

## **Artikelsgewijze toelichting op het Reglement van orde voor de gemeenteraad van Hillegom 2011**

De niet genoemde artikelen behoeven geen toelichting.

### **Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen**

#### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

Een raadsavond, genoemd onder e, bestaat meestal uit een raadsvergadering en verschillende voorrondes. Voorrondes zijn bedoeld voor de oordeelsvorming van de raadsleden over een onderwerp of voorstel. Deze bijeenkomsten vervangen de vergaderingen van de voormalige raadscommissies. De uiteindelijke besluiten worden in de raadsvergadering genomen.

#### **Artikel 2 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, eerste lid, Gemeentewet 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. De raad kan een ander lid van de raad als waarnemer kiezen. 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 3 De griffier**

De raad is verplicht een griffier te benoemen (artikel 100 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 verband met artikel 22 Gemeentewet (verschoningsrecht) is in het tweede lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging. In de instructie voor de griffier zijn de taken van de griffier uitgewerkt.

#### **Artikel 4 Agendacommissie**

De waarnemend raadsvoorzitter is uit hoofde van die functie voorzitter van de agendacommissie. Bij afwezigheid wordt hij vervangen door degene die hem ook als waarnemend raadsvoorzitter zou vervangen, te weten het langstzittende raadslid (artikel 77 Gemeentewet).

Voor het voorzitterschap van informatiebijeenkomsten en voorrondes wordt gestreefd naar een groep van beschikbare raadsleden uit diverse fracties. Alle voorzitters die dat willen, kunnen door de raad als lid van de agendacommissie benoemd worden.

De toetsing van raadsvoorstellen, genoemd in lid 6, kan ertoe leiden dat de agendacommissie een voorstel terugstuurt naar de indiener omdat het niet voldoet aan de door de agendacommissie vastgestelde kwaliteitscriteria.

De agendacommissie stelt de voorlopige agenda's vast.

Lid 9 betreft voorstellen die door raadsleden worden ingediend. Voor uitgewerkte voorstellen die tot een besluit van de raad moeten leiden (initiatiefvoorstellen) regelt artikel 37 de agendering. Bij andere voorstellen (zoals agenderingsvoorstellen om een onderwerp te bespreken zonder dat dit tot besluitvorming leidt) zal de agendacommissie een verzoek van een raadslid, mits goed onderbouwd, als regel honoreren.

Als de agendacommissie niet van de zin ervan overtuigd is, is de steun van een tweede raadslid uit een andere fractie vereist om het onderwerp toch geagendeerd te krijgen.

### **Artikel 5 Presidium**

Het presidium heeft voornamelijk een procedurele rol. Het kan besluitvormingsprocessen evalueren en voorstellen aan de raad doen tot aanpassing van werkwijzen. De actualisering van de strategische raadsagenda, genoemd in lid 6b, gaat dan ook niet zo ver dat beleidsmatige wijzigingen door het presidium kunnen worden aangebracht. Dat blijft voorbehouden aan de raad.

Het presidium vervult ook de werkgeversrol met betrekking tot de griffie.

Daarnaast vervangt het presidium het voormalige seniorenconvent, als aanspreekpunt voor de burgemeester over vertrouwelijke zaken en voert het presidium het jaarlijkse functioneringsgesprek met hem.

Het is van belang dat in het presidium elke fractie 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.

## **Hoofdstuk 2 Toelating van nieuwe leden; benoeming wethouders; fracties**

### **Artikel 6 Onderzoek geloofsbriefen; beëdiging; benoeming wethouders**

Met de geloofsbrief geeft de voorzitter van het centraal stembureau aan de benoemde kennis van zijn benoeming (artikel V1 Kieswet). De benoemde geeft schriftelijk aan of hij de benoeming aanneemt (artikel V2 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 uittrekstel uit de GBA met zijn woonplaats, geboorteplaats en -datum, en (indien niet-Nederlander) stukken waaruit blijkt dat hij voldoet aan de vereisten van artikel 10, lid 2 Gemeentewet (artikel V3 Kieswet). Het onderzoek van de geloofsbriefen moet in een openbare vergadering gebeuren. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid Gemeentewet) betrokken worden. In deze code zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties.

