elektronisch stelsysteem gebruikt worden waarbij de openbaarheid gewaarborgd wordt doordat de naam van het raadslid gekoppeld wordt aan het voor of tegen. Dit is te lezen op een scherm, de afdruk ervan wordt meegenomen in de verslaglegging. Deze manier van stemmen is mogelijk op grond van de Gemeentewet.

Artikel 28. Stemming over personen

Artikel 31, eerste lid, van de Gemeentewet geeft aan dat de stemming over personen geheim dient te zijn.

Sinds 1 februari 2016 is artikel 31 ook van toepassing op de stemming over de benoeming van een wethouder (artikel 35, eerste lid, van de Gemeentewet). Datzelfde geldt voor de stemming over het ontslag van een wethouder in het geval een motie van wantrouwen niet tot onmiddellijk aftreden leidt (artikel 49 van de Gemeentewet). Ook dat gebeurt schriftelijk en is daarmee geheim.



Voordrachten, vrije stemmingen en de benoeming van wethouders

Bij een voordracht is de keuze beperkt tot twee of meer kandidaten. Dit is anders dan bij een vrije stemming, denk bijvoorbeeld aan de benoeming van wethouders. Bij een vrije stemming is artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet niet van toepassing. Daarin is bepaald dat een raadslid zich van stemming onthoudt wanneer hij "behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt". Zoals vermeld is dat bij de benoeming van wethouders niet aan de orde. Een raadslid kan op het stembriefje de naam van elke kandidaat die zijn voorkeur heeft invullen: die van de voorgestelde perso(o)n(en), of die van een ander. Dat geldt dus ook voor raadsleden die zelf genomineerd zijn, die kunnen op zichzelf stemmen als ze dat willen.

De wetgever heeft nooit de bedoeling gehad de politieke verhoudingen in de raad te beïnvloeden door middel van een verbod op het meestemmen van de kandidaat-wethouder. Los van de formeel-juridische context pleiten de volgende argumenten nog voor bovenstaande zienswijze:

- Een democratisch gekozen vertegenwoordiger mag niet te snel het recht op stemming worden ontnomen. Stel: partij X beveelt meneer Janse en mevrouw Pieterse aan als wethouders. Als deze personen in de raad zitting hebben en niet mee mogen stemmen houdt dit in, dat de partij ineens twee stemmen in de raad minder heeft. Dat is onaanvaardbaar in het licht van de politieke verhoudingen;
- Een aanbeveling is geen voordracht. Het spraakgebruik heeft het vaak over voordracht, maar een persoon nomineren als wethouder staat niet gelijk aan een voordracht;
- Het is denkbaar dat een kandidaat-wethouder die voor benoeming wordt aanbevolen, uit moreel-politieke overwegingen en om iedere schijn van belangenverstrengeling te vermijden op eigen initiatief afziet van het meestemmen over de benoeming. Alhoewel het uitgangspunt is dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het inperken van het stemrecht van gekozen volksvertegenwoordigers, laat de Gemeentewet de betrokkenen de ruimte daarin een eigen afweging te maken.

Het is mogelijk om met elektronische stelsystemen te werken, maar het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zevenaar 2025 gaat vooralsnog uit van een stemming door middel van behoorlijk ingevulde stembriefjes.

Artikel 30. Geldigheid stemming en bepalen besluit

Een blanco (niet ingevuld) stembriefje wordt niet aangemerkt als een behoorlijk ingevuld stembriefje (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 86). In geval van een schriftelijke stemming wordt dan ook geen rekening gehouden met blanco stembriefjes. Een blanco of verkeerd ingevuld stembriefje telt wel mee bij de bepaling van het quorum. Wat onder een (niet) behoorlijk ingevuld stembriefje moet worden verstaan, is in de Gemeentewet niet geregeld. In geval van twijfel, beslist de raad op voorstel van het stembureau.

