

Reglement van orde voor vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad gemeente Vught 2019 – Toelichting

N.B.: In deze toelichting worden enkel de bepalingen behandeld die een verdere toelichting behoeven.

Artikel 2: De voorzitter

De burgemeester is voorzitter van de raad. Artikel 9 van de Gemeentewet 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.

Artikel 3: 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 aanwezig (eerste lid). De wet eist dat de raad de vervanging van de griffier regelt (artikel 107d, eerste lid, van de Gemeentewet). In verband met artikel 22 van de wet (verschoningsrecht) is in het tweede lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 4: De gemeentesecretaris

De secretaris houdt zich voornamelijk bezig met de ondersteuning van het college en het leiden van de ambtelijke organisatie. In het kader van die twee taken kan het wenselijk zijn dat de secretaris deelneemt aan de beraadslagingen in de raadsvergadering. De secretaris wordt echter benoemd en ontslagen door het college. De raad zal daarom het college moeten verzoeken de secretaris op te dragen in de vergadering aanwezig te zijn om aan de beraadslagingen deel te nemen. Op deze wijze kan de raad een beroep doen op kennis en informatie die de secretaris bezit.

Artikel 5: 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 Gemeentewet, bestaat immers alleen uit raadsleden (en dus niet, zoals het presidium, ook de voorzitter van de raad).

De griffier is bij elke vergadering van het presidium aanwezig (lid 2), omdat de griffier voor de ondersteuning van de raad zorgt. Hij/zij 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.

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.

Om de vergadercontinuïteit te bevorderen wijst elke fractievoorzitter een raadslid aan dat hem bij zijn afwezigheid in het presidium vervangt. Hierbij wordt uitgegaan van een vaste plaatsvervanger. In uitzonderingsgevallen blijft ad hoc vervanging mogelijk.

Naast de adviserende rol is ervoor gekozen enkele interne en organisatorische kwesties bij het presidium neer te leggen. Welke taken dit zijn is gespecificeerd in lid 6 van dit artikel.

Artikel 6: Onderzoek geloofsbrieven; beëdiging raadsleden

Met de geloofsbrief geeft de voorzitter van het centraal stembureau aan de benoemde leden kennis van zijn benoeming (artikel V 1 van de Kieswet). Voor dit benoemingsbesluit is bij ministeriële regeling een model vastgesteld. De benoemde geeft schriftelijk aan of hij de benoeming aanneemt (artikel V 2 van de Kieswet). Tegelijk met de mededeling dat hij zijn benoeming aanneemt worden aan de raad stukken overlegd 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 Gemeentewet (artikel V 3 van de Kieswet). Het onderzoek van de geloofsbrieven moet in een openbare vergadering gebeuren. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid, van de Gemeentewet) betrokken worden. In deze code zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties. De commissie welke de geloofsbrieven onderzoekt brengt verslag uit. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk.

Eerste, tweede en derde lid

De formulering van het eerste lid benadrukt dat de raad een commissie instelt, die het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek verricht nadat de voorzitter van het centraal stembureau nieuwe leden heeft benoemd. Het instellen van de commissie geschiedt op voorstel van de voorzitter.

Vierde 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 vierde 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.

Vijfde en zesde lid

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 een raadsverkiezing kunnen de raadsleden op de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling de eed of verklaring en belofte afleggen. De voorzitter zal hen hiervoor oproepen. 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. 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 7: benoeming kandidaat wethouders

Artikel 7 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 raadslidmaatschap (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. Daarnaast kan een verklaring omtrent het gedrag (VOG) worden gevraagd. 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 derde lid, brengt de commissie advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder (vierde 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 (vijfde lid).

Artikel 7 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 8: fracties

Eerste en tweede lid

De Kieswet en de Gemeentewet kennen het begrip fractie niet. In de Gemeentewet in artikel 33, tweede lid, wordt wel uitgegaan van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen (recht op fractie-ondersteuning). Bij 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. 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.

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. Het is ook mogelijk dat een raadslid zijn lidmaatschap niet opzegt maar uit een fractie stapt. Hij/zij 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 het Nederlandse kiesstelsel is dat volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel worden verkozen en benoemd (dit laatste door de voorzitter van het stembureau). Dit uitgangspunt is gebaseerd op artikel 27 van de Gemeentewet, 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 rechte 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 burgerraadsliden. 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 van de Kieswet. Dit is een logische voorwaarde. Indien de nieuwe fractie wil meedoen aan de eerstvolgende raadsverkiezingen zal dit ook gebeuren. Bij registratie als politieke groepering wordt getoetst aan hoofdstuk G van de Kieswet, waarin staat aangegeven in welke gevallen deze registratie geweigerd wordt.

