Model Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2018

Leeswijzer modelbepalingen
- […] of (bijvoorbeeld) [**tijdstip**] = door gemeente in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 3, eerste lid (zowel in variant 1 als 2).
- [**(iets)**] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente, zie bijvoorbeeld artikel 8, eerste lid.-
Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 34, dat facultatief is en dat door de gemeente ingevuld moet worden (uiteraard alleen als besloten wordt het artikel over te nemen).
- Ook wordt er gewerkt met varianten waaruit gekozen kan worden. Hierbij kan het voorkomen dat de ene variant uit meer artikelleden bestaat dan een andere variant, zie bijvoorbeeld artikel 3.

Nadere uitleg is opgenomen in de VNG ledenbrief.

De raad van de gemeente [**naam gemeente**];
gelezen het voorstel van [**… (bijvoorbeeld: [het presidium OF burgemeester en wethouders])**] van [**datum en nummer**];
gelet op artikel 16 van de Gemeentewet;
gezien het advies van de [**naam commissie**];
besluit de volgende verordening vast te stellen:

Reglement van orde van de raad van [gemeente] houdende bepalingen over de vergaderingen en werkzaamheden van de raad [eventueel jaartal] (Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad [naam gemeente en eventueel jaartal])

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen
In dit reglement wordt verstaan onder:
- amendement: voorstel van een raadslid tot wijziging van een ontwerpverordening of ontwerpbeslissing;
- griffier: griffier van de raad of diens plaatsvervanger;
- initiatiefvoorstel: voorstel van een raadslid voor een verordening of ander voorstel;
- motie: verklaring waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken;
- subamendement: voorstel van een raadslid tot wijziging van een aanhangig amendement;
- voorzitter: voorzitter van de raad of diens plaatsvervanger;
- wet: Gemeentewet.

Artikel 2. Het presidium
1. Er is een presidium dat bestaat uit de voorzitter en de fractievoorzitters.
2. Fractievoorzitters wijzen elk een raadslid aan dat hen bij afwezigheid in het presidium vervangt.
3. Het presidium kan anderen uitnodigen deel te nemen aan zijn vergaderingen.
4. Het presidium doet aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad [*en de raadscommissies*] voor zover het niet betreft de taken van de agendacommissie.

Artikel 3. De agendacommissie en het vaststellen van vergaderingen
Variant 1 (raad werkt met raadscommissies)
1. Er is een agendacommissie die bestaat uit de voorzitters van raadscommissies[*, de voorzitter*] en één raadslid per fractie die anders niet vertegenwoordigd is.
2. Ze heeft in ieder geval de volgende taken:
   a. het voorbereiden en vaststellen van voorlopige agenda's voor raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen;
   b. het vaststellen van de vergadercyclus van de raad en van de raadscommissies, en
   c. het vaststellen van vergaderingen als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de wet, en in het derde lid.

3. In aanvulling op de raadscommissievergaderingen, bedoeld in het tweede lid, onder b, vergadert een raadscommissie voorts als haar voorzitter het nodig acht of als ten minste twee fracties schriftelijk, met opgaaf van redenen, daarom verzoeken.

Variant 2 (raad werkt niet met raadscommissies)
1. Er is een agendacommissie die bestaat uit [*de voorzitter en*] één raadslid per fractie.
2. Ze heeft in ieder geval de volgende taken:
   a. het voorbereiden en vaststellen van voorlopige agenda's voor raadsvergaderingen, en
   b. het vaststellen van vergaderingen als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de wet.

Artikel 4. De griffier
1. De griffier is aanwezig in raadsvergaderingen en vergaderingen van het presidium[*en kan aanwezig zijn in de commissievergaderingen van de raad*].
2. Bij verhindering of afwezigheid wordt de griffier vervangen door een plaatsvervanger die door de raad is aangewezen.
3. De griffier kan op uitnodiging van de voorzitter aan beraadslagingen in raadsvergaderingen deelnemen.

Artikel 5. Onderzoek geloofsbrieven en beëdiging raadsleden
1. Bij de benoeming van nieuwe raadsleden stelt de raad een commissie in bestaande uit drie raadsleden.
2. Deze onderzoekt de geloofsbrieven en de daarop betrekking hebbende stukken van de nieuw benoemde raadsleden en brengt vervolgens advies uit aan de raad over de toelating van de nieuw benoemde raadsleden tot de raad. Indien van toepassing, wordt van een minderheidsstandpunt melding gemaakt in dit advies.
3. Het onderzoek van het proces-verbaal van het centraal stembureau gebeurt in de laatste raadsvergadering in oude samenstelling na de raadsverkiezingen.
4. Na een raadsverkiezing roept de voorzitter de toegelaten raadsleden op om in de eerste raadsvergadering in nieuwe samenstelling de voorgeschreven eed of verklaring en belofte af te leggen.
5. In geval van een tussentijdse vacaturevervulling roept de voorzittereen nieuw benoemd raadslid op voor de raadsvergadering waarin over diens toelating wordt beslist om de voorgeschreven eed of verklaring en belofte af te leggen.

Artikel 6. Benoeming wethouders
1. Bij de benoeming van een wethouder stelt de raad een commissie in bestaande uit drie raadsleden.
2. Deze onderzoekt of de benoeming van de kandidaat-wethouder voldoet aan de vereisten van de artikelen 36a, 36b, 41b, eerste, derde en vierde lid, en 41c, eerste lid, van de wet[*en kan van de kandidaat-wethouder een verklaring omtrent het gedrag vragen als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens*].
3. De commissie brengt vervolgens advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder.
[*4. De burgemeester kan voor de aanvang van iedere ambtstermijn opdracht geven om de kandidaat-wethouders aan een risicoanalyse integriteit te onderwerpen. De burgemeester brengt over het eindresultaat daarvan verslag uit aan de raad. De risicoanalyse en de eindconclusie zijn niet openbaar.*]

Artikel 7. Fracties
1. Raadsleden die door het centraal stembureau op dezelfde kandidatenlijst verkozen zijn verklaard worden bij de aanvang van de zittingsperiode als één fractie beschouwd.
2. Als boven de kandidatenlijst een aanduiding was geplaatst, voert de fractie in de raad deze aanduiding als naam. Als daar geen aanduiding was geplaatst, deelt de fractie in de eerste raadsvergadering aan de voorzitter mee welke naam deze fractie in de raad zal voeren.
3. De namen van de fractievoorzitter en diens plaatsvervanger worden zo spoedig mogelijk doorgegeven aan de voorzitter.
4. Als één of meer raadsleden van één of meer fracties als zelfstandige fractie gaan optreden of zich aansluiten bij een andere fractie, wordt hiervan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling gedaan aan de voorzitter.
5. Een nieuwe naam van een fractie voldoet aan de eisen uit artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet en wordt gebruikt met ingang van de eerstvolgende raadsvergadering na naamswijziging.

Hoofdstuk 2. Raadsvergaderingen

Paragraaf 1. Voorbereiding

Artikel 8. Oproep en agenda
1. De voorzitter zendt ten minste [**… (bijvoorbeeld zeven)**] dagen voor een raadsvergadering de raadsleden een schriftelijke oproep en de voorlopige agenda met de daarbij behorende stukken.
2. In spoedeisende gevallen kan de voorzitter na het verzenden van een schriftelijke oproep een aanvullende agenda opstellen. Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk [**… (bijvoorbeeld 48)**] uur voor aanvang van de raadsvergadering wordt deze met de daarbij behorende stukken aan de leden gezonden.
3. Op de stukken, bedoeld in het eerste en tweede lid, is artikel 9, derde lid, van toepassing.
4. De agenda wordt bij aanvang van een raadsvergadering door de raad vastgesteld.