Artikel 31. Audiovisueel verslag en besluitenlijst

Dit artikel regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop het verslag wordt vastgesteld. Het maken van een verslag is niet verplicht. In de Gemeentewet wordt alleen gesproken over de verplichting een besluitenlijst openbaar te maken (artikel 23, vijfde lid, van de Gemeentewet en het vijfde lid).

Van raadsvergaderingen wordt een audiovisueel verslag opgenomen en een besluitenlijst opgesteld. De conceptbesluitenlijst wordt tegelijkertijd met de schriftelijke oproep verstuurd aan de leden en overige personen die het woord gevoerd hebben.

De griffier verleent de ambtelijke bijstand aan de raad. Daarom is de griffier aangewezen om de besluitenlijst op te stellen. Nadat de raad de besluitenlijst heeft vastgesteld, ondertekenen de griffier en de voorzitter deze.

Artikel 32. Toepassing reglement op besloten vergaderingen

Dit artikel bepaalt dat de bepalingen van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zevenaar 2025 van overeenkomstige toepassing zijn op een raadsvergadering achter gesloten deuren. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bepalingen omtrent het tijdig verzenden van stukken, het recht van amendement, het recht van motie en het maken van het verslag.

De bepalingen van het Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van de gemeente Zevenaar 2025 zijn echter niet van toepassing, voor zover het toepassen van die bepalingen strijdig is met het besloten karakter van de vergadering. Zo zullen er bijvoorbeeld geen beeld- en geluidsregistraties voor openbaar gebruik gemaakt kunnen worden.

Ten aanzien van de stukken die betrekking hebben op een besloten vergadering en het behandelde zal de raad moeten besluiten of geheimhouding als bedoeld in artikel 23, vierde lid van de Gemeentewet wordt opgeheven. In artikel 23 van de Gemeentewet zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt.

Artikel 33. Verslag besloten vergadering

In artikel 23 wordt uitwerking gegeven aan artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet. In overeenstemming met de bepaling over het verslag en de besluitenlijst van de raadsvergadering is de griffier ook verantwoordelijk voor het verslag en de besluitenlijst van een besloten vergadering. Er worden geen beeld- en geluidsregistraties voor openbaar gebruik gemaakt, wel kunnen deze voor intern gebruik gemaakt worden. Als er geen audiovisueel verslag beschikbaar is, dan stelt de griffier een kort zakelijk verslag op van besloten vergaderingen. De conceptverslagen en -besluitenlijsten van besloten raadsvergaderingen liggen voor de raadsleden ter inzage bij de griffier.

Artikel 34. Opheffing geheimhouding

Op grond van artikel 87, van de Gemeentewet, kan geheimhouding op informatie worden opgelegd door de raad, het college, de burgemeester en een commissie. De opgelegde geheimhouding met betrekking tot aan de raad verstrekte informatie vervalt, indien de raad de verplichting tot geheimhouding opheft (artikel 89, vierde lid, van de Gemeentewet). Wel bestaat er een overlegverplichting, waarmee recht wordt gedaan aan het principe van hoor en wederhoor.

De Woo is van toepassing op deze informatie. Wanneer om openbaarmaking wordt verzocht moet dat verzoek dus aan de uitzonderingsgronden in de Woo worden getoetst om tot een besluit te komen over het al dan niet openbaar maken van de betreffende informatie. Dan kan uiteraard blijken dat er inmiddels geen grond meer is om openbaarmaking te weigeren.



Artikel 35. Bezoekers en pers

Dit artikel wordt wat betreft het handhaven van de orde aangevuld door artikel 26 van de Gemeentewet. De voorzitter heeft de bevoegdheid om toehoorders die de orde verstoren te doen vertrekken en bij volharding in hun gedrag de toegang te ontzeggen.