De formulering van het eerste lid benadrukt dat de raad en niet de voorzitter een commissie instelt, die het zogenaamde geloofsbrievenonderzoek verricht. Het onderzoek van het proces verbaal (onderzoek naar het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag) gebeurt alleen in de laatste samenkomst van de oude raad na verkiezingen. De raad dient op basis van het advies van de onderzoekscommissie een besluit te nemen over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag. De raad heeft daarbij de bevoegdheid 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. Het onderzoek van de geloofsbrief strekt zich niet uit tot de geldigheid van de kandidatenlijsten en van de lijstverbindingen.

Ingevolge artikel V4 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.

Het zesde lid 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 artikel 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. Vandaar dat er een zesde lid aan dit artikel is toegevoegd. 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.

### **Artikel 7 Fracties**

De Gemeentewet kent het begrip 'fractie' niet maar gaat in artikel 33, tweede lid, wel uit van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen (recht op fractie-ondersteuning).

Uitgangspunt van ons kiesstelsel is dat volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel worden verkozen. 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. Ook de Kieswet gaat niet uit van politieke partijen, een zetel 'hoort' dan ook niet bij een partij maar is verbonden aan de volksvertegenwoordiger. Deze heeft daardoor ook de mogelijkheid om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan. In de loop van een zittingsperiode kan het voorkomen dat leden de raad verlaten. Als dit het geval is, deelt de fractie dit aan de voorzitter mede. 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 P19 Kieswet). Ook kan een fractie besluiten om haar naam te veranderen. Dit staat de fractie vrij om te doen. Een mededeling aan de voorzitter van de raad is voldoende. Een nieuwe naamvoering van een fractie levert soms problemen op, bijvoorbeeld doordat een naam wordt gekozen die sterk lijkt op de naam van een al bestaande fractie. Daarom is bepaald dat de naam getoetst dient 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 8 raadspreekuur**

Het raadspreekuur biedt inwoners, maar ook anderen, de gelegenheid om in gesprek te gaan met een afvaardiging van de raad, waarin elke fractie vertegenwoordigd is. Dit biedt vele voordelen ten opzichte van het 'eenrichtingsverkeer' bij het spreekrecht. Omdat sommigen het op prijs stellen de gehele gemeenteraad toe te spreken tijdens een openbare vergadering, is het spreekrecht in de vergadering naast het spreekuur gehandhaafd.

## **Hoofdstuk 3 Vergaderingen**

### **Paragraaf 1 Tijd van vergaderen; voorbereidingen**

#### **Artikel 9 Tijd en plaats van vergaderen**

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.

Hoewel agendering een taak is van de agendacommissie, wordt in het tweede lid toch het presidium genoemd voor overleg over afwijkingen van de regel uit het eerste lid.

Hiervoor is gekozen omdat in het presidium de fractievoorzitters zitten, die kunnen inschatten of een bepaalde dag, tijd of plaats problemen oplevert voor hun fracties.

### **Artikel 10 Oproep**

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

De in artikel 25, eerste en tweede lid, bedoelde stukken zijn stukken ten aanzien waarvan geheimhouding is opgelegd.

Uiteraard is het mogelijk, indien de raad dit wenst de stukken en oproep niet per post maar per e-mail te versturen.

### **Artikel 11 Agenda**

De agendacommissie stelt de voorlopige agenda van de raadsavond vast, maar uiteindelijk bepaalt de raad zijn eigen agenda. De agenderende rol van de raad komt tot uitdrukking in het tweede, derde en vierde lid. Voor de vaststelling van de agenda is geen expliciete beslissing nodig. Indien geen wijzigingsvoorstellen worden ingediend, is de agenda impliciet vastgesteld.

De agendacommissie is een orgaan van de raad. Als het college een voorstel aan de agendacommissie ter agendering heeft aangeboden, kan het dan ook niet meer zelf beslissen over de behandeling van het voorstel. Daaruit vloeit het vijfde lid voort.

### **Artikel 12 Ter inzage leggen van stukken**

In dit artikel gaat het om de geheime stukken en om de zogenaamde 'achterliggende' stukken waarvan vaak in de raadsvoorstellen melding wordt gemaakt (ambtelijke adviezen, toelichtende nota's, etc.).