Artikel 9. Ter inzage leggen van stukken
1. Stukken die ter toelichting van de onderwerpen of voorstellen op een agenda dienen, worden gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke oproep op het gemeentehuis ter inzage gelegd. Als na het verzenden van de schriftelijke oproep stukken ter inzage worden gelegd, wordt hiervan mededeling gedaan aan de leden van de raad en zo mogelijk door middel van openbare kennisgeving.
2. Elektronisch beschikbare stukken worden op de website van de gemeente geplaatst.
3. Stukken waaromtrent op grond van artikel 25, eerste of tweede lid, van de wet geheimhouding is opgelegd, blijven in afwijking van het eerste en tweede lid onder berusting van de griffier en verleent deze de raadsleden op verzoek inzage.

Artikel 10. Openbare kennisgeving
[*1.*] Raadsvergaderingen worden ter openbare kennis gebracht door aankondiging in [**…**].
[*2. In spoedeisende gevallen kan de openbare kennisgeving uitsluitend langs elektronische weg plaatsvinden.*]

Paragraaf 2. Ter vergadering

Artikel 11. Presentielijst
1. De griffier draagt zorg voor het bijhouden van presentielijsten van raadsvergaderingen.
2. Bij binnenkomst in de vergaderzaal tekenen raadsleden de presentielijst, die aan het einde van elke raadsvergadering door de voorzitter en de griffier door ondertekening wordt vastgesteld.

Artikel 12. Aantal spreektermijnen
1. Beraadslaging over onderwerpen of voorstellen geschiedt in ten hoogste twee termijnen, tenzij de raad anders beslist.
2. Spreektermijnen worden door de voorzitter afgesloten.
3. Raadsleden voeren in een termijn niet meer dan éénmaal het woord over hetzelfde onderwerp of voorstel.
4. Het derde lid is niet van toepassing op een raadslid dat een amendement, een subamendement, een motie of een initiatiefvoorstel heeft ingediend ten aanzien van de beraadslaging daarover.
5. Bij de bepaling hoeveel keer een raadslid over hetzelfde onderwerp of voorstel het woord heeft gevoerd, wordt niet meegerekend het spreken over een voorstel van orde.

Artikel 13. Deelname aan de beraadslaging door anderen
Onverminderd artikel 21, eerste en tweede lid, van de wet, kan de raad besluiten dat anderen mogen deelnemen aan de beraadslaging.

Artikel 14. Voorstellen van orde
Raadsleden kunnen tijdens een raadsvergadering mondeling een voorstel van orde betreffende de vergadering doen. De raad beslist hier terstond over.

Paragraaf 3. Stemmingen

Artikel 15. Stemverklaring
Na het sluiten van de beraadslaging en voordat de raad tot stemming overgaat, kunnen raadsleden hun voorgenomen stemgedrag toelichten.

Artikel 16. Beslissing
1. De voorzitter sluit de beraadslaging als hij vaststelt dat een onderwerp of voorstel voldoende is toegelicht, tenzij de raad anders beslist.
2. Voordat de stemming over het voorstel in zijn geheel plaatsvindt, formuleert de voorzitter het voorstel voor de te nemen beslissing.

Artikel 17. Stemming; procedure hoofdelijke stemming
1. De voorzitter vraagt de raadsleden of zij stemming verlangen. Is dit niet het geval dan stelt de voorzitter vast dat het voorstel zonder stemming is aangenomen.
2. Als een voorstel zonder stemming wordt aangenomen, kunnen de in de raadsvergadering aanwezige raadsleden aantekening in het verslag vragen, dat zij geacht willen worden te hebben tegengestemd of zich overeenkomstig artikel 28 van de wet van deelneming aan de stemming te hebben onthouden.
3. Als een raadslid om stemming of hoofdelijke stemming vraagt, doet de voorzitter daarvan mededeling aan de raad.
4. Bij hoofdelijke stemming roept de griffier de raadsleden bij naam op hun stem uit te brengen. De stemming begint bij het daarvoor bij loting aangewezen raadslid en verloopt verder [**… (beschrijving volgordeverloop, bijvoorbeeld op alfabetische volgorde)**].
5. Bij hoofdelijke stemming brengen ter vergadering aanwezige raadsleden die zich niet ingevolge artikel 28 van de wet van deelneming aan de stemming moeten onthouden, hun stem uit door zich 'voor' of 'tegen' te verklaren, zonder enige toevoeging.
6. Een raadslid dat zich bij het uitbrengen van zijn stem vergist, kan deze vergissing herstellen tot het volgende raadslid heeft gestemd. Bemerkt het raadslid zijn vergissing pas later, dan kan deze nadat de voorzitter de uitslag van de stemming bekend heeft gemaakt aantekening vragen van zijn vergissing. Dit brengt geen verandering in de uitslag van de stemming.
7. De voorzitter deelt de uitslag na afloop van de stemming mee en doet daarbij mededeling van het genomen besluit.

Artikel 18. Volgorde stemming over amendementen en moties
1. Als op een aanhangig voorstel amendementen zijn ingediend, wordt eerst over die amendementen gestemd en vervolgens over het voorstel zoals het dan luidt in zijn geheel.
2. Als een subamendement is ingediend, wordt eerst over het subamendement gestemd en vervolgens over het amendement waarop dat betrekking heeft.
3. Als meerdere amendementen of subamendementen op eenzelfde gedeelte van een aanhangig voorstel zijn ingediend, wordt, onverminderd het eerste en tweede lid, eerst over het meest verstrekkende amendement of subamendement gestemd.
4. Als aangaande een aanhangig voorstel een motie is ingediend, wordt eerst over het voorstel gestemd en vervolgens over de motie. De raad kan besluiten van deze volgorde af te wijken.

Artikel 19. Stemming over personen
1. Bij stemming over personen voor benoemingen of het opstellen van voordrachten of aanbevelingen, benoemt de voorzitter drie raadsleden tot stembureau.
2. Aanwezige raadsleden die zich niet ingevolge artikel 28 van de wet van deelneming aan de stemming moeten onthouden, zijn verplicht een door het stembureau verstrekt stembriefje in te leveren.
3. Er hebben zoveel stemmingen plaats als er personen zijn te benoemen, voor te dragen of aan te bevelen. De raad kan op voorstel van het stembureau beslissen dat bepaalde stemmingen worden samengevat op één briefje.
4. In geval van twijfel over de inhoud van een stembriefje beslist de raad op voorstel van het stembureau.

Paragraaf 4. Verslaglegging; ingekomen stukken

Artikel 20. Verslag en besluitenlijst
1. De griffier draagt zorg voor verslagen en besluitenlijsten van raadsvergaderingen.
2. Uit een verslag blijkt in ieder geval:

a. de namen van de voorzitter, de griffier, de wethouders en de raadsleden, allen voor zover aanwezig, alsmede van de overige personen die het woord gevoerd hebben;
b. een aantekening van welke raadsleden afwezig waren;
c. een vermelding van de zaken die aan de orde zijn geweest;
d. een zakelijke samenvatting van het gesprokene met vermelding van de namen van de sprekers;
e. een overzicht van het verloop van elke stemming met vermelding bij hoofdelijke stemming van de namen van de raadsleden die voor of tegen stemden, onder aantekening van de namen van de raadsleden die zich overeenkomstig de wet van stemming hebben onthouden of zich bij het uitbrengen van hun stem hebben vergist;
f. de tekst van de ter vergadering ingediende initiatiefvoorstellen, voorstellen van orde, moties, amendementen en subamendementen, en
g. bij het desbetreffende agendapunt, de naam en de hoedanigheid van die personen aan wie het op grond van artikel 13 door de raad is toegestaan deel te nemen aan de beraadslagingen.