Artikel 9: Burgerleden

Burgerleden worden op voordracht van een raadsfractie benoemd. Daarbij dienen zij aan dezelfde eisen te voldoen als het raadslid. Om de raadsfracties goed te kunnen ondersteunen in het raadswerk worden burgerleden, voor zover wettelijke bepalingen en het reglement van orde zich daartegen niet verzetten, zoveel als mogelijk gelijkgesteld met raadsleden. Aan burgerleden wordt in beginsel dezelfde informatie ter beschikking gesteld als aan raadsleden. Op basis van dit artikel kunnen burgerleden ook technische en schriftelijke vragen stellen. Dit brengt eveneens de plicht met zich mee om, conform art. 2:5 Algemene Wet Bestuursrecht, geheimhouding te betrachten van de gegevens waarvan het burgerlid het vertrouwelijke of geheime karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden.

Burgerleden ondersteunen de gemeenteraad in hun werk, maar zijn geen raadsleden, en hebben diensgevolge niet dezelfde bevoegdheden en instrumenten. Hoofdstuk 5 is derhalve niet overeenkomstig van toepassing op burgerleden.

Opzegging van het burgerlidmaatschap geschiedt schriftelijk aan de voorzitter van de raad.

Artikel 10: Tijd en plaats van vergaderen

Ingevolge artikel 17 van de Gemeentewet vergadert de raad zo vaak hij daartoe heeft besloten en voorts indien de raadsvoorzitter het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden van de raad schriftelijk met opgave van redenen daarom vraagt.

Dit artikel geeft de basisafspraken weer. In het presidium wordt jaarlijks een vergaderschema voor de raad aan de orde gesteld.

In het artikel is als eindtijd van vergaderingen 23.15 uur opgenomen. Dit is een richttijd en geen harde eindtijd. Op voorstel van de voorzitter beslist de raad over het daadwerkelijk beëindigen van de vergadering en over een eventuele nieuwe vergaderdatum. Bij schorsing wordt in beginsel de vergadering de eerstvolgende dinsdag voortgezet.

Artikel 11: Oproep en voorlopige agenda

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

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de voorzitter een vastgesteld aantal dagen vóór een vergadering de leden een schriftelijke oproep stuurt, waarin de vergadering wordt aangekondigd. Deze oproep geschiedt via het raadsinformatiesysteem. De oproep vermeldt de dag, tijdstip en plaats van vergadering. Het eerste lid stelt verplicht dat de voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken, met uitzondering van de in artikel 25, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet bedoelde stukken, tegelijkertijd met de oproep aan de leden ter beschikking worden gesteld. Het presidium bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet. De in artikel 25, eerste en tweede lid van de Gemeentewet bedoelde stukken zijn stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd. Hier wordt melding van gemaakt op de stukken.

Het ter beschikking stellen van de agenda en de stukken betreft 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 geeft 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).

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 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 ter inzage aangeboden.

De stukken worden op elektronische wijze aangeboden. Dit gaat via een digitaal raadsinformatiesysteem of door plaatsing op de gemeentesite. Daarnaast is het mogelijk om op verzoek de stukken op fysieke wijze ter inzage te krijgen in het gemeentehuis.

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 tweede 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.

Artikel 13: Openbare kennisgeving

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het voorschrift van artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet. Voor wat betreft de wijze van publicatie is aangesloten bij artikel 3:42, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). In artikel 13 wordt vastgelegd op welke wijze raadsvergaderingen worden aangekondigd.

Artikel 14: Presentielijst

De verplichting tot het hebben van een presentielijst vloeit voort uit artikel 20 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 Gemeentewet.

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 15: Zitplaatsen

Het tweede lid maakt het mogelijk om zitplaatsen te wijzigen indien daartoe aanleiding bestaat. Dit kan het geval zijn bij een wijziging in de raad met betrekking tot de coalitie of fracties.

Artikel 16: Opening vergadering; quorum

Artikel 20 Gemeentewet stelt dat de vergadering van de raad niet wordt geopend voordat meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden blijkens de presentielijst aanwezig is.

