

Toelichting Reglement van Orde gemeente Voerendaal 2023

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 worden een aantal begrippen uit dit reglement van orde gedefinieerd. Deze spreken grotendeels voor zich. Voor wat betreft het begrip 'voorzitter' zij nog vermeld dat de burgemeester, conform artikel 9 van de Gemeentewet voorzitter is van de raad.

Artikel 2 en 3 Het seniorenconvent en de agendacommissie

Het seniorenconvent heeft voornamelijk de taak om namens de raad te spreken over politiek gevoelige, vertrouwelijke en/of spoedeisende kwesties te spreken.

Het is van belang dat in het seniorenconvent elke partij een stem heeft die even zwaar weegt. Op deze wijze wordt de positie van minderheidsfracties in een dualistisch stelsel versterkt. Ook kan dit de betrokkenheid van alle fracties bij de raadsvergaderingen vergroten. De griffier is bij elke vergadering van het seniorenconvent aanwezig (artikel 4, eerste lid), omdat de griffier voor de ondersteuning van de raad zorgt.

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.

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

Van belang is dat de agendacommissie de vergadercyclus van de gemeenschappelijke regelingen en andere organisaties (stichtingen/vennootschappen) waar de gemeente mogelijk in vertegenwoordigd is, kent. Het kan nodig zijn dat de raad voorafgaand aan een vergadering van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de gemeentelijke vertegenwoordiger informatie of opvattingen wil meegeven. Ook de begrotingscyclus van de gemeenschappelijke regeling is relevant voor de agendacommissie zodat de raad tijdig noodzakelijke informatie kan leveren. Het is aan de agendacommissie om de planning in te vullen maar ook om deze te bewaken.

Ingevolge artikel 17 van de wet vergadert de raad zo vaak hij daartoe heeft besloten en voorts indien de burgemeester het nodig oordeelt of indien ten minste een vijfde van het aantal leden van de raad schriftelijk met opgave van redenen daarom vraagt. De voorzitter pleegt in het bepalen van een andere dag en ander aanvangsuur zoveel mogelijk overleg met de agendacommissie. Op deze wijze houdt de agendacommissie ook bij vergaderingen die niet op het gebruikelijke tijdstip plaatsvinden, invloed op de datum, het tijdstip en de plaats van de vergadering.

Artikel 4 De voorzitter

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 Gemeentewet is bepaald op welke wijze vervanging van de burgemeester wordt geregeld.

Artikel 5 De griffier

De raad is verplicht een griffier te benoemen (artikelen 100 en 107 Gw.). De griffier is in eerste instantie verantwoordelijk voor de bijstand aan de raad en 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, Gw.). In het tweede lid is daarover een bepaling opgenomen. In verband met artikel 22 Gw. (verschoningsrecht) is in het derde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 5 Onderzoek geloofsbrieven raadsleden

Met de geloofsbrief geeft de voorzitter van het centraal stembureau aan de benoemde kennis van zijn benoeming (artikel V1 Kieswet). De benoemde meldt schriftelijk aan de raad of hij de benoeming aanneemt (artikel V2 Kieswet). Tegelijk met de mededeling dat hij zijn benoeming aanneemt legt hij aan de raad stukken over waaruit blijkt dat de benoemde voldoet aan de eisen om als lid van de raad toegelaten te worden. Dit omvat een ondertekende verklaring met de openbare betrekkingen die hij bekleedt, een uittreksel uit de basisregistratie personen met zijn woonplaats, geboorteplaats en -datum en (indien niet-Nederlander) stukken waaruit blijkt dat hij voldoet aan de vereisten van artikel 10, tweede lid, van de wet (artikel V3 Kieswet). Het onderzoek van de geloofsbrieven en de beslissing over de toelating moeten in een openbare vergadering gebeuren. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid, Gw.) betrokken worden. In deze code zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties. De commissie die de geloofsbrieven onderzoekt brengt verslag uit. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk. Ingevolge artikel V4 Kieswet beslist de raad over de toelating van zijn leden. Daarbij is er een verschil in de procedure bij de samenstelling van een nieuwe raad of bij de vervulling van een tussentijdse vacature. Na de raadsverkiezingen beslist de raad in oude samenstelling in zijn laatste vergadering over de toelating van de nieuwgekozen leden. Met ingang van 00:00 uur de volgende dag treedt de nieuwe raad aan (artikel 18 Gw. en artikel C4, tweede lid, Kieswet).