3. Een conceptverslag wordt gelijktijdig met de verzending aan de raadsleden verzonden aan de overige personen die het woord hebben gevoerd in de raadsvergadering waarop het betrekking heeft.
4. Vastgestelde verslagen worden ondertekend door de voorzitter en griffier.
5. Voor zover de aard en de inhoud van de besluitvorming zich daartegen niet verzet, wordt de besluitenlijst zo spoedig mogelijk na de raadsvergadering openbaar gemaakt op de in de gemeente gebruikelijke wijze.
6. Elektronisch beschikbare verslagen en besluitenlijsten worden op de website van de gemeente geplaatst.

Artikel 21. Ingekomen stukken
1. Bij de raad ingekomen stukken worden op een lijst geplaatst die aan de raadsleden wordt toegezonden en ter inzage wordt gelegd.
2. Na de vaststelling van het verslag stelt de raad op voorstel van het presidium, of in geval van onverwijlde spoed de griffier, de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast.

Paragraaf 5. Besloten raadsvergaderingen

Artikel 22. Toepassing reglement op besloten vergaderingen
Op besloten raadsvergaderingen is dit reglement van overeenkomstige toepassing voor zover dat niet strijdig is met het besloten karakter van de vergadering.

Artikel 23. Verslag besloten vergadering
1. Conceptverslagen en -besluitenlijsten van besloten raadsvergaderingen worden niet verspreid, maar uitsluitend voor de raadsleden ter inzage gelegd bij de griffier.
2. Deze verslagen en besluitenlijsten worden zo spoedig mogelijk in een besloten raadsvergadering ter vaststelling aangeboden. Tijdens deze vergadering neemt de raad een besluit over het al dan niet openbaar maken van het vastgestelde verslag en de besluitenlijst.
3. De vastgestelde verslagen en besluitenlijsten worden door de voorzitter en de griffier ondertekend.

Artikel 24. Opheffing geheimhouding
Als de raad op grond van de artikelen 25, derde en vierde lid, 55, tweede en derde lid, of 86, tweede en derde lid, van de wet voornemens is de geheimhouding op te heffen dan wel niet te bekrachtigen, wordt, als het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd daarom verzoekt, daarover in een besloten raadsvergadering met het desbetreffende orgaan overleg gevoerd.

Paragraaf 6. Toehoorders en pers

Artikel 25. Toehoorders en pers
1. Toehoorders en vertegenwoordigers van de pers wonen openbare raadsvergaderingen uitsluitend bij op de voor hen bestemde plaatsen.
2. Het blijkgeven van tekenen van goed- of afkeuring of het op andere wijze verstoren van de orde is hen verboden.

Artikel 26. Geluid- en beeldregistraties
Degenen die van een openbare raadsvergadering geluid- of beeldregistraties willen maken, doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar diens aanwijzingen.

Hoofdstuk 3. Bevoegdheden, instrumenten raadsleden

Artikel 27. Amendementen en subamendementen
1. Raadsleden dienen amendementen en subamendementen voor het sluiten van de beraadslaging van het voorstel waarop deze betrekking hebben schriftelijk in bij de voorzitter, tenzij de voorzitter oordeelt dat mondelinge indiening volstaat.
[*2. Er wordt alleen beraadslaagd over amendementen en subamendementen die ingediend zijn door raadsleden die de presentielijst getekend hebben.*]
3. Intrekking door de indiener van een amendement of subamendement is mogelijk totdat de besluitvorming daarover door de raad is afgerond.

Artikel 28. Moties
1. Raadsleden dienen moties schriftelijk in bij de voorzitter, tenzij de voorzitter oordeelt dat mondelinge indiening volstaat.
2. De behandeling van een motie vindt gelijktijdig plaats met de beraadslaging over het onderwerp of voorstel waarop het betrekking heeft.
3. De behandeling van een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp vindt plaats nadat alle op de agenda opgenomen onderwerpen zijn behandeld.
4. Intrekking door de indiener van een motie is mogelijk totdat de besluitvorming daarover door de raad is afgerond.

Artikel 29. Initiatiefvoorstel
1. Raadsleden dienen initiatiefvoorstellen schriftelijk in bij de voorzitter. Deze brengt een ingediend voorstel zo spoedig mogelijk ter kennis van het college.
2. Het college kan binnen [**termijn**] nadat het ter kennis is gesteld van een voorstel schriftelijk wensen en bedenkingen met betrekking tot het voorstel ter kennis van de raad brengen.
3. Nadat het college schriftelijk wensen of bedenkingen ter kennis van de raad heeft gebracht of kenbaar heeft gemaakt hiertoe niet te zullen overgaan, dan wel nadat de in het tweede lid gestelde termijn is verlopen, wordt het voorstel op de agenda van de eerstvolgende raadsvergadering geplaatst. Als de schriftelijke oproep hiervoor reeds verzonden is wordt het voorstel op de agenda van de daaropvolgende raadsvergadering geplaatst.

Artikel 30. Collegevoorstel
1. Een collegevoorstel aan de raad dat vermeld staat op de voorlopige agenda van de raadsvergadering, wordt niet ingetrokken zonder toestemming van de raad.
2. Als de raad van oordeel is dat het nodig is een voorstel als bedoeld in het eerste lid voor advies terug te zenden aan het college, bepaalt de raad binnen welke termijn het voorstel opnieuw geagendeerd wordt.

Artikel 31. Interpellatie
1. Raadsleden dienen verzoeken tot het houden van een interpellatie schriftelijk in bij de voorzitter. Het verzoek bevat in ieder geval de te stellen vragen.
2. De voorzitter brengt de inhoud van het verzoek zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige raadsleden en de wethouders.
3. Over verzoeken die ten minste [**… (bijvoorbeeld 48)**] uur voor aanvang van een raadsvergadering zijn ingediend of in naar het oordeel van de voorzitter spoedeisende gevallen, wordt tijdens de eerstvolgende raadsvergadering gestemd. In andere gevallen tijdens de daaropvolgende raadsvergadering.
4. De interpellant voert niet vaker dan tweemaal het woord. De overige raadsleden, de burgemeester en de wethouders niet vaker dan eenmaal, tenzij de raad hen hiertoe verlof geeft.

Artikel 32. Schriftelijke vragen
1. Raadsleden dienen schriftelijke vragen aan het college of de burgemeester in bij de griffier, waarbij wordt aangegeven of er een voorkeur voor schriftelijke of mondelinge beantwoording bestaat.
2. De griffier brengt de vragen zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige raadsleden en het college of de burgemeester.
3. Schriftelijke beantwoording gebeurt zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen [**… (bijvoorbeeld tien)**] dagen nadat de vragen zijn ingediend.
4. Vragen die ten minste [**… (bijvoorbeeld 48)**] uur voor aanvang van een raadsvergadering zijn ingediend worden mondeling beantwoord in de eerstvolgende raadsvergadering, tenzij het college of

de burgemeester de griffier gemotiveerd in kennis stelt dat dit onmogelijk is, waarbij tevens aangegeven wordt binnen welke termijn beantwoording zal plaatsvinden.
5. Schriftelijke antwoorden van het college of de burgemeester worden door de griffier aan de raadsleden toegezonden.
6. De vragensteller kan bij schriftelijke beantwoording in de eerstvolgende raadsvergadering en bij mondelinge beantwoording in dezelfde raadsvergadering nadere inlichtingen vragen over het door het college of de burgemeester gegeven antwoord, tenzij de raad anders beslist.

Artikel 33. Inlichtingen
1. Raadsleden dienen verzoeken tot inlichtingen als bedoeld in de artikelen 169, derde lid, en 180, derde lid, van de wet schriftelijk in bij de griffier.
2. De griffier brengt de inhoud van het verzoek zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige raadsleden en het college of de burgemeester.
3. De verlangde inlichtingen worden zo spoedig mogelijk aan de raad verschaft, in ieder geval binnen [**… (bijvoorbeeld tien)**] dagen nadat het verzoek is ingediend.