Een agendapunt kan betrekking hebben op een grote hoeveelheid verschillende stukken. Omdat raadsleden zich bezighouden met een groot aantal verschillende onderwerpen en voorstellen, is het in de meeste gevallen niet wenselijk dat raadsleden alle onderliggende stukken krijgen toegezonden. Uiteraard dienen alle raadsleden en andere geïnteresseerden de mogelijkheid te hebben om alle stukken desgewenst in te zien. Hiervoor hebben ze wel voldoende tijd nodig. Daarom worden alle stukken gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke oproep ter inzage gelegd.

Naast de fysieke terinzagelegging op het gemeentehuis, worden zoveel mogelijk relevante stukken behorende bij de agenda op de website geplaatst en daarmee voor elk raadslid elektronisch ter inzage aangeboden.

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, notulen, (concept)adviezen en magneetbanden verkrijgen de status van document in de zin van de WOB.

### **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 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Het plaatsen van de agenda en stukken op het internet is vanuit het oogpunt van service aan de burger gewenst. Dit is echter niet verplicht op grond van de Gemeentewet.

### **Paragraaf 2 Orde van de vergadering**

#### **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 aanwezig 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 stelt hij samen met de voorzitter de presentielijst vast en ondertekent deze. Deze ondertekening dient te waarborgen dat de lijst volledig is en het quorum aanwezig was.

#### **Artikel 16 Opening vergadering; quorum**

Artikel 20 van de Gemeentewet bepaalt dat het tijdstip van de tweede vergadering ten minste 24 uur na het bezorgen van de oproeping is gelegen. Voor die tweede vergadering geldt geen vergaderquorum.

#### **Artikel 17 Spreekrecht burgers**

Voor de goede orde is een aantal onderwerpen van het spreekrecht uitgezonderd. In het derde lid is bepaald dat een inspreker zich ten minste 24 uur voor de vergadering dient aan te melden. Hierdoor wordt het mogelijk het beoogde onderwerp te toetsen aan de bepalingen van het tweede lid.

#### **Artikel 19 Eerststemmend lid bij hoofdelijke stemming**

De volgorde van stemmen die volgens dit artikel bepaald is, geldt voor de gehele vergadering, ook na een eventuele schorsing.

#### **Artikel 20 Verslag en besluitenlijst**

Dit artikel regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop het verslag wordt vastgesteld. Het maken van een verslag is niet verplicht. In de Gemeentewet wordt alleen gesproken over de verplichting een besluitenlijst openbaar te maken (artikel 23, vijfde lid Gemeentewet). Tijdens de behandeling hiervan in de Tweede Kamer is aangegeven dat de besluitenlijst op zo kort mogelijke termijn moet worden gepubliceerd.

De griffier verleent de ambtelijke ondersteuning van de raad. Daarom is de griffier aangewezen om voorstellen tot wijziging van het verslag in ontvangst te nemen, het

verslag op te stellen en dit, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen. Het is aan de raad om te beslissen of een voorgestelde wijziging of aanvulling geaccepteerd wordt. Een afwijzing van een dergelijk voorstel is niet vatbaar voor beroep (aldus de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State).

### **Artikel 21 Ingekomen stukken**

Omtrent de (aan de raad gerichte) ingekomen stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard, bijvoorbeeld ter kennisneming, 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.

### **Artikel 22 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.

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 23 Spreektijd**

Het artikel strekt ertoe te benadrukken dat de raad ook uit eigen initiatief regels kan stellen over de spreektijd van de leden.

### **Artikel 23 Handhaving orde; schorsing**

Het eerste lid verzekert dat raadsleden vrijelijk kunnen spreken. Wel zijn interrupties toegestaan voor zover de voorzitter, bij een overvloed aan interrupties of in het belang van de voortgang van de beraadslagingen, niet bepaalt dat een spreker zijn betoog zonder verdere interrupties afrondt. Onder interruptie is overigens niet te verstaan het geven van tekenen van goed- of afkeuring; deze uitingen worden beschouwd als verstoringen van de orde.

Om te bevorderen dat leden van de raad zich niet belemmerd voelen om hun mening te uiten, is in artikel 22 Gemeentewet bepaald dat zij niet in rechte te vervolgd kunnen worden, aan te spreken zijn of verplicht zijn getuigenis af te leggen over hetgeen zij in de vergadering zeggen of schriftelijk overleggen.

Het tweede lid heeft naast de leden die het woord voeren, ook betrekking op andere personen, die het woord voeren. De voorzitter kan hen tot de orde roepen. Indien zij hieraan geen gehoor geven, kan hen het woord worden ontzegd.