Eerste en tweede lid

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

Derde lid

Het onderzoek van het proces-verbaal (onderzoek naar het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag) gebeurt door de oude raad vlak voor de eerste samenkomst van de nieuwe raad na de gemeenteraadsverkiezingen. Het derde lid ziet op de specifieke taak die de raad heeft na de raadsverkiezingen. De commissie voor het geloofsbrievenonderzoek heeft dan 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. 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 28-02-2014 heeft de minister van BZK een circulaire uitgebracht waarin ondermeer toegelicht wordt wanneer de raad tot hertelling kan besluiten. Het ligt niet voor de hand dat besloten wordt tot een hertelling waarvan tevoren duidelijk is dat deze niet tot een andere samenstelling in de raad kan leiden. Ook een verschil in zetels tussen de voorlopige uitslag en de definitieve uitslag is geen reden om over te gaan tot hertelling.

Vierde en vijfde lid

Na een raadsverkiezing kunnen de toegelaten raadsleden op de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling als bedoeld in artikel 18 Gw. de eed of verklaring en belofte afleggen. De voorzitter zal hen hiervoor oproepen (vierde lid). Bij tussentijdse vacaturevervulling kan dit aansluitend aan de beslissing van de raad over de toelating van het betrokken raadslid plaats-vinden (vijfde lid). De tekst van de eed of verklaring en belofte is in artikel 14 Gw. vastgelegd.

Artikel 6 Benoemingsprocedure wethouders

Lid 1

Het ligt voor de hand om voor het benoemen van wethouders ook een commissie voor het onderzoek naar de geloofsbrieven in te stellen.

Lid 2

De formele eisen voor het wethouderschap zijn grotendeels vergelijkbaar met de vereisten voor het raadlidmaatschap (artikelen 36a, 36b, 41b en 41c Gw.). Bij de benoeming van een wethouder zal er een integriteitstoets plaatsvinden en wordt een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) gevraagd. In artikel 6, tweede lid, stond de mogelijkheid om in het kader van het onderzoek door de commissie van de

kandidaat-wethouder een verklaring omtrent het gedrag te verlangen. Met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is een dergelijke verklaring nu verplicht en de betreffende passage derhalve overbodig.

Een raadslid dat benoemd wordt tot wethouder mag raadslid blijven totdat de geloofsbrieven van zijn opvolger zijn goedgekeurd (artikel 36b, tweede lid, Gw.). De commissie toetst bij aanvang van een nieuwe raadsperiode en bij een tussentijdse benoemingsprocedure de benoembaarheid van elke kandidaat-wethouder.

De kandidaat-wethouder dient de vereiste informatie over te leggen die nodig is om de in lid 4 bedoelde toetsing te kunnen uitvoeren. Deze informatie komt in elk geval voort uit de toetsingscriteria. Bij de aan te leveren stukken behoren in elk geval:

- cv;
- kopie paspoort;
- verklaring omtrent het gedrag;
- BKR-verklaring;
- overzicht van inschrijvingen van de kandidaat bij de Kamer van Koophandel
- overzicht van relevante financiële belangen
- overzicht van (neven)functies, lidmaatschappen van verenigingen etc.;

De kandidaat-wethouder wordt geacht alle in dit verband relevante overige informatie eigener beweging eveneens aan de commissie te verstrekken. De kandidaat is zelf verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de verstrekte informatie. De commissie kan ook nog mondeling informatie aan de kandidaat vragen en die betrekken bij de toetsing.

Lid 3:

Betreft het advies dat de commissie aan de raad uitbrengt. Eis aan dat advies is dat het de overwegingen en de daarop gebaseerde conclusies navolgbaar, transparant, weergeeft, als basis voor de openbare beoordeling en besluitvorming door de raad. In het advies wordt aandacht besteed aan eventuele niet-unanimiteit in de commissie.

Lid 4:

In artikel 6, vierde lid, stond dat de risicoanalyse en de eindconclusie van een integriteitsonderzoek niet openbaar zijn. Het is echter zo dat de burgemeester zicht krijgt op de volledige rapportage van de risicoanalyse. De burgemeester brengt verslag uit aan de raad. De raad kan de risicoanalyse en de conclusies als een geheim document ontvangen. Hiervoor dient de burgemeester formeel geheimhouding op te leggen.