[***Artikel 34. Vragenuur***
*1. Op [**… (bijvoorbeeld iedere eerste donderdag van de maand)**] om […] uur is er een vragenuur, tenzij bij de voorzitter geen vragen zijn ingediend. In bijzondere gevallen kan het presidium bepalen dat het vragenuur op een ander tijdstip wordt gehouden. De voorzitter bepaalt op welk tijdstip het vragenuur eindigt.*
*2. Raadsleden die tijdens het vragenuur vragen willen stellen, melden dit onder aanduiding van het onderwerp ten minste [**… (bijvoorbeeld 48)**] uur voor aanvang van het vragenuur bij de voorzitter.*
3. De voorzitter bepaalt de volgorde waarin aangemelde onderwerpen tijdens het vragenuur aan de orde worden gesteld alsmede de spreektijd voor de vragensteller, de overige raadsleden, het college en de burgemeester.
4. Per onderwerp wordt aan de vragensteller het woord verleend om één of meer vragen aan het college of de burgemeester te stellen en een toelichting daarop te geven. Na de beantwoording daarvan krijgt de vragensteller desgewenst het woord om aanvullende vragen te stellen.
5. De voorzitter kan aan andere raadsleden het woord verlenen om hetzij aan de vragensteller, hetzij aan het college of de burgemeester vragen te stellen over hetzelfde onderwerp.
6. Tijdens het vragenuur worden geen moties ingediend en geen interrupties toegelaten.]

Hoofdstuk 4. Slotbepalingen

Artikel 35. Uitleg reglement
In gevallen waarin dit reglement niet voorziet of bij twijfel omtrent de toepassing van het reglement, beslist de raad op voorstel van de voorzitter.

Artikel 36. Intrekking oude reglement
Het [**citeertitel oude reglement**] wordt ingetrokken.

Artikel 37. Inwerkingtreding en citeertitel
1. Dit reglement treedt in werking op [**datum**].
2. Dit reglement wordt aangehaald als: Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad [**naam gemeente en eventueel jaartal**].

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van [**datum**].

De voorzitter,
De griffier,

Toelichting

N.B.: Deze toelichting is geschreven met de (mogelijke) keuzes die in de Model Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad 2018 gemaakt zijn in gedachte. Als een individuele gemeente op punten andere keuzes maakt, dan sluit deze toelichting mogelijk niet aan. Wel kan deze uiteraard als basis dienen voor een door de gemeente zelf op te stellen toelichting. Bovendien worden enkel die bepalingen behandeld die verdere toelichting behoeven. Voor een goed beeld dient deze modelverordening in samenhang met de hierbij behorende VNG ledenbrief gelezen te worden.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen
In artikel 1 worden een aantal begrippen uit dit reglement van orde gedefinieerd. Deze spreken grotendeels voor zich. Voor wat betreft het begrip 'voorzitter' zij nog vermeld dat de burgemeester voorzitter is van de raad. Artikel 9 van de Gemeentewet (hierna: wet) schrijft dit dwingend voor. In artikel 77, eerste lid, van de wet is bepaald dat het langstzittende raadslid het raadsvoorzitterschap waarneemt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester. Als twee raadsleden even lang zitting hebben, is de oudste in jaren degene die het raadsvoorzitterschap waarneemt. Daarnaast heeft de raad altijd de mogelijkheid zelf te kiezen voor een andere waarnemer. De burgemeester heeft het recht op grond van artikel 21 van de wet in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen. Als voorzitter zorgt hij onder andere voor de handhaving van de orde in de vergadering.

Artikel 2. Het presidium
Het presidium heeft voornamelijk een algemeen adviserende rol (aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad). Diverse gemeenten hebben dit takenpakket uitgebreid met meer inhoudelijke taken. De VNG is van mening dat het presidium voor wat betreft de inhoudelijke aspecten van het raadswerk een ondergeschikte rol dient te vervullen, omdat anders het gevaar bestaat dat er binnen de raad een nieuw bestuursorgaan wordt gecreëerd, hetgeen niet strookt met de Grondwet, die het primaat immers expliciet bij de raad legt (artikel 125, eerste lid, van de Grondwet).

Het presidium als zodanig kan niet ook optreden als werkgeverscommissie. De werkgeverscommissie, ingesteld op basis van artikel 83 van de wet, bestaat immers enkel uit raadsleden (en dus niet, zoals het presidium, ook de voorzitter van de raad). Het presidium heeft voornamelijk een procedurele rol zoals hierboven aangegeven. In de VNG handreiking 'De (rechts)positie van de griffie(r) in het decentrale bestuur' is een modelbesluit voor het instellen van een werkgeverscommissie opgenomen. Het is wel mogelijk om de raadsleden van 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.

Men zou er voor kunnen kiezen de regie van enkele interne of organisatorische kwesties bij het presidium neer te leggen. In artikel 2 is als aanvullende taak opgenomen dat het presidium aanbevelingen doet 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 [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**], het instrueren van de griffier en het bespreken van agenda-technische zaken.

Het is van belang dat in het presidium elke partij een stem heeft die even zwaar weegt. Op deze wijze wordt de positie van minderheidsfracties in een dualistisch stelsel versterkt. Tevens kan dit de betrokkenheid van alle fracties bij de raadsvergaderingen vergroten.

De griffier is bij elke vergadering van het presidium aanwezig (artikel 4, eerste lid), omdat de griffier voor de ondersteuning van de raad zorgt. 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. Als dit een 'staande' uitnodiging wordt, dan kan overwogen worden zijn aanwezigheid expliciet in het [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] te regelen.

Artikel 3. De agendacommissie en het vaststellen van vergaderingen
De agendacommissie vervult een belangrijke (coördinerende) rol bij de agendering van zaken in [*de raadscommissies en*] de raad. De agendacommissie heeft het overzicht van alle onderwerpen waar de raad zich mee bezig houdt en zorgt voor de planning. In veel gemeenten wordt gewerkt met jaaroverzichten waarbij specifieke vergaderingen lang van te voren bekend zijn. Denk hierbij aan de begroting en jaarrekening.

In het geval een gemeente deelneemt in een gemeenschappelijke regeling is in deze regeling opgenomen hoe de raad geïnformeerd wordt door de vertegenwoordiger van de gemeente in de gemeenschappelijke regeling en hoe verantwoording wordt afgelegd (artikelen 16 t/m 19 van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Van belang is dat de agendacommissie de vergadercyclus van deze besturen kent. Het kan nodig zijn dat de raad voorafgaand aan een vergadering van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de gemeentelijke vertegenwoordiger informatie of opvattingen wil meegeven. Ook de begrotingscyclus van de gemeenschappelijke regeling is relevant voor de agendacommissie zodat de raad tijdig noodzakelijke informatie kan leveren. Het is aan de agendacommissie om de planning in te vullen maar ook om deze te bewaken.

Hetzelfde geldt met betrekking tot andere organisaties waar de gemeente mogelijk in vertegenwoordigd is (stichtingen, vennootschappen). Ook deze vergadercycli kunnen voor een agendacommissie aanleiding zijn om deze te agenderen voor een raads- of commissievergadering, zodat er informatie uitgewisseld kan worden tussen de vertegenwoordiger van de gemeente en de raad.

De commissie stelt de agenda's van [*de raadscommissies en*] de raad voorlopig vast. De definitieve vaststelling van de agenda van [*de raadscommissies en*] de raad geschiedt bij de aanvang van de betreffende vergadering.