Artikel 36. Beeld- en geluidsregistraties

Aangezien de vergaderingen van de raad in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations beeld- en geluidsregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten vergadering betreft. Wel dient rekening gehouden te worden met de privacy van het publiek, bijvoorbeeld door hen te attenderen op het feit dat er opnames gemaakt worden. Raadsleden daarentegen hebben een publieke functie. Het is mogelijk om een aanwijzing te geven dat publiek slechts vanaf een bepaalde afstand in beeld mag worden gebracht.

Artikel 37. Agenderingsverzoeken

Agenderingsverzoeken worden schriftelijk ingediend bij de griffie. Aankondiging van een agenderingsverzoek in de raadsvergadering is niet vereist. Ieder raadslid kan, alleen of met andere raadsleden, op ieder moment een agenderingsverzoek indienen. De agendacommissie beslist over de behandeling van agendaverzoeken en kan hierover met raadsleden in overleg treden.

Artikel 38. Amendementen

Elk lid van de raad kan wijzigingen op het voorstel van het college of op initiatiefvoorstellen indienen ter behandeling in de raad. Dit zijn amendementen. De beraadslaging over het amendement vindt plaats in ten hoogste twee termijnen. Indien (in uitzonderlijke situaties) een ingediend amendement verdere beraadslaging noodzakelijk maakt, kan de raad hiertoe besluiten (artikel 17).

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de Gemeentewet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Deze nadere regels staan in artikel 37. Op basis van artikel 147b, tweede lid, en artikel 147a, tweede lid, van de Gemeentewet is de raad verplicht een amendement te behandelen, overeenkomstig de door de raad vastgestelde regels. Uit de bewoordingen van artikel 147b, tweede lid, van de Gemeentewet blijkt dat het recht om amendementen in te dienen aan elk individueel raadslid toekomt, drempelsteun is dus niet vereist (MvT, Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 109).

Tweede lid

Het is praktisch dat een raadslid aanwezig is voor de behandeling van zijn amendement. Dit omdat doorgaans een (sub)amendement toegelicht wordt door de indiener. Daarom is bepaald dat er alleen wordt beraadslaagd over amendementen die ingediend zijn door raadsleden die de presentielijst getekend hebben.

Artikel 39. Moties

In artikel 1 is de definitie van het begrip 'motie' gegeven. Een 'motie' is een voorstel tot het doen van een uitspraak. Het kan gaan om het uitspreken van een wens (van inhoudelijke, politieke of procedurele aard), het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen of om het doen van een verzoek. Een motie betreft dus niet een concreet besluit dat op rechtsgevolg is gericht, een motie heeft geen juridische, maar een politieke betekenis. Daarom is het college formeel niet aan een motie gebonden of tot uitvoering ervan verplicht. Wel kan het naast zich neerleggen van een motie door het college leiden tot een vertrouwensbreuk tussen raad en college en hieruit kan het college dan zijn consequentie trekken.

In de Gemeentewet wordt één specifieke motie uitgewerkt, namelijk in artikel 49. Dit betreft de “motie van wantrouwen” waarbij de raad uitspreekt het vertrouwen in een wethouder te hebben verloren. Het is een wethouder niet toegestaan om na een aangenomen motie van wantrouwen aan te blijven. Indien hij zelf niet opstapt, dient de raad actie te ondernemen.

Tweede en derde lid

Voor wat betreft de besluitvormingsprocedure omtrent een motie wordt opgemerkt dat over een motie een apart besluit wordt genomen. Voor de beraadslaging over een motie over een geagendeerd onderwerp geldt dat deze gelijktijdig plaatsvindt met de beraadslaging over het onderwerp waarop de motie betrekking heeft (tweede lid).

Een besluit over een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp vindt aan het einde van de vergadering plaats (derde lid). Dergelijke moties benaderen de in artikel 40 geregelde initiatiefvoorstellen.

