

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

De burgemeester is voorzitter van de raad. Artikel 125, derde lid, van de Grondwet en artikel 9 van de Gemeentewet schrijven dit dwingend voor. In artikel 77, eerste lid, 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 Gemeentewet 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).

Men zou er voor kunnen kiezen de regie van enkele interne/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 van de werkzaamheden van de raad. Hieronder vallen taken als: het initiëren van een aanpassing van het reglement van orde, 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.

Artikel 3. De agendacommissie en het vaststellen van de vergaderingen

De agendacommissie vervult een belangrijke (coördinerende) rol bij de agendering van zaken in de raad. De agendacommissie heeft het overzicht van alle onderwerpen waar de raad zich mee bezig houdt en zorgt voor de planning.

Het is aan de agendacommissie om de planning in te vullen maar ook om deze te bewaken. De commissie stelt de agenda's van de raad voorlopig vast. De definitieve vaststelling van de agenda van de raad geschiedt bij de aanvang van de betreffende vergadering.

Ingevolge artikel 17 van de Gemeentewet 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. Het tweede lid brengt tot uitdrukking dat de voorzitter in het bepalen van een andere dag en ander aanvangsuur zoveel mogelijk overleg pleegt 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 (artikel 100 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. De Gemeentewet eist dat de raad de vervanging van de griffier regelt (artikel 107d, eerste lid). In het tweede lid is daarover een bepaling opgenomen.

In verband met artikel 22 van de Gemeentewet (verschoningsrecht) is in het derde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 5. Onderzoek geloofsbrieven en beëdiging raadsleden

Vooraf

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 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 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 en van de lijstverbindingen.

Dit 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 (is deze juist 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 om dat 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 tot een dergelijk besluit over gaat. Het feit dat een fractie een klein aantal (bijv. 3) stemmen te weinig heeft om een extra zetel te behalen is geen valide motivering om tot hertelling over te gaan. Een proces-verbaal waaruit blijkt dat kiezers bezwaar hebben gemaakt over de onzorgvuldige wijze waarop het stembureau na sluiting de stemmen heeft geteld, kan dit wel zijn.

Vierde en vijfde 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 6. Benoeming wethouders

Dit artikel geeft invulling aan een leemte in de Gemeentewet. Uit de Kieswet vloeit het geloofsbrievenonderzoek van raadsleden voort. Aangezien de wethouder geen gekozen volksvertegenwoordiger is, is hierover niets in de Kieswet geregeld. De Gemeentewet geeft wel aan welke formele eisen gesteld worden aan een wethouder maar niet op welk moment deze getoetst worden. De formele eisen voor het wethouderschap zijn grotendeels vergelijkbaar met de vereisten voor het raadslidmaatschap (Gemeentewet artikelen 36a, 36b, 41b en 41c). Het ligt voor de hand om voor het benoemen van wethouders ook een commissie voor het onderzoek naar de geloofsbrieven in te stellen. Dit artikel is ook van toepassing als er geen wethouder van buiten maar uit de raad wordt benoemd, de incompatibiliteiten en nevenfuncties dienen immers opnieuw beoordeeld te worden. Bij de benoeming van een wethouder zal er een integriteitstoets plaatsvinden. De gedragscode politieke ambtsdragers 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.

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). In het geval de coalitie in de raad een meerderheid heeft van één stem kan het verstandig zijn eerst als raadslid ontslag te nemen en een nieuw raadslid te benoemen. Het vooraf ontslag nemen als raadslid is een risico. Het kan immers gebeuren dat deze persoon of niet tot wethouder wordt benoemd of dat de geloofsbrieven niet worden goedgekeurd.

Artikel 7. 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 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 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 rechtens bindende instructies opleggen met betrekking tot zijn stemgedrag. Het is de individuele volksvertegenwoordiger die een mandaat van de kiezer heeft gekregen. De volksvertegenwoordiger heeft daardoor ook de mogelijkheid om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan.

Ook de Kieswet gaat niet uit van politieke partijen, een zetel 'hoort' dan ook niet bij een partij maar is verbonden aan de volksvertegenwoordiger die daardoor ook de mogelijkheid heeft om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan. Ook kan een fractie besluiten om haar naam te veranderen. Dit staat de fractie vrij om te doen. Op grond van deze bepalingen heeft de raad geen zeggenschap over wijzigingen in de samenstelling, fusies en splitsingen van fracties en de naamvoering. De raad kan hier dus geen besluit over nemen. Een mededeling aan de voorzitter van de raad is voldoende. De raad is gehouden met ingang van de eerstvolgende vergadering nadat hiervan mededeling is gedaan rekening te houden met de nieuwe situatie.