Ingevolge artikel 17 van de wet vergadert de raad zo vaak hij daartoe heeft besloten en voorts indien 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 pleegt in het bepalen van een andere dag en ander aanvangsuur zoveel mogelijk overleg 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. Het wijzigen van het aanvangsuur is van gemeenschappelijk belang, omdat het merendeel van de raadsleden het raadslidmaatschap combineert met een andere (on)betaalde functie.

Artikel 4. De griffier
De raad is verplicht een griffier te benoemen (artikelen 100 en 107 van de wet). De griffier is in eerste instantie verantwoordelijk voor de bijstand aan de raad. Hij is in principe in elke vergadering van de raad aanwezig (eerste lid). De wet eist dat de raad de vervanging van de griffier regelt (artikel 107d, eerste lid, van de wet). In het tweede lid is daarover een bepaling opgenomen. In verband met artikel 22 van de wet (verschoningsrecht) is in het derde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 5. Onderzoek geloofsbrieven en beëdiging raadsleden
Met de geloofsbrief geeft de voorzitter van het centraal stembureau aan de benoemde kennis van zijn benoeming (artikel V 1 van de Kieswet). Voor dit benoemingsbesluit is bij ministeriële regeling een model vastgesteld. De benoemde meldt schriftelijk aan de raad of hij de benoeming aanneemt (artikel V 2 van de Kieswet). Tegelijk met de mededeling dat hij zijn benoeming aanneemt legt hij aan de raad stukken over waaruit blijkt dat de benoemde voldoet aan de eisen om als lid van de raad toegelaten te worden. Dit omvat 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 wet (artikel V 3 van de Kieswet). Het onderzoek van de geloofsbrieven en de beslissing over de toelating moeten in een openbare vergadering gebeuren. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid, van de wet) betrokken worden. In deze code zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties. De commissie die de geloofsbrieven onderzoekt brengt verslag uit. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk.

Ingevolge artikel V 4 van de Kieswet beslist de raad over de toelating van zijn leden. Daarbij is er een verschil in de procedure bij de samenstelling van een nieuwe raad of bij de vervulling van een tussentijdse vacature. Na de raadsverkiezingen beslist de raad in oude samenstelling in zijn laatste vergadering over de toelating van de nieuw gekozen leden. Met ingang van 00:00 uur de volgende dag treedt de nieuwe raad aan (artikel 18 van de wet en artikel C 4, tweede lid, van de Kieswet).

Eerste en tweede lid
De formulering van het eerste lid benadrukt dat de raad en niet de voorzitter een commissie instelt, die het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek verricht nadat de voorzitter van het centraal stembureau nieuwe leden heeft benoemd.

Derde lid
Het onderzoek van het proces-verbaal (onderzoek naar het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag) gebeurt door de oude raad vlak voor de eerste samenkomst van de nieuwe raad na de gemeenteraadsverkiezingen. Het onderzoek van het proces-verbaal strekt zich niet uit tot de geldigheid van de kandidatenlijsten.
Het derde lid ziet op de specifieke taak die de 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). Zij 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. Op 28 februari 2014 heeft de minister van BZK een circulaire uitgebracht waarin toegelicht wordt wanneer de raad gebruik kan maken van deze bevoegdheid (Gemeenteraadverkiezingen: hertellingen, kenmerk 2014-0000116196, 28 februari 2014, Ministerie van BZK. Zie: https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2014/20140319-hertelling-gemraadsverk-bzk2014-0000116196.pdf).
In deze circulaire wordt onder meer uiteengezet wanneer de raad tot hertelling kan besluiten. Het ligt niet voor de hand dat besloten wordt tot een hertelling waarvan tevoren duidelijk is dat deze niet tot een andere samenstelling in de raad kan leiden. Ook een verschil in zetels tussen de voorlopige uitslag en de definitieve uitslag is geen reden om over te gaan tot hertelling.

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 wet de eed of verklaring en belofte afleggen. De voorzitter zal hen hiervoor oproepen (vierde lid).
Bij tussentijdse vacaturevervulling 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 wet vastgelegd.

Artikel 6. Benoeming wethouders
Artikel 6 geeft invulling aan een leemte in de wet. Uit de Kieswet vloeit het geloofsbrievenonderzoek van raadsleden voort. Aangezien de wethouder geen gekozen volksvertegenwoordiger is, is hierover niets in de Kieswet geregeld. De wet geeft wel aan welke formele eisen gesteld worden aan een wethouder maar niet op welk moment deze getoetst worden.

Het ligt voor de hand om voor het benoemen van wethouders ook een commissie voor het onderzoek naar de geloofsbrieven in te stellen (eerste lid). De formele eisen voor het wethouderschap zijn grotendeels vergelijkbaar met de vereisten voor het raadlidmaatschap (artikelen 36a, 36b, 41b en 41c van de wet). Bij de benoeming van een wethouder zal er een integriteitstoets plaatsvinden. De gedragscode integriteit speelt hierbij een rol (zie Model Gedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen 2015). [*Daarnaast kan een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) worden gevraagd (tweede lid). De raad kan aangeven dat zij deze procedure wil volgen bij de benoeming van wethouders. De VOG kent een screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers. Bij dit profiel staat de integriteit van de aspirant bestuurder centraal. Het*

is mogelijk om deze VOG via een spoedprocedure uit te laten voeren.] Na het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, brengt de commissie advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder (derde lid). [*De kandidaat-wethouders kunnen in opdracht van de burgemeester voor aanvang van iedere ambtstermijn aan een integriteitstoets worden onderworpen. De burgemeester brengt over de uitkomsten daarvan verslag uit aan de raad. De uitkomsten van het onderzoek en het verslag zijn niet openbaar (vierde lid).*]

Artikel 6 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 wet).

Artikel 7. Fracties*Eerste en tweede lid*
De Kieswet en de wet kennen het begrip fractie niet. In artikel 33, tweede lid, van de wet wordt wel uitgegaan van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen (recht op fractieondersteuning). 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 burger duidelijk. Het kan echter voorkomen dat een fractie geen aanduiding boven de kandidatenlijst heeft staan. In een dergelijk geval deelt de fractie in de eerste vergadering de aanduiding mee (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 mede (vierde lid). 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 wet 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 wet 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.

Fractieafsplitsing 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 burgerraadsleden.

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; als een politieke groepering zich voor het eerst wil laten registreren gebeurt dit ook. Op grond van artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet wordt de naam van de nieuwe fractie 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. Voor het overige is de nieuwe fractie vrij in het kiezen van een naam.

Artikel 8. Oproep en agenda
In artikel 19, eerste lid, van de wet is bepaald dat de burgemeester de leden van de raad schriftelijk uitnodigt voor de vergadering.

De agendacommissie bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet. Het eerste lid stelt verplicht dat de voorzitter een vastgesteld aantal dagen vóór een vergadering de leden een schriftelijke oproep, waarin de vergadering wordt aangekondigd, en de voorlopige agenda met de daarbij behorende stukken stuurt. Uiteraard is het mogelijk, indien de raad dit wenst, de oproep en stukken per elektronische weg te versturen. De oproep vermeldt de dag, het tijdstip en de plaats van de vergadering.

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).

Als omtrent stukken op grond van artikel 25, eerste of tweede lid, van de wet geheimhouding is opgelegd, blijven deze stukken in afwijking van het eerste en tweede lid onder berusting van de griffier en verleent deze de raadsleden op verzoek inzage (derde lid juncto artikel 9, derde lid). Van geheimhouding wordt melding gemaakt op de stukken.

Het vierde lid heeft tot doel om de raad een actievere rol te geven in de opstelling van de raadsagenda. Enerzijds kunnen individuele raadsleden via hun fractievoorzitter in het presidium 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 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 wet logischerwijs niet van toepassing en geldt artikel 32, vijfde lid, van de wet.