Dualisering veronderstelt versterking van de vertegenwoordigende en controlerende functie van de raadsleden. Hiervoor dienen ook individuele raadsleden en kleine fracties te beschikken over adequate instrumenten. Dat wil zeggen dat het voor een effectief gebruik van deze instrumenten wenselijk is dat ook het individuele raadslid zonder belemmeringen toegang tot het gebruik daarvan heeft. De mogelijkheid om zonder drempelsteun een motie in te dienen staat dan ook ten dienste van een effectieve uitoefening van de inkadering en controle door de raad.

Artikel 40. Initiatiefvoorstel

Het is de taak van het college aan de raad de nodige voorstellen te doen, maar de raadsleden kunnen ook zelf een voorstel voor een verordening of beslissing ter behandeling bij de raad indienen. Hiervoor is het recht van initiatief toegekend. In artikel 147a, eerste lid, van de Gemeentewet is dit uitgewerkt. Hier is bepaald dat een lid van de raad een initiatiefvoorstel kan indienen; met deze formulering wordt tot uitdrukking gebracht dat dit recht aan elk individueel raadslid toekomt, drempelsteun is dus niet vereist (MvT, Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 109). Het ontbreken van de eis van drempelsteun bij het recht van initiatief staat ten dienste van een effectieve uitoefening van de inkadering en controle door de raad. Ook kleine fracties en individuele raadsleden worden zo in staat gesteld actief deel te nemen aan de controlerende, vertegenwoordigende en budgettaire functie.

Het tweede en derde lid van artikel 147a van de Gemeentewet bepalen dat de raad regelt op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening of beslissing wordt ingediend en behandeld. De Gemeentewet maakt onderscheid tussen initiatiefvoorstellen voor verordeningen en overige initiatiefvoorstellen. Ieder raadslid kan een initiatiefvoorstel voor een verordening indienen. Een dergelijk voorstel moet aanhangig worden gemaakt door het schriftelijk en ondertekend aan de voorzitter te zenden (eerste lid). De verdere wijze van behandeling moet de raad zelf regelen. De raad moet ook regelen op welke wijze en onder welke voorwaarden overige initiatiefvoorstellen (voorstellen die betrekking hebben op iets anders dan een verordening) in behandeling worden genomen. Ook dit initiatiefrecht komt toe aan individuele raadsleden, hetgeen inhoudt dat geen drempels mogen worden opgeworpen.

Tweede lid

In het tweede lid is een termijn gesteld van 30 dagen om het college in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. In het vierde lid van artikel 147a van de Gemeentewet is sinds 1 februari 2016 bepaald dat het college de gelegenheid moet krijgen om wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Het college moet immers de besluiten van de raad uitvoeren (artikel 160, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet). Deze voorhangregeling is uitgewerkt in het tweede lid van



dit artikel. Het is in eerste instantie aan de indiener om te beslissen wat hij met die inbreng doet en uiteindelijk beslist de raad over het al dan niet gewijzigde voorstel (MvT, Kamerstukken II 2012/13, 33691, 3, p. 2-3).

Derde lid

Het derde lid houdt in dat de voorzitter het initiatiefvoorstel zo spoedig mogelijk op de agenda plaatst nadat het college in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Als de oproep voor die vergadering echter al verzonden is, dan plaatst de voorzitter het niet op de agenda van eerstvolgende, maar daaropvolgende raadsvergadering. Dit laat de mogelijkheid onverlet voor het individuele raadslid om bij het vaststellen van de agenda voor te stellen het initiatiefvoorstel toch aan de agenda toe te voegen. Voor zover de in het tweede lid gestelde termijn dan nog niet verlopen is zal er echter niet over het voorstel besloten kunnen worden (artikel 147a, van de Gemeentewet, en derde lid van artikel 30). Dit staat er weliswaar niet aan in de weg dat er al over wordt beraadslaagd in de raadsvergadering, maar de voorzitter van de raad zal dan vervolgens de stemming over het voorstel aan moeten houden totdat het college in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Ook kan nadere beraadslaging op dat moment wenselijk worden geacht.