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. Artikel 25 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. Dit is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. (JB 9 (2002) 138).

### **Artikel 25 Beraadslaging**

Teneinde de vergaderduur niet te zeer te verlengen wordt over een voorstel dat in onderdelen of artikelen is verdeeld, in principe in zijn geheel beraadslaagd. In het eerste lid is een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen.

Door de toevoeging 'of een lid ' wordt ook raadsleden het recht toegekend om voor te stellen een voorstel gesplitst te behandelen. Dit brengt tot uitdrukking dat de raad zijn eigen werkwijze bepaalt. Het recht is aan ieder individueel raadslid toegekend. Dit past in het streven naar dualisering, aangezien dualisering versterking van de vertegenwoordigende en daarmee agenderende rol van de raad veronderstelt. Hiervoor dienen ook individuele raadsleden en kleine fracties over adequate instrumenten te beschikken.

Indien de schorsing als bedoeld in het tweede lid aan het einde van de tweede termijn plaatsvindt, zijn er vervolgens twee mogelijkheden: er wordt direct tot stemming overgegaan of aan de beraadslagingen wordt een derde termijn toegevoegd (zie artikel 22).

### **Artikel 26 Deelname aan de beraadslaging door anderen**

Deze bepaling is noodzakelijk in verband met het in artikel 22 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 bepalen dat de griffier deelneemt aan de beraadslagingen. De burgemeester heeft het recht (het woord te voeren en) deel te nemen aan de beraadslagingen op grond van artikel 21, eerste lid van de Gemeentewet. De wethouders hebben altijd het recht deel te nemen aan de beraadslagingen op grond van artikel 10 tweede lid. De strekking van artikel 25 is dat de raad kan beslissen dat ook anderen kunnen deelnemen aan de beraadslagingen.

In het tweede lid wordt het begrip 'beslissing' gebruikt. Het gaat hier namelijk niet om het besluitbegrip in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Artikel 27 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 tot de stemming begint.

### **Artikel 28 Beslissing**

De voorzitter formuleert de te nemen eindbeslissing. Indien geen stemming wordt



gevraagd, is het voorstel aangenomen op grond van artikel 32, derde lid, Gemeentewet.

### **Paragraaf 3 Procedures bij stemmingen**

#### **Artikel 29 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. Wellicht ten overvloede wordt hierbij nog verwezen naar artikel 209, tweede lid Gemeentewet, dat een hoofdelijke stemming verplicht stelt. 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 Gemeentewet. In alle andere gevallen is een raadslid verplicht een standpunt 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 wie de stemming begint, is geregeld in artikel 19.

In de Winsumuitspraak (Raad van State, 7 augustus 2002) is het hoger beroep op artikel 28 Gemeentewet afgewezen, maar heeft de Afdeling wel geconcludeerd dat het genomen besluit in strijd is met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht 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 Awb voorrang boven hetgeen in artikel 28 Gemeentewet is bepaald.

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.

#### **Artikel 30 Stemming over amendementen en moties**

Voor meer informatie over een amendement of een motie (betekenis, indiening e.d.) wordt verwezen naar de artikelen 1, 34 en 35 van dit reglement. 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 31 Stemming over personen**

Het reglement van orde gaat uit van een stemming door middel van behoorlijk ingevulde

stembriefjes. Een blanco stembriefje wordt niet aangemerkt als een behoorlijk ingevuld stembriefje (MvT, 19 403, nr. 3 p. 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. De raad heeft altijd het laatste woord in het geval van twijfel over een behoorlijk stembriefje.

Bij een benoeming stelt de raad een specifiek persoon aan in een bepaald ambt (raadslid, wethouder). Op het stembiljet wordt de naam van de te benoemen persoon (of personen in geval van meerdere vacatures) met daarachter de opties 'voor' en 'tegen' vermeld. Onder voordracht wordt verstaan het als kandidaat voorstellen van een persoon voor een bepaald ambt. Een voordracht is voor de raad bindend; op de stembiljetten dienen de namen van de voorgedragen perso(o)n(en) te worden vermeld met daarachter de opties 'voor' en 'tegen'. Bij een aanbeveling wordt voorgesteld om bepaalde personen voor een bepaald ambt voor te dragen, de raad mag van de aanbevelingen afwijken. Het betreft hier een zogenaamde vrije stemming (zie ook toelichting bij artikel 29). Op de stembiljetten kunnen de namen van de aanbevolen personen worden vermeld met daarachter de opties 'voor' en 'tegen' én een vrije ruimte waar een kandidaat van eigen keuze kan worden ingevuld. De stemming over wethouderskandidaten is een vrije stemming.