Artikel 7 Fracties

In een aantal gevallen blijkt behoefte te bestaan aan een regeling van wat onder een fractie moet worden verstaan. De Gemeentewet kent een dergelijk begrip niet, maar gaat o.a in artikel 33, tweede lid, wel uit van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen (recht op fractieondersteuning). Bij de aanvang van de zittingsperiode van een nieuwe raad worden leden die op dezelfde lijst hebben gestaan, als één fractie beschouwd. De fractie gebruikt de aanduiding die zij boven de kandidatenlijst hadden staan. In geval een fractie geen aanduiding boven de kandidatenlijst had staan, deelt deze in de eerste vergadering de aanduiding mee. In de loop van een zittingsperiode kan het voorkomen dat leden (om voor hen moverende redenen) de raad verlaten. Als dit het geval is, deelt de fractie dit aan de voorzitter mede. Het is ook mogelijk dat een raadslid zijn lidmaatschap van de raad niet opzegt, maar uit een fractie stapt. Hij kan dan als zelfstandige fractie verder gaan of zich aansluiten bij een andere fractie. Ook kan een fractie besluiten de naam te veranderen. De raad heeft geen zeggenschap over naamvoering, wijzigingen in samenstelling, fusies en splitsingen van fracties. Een mededeling aan de raad is voldoende.

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 1 Voorbereiding

Artikel 9 Oproep en agenda

In artikel 19, eerste lid Gw. is bepaald dat de burgemeester de leden van de raad schriftelijk uitnodigt voor de vergadering. Raadsleden horen op tijd op de hoogte te worden gebracht van dag, tijdstip en plaats van de vergadering. Tegelijkertijd krijgen zij ook de voorlopige agenda en de stukken toegestuurd.

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

Voorstellen aan de raad kunnen van diverse actoren afkomstig zijn. Voor de hand liggend zijn voorstellen van het college van B&W en de burgemeester. Daarnaast kunnen raadsleden initiatiefvoorstellen indienen of worden voorstellen door het seniorenconvent, de voorzitter en/of de griffier voorbereid. Het achtste lid heeft tot doel om de raad een actieve rol te geven in de opstelling van de raadsagenda. Enerzijds kunnen individuele raadsleden via hun fractievoorzitter 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.

In de dagelijkse praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om een agenda op te stellen, die ook zicht heeft op de 'waan' van de dag. In een dergelijke situatie kan de voorzitter na het verzenden van de schriftelijke oproep een aanvullende agenda vaststellen. Dit kan tot uiterlijk twee dagen voor de aanvang van de vergadering. Als de raad niet voldoende op de hoogte is van de inhoud en strekking van een onderwerp, dan is het niet verantwoord dat de raad zich hierover uitspreekt. In een dergelijk geval heeft de raad de mogelijkheid om dit naar een commissie te verwijzen of aan het college nadere inlichtingen/advies te vragen. Het laatste lid regelt dat op verzoek van een lid of op voorstel van de voorzitter de raad de volgorde van behandeling van de agendapunten kan wijzigen.

Artikel 10 Beschikbaarheid stukken

In dit artikel gaat het om de zogenaamde de beschikbaarheid van raadsvoorstellen en bijbehorende stukken. Geïnteresseerden moeten de mogelijkheid hebben om deze in te zien. Daarom worden alle stukken gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke oproep ter inzage aangeboden (eerste lid) via een digitaal raadsinformatiesysteem of door plaatsing op de gemeentesite.

De voorheen in het derde lid gehanteerde term 'stukken' waarop geheimhouding rust, wordt vervangen door 'informatie' in verband met de invoering van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur.

De griffier vervult de secretariaatsfunctie ten dienste van de raad. Daarom wordt informatie die geheim moeten blijven bij hem/haar ter inzage gelegd. Op verzoek van de raadsleden kan de griffier inzage aan hen verlenen (derde lid). In artikel 9, derde lid, is artikel 25 van de wet omgezet naar de, door invoering van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, nieuwe geheimhoudingsbepalingen in hoofdstuk Va (artikelen 87 tot en met 89) van de wet.

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. Ook is de mogelijkheid van plaatsing op het internet toegevoegd.

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 2 Ter vergadering

Artikel 12 Presentielijst, zitplaatsen, opening en quorum

De verplichting tot het hebben van een presentielijst vloeit voort uit artikel 20 Gw. In dit artikel van het RvO wordt de procedure vastgelegd. De handtekeningen op de presentielijst zijn bedoeld om formeel vast te stellen, dat het vergaderquorum aanwezig is. De lijst kan niet dienen om het stemquorum vast te stellen; daarvoor geldt artikel 29 van de Gemeentewet. De vergadering kan beginnen, als meer dan de helft van het aantal zitting hebbende raadsleden aanwezig is en de presentielijst heeft getekend.