Voor het overige is het aan de raad om vervolgens te bepalen hoe het initiatiefvoorstel verder wordt behandeld als het op de agenda staat. Indien de wensen of bedenkingen van het college daar aanleiding toe geven kan de indiener van het voorstel eventuele wijzigingen doorvoeren. Hij of zij is daartoe echter niet verplicht, omdat de Gemeentewet alleen aangeeft dat het college de mogelijkheid moet hebben om een visie op het initiatiefvoorstel te hebben. Er is geen verplichting om de wensen of bedenkingen ook daadwerkelijk in het voorstel te verwerken.

Artikel 41. Raadsvoorstellen

Artikel 30, eerste lid, heeft betrekking op het agenderingsrecht van de raad. De raad is de enige die een voorstel voor een verordening of een ander voorstel dat het college heeft voorbereid kan agenderen. Als het college het voorstel heeft voorbereid, betekent dit niet dat het college het door hen voorbereide voorstel kan intrekken indien het college van oordeel is dat verdere behandeling van het voorstel niet wenselijk is (bijvoorbeeld omdat zij een voorstel willen wijzigen). De raad moet hier toestemming voor geven (eerste lid).

Tweede lid

Indien de raad of de indiener van een voorstel voor een verordening of een ander voorstel van oordeel is dat het voorstel fouten bevat, dan kan het voorstel op die punten worden aangepast als daarmee de inhoudelijke strekking van het voorgestelde besluit ongewijzigd blijft. Als een voorstel is aangepast, doet de indiener van het voorstel schriftelijk mededeling van de aanpassingen aan de raad.

Derde lid

niet voldoende is voorbereid, kan de raad het voorstel voor een verordening of een ander voorstel op grond van het tweede lid nogmaals voor advies aan het college zenden. De raad kan het college bijvoorbeeld verzoeken het voorstel voor een verordening of ander voorstel nader te onderbouwen. De raad bepaalt echter wanneer het voorstel voor een verordening of ander voorstel, dat door het college verder voorbereid is, opnieuw wordt behandeld. De raad kan dit in dezelfde raadsvergadering regelen, maar de raad kan dit ook aan de agendacommissie overlaten.

Artikel 42. Schriftelijke vragen

Het vragenrecht stelt de leden van de raad in staat informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of de burgemeester behoren. Het karakter van deze vragen is primair van informatieve strekking. Op grond van deze bepaling kan een raadslid schriftelijke vragen stellen aan het college of de burgemeester, al naar gelang wie verantwoordelijk is. Deze dient de vragensteller gemotiveerd in kennis te stellen indien de beantwoording niet binnen de gestelde termijnen kan plaatsvinden. Niet de voorzitter, maar het college of de burgemeester geeft daarom het schriftelijke antwoord. In de praktijk zal een schriftelijk antwoord van het college vaak door de desbetreffende portefeuillehouder gegeven worden (artikel 168 van de Gemeentewet).

De raad kan oordelen dat het wenselijk is dat de verantwoordelijke portefeuillehouder of de burgemeester in de raadsvergadering gestelde vragen mondeling toelicht en nadere vragen komt beantwoorden. Om die reden is in het vijfde lid ingevoegd dat de raad anders kan beslissen. In de hier aangegeven procedure wordt de vragensteller in de gelegenheid gesteld nadere inlichtingen over het antwoord te vragen aan degene die het antwoord heeft gegeven. Indien de vragensteller van mening is dat de beantwoording van de vragen tot een besluit van de raad moet leiden, kan hij het recht van initiatief of het interpellatierecht benutten om het onderwerp of het voorstel op de agenda van de raad te krijgen.

Artikel 43. Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels bij artikel 155, tweede lid, van de Gemeentewet. Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht en is een zwaarder instrument. Het gaat om het recht van een volksvertegenwoordiger om tijdens een vergadering over een niet geagendeerd onderwerp inlichtingen aan het college of de burgemeester te vragen. Daarvoor is verlof van de raad nodig, omdat de vergaderorde wordt doorbroken.