Artikel 9. 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 ter inzage aangeboden (eerste lid).

Naast de fysieke terinzagelegging op het stadhuis, zullen de stukken doorgaans op elektronische wijze worden aangeboden. Dit gaat via een digitaal raadsinformatiesysteem of door plaatsing op de gemeentesite.

Een stuk is een ‘document’ in de zin van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Een ‘document’ houdt in: een bij een bestuursorgaan berustend stuk of ander materiaal dat gegevens

bevat. Onder documenten vallen niet alleen de door de overheidsorganen gecreëerde stukken of ander materiaal. Ook alle van buiten komende stukken en ander voor overheidsorganen bestemd materiaal zoals agenda's, verslagen, (concept)adviezen, al dan niet in elektronische vorm, verkrijgen de status van 'document' in de zin van de Wob.

Onder de 'stukken' als bedoeld in het derde lid worden verstaan: geheime stukken, waaronder de zogenaamde 'achterliggende' stukken waarvan in raadsvoorstellen melding wordt gemaakt (ambtelijke adviezen, toelichtende nota's, etc.) en ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd. Indien het gaat om geheime of vertrouwelijke stukken, waarop voorlopige geheimhouding is opgelegd door het bestuursorgaan dat het document aanbiedt aan de raad, dient dit duidelijk op het stuk te zijn aangegeven. Ook kan worden overwogen hiervan geen kopieën te laten maken, omdat het gevaar bestaat dat vaak gekopieerde stukken toch in de openbaarheid komen.

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. Op verzoek van de raadsleden kan de griffier inzage aan hen verlenen (derde lid).

Artikel 10. Openbare kennisgeving
Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het voorschrift van artikel 19, tweede lid, van de wet. Voor wat betreft de wijze van publicatie is aangesloten bij artikel 3:42, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In artikel 10 wordt vastgelegd op welke wijze raadsvergaderingen worden aangekondigd. [*Indien de kennisgeving uitsluitend elektronisch plaatsvindt, dient er een grondslag in een verordening te zijn, zie artikel 3:42, tweede lid, juncto 2:14 van de Awb. In het tweede lid wordt deze grondslag gecreëerd om ook in spoedeisende gevallen een openbare kennisgeving uit te kunnen doen gaan.*]

Artikel 11. Presentielijst
De verplichting tot het hebben van een presentielijst vloeit voort uit artikel 20 van de wet. 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 wet.

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 (tweede lid). Deze ondertekening dient te waarborgen dat de lijst volledig is en het quorum aanwezig was.

Artikel 12. Aantal spreektermijnen
Indien de raad van mening is dat na de tweede termijn verdere beraadslaging nodig is, kan hij daartoe uitdrukkelijk besluiten (eerste lid). Het tweede lid benadrukt dat de voorzitter elke spreektermijn afsluit. Dit behoeft overigens niets te veranderen aan de praktijk dat een portefeuillehouder antwoordt na de inbreng van de raadsleden in de eerste en 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 29 van de wet).

Artikel 13. Deelname aan de beraadslaging door anderen
Deze bepaling is noodzakelijk in verband met de in artikel 22 van de wet geregelde immuniteit. Het is uiteraard ook mogelijk dat de raad bepaalt dat een bepaalde functionaris in bepaalde gevallen altijd aan de beraadslaging mag deelnemen.

De raad kan op grond van artikel 4, derde lid, bepalen dat de griffier deelneemt aan de beraadslagingen. De 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 wet.

Artikel 14. Voorstellen van orde
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. Bij staken van stemmen is het voorstel niet aangenomen (omdat het ordevoorstel betrekking heeft op de lopende vergadering is artikel 32, vierde lid, van de wet hierop logischerwijs niet van toepassing). Een voorstel van orde betreft bijvoorbeeld het schorsen van de vergadering voor een pauze. Indien het gaat om een niet geagendeerd voorstel, dient de procedure van een initiatiefvoorstel gevolgd te worden (artikel 30 van de wet).

Artikel 15. Stemverklaring
Stemverklaringen zullen kort moeten zijn en mogen niet het karakter krijgen van een derde termijn, als laatste reactie op de vorige spreker. De stemverklaringen worden gegeven vóór de hoofdelijke oproep van de leden dat de stemming begint.

Artikel 16. Beslissing
De voorzitter kan de beraadslaging sluiten als hij vaststelt dat een onderwerp voldoende is toegelicht, tenzij de raad anders beslist (eerste lid). De voorzitter formuleert daarna de te nemen eindbeslissing (tweede lid). Indien geen stemming wordt gevraagd, is het voorstel aangenomen op grond van artikel 32, derde lid, van de wet.

Artikel 17. Stemming; procedure 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 wet af te wijken. Vraagt niemand stemming, dan wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen (tweede lid). Wellicht ten overvloede wordt hierbij nog gewezen op artikel 209, tweede lid, van de wet, dat tot hoofdelijke stemming verplicht bij het aangaan van een verplichting voordat de begroting is goedgekeurd.

De regeling in het eerste deel van 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 wet. In alle andere gevallen is een raadslid verplicht stelling in te nemen en te stemmen. 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.

In de Winsumuitspraak (ABRvS, 7 augustus 2002, uitspraak 200200897/1) is het hoger beroep op artikel 28 van de wet afgewezen, maar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) wel geconcludeerd dat het genomen besluit in strijd is met artikel 2:4 van de Awb omdat de schijn van belangenverstrengeling onvoldoende was vermeden. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn er vragen gerezen over de mogelijke gevolgen voor stemprocedures en de verantwoordelijkheden in gemeenteraden.

In deze uitspraak geeft de Afdeling het rechtsbeginsel neergelegd in artikel 2:4 van de Awb voorrang boven hetgeen in artikel 28 van de wet is bepaald. Over de mogelijke gevolgen van de uitspraak adviseerde de toenmalige minister van BZK het volgende:

"de beslissing over stemonthouding dient voorbehouden te blijven aan het individuele raadslid; bij stemming heeft de raad geen optie dan te waarschuwen dat het te nemen besluit wel eens aanvechtbaar zou kunnen zijn in een bezwaarschriftprocedure of bij de bestuursrechter of in het kader van een spontane vernietiging door de Kroon (artikel 268 van de Gemeentewet); de raad kan in dergelijke gevallen een belangrijke rol spelen door in algemene zin te bespreken, individuele raadsleden door hun handelen de schijn van belangenverstrengeling kunnen wekken en hoe dat voorkomen kan worden (en dit bijvoorbeeld opnemen in de gedragscode); uiteraard is de gedragscode in juridische zin niet bindend, dit is tevens niet wenselijk."