Artikel 17: Spreekrecht burgers

Het spreekrecht voor burgers beperkt zich in Vught bij raadsvergaderingen tot indieners van een burgerinitiatief. Het heeft namelijk de voorkeur dat inwoners gebruik maken van het inspraakrecht bij de commissievergaderingen. Dit biedt fracties meer ruimte om de inbreng actief te gebruiken in de besluitvorming.

Lid twee biedt de gelegenheid om in uitzonderlijke gevallen het inspraakrecht bij raadsvergaderingen te verruimen.

Artikel 18: Primus bij hoofdelijke stemming

Uit praktisch oogpunt wordt de volgorde van stemmen direct na de opening van raadsvergadering bepaald. Deze volgorde geldt voor de hele vergadering, ook na eventuele schorsing.

Artikel 19: Spreekregels

Er zijn verschillende manieren om de spreekvolgorde in de raad te bepalen. Het is aan het presidium om hierover afspraken te maken. Het is aan te bevelen voor een heldere vaste werkafspraak te kiezen, zodat hierover geen onduidelijkheid ontstaat in de raadsvergadering.

Artikel 20: Aantal spreektermijnen

Indien de raad van mening is dat na de tweede termijn verdere beraadslaging nodig is, kan hij daartoe uitdrukkelijk besluiten. 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 22: Handhaving orde; schorsing

De bevoegdheid die in het tweede lid aan de voorzitter wordt gegeven om een spreker over een aanhangig onderwerp het woord te ontzeggen, gaat minder ver dan de mogelijkheid die artikel 26, derde lid van de Gemeentewet biedt om aan dat lid, dat door zijn gedragingen de geregelde gang van zaken belemmert, de toegang tot de vergadering te ontzeggen. De laatstgenoemde bevoegdheid van de voorzitter blijft echter onverlet.

Dit artikel over handhaving van de orde is slechts een aanvulling op de Gemeentewet. Onder interruptie is overigens niet te verstaan het geven van tekenen van goed- of afkeuring. Deze uitingen worden beschouwd als verstoringen van de orde. Voor de handhaving van de orde op de publieke tribune wordt verwezen naar artikel 48 van dit reglement.

Artikel 23: Beraadslaging

Over een voorstel dat in onderdelen of artikelen is verdeeld, wordt in principe in zijn geheel beraadslaagd (beperken vergaderduur). In het eerste lid is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen.

De raad kan besluiten de beraadslaging over een onderwerp of voorstel te schorsen voor nader beraad binnen de fracties of het college. Naast een raadslid kan ook een aan de beraadslaging deelnemende wethouder om schorsing vragen. Uiteraard kan ook de voorzitter een schorsingsvoorstel inbrengen. Daartoe biedt artikel 40 van dit reglement de mogelijkheid.

Artikel 24: Deelname aan de beraadslaging door anderen

Deze bepaling is noodzakelijk in verband met het in artikel 22 van de Gemeentewet geregelde verschoningsrecht. 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 3 van dit reglement 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 Gemeentewet.

Artikel 25: 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 26: Beslissing

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

Artikel 27: Algemene bepalingen over stemming

Indien een lid te kennen geeft een hoofdelijke stemming te wensen, moet de stemming plaatsvinden. De raad heeft niet de bevoegdheid om van deze bepaling van artikel 32 van de Gemeentewet af te wijken. Vraagt niemand stemming, dan wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen. Wellicht ten overvloede wordt hierbij nog verwezen naar artikel 209, tweede lid, van de Gemeentewet, zijnde gevallen van dringende spoed, dat een hoofdelijke stemming verplicht.

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 leden zouden tegenstemmen. Een raadslid kan zich alleen onthouden van stemming op grond van artikel 28 van de Gemeentewet. 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, en door de openbaarheid is het voor de achterban (kiezers) duidelijk hoe ze vertegenwoordigd worden.

In de Winsumuitspraak (Raad van State, 7 augustus 2002, uitspraak 200200897/1) is het hoger beroep op artikel 28 van de Gemeentewet afgewezen, maar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de 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 Gemeentewet is bepaald. Over de mogelijke gevolgen van de uitspraak adviseerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: "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 bijv. 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 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 niet te zijn aangenomen.

In het vierde en vijfde lid wordt ingegaan op de procedure van hoofdelijke stemming. De volgorde van stemmen, te starten bij het genoemde lid volgens het volgnummer van de presentielijst en vervolgens op volgorde van de presentielijst, geldt voor de gehele vergadering.

Artikel 28: Stemming over amendementen en moties

Voor alle duidelijkheid wordt hier een verschil in procedure aangegeven tussen een motie en een amendement. Een amendement komt in stemming voorafgaand aan de stemming over het onderliggende 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.