Artikel 20 Gw. voorziet in een procedure voor een tweede vergadering indien het vereiste aantal leden niet op komt dagen. De ondertekening van de presentielijst dient te waarborgen dat de lijst volledig is en het quorum aanwezig was.

Artikel 13 Aantal spreektermijnen

Het stellen van vragen wordt als een spreektermijn beschouwd. Een verzoek van een raadslid na afloop van de tweede termijn om nog een korte reactie te geven, dient de voorzitter niet te honoreren. Als de raad van mening is, dat na de tweede termijn verdere beraadslaging nodig is, kan hij daartoe uitdrukkelijk besluiten. Beraadslaging over een motie vindt niet plaats in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig met de beraadslaging over het betreffende, aan de orde zijnde agendapunt.

Het artikel strekt ertoe te benadrukken dat de raad ook uit eigen initiatief regels kan stellen over de spreektijd van de leden. De voorzitter hoeft dit niet voor te stellen. De voorzitter kan in het kader van zijn taak tot het handhaven van de orde tijdens de vergadering wel wijzigingen voorstellen in de omvang van de spreektijd.

In het zesde lid is opgenomen dat de agendacommissie voor bepaalde onderwerpen een afwijkend voorstel kan doen over het hanteren van spreektijden. Hierbij kan worden gedacht aan de begrotingsvergadering, waarin de algemene politieke beschouwing door de fracties wordt uitgesproken. Ook kan voor een andere wijze van bepalen van de spreektijd worden gekozen, zoals het bepalen van het aantal woorden.

De bevoegdheid die 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 Gw. 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 onverlet.

Artikel 13 RvO is slechts een aanvulling op de Gemeentewet. Een besluit van de voorzitter om iemand het woord te ontnemen, is een op feitelijk handelen gerichte beslissing met een intern karakter; het is geen besluit in de zin van artikel 13 Algemene wet bestuursrecht. 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 wat betreft de handhaving van de orde op de publieke tribune wordt verwezen naar artikel 26 van dit reglement.

Artikel 14 Deelname aan de beraadslaging door anderen

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

Artikel 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. Staken de stemmen, dan is het voorstel van orde niet aangenomen; (omdat het ordevoorstel betrekking heeft op de lopende vergadering is artikel 32, vierde lid, van de wet hierop logischerwijs niet van toepassing).

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 3 Stemmingen

Artikel 16 Stemverklaring

Stemverklaringen moeten kort zijn en mogen niet het karakter krijgen van een derde termijn. De stemverklaringen worden gegeven vóór de oproep van de leden tot de stemming begint.

Artikel 17 Beslissing

Deze bepaling beoogt niet meer, dan vast te leggen dat ook nog een beslissing over het voorstel moet worden genomen. De voorzitter kan de beraadslaging sluiten als hij vaststelt dat een onderwerp voldoende is toegelicht, tenzij de raad anders beslist (eerste lid). De voorzitter formuleert daarna de te nemen eindbeslissing (tweede lid). Als geen stemming wordt gevraagd, is het voorstel aangenomen op grond van artikel 32, derde lid, van de wet.

Artikel 18 Stemming; procedure hoofdelijke stemming

Als een lid te kennen geeft een hoofdelijke stemming te wensen, moet deze stemming plaatsvinden. De raad heeft niet de bevoegdheid om van deze bepaling van artikel 32 Gw. af te wijken. Vraagt niemand stemming, dan wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen.

De regeling in het eerste deel van het tweede lid kan toepassing krijgen als de uitkomst van de stemming van tevoren al duidelijk is en slechts enkele leden zouden tegenstemmen. Een raadslid kan zich alleen onthouden van stemming op grond van artikel 28 Gemeentewet. In alle andere gevallen is een raadslid verplicht om stelling te nemen en te stemmen. Stemmingen zijn openbaar. Hierdoor is het voor de achterban duidelijk hoe ze vertegenwoordigd worden.

Bij wie de stemming begint, is geregeld in lid 4. Bij staking van stemmen is het bepaalde in artikel 32 van de Gemeentewet van toepassing. Als 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.

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

De Gemeentewet geeft aan dat over benoemingen (niet ontslag) van personen of het opstellen van een voordracht of aanbeveling schriftelijk moet worden gestemd (artikel 31). Een voordracht is voor de raad bindend; de raad heeft slechts keuze tussen degenen die op de voordracht zijn vermeld. Een aanbeveling is een voorstel waarvan de raad mag afwijken.