Er is echter inmiddels vervolgjurisprudentie beschikbaar:

- In ABRvS 30 juni 2010, LJN BM9710, *AB* 2010/310 oordeelde de Afdeling dat in het midden kon blijven of twee raadsleden een persoonlijk belang hadden bij de vaststelling van een bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan met de grootst mogelijke meerderheid door de raad

was vastgesteld. Zelfs indien zou worden vastgesteld dat de twee raadsleden een persoonlijk belang hadden bij de planvaststelling, hebben zij geen beslissende stem in de uitkomst gehad;

- In ABRvS 22 juni 2011, LJN BQ8863, *AB* 2011/261 overwoog de Afdeling dat een raadslid dat woonde en werkte op een bedrijventerrein een persoonlijk belang had bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor dat bedrijventerrein. De Afdeling oordeelde dat in strijd was gehandeld met artikel 2:4 van de Awb omdat naar derden de schijn is gewekt dat het persoonlijke belang van invloed is geweest op de besluitvorming. Daarbij speelde een rol dat het raadslid tijdens de vergadering van de raad veelvuldig het woord heeft gevoerd en namens zijn fractie een aantal amendementen heeft ingediend en voorgelezen die in feite tot gevolg hebben dat een gunstiger woon- en leefklimaat ontstaat ter hoogte van gronden van het betreffende raadslid. De Afdeling achtte niet van belang of het raadslid daadwerkelijk het oogmerk had te bewerkstelligen een plan ten gunste van zijn leefklimaat vast te stellen. Ook indien van de goede trouw van het raadslid kan worden uitgegaan, kan de schijn van belangenverstrengeling zijn gewekt. Ook het gegeven dat het raadslid niet bij alle amendementen een doorslaggevende stem heeft gehad leidt niet een ander oordeel, omdat gelet op het feit dat het raadslid veelvuldig het woord heeft gevoerd niet kan worden gesteld dat niet de schijn is gewekt dat hij invloed heeft gehad op de besluitvorming;

- In ABRvS 6 februari 2013, LJN BZ0796 preciseert de Afdeling haar hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2011. In de zaak die tot de uitspraak van 6 februari 2013 heeft geleid ging het om een besluit van een gemeenteraad om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Dat besluit was genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij een raadslid die mogelijk belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb was, tegen de vaststelling van het plan had gestemd. De Afdeling overwoog dat, in aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, het in de rede ligt voor de invulling van het begrip ‘persoonlijk belang’ in artikel 2:4, tweede lid, van de Awb aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de wet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt. Uit artikel 2:4 van de Awb volgt dus — en de Afdeling preciseert hiermee haar (hiervoor vermelde) uitspraak van 22 juni 2011 — in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 februari 2013 in aanvulling op het voorgaande overwogen dat er zich evenwel bijkomende omstandigheden kunnen voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo’n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken wanneer aannemelijk is dat het betrokken raadslid de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.

Bij staking van stemmen is het bepaalde in artikel 32 van de wet 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.

In gemeenten kan een elektronisch stemsysteem 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 wet.

In het vierde lid wordt ingegaan op de procedure van hoofdelijke stemming. Praktisch gezien verdient het aanbeveling de volgorde van stemmen te bepalen aan het begin van de vergadering; deze volgorde geldt dan voor de gehele vergadering.

In het vijfde lid is de term ‘uitspreken’ vervangen door de term ‘verklaren’, waarmee buiten twijfel staat dat dit artikellid ook van toepassing is op digitale stemmingen.

Artikel 18. 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 voorstel en komt daarom in stemming voorafgaand aan de stemming over dat voorstel. Een motie strekt niet tot wijziging van een voorgesteld besluit; over een motie wordt een apart besluit genomen, nadat de besluitvorming over het aanhangige voorstel is afgerond. Bij een motie over een afzonderlijk onderwerp geldt dit uiteraard niet en is het vierde lid niet van toepassing. Bovendien kan de raad besluiten af te wijken van deze stemvolgorde.

Artikel 19. Stemming over personen
Artikel 31, eerste lid, van de wet 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. Het is mogelijk om met elektronische stemsystemen te werken, maar het [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] gaat vooralsnog uit van een stemming door middel van behoorlijk ingevulde stembriefjes. Een blanco 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. De raad oordeelt of een stembriefje behoorlijk is ingevuld. Wat onder een (niet) behoorlijk ingevuld stembriefje moet worden verstaan, is in de wet niet geregeld.

Bij de benoeming van wethouders is er sprake van een vrije stemming. Dat is dus anders dan bij een voordracht, waarbij de keus beperkt is tot twee of meer kandidaten.
Bij een vrije stemming is artikel 28, eerste lid, onder a, en derde lid, van de wet 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 wet de betrokkenen de ruimte daarin een eigen afweging te maken.

Artikel 20. Verslag en besluitenlijst
Artikel 20 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 wet wordt alleen gesproken over de verplichting een besluitenlijst openbaar te maken (artikel 23, vijfde lid, van de wet en het vijfde lid).

Het conceptverslag wordt tegelijkertijd met de schriftelijke oproep verstuurd aan de leden en overige personen die het woord gevoerd hebben (derde lid).

De griffier verleent de ambtelijke bijstand aan de raad. Daarom is de griffier aangewezen om het verslag op te stellen en deze, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen (vierde lid).

De besluitenlijst dient op zo kort mogelijke termijn te worden gepubliceerd (vijfde lid). Dit kan voordat het verslag is vastgesteld aangezien de besluitenlijst 'slechts' een overzicht geeft van (alle) door de raad genomen beslissingen (dus niet alleen besluiten in de zin van de Awb maar ook bijvoorbeeld een afspraak om een werkbezoek af te leggen). Het ligt voor de hand dat het verslag en de besluitenlijst ook op de gemeentelijke website toegankelijk worden gemaakt (zesde lid).

Andere vormen van verslaglegging zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld een (geluids)opname van de raadsvergadering met een overzicht van de sprekers, de onderwerpen – voorzien van tijdscodes – en een besluitenlijst.

Artikel 21. Ingekomen stukken
Over aan de raad gerichte inkomende stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard, bijvoorbeeld kennisnemen, in behandeling nemen, doorsturen naar een raadscommissie of het college, etc. 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 schriftelijke mededelingen van het college aan de raad komen in principe ook bij de raad binnen. De mededelingen zijn dan ook een ingekomen stuk. De raad stelt op voorstel van het presidium, of in geval van onverwijlde spoed de griffier, de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast (tweede lid).

Artikel 22. Toepassing reglement op besloten vergaderingen
Artikel 22 bepaalt dat de bepalingen van het [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] 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 [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] 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 de artikelen 25, 55 en 86 van de wet wordt opgelegd dan wel bekrachtigd of opgeheven.

In artikel 23 van de wet zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt.

Artikel 23. Verslag besloten vergadering
In artikel 23 wordt uitwerking gegeven aan artikel 23, derde lid, van de wet. In overeenstemming met de bepaling over het verslag van de raadsvergadering is de griffier ook verantwoordelijk voor het verslag van een besloten vergadering. Dit verslag ligt ter inzage bij de griffier (eerste lid).

Artikel 24. Opheffing geheimhouding
In de in artikel 24 aangehaalde artikelen wordt aan de raad de mogelijkheid geboden de geheimhouding van stukken op te heffen; stukken die niet per se aan hem behoeven te zijn overgelegd. Het kan dus (zie bijvoorbeeld artikel 86, tweede lid, van de wet) gaan om de situatie dat de burgemeester geheimhouding heeft opgelegd ten aanzien van stukken die hij aan de raadscommissie heeft overgelegd. De raadscommissie kan dan aan de raad verzoeken de geheimhouding op te heffen (indien de burgemeester daar niet toe bereid is). In het onderhavige artikel is nu ter zake een overlegverplichting opgenomen waardoor recht wordt gedaan aan het principe van hoor en wederhoor.

Op grond van artikel 25, derde en vierde lid, van de wet, kan geheimhouding worden opgelegd door het college, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. De opgelegde geheimhouding met betrekking tot aan de raad overgelegde stukken vervalt, indien de raad de oplegging niet in zijn eerstvolgende vergadering die

volgens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.

Als de raad niet van plan is de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen, kan het orgaan dat geheimhouding heeft opgelegd in een besloten vergadering met de raad overleg voeren. Deze besloten vergadering kan dan gaan om de vraag waarom de raad de geheimhouding wil opheffen door deze niet te bekrachtigen.

Als de raad een opgelegde geheimhouding opheft of niet bekrachtigt, wil dat niet zeggen dat de desbetreffende stukken dan “automatisch” openbaar zijn. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is nog steeds op deze stukken van toepassing. Wanneer om openbaarmaking wordt verzocht moet dat verzoek dus aan de uitzonderingsgronden in de Wob worden getoetst om tot een besluit te komen over het al dan niet openbaar maken van de betreffende documenten. Dan kan uiteraard blijken dat er inmiddels geen grond meer is om openbaarmaking te weigeren.