Dit betekent ook dat:

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

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

Als moet worden voorzien in de vacature van een raadslid dat zich heeft afgesplitst, wordt teruggегреpen 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.

Hoofdstuk 2. Raadsvergaderingen

Paragraaf 1. Voorbereiding

Artikel 8. Oproep en voorlopige agenda

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

Artikel 9. Aanvullende agenda; vaststellen agenda

De agendacommissie bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet. Het versturen van de agenda en stukken is geregeld in artikel 8. Dit is echter 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.

Het derde 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 Gemeentewet niet van toepassing.

Artikel 10. 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.

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 (WOB). Een document houdt in: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk 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, verslag, (concept)adviezen en magneetbanden verkrijgen de status van document in de zin van de WOB.

Onder de stukken als bedoeld in het derde lid van dit artikel worden verstaan: geheime stukken en de zogenaamde 'achterliggende' stukken waarvan in raadsvoorstellen melding wordt gemaakt (ambtelijke adviezen, toelichtende nota's, etc.).

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 leden van de raad kan de griffier inzage aan hen verlenen.

Artikel 11. 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 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Hier wordt expliciet vastgelegd in welke dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen de aankondiging van de vergadering van de raad wordt geplaatst. Indien de kennisgeving uitsluitend elektronisch plaatsvindt, dan dient er een grondslag te zijn, zie artikel 3:12 juncto 2:14 van de Awb.

Paragraaf 2. Ter vergadering

Artikel 12. Presentielijst

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

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 13. 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 29).

Artikel 13a Spreekregels

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 13b Volgorde sprekers.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 14. 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 4 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 15. 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 30).

Artikel 15a Spreekrecht tijdens de raadsvergaderingen.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 15b Presentaties door burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven etc. tijdens de raadsvergaderingen.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Paragraaf 3. Stemmingen

Artikel 16 Primus bij hoofdelijke stemming (enkel in besluitvormende raad)

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 16a. 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 17. 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, van de Gemeentewet.

Artikel 18. Stemming; procedure hoofdelijke 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, welke 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. Door de openbaarheid is het voor de achterban (kiezers) duidelijk hoe ze vertegenwoordigd worden.

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

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.

Artikel 19. Volgorde 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 voorafgaande 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.

Artikel 20. Stemming over personen

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

Indien raadsleden genomineerd worden voor de functie van wethouder is er sprake van een vrije stemming. Er is geen sprake van een voordracht. De beoogd wethouder mag dus meestemmen over zijn eigen benoeming. Een voorstel tot benoeming gaat hem persoonlijk aan "wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt" (artikel 28, eerste lid, onder a, en derde lid, van de Gemeentewet). Dat is echter in casu niet aan de orde, omdat er ook op een ander persoon kan worden gestemd. De aard van de stemming is derhalve van belang.

Dit heeft tot gevolg dat raadsleden de mogelijkheid hebben op het stembriefje de naam van de kandidaat die hun voorkeur heeft in te vullen (die van de voorgestelde perso(en), of die van een ander). Er is in dit geval geen sprake van een voordracht of een anderszins beperkte keuze en aan de stemming mag derhalve ook worden deelgenomen door raadsleden die ter benoeming zijn voorgesteld: zij kunnen immers op het stembriefje een andere naam dan hun eigen naam invullen.

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 meneer 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;

Tenslotte is het 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 20a Beslissen door het lot

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Paragraaf 4 Verslaglegging: ingekomen stukken

Artikel 21. Notulen

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

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

Artikel 22. Ingekomen stukken

Over aan de raad gerichte inkomende stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard, bijvoorbeeld ter kennisneming, steunen, afwijzen, in behandeling nemen, doorsturen naar een raadscommissie, doorsturen naar 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 de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast.

Paragraaf 5. Besloten raadsvergaderingen

Artikel 23. Toepassing reglement op besloten vergaderingen

Dit artikel bepaalt dat de bepalingen van dit reglement 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, het maken van het verslag.