Artikel 31, eerste lid, van de wet geeft aan dat de stemming over personen geheim dient te zijn. Sinds 1 februari 2016 is artikel 31 ook van toepassing op de stemming over de benoeming van een wethouder (artikel 35, eerste lid Gw.).

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 Gw.). Ook dat gebeurt schriftelijk en is daarmee geheim.

Een blanco stembriefje wordt niet aangemerkt als een behoorlijk ingevuld stembriefje. 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. Een aanbeveling is geen voordracht. Het spraakgebruik heeft het vaak over voordracht, maar een persoon nomineren als wethouder staat niet gelijk aan een voordracht. 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 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. 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. De wet laat de betrokkenen de ruimte daarin een eigen afweging te maken.

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 4 Verslaglegging en ingekomen stukken

Artikel 21 Verslag en besluitenlijst

Artikel 21 regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop het verslag wordt vastgesteld. Het maken van een verslag is niet verplicht. In de wet wordt alleen gesproken over de verplichting een besluitenlijst openbaar te maken (artikel 23, vijfde lid van de wet). Het conceptverslag wordt tegelijkertijd met de schriftelijke oproep verstuurd aan de leden en overige personen die het woord gevoerd hebben (derde lid). De griffier verleent bijstand aan de raad en is daarom aangewezen om het verslag op te stellen en dit, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen (vierde lid).

Artikel 22 Ingekomen stukken

Omtrent de (aan de raad gerichte) ingekomen stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard. 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 de griffier, de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast (tweede lid).

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 5 Besloten raadsvergaderingen

Artikel 23 Toepassing reglement op besloten vergadering

Een besloten vergadering van de raad is een officiële vergadering, waarbij de vergaderregels van het reglement van orde in acht genomen dienen te worden, voor zover de bepalingen niet strijdig zijn met het besloten karakter van de vergadering. In artikel 23 Gw. zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt. 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.

Hetgeen besproken wordt in een besloten vergadering, valt niet van rechtswege onder de geheimhoudingsplicht. Daarvoor is toepassing van de procedure volgens artikel 25 juncto artikel 55 van de Gemeentewet nodig.

Artikel 24 Besluitenlijst besloten vergadering

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

In artikel 24, eerste lid, is verduidelijkt dat conceptverslagen en -besluitenlijsten van besloten raadsvergaderingen voor de hele raad berusten bij de griffier. In de wet is, na invoering van de wet Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, het nieuwe uitgangspunt dat informatie waarop geheimhouding rust, met de gehele raad moet worden gedeeld.

Artikel 25 Opheffing geheimhouding

In artikel 25 zijn de artikelen 25, derde en vierde lid, 55, tweede en derde lid, of 86, tweede en derde lid, van de wet vervangen door het nieuwe artikel 89, vierde lid, van de wet. Verder hoeft de raad de geheimhouding niet meer te bekrachtigen. Burgemeester en wethouder, de burgemeester en de commissies mogen voortaan zelf geheimhouding opleggen. De raad kan de geheimhouding opheffen van aan de raad verstrekte informatie.

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

Toelichting hoofdstuk 2 raadsvergaderingen, paragraaf 6 Toehoorders en pers

Artikel 26 Toehoorders en pers

De in artikel 26 aangegeven bepalingen worden wat betreft het handhaven van de orde aangevuld door artikel 26 van de wet. De voorzitter heeft de bevoegdheid om toehoorders die de orde verstoren te doen vertrekken en bij volharding in hun gedrag de toegang te ontfeggen.

Artikel 27 Geluid- en beeldregistraties

Aangezien de vergaderingen van de raad in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations geluid- en beeldregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten vergadering betreft. Wel dient rekening gehouden te worden met de privacy van insprekers of publiek.

Raadsleden daarentegen hebben een publieke functie. Het is mogelijk om een aanwijzing te geven dat publiek slechts vanaf een bepaalde afstand in beeld mag worden gebracht. Ook kan een aanwijzing zijn dat burgers die inspreken niet gefilmd mogen worden, uiteraard in overleg met de insprekers. Mogelijk hebben zij geen probleem met beeldregistraties.

Toelichting hoofdstuk 3 Bevoegdheden, instrumenten raadsleden

Artikel 28 Amendementen en subamendementen

Leden van de raad kunnen aan de raad wijzigingen op het voorstel van het college voorstellen, 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.