Artikel 25. Toehoorders en pers
De in artikel 25 aangegeven bepalingen worden wat betreft het handhaven van de orde aangevuld door artikel 26 van de wet. 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 26. Geluid- en beeldregistraties
Aangezien de vergaderingen van de raad in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations geluid- en beeldregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten vergadering betreft. Wel dient rekening gehouden te worden met de privacy van insprekers of publiek. 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. Ook kan een aanwijzing zijn dat burgers die inspreken niet gefilmd mogen worden, uiteraard in overleg met de insprekers. Mogelijk hebben zij geen probleem met beeldregistraties.

Artikel 27. Amendementen en subamendementen
Elk lid van de raad kan wijzigingen op het voorstel van het college of op initiatiefvoorstellen indienen ter behandeling in de raad, de zogenaamde amendementen. Wanneer een amendement is ingediend, kan dit voor een ander raadslid aanleiding zijn, op dit amendement nog weer een wijziging voor te stellen, het subamendement. Een (sub)amendement kan ingediend worden op een voorgesteld besluit, dat aanhangig is. De beraadslaging over het (sub)amendement vindt plaats in ten hoogste twee termijnen. Indien (in uitzonderlijke situaties) een ingediend amendement verdere beraadslaging noodzakelijk maakt, kan de raad besluiten tot een derde termijn (artikel 13).

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de wet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Deze nadere regels staan in artikel 27. Op basis van artikel 147b, tweede lid, juncto artikel 147a, tweede lid, van de wet 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 wet blijkt dat het recht om amendementen in te dienen aan elk individueel raadslid toekomt; drempelsteun is derhalve niet vereist (MvT, Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 109).

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

Artikel 28. 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.

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 aanhangig onderwerp geldt dat deze niet plaatsvindt in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig 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 29 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.

In de wet 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.

Artikel 29. 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 wet 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 tweede en derde lid van artikel 147a van de wet bepalen dat de raad regelt op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening of beslissing wordt ingediend en behandeld.
Algemeen uitgangspunt is dat dualisering de versterking van de vertegenwoordigende en controlerende functie van de raadsleden inhoudt. Hiervoor dienen ook individuele raadsleden en kleine fracties te beschikken over adequate instrumenten. Voor een effectief gebruik van deze instrumenten is het wenselijk dat ook het individuele raadslid zonder belemmeringen toegang tot het gebruik daarvan heeft. 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.
De wet 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.
In het tweede lid is een termijn gesteld van [**periode**] 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 wet 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 wet). Deze zgn. 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).

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 op grond van artikel 8, tweede lid, 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, juncto tweede 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 wet 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 30. Collegevoorstel
Artikel 30 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).

Indien de raad van oordeel is dat een voorstel voor een verordening of een ander voorstel 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 31. Interpellatie
Artikel 31 stelt nadere regels bij artikel 155, tweede lid, van de wet. 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.

Artikel 32. 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 wet).

De raad kan oordelen dat het bijvoorbeeld wenselijk is dat de verantwoordelijke portefeuillehouder of de burgemeester in de raadsvergadering e.e.a. komt toelichten en nadere vragen komt beantwoorden. Om die reden is in het zesde 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 33. Inlichtingen
In artikel 33 wordt een procedurele uitwerking gegeven van de inlichtingenplicht die het college en de burgemeester hebben ten opzichte van de raad. De passieve inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 169, derde lid, van de wet is de klassieke informatieplicht die het college opdraagt de door de raad

gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het openbare belang zich daartegen verzet. Dit recht om inlichtingen te vragen komt eveneens toe aan individuele raadsleden. Daarmee wordt voorkomen dat een raadsmeerderheid om (partij)politieke redenen belemmeringen opwerpt tegen het vragen van inlichtingen door een raadslid of raadsminderheid. Wel kan de raad via het [**citeertitel reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad**] op grond van doelmatigheidsoverwegingen een zekere ordening aanbrengen in de wijze waarop het inlichtingenrecht wordt uitgeoefend. De raad gaat immers over de agenda en de vergaderorde.

De weigeringsgrond 'strijd met het openbaar belang' is, zo blijkt uit de bewoordingen van artikel 169 van de wet, wettelijk objectief en algemeen omschreven. Het moet dan gaan om zwaarwegende belangen.

In de praktijk bestaan verschillende wettelijke en politieke figuren om als de raad en het college met elkaar te communiceren buiten de openbaarheid. De openbaarheid van stukken en vergaderingen bijvoorbeeld kan al dan niet tijdelijk worden opgeheven. Vervolgens kent de wet een algemene actieve inlichtingenplicht. Artikel 169, tweede lid, van de wet verplicht het college uit eigen beweging de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college moet permanent nagaan welke informatie de raad behoeft voor een goede taakvervulling. Hier liggen grote politieke risico's als de raad het college in het ongewisse laat over de aard en omvang van de gewenste informatie. In het geval dat raad en college daarover geen afspraken maken is de kans groot dat het college de raad veiligheidshalve overstelpt met papier. Van controleren komt dan weinig terecht.

Dezelfde risico's doen zich voor met betrekking tot een tweede actieve, meer specifieke inlichtingenplicht. Artikel 169, vierde lid, van de wet verplicht het college de raad vooraf te informeren over de voorgenomen uitoefening van een gemeentewettelijke bestuursbevoegdheid als bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, van de wet indien de toepassing daarvan ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente of indien de raad daarom verzoekt. Het college mag dan niet eerder een besluit nemen dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen naar voren te brengen. De term 'ingrijpend' is in de wet niet nader omschreven. De raad en het college dienen, op basis van de situatie in de eigen gemeente, tot een afbakening te komen. De wetgever heeft destijds het oog gehad op substantiële financiële gevolgen van privaatrechtelijke overeenkomsten. De raad en het college moeten hier derhalve zelf een modus in vinden.

[***Artikel 34. Vragenuur***
Deze bepaling vormt een invulling van artikel 155, eerste lid, van de wet met betrekking tot het vragenrecht

Bewust is er gekozen voor een algemene regeling van het vragenuur. Veelal fungeert de rondvraag in de raadsvergadering als een mogelijkheid tot het stellen van vragen. In een dualistisch stelsel is het echter niet meer vanzelfsprekend dat de ter zake kundige wethouder aanwezig is. Om die reden en omdat het de herkenbaarheid van de controlerende taak van de raad ten goede komt, kan hiervoor een aparte gelegenheid gecreëerd worden. De drempel om vragen te stellen wordt verlaagd en de media-aandacht voor de lokale politiek kan worden vergroot. In het vragenuur krijgt de raad de mogelijkheid over vooraf ingebrachte onderwerpen (leden van) het college aan de tand te voelen.

Het karakter van het vragenuur verschilt dan ook van het recht van interpellatie. Het recht van interpellatie heeft als instrument een zwaarder politiek karakter. Leden van de raad kunnen aan het college inlichtingen vragen over het door hem gevoerde bestuur, voor zover dat niet bij geagendeerde onderwerpen aan de orde komt.

Raadsleden vragen daarmee leden van het college zich te verantwoorden voor het door hen gevoerde bestuur. Het vragenuur kan bijvoorbeeld voorafgaand aan de raadsvergadering worden gehouden. Wel is het voor de herkenbaarheid voor de burgers raadzaam om het vragenuur op een vast tijdstip te houden.

In het tweede lid is een aanmeldingstermijn voor vragen opgenomen vanwege het feit dat de wethouders moeten worden uitgenodigd om antwoord te kunnen geven op de vragen van de raadsleden.]