Soms kan een motie dermate zwaar wegen voor een fractie dat de steun voor het gehele voorstel hiervan afhangt. Dan is het nuttig als de raad – in de praktijk op voorstel van de betreffende fractie – kan besluiten om van de voorgeschreven stemvolgorde af te wijken. Die mogelijkheid is gecreëerd met het vierde lid.

Artikel 29: 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. Het is mogelijk om met elektronische stelsystemen te werken maar het reglement van orde 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(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.

Wanneer er veel benoemingen te doen zijn (bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe zittingsperiode), kan een gecombineerd stembriefje worden ontworpen.

Artikel 32: Besluitenlijst

Dit artikel regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop het verslag/besluitenlijst 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 Gemeentewet en het vijfde lid).

Het conceptverslag wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk met de oproep aan de leden en overige personen die het woord gevoerd hebben ter beschikking gesteld. In voorkomende gevallen hebben deze personen het recht een voorstel tot verandering van de notulen aan de raad te doen. Een voorstel tot verandering kan worden ingediend zolang de notulen niet zijn vastgesteld.

De griffier verleent de ambtelijke ondersteuning van de raad. Daarom is de griffier aangewezen om het verslag op te stellen en deze, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen.

Andere vormen van verslaglegging zijn ook mogelijk, zoals geluids- en beeldopnamen.

Artikel 33: 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.

Artikel 34: Toepassing reglement op besloten vergadering

Artikel 34 bepaalt dat de bepalingen van het Reglement van Orde 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 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 Gemeentewet zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt.

Artikel 35: Besluitenlijst besloten vergadering

In artikel 35 wordt uitwerking gegeven aan artikel 23, derde lid, van de Gemeentewet. 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.

Artikel 36: Geheimhouding

Dit artikel benadrukt de procedure omtrent het opleggen van geheimhouding door de raad overeenkomstig artikel 25, lid 1, van de Gemeentewet.

Artikel 37: 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 38: Amendementen en subamendementen

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 dit artikel. Op basis van artikel 147b van de Gemeentewet is de raad verplicht een amendement te behandelen.

Leden van de raad kunnen aan de raad wijzigingen op het voorstel van het college of op initiatiefvoorstellen indienen, 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.

Voor de stemming over amendementen wordt verwezen naar artikel 28 van het Reglement. Een amendement tot splitsing van een voorgestelde beslissing kan, indien aangenomen, meebrengen dat één onderdeel van een besluit wel en een ander niet wordt aanvaard.

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 vermeld dat er alleen wordt beraadslaagd over amendementen en subamendementen die ingediend zijn door raadsleden die de presentielijst getekend hebben.

Artikel 39: Moties

In het eerste artikel van dit reglement 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, 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 zijn burgemeester en wethouders 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.

Een besluit over een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp vindt aan het einde van de vergadering plaats. Dergelijke moties benaderen de in artikel 41 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 gemeentewet wordt in artikel 49 één specifieke motie uitgewerkt: de motie van wantrouwen. Hierbij geeft de raad aan 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 de wethouder zelf niet opstapt, kan de raad, blijkens artikel 49, besluiten tot ontslag. In dat geval gaat het ontslag onmiddellijk in.

Artikel 40: 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, (artikel 32, vierde lid, van de Gemeentewet is hierop 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 41).

Artikel 41: Initiatiefvoorstel

Het is de taak van het college aan de raad de nodige voorstellen te doen. Maar 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 Gemeentewet 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. 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 derde lid is een termijn gesteld van drie weken 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 zgn. voorhangregeling is uitgewerkt in het derde 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 vierde 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 11, tweede lid, voor te stellen het initiatiefvoorstel toch aan de agenda toe te voegen. Voor zover de in het derde 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 42). 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 42: Collegevoorstel

Dit artikel 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.

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 het presidium overlaten.

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. Het gaat om een 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. Het recht van interpellatie ligt in het verlengde van het (schriftelijk en mondeling) vragenrecht en heeft als instrument een zwaarder politiek karakter.

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. Voor een effectief gebruik van deze instrumenten is het wenselijk dat ook het individuele raadslid zonder belemmeringen toegang tot het gebruik daarvan heeft. Wel is hier gekozen voor een ondersteuning door de raad bij gewone meerderheid.