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de wet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Deze nadere regels staan in artikel 28.

Het recht om amendementen in te dienen komt aan elk individueel raadslid toe; drempelsteun is derhalve niet vereist. Het is praktisch dat een raadslid aanwezig is voor de behandeling van zijn (sub)amendement. Dit omdat doorgaans een (sub)amendement toegelicht wordt door de indiener.

Daarom is bepaald dat er alleen wordt beraadslaagd over amendementen en subamendementen die ingediend zijn door raadsleden die de presentielijst getekend hebben (tweede lid).

Artikel 29 Moties

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) of het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen. 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.

Het recht om een motie in te dienen komt aan elk individueel raadslid toe; ook in dit geval is drempelsteun derhalve niet vereist.

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

Artikel 30 Initiatiefvoorstellen

Het is de taak van het college aan de raad de nodige voorstellen te doen. Maar raadsleden kunnen ook zelf een voorstel voor een ontwerpverordening of ontwerpbeslissing doen. Hiervoor is het recht van initiatief toegekend. Artikel 30 voorziet in de werkwijze en wijze van behandeling. 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.

In het tweede lid is een termijn gesteld om het college in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen.

Het derde lid van artikel 29 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, tweede lid, voor te stellen het initiatiefvoorstel toch aan de agenda toe te voegen.

Voor zover de in het tweede lid gestelde termijn dan nog niet verlopen is zal er echter niet over het voorstel besloten kunnen worden (artikel 147a, van de Gemeentewet, juncto tweede lid van artikel 30). Dit staat er weliswaar niet aan in de weg dat er al over wordt beraadslaagd in de vergadering.

De voorzitter 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. 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 31 Collegevoorstel

Artikel 30 heeft betrekking op het agenderingsrecht van de raad. De raad is de enige die een voorstel voor een verordening of een ander voorstel dat het college heeft voorbereid kan agenderen.

Als het college het voorstel heeft voorbereid, betekent dit niet dat het college het door hen voorbereide voorstel kan intrekken indien het college van oordeel is dat verdere behandeling van het voorstel niet wenselijk is (bijvoorbeeld omdat zij een voorstel willen wijzigen). De raad moet hier toestemming voor geven (eerste lid). Indien de raad van oordeel is dat een voorstel voor een verordening of een ander voorstel niet voldoende is voorbereid, kan de raad het op grond van het tweede lid nogmaals voor advies aan het college zenden. De raad kan het college bijvoorbeeld verzoeken het voorstel nader te onderbouwen. De raad bepaalt wanneer het voorstel dat door het college verder voorbereid is, opnieuw wordt behandeld. De raad kan dit in dezelfde vergadering regelen, maar kan dit ook aan de agendacommissie overlaten.

Artikel 32 Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels aan 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 verlof 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.

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. De griffier ziet erop toe dat de vragen geen betrekking hebben op individuele casussen/situaties.

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.

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.

Artikel 34 Inlichtingen

De artikelen 169 lid 3 en 180 lid 3 Gw. waarnaar in dit artikel wordt verwezen, luiden als volgt: "Het college en elk van zijn leden afzonderlijk (artikel 169 lid 3) en de burgemeester (artikel 180 lid 3) geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen tenzij het verstrekken daarvan in strijd is met het openbaar belang." In artikel 34 wordt een procedurele uitwerking gegeven van de inlichtingenplicht die het college en de burgemeester hebben ten opzichte van de raad.

De passieve inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 169, derde lid, van de wet is de klassieke informatieplicht die het college opdraagt de door de raad gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het openbare belang zich daartegen verzet. Dit recht om inlichtingen te vragen komt toe aan individuele raadsleden. Daarmee wordt voorkomen dat een raadsmeerderheid om (partij)politieke redenen belemmeringen opwerpt tegen het vragen van inlichtingen door een raadslid of raads minderheid. 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, zo blijkt uit de bewoordingen van artikel 169 van de wet, wettelijk objectief en algemeen omschreven. Het moet dan gaan om zwaarwegende belangen. Artikel 169, tweede lid, van de wet verplicht het college uit eigen beweging de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college moet permanent nagaan welke informatie de raad behoeft voor een goede taakvervulling. Hier liggen politieke risico's als de raad het college in het ongewisse laat over de aard en omvang van de gewenste informatie.

In het geval dat raad en college daarover geen afspraken maken is de kans groot dat het college de raad veiligheidshalve overstelpt met papier. Van controleren komt dan weinig terecht.

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