De bepalingen van het reglement 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 Gemeentewet wordt opgelegd dan wel 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 24. Notulen besloten vergadering

In dit artikel 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 25. Opheffing geheimhouding

In de in het artikel 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 Gemeentewet) 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 Gemeentewet, 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.

Paragraaf 6. Toehoorders en pers

Artikel 26. 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 ontzeggen.

Artikel 27. 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.

Hoofdstuk 3. Bevoegdheden, instrumenten raadsleden

Artikel 28. 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 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 (artikel 13).

Artikel 29. 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 30 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 één specifieke motie uitgewerkt. Dit betreft de motie van wantrouwen waarbij de raad aangeeft het vertrouwen in een wethouder te hebben verloren. Het 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 30. 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 Gemeentewet is dit uitgewerkt. Het tweede en derde lid van dit artikel bepalen dat de raad regelt op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening of beslissing wordt ingediend en behandeld. Daar wordt in deze bepaling uitvoering aan gegeven.

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 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 Gemeentewet maakt onderscheid tussen initiatiefvoorstellen voor verordeningen en overige initiatiefvoorstellen. Ieder raadslid kan een initiatiefvoorstel voor een verordening indienen. Een dergelijk voorstel moet aanhangig worden gemaakt door het schriftelijk en ondertekend aan de voorzitter te zenden (art. 147a, 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. Wel kan de raad voorzien in een zekere inhoudelijke toets. Daarbij kan worden gedacht aan het beantwoorden van de vraag of het voorstel wel de uitoefening van een raadsbevoegdheid betreft (en niet een collegebevoegdheid).

Het tweede lid houdt in dat de voorzitter het initiatiefvoorstel zo spoedig mogelijk op de agenda plaatst, maar de voorzitter plaatst het voorstel echter niet meer op de agenda, nadat de oproep verzonden is. Dit laat de mogelijkheid onverlet voor het individuele raadslid om op grond van artikel 8, derde lid, het initiatiefvoorstel toch aan de agenda toe te voegen. Het is aan de raad om vervolgens te bepalen hoe het initiatiefvoorstel verder wordt behandeld nu het op de agenda staat.

Artikel 31. 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 behandeld wordt. De raad kan dit in dezelfde raadsvergadering regelen, maar de raad kan dit ook aan de agendacommissie overlaten.

Artikel 32. Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels bij artikel 155 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 verlov van de raad nodig.

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. Toenmalig minister Pechtold heeft in een brief van 16 december 2005 aan de GroenLinks fractie in Schoonhoven aangegeven dat de raad de ruimte heeft eigen beleid te ontwikkelen, waardoor de raad dus de vrijheid heeft om te bepalen dat een raadsmeerderheid nodig is om een interpellatiedebat te houden. Hij was hier echter geen voorstander van. Voor de democratie leek het hem goed om de regels van de Tweede Kamer te volgen. Dit houdt in dat de toestemming van een betekenende minderheid (ondersteuning door 30 van de 150 leden) volstaat. 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. Door de toevoeging in het tweede lid wordt hiervoor gezorgd. De toelichting bij het artikel over het initiatiefvoorstel over de stuurgroep Leemhuis en de (verplichte) aanwezigheid van collegeleden is ook op dit artikel van toepassing.

Artikel 33. Schriftelijke vragen

Het vragenrecht geeft aan de leden van de raad het recht 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. De verantwoordelijke portefeuillehouder dient de vragensteller gemotiveerd in kennis te stellen, indien de beantwoording niet binnen de gestelde termijnen kan plaatsvinden. Niet de voorzitter, maar het verantwoordelijk collegelid of de burgemeester geeft daarom het antwoord. De raad kan oordelen dat het bijvoorbeeld wenselijk is dat een collegelid of de burgemeester direct kan antwoorden op een vraag. 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 34. 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. Vervolgens kent de gedualiseerde Gemeentewet thans een algemene actieve inlichtingenplicht. Artikel 169, tweede lid, verplicht het college uit eigen beweging de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Blijkbaar moet het college 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 en bovendien zijn we dan weer terug in de cultuur van meeregeren uit het monistische tijdperk. Dezelfde risico's doen zich voor met betrekking tot in een tweede actieve, meer specifieke inlichtingenplicht. 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. 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 35, 36 en 37

Deze artikelen behoeven geen toelichting.