In een gedualiseerd systeem zijn wethouders geen lid meer van de raad. Toch is het van belang dat zij bij een instrument als de interpellatie ook op de hoogte worden gesteld van de inhoud van het verzoek. Met het tweede lid wordt hiervoor gezorgd.

Artikel 44: 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 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, waarmee geregeld is dat dit verloopt via de procedure van ingekomen stukken.

In de hier aangegeven procedure wordt de gelegenheid geboden nadere inlichtingen over het antwoord te vragen aan degene die het antwoord heeft gegeven.

Artikel 45: Vragenhalfluur

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 vragenhalfluur. 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 vragenhalfluur krijgt de raad de mogelijkheid over vooraf ingebrachte onderwerpen (leden van) het college aan de tand te voelen.

Het karakter van het vragenhalfluur 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.

Tijdens het vragenhalfluur worden vragen gesteld en antwoorden gegeven. Er vindt geen debat plaats.

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.

Artikel 46: Inlichtingen

In dit artikel wordt een procedurele uitwerking gegeven van de inlichtingenplicht die het college en de burgemeester hebben ten opzichte van de raad. Naast een ingewikkelde inrichting van de bestuursbevoegdheden bevat de Gemeentewet ook behoorlijk aangescherpte regels over de inlichtingenplicht van het college ten opzichte van de raad. Deze regels beogen de politieke verantwoordelijkheid van het college te activeren en de eindverantwoordelijkheid van de raad te bevestigen. Daar is in de eerste plaats de passieve

inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 169, derde lid, van de Gemeentewet. Dat 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 is een waarborg in het leven geroepen dat een raadsmeerderheid om (partij)politieke redenen belemmeringen opwerpt tegen het vragen van inlichtingen door een raadslid of raadsminoriteit. Wel kan de raad via het Reglement van orde 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 wettelijk objectief ('is') en algemeen omschreven. De wetgever beoogde daarmee dat een beroep daarop in de praktijk als een hoge uitzondering op de algemene regel zou moeten worden gebruikt. In de praktijk bestaan verschillende wettelijke en politieke figuren om als raad en college met elkaar te communiceren buiten de openbaarheid. De openbaarheid van stukken en vergaderingen bijvoorbeeld kan al dan niet tijdelijk worden opgeheven.

Artikel 169, vierde lid, 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, indien de toepassing daarvan ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente of indien 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 zogeheten voorhangprocedure. Overigens kent ook deze actieve informatieplicht de nodige vaagheid. Wat is ingrijpend? Het antwoord op deze vraag moet volgens de wetgever worden gevonden in de plaatselijke omstandigheden. Waarschijnlijk heeft de wetgever het oog gehad op substantiële financiële gevolgen van privaatrechtelijke overeenkomsten. Blijkbaar moeten raad en college hier zelf een modus voor vinden. Een andere vraag is nog of ook deze inlichtingenplicht wordt beperkt door de weigeringsgrond van het openbaar belang als bedoeld in het derde lid van de artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord op basis van ongeschreven gemeenterecht. Het verstrekken van inlichtingen kan overigens niet via de rechter worden afgedwongen.

Artikel 47: Verslag; verantwoording

Leden van de raad, wethouders, de burgemeester of de gemeentesecretaris, die lid zijn van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling, verrichten aldaar hun taak zowel als leden van dat bestuur en als vertegenwoordiger van en in naam van de gemeente. Voor de wijze, waarop zij in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling functioneren, zijn zij verantwoording verschuldigd aan de raad die hen heeft aangewezen. Ook de gemeenschappelijke regeling dient over deze verantwoordingsplicht en over de informatieverstrekking aan de raad bepalingen te bevatten. In het eerste lid van dit artikel is een regeling getroffen voor mondelinge verslaglegging. In het tweede lid wordt de mogelijkheid tot het stellen van schriftelijke vragen aangegeven, overeenkomstig de regels daarvoor gesteld in artikel 44 van dit reglement. Het derde lid bevat de procedure voor het ter verantwoording roepen, die aansluit bij de regels voor inlichtingen. Het is zinvol de bepalingen van dit artikel ook van toepassing te verklaren op andere organisaties, waarin de raad vertegenwoordigers heeft benoemd (bijvoorbeeld privaatrechtelijke rechtspersonen). Hierin voorziet het vierde lid.

Artikel 48: Toehoorders en pers

De hier aangegeven bepalingen worden 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 ontfeggen.

Artikel 49: Geluid- en beeldregistraties

Aangezien de vergaderingen van een 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 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 van af 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.