## **Hoofdstuk 4 Rechten van leden**

### **Artikel 34 Amendementen**

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de Gemeentewet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Op basis van artikel 147b van de Gemeentewet is de raad verplicht een amendement te behandelen.

De mogelijkheid om zonder drempelsteun een amendement in te dienen stelt ook kleine fracties en individuele raadsleden in staat actief deel te nemen aan de effectieve uitoefening van de kaderstelling en controle door de raad.

Voor wat betreft de stemming over amendementen wordt verwezen naar artikel 30. Een voorstel tot splitsing van een voorgestelde beslissing kan, indien aangenomen, meebrengen, dat één onderdeel van een besluit wel en een ander niet wordt aanvaard.

### **Artikel 35 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), 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 in beginsel aan het einde van de vergadering plaats. De mogelijkheid om zonder drempelsteun een motie in te dienen stelt ook kleine fracties en individuele raadsleden in staat actief deel te nemen aan de effectieve uitoefening van de kaderstelling en controle door de raad.

In de Gemeentewet wordt één specifieke motie uitgewerkt, in artikel 49. Dit betreft de motie van wantrouwen waarbij de raad aangeeft het vertrouwen in een wethouder te hebben verloren. Bij de wijziging van de Gemeentewet van april 2009 is dit artikel 49 gewijzigd. Voortaan is het een wethouder niet toegestaan om na een aangenomen motie van wantrouwen aan te blijven. Indien hij dit zelf niet doet, dient de raad actie te ondernemen.

### **Artikel 36 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 besloten door de raad. Bij staken van stemmen is het voorstel niet aangenomen, (artikel 32, lid 4 Gemeentewet is hierop niet van toepassing). Een voorstel van orde betreft bijvoorbeeld het schorsen van de vergadering voor een pauze.

### **Artikel 37 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 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 lid van dit artikel bepaalt dat de raad regelt op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening wordt ingediend en behandeld. Artikel 147a, derde lid, bepaalt dat voor andere initiatiefvoorstellen geen verplichte behandeling voorgeschreven is. Dit betekent dat de raad (aanvullende) voorwaarden kan stellen aan het in behandeling nemen van een ander initiatiefvoorstel.

De mogelijkheid om zonder drempelsteun een initiatiefvoorstel in te dienen stelt ook kleine fracties en individuele raadsleden in staat actief deel te nemen aan de effectieve uitoefening van de kaderstelling en controle door de raad.

Het derde lid bepaalt dat de agendacommissie het initiatiefvoorstel niet meer op de agenda zet, nadat de oproep verzonden is. 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.

Een initiatiefvoorstel hoeft formeel niet langs het college, maar in geval het voorstel personele (en financiële) consequenties heeft kan het raadzaam zijn het initiatiefvoorstel ook aan het college voor te leggen voor advies.

Als de raad andere voorwaarden voor het indienen van een initiatiefvoorstel, niet zijnde een verordening, wenselijk acht, kunnen deze op basis van het vierde lid worden vastgesteld. Hierbij kan gedacht worden aan strijd met het algemeen belang, het belang van de gemeente of het gemeentelijk beleid.

Het recht op initiatief houdt niet in dat individuele raadsleden en raadsminoriteiten het recht moeten hebben om onderwerpen op de agenda van de raad te plaatsen maar het houdt in dat zij in beginsel invloed moeten kunnen hebben op de agenda. Het is immers aan de raad om, aan het begin van de raadsvergadering, met meerderheid van stemmen, de agenda vast te stellen. Het is dan ook de raad die beslist welke onderwerpen worden behandeld. Zou elk individueel raadslid het recht toekomen om punten op de agenda te plaatsen dan zou het effectief functioneren van de raad in gevaar kunnen komen. Een raadsminoriteit die bij herhaling onderwerpen op de agenda plaatst, waarover de raadmeerderheid niet wenst te beraadslagen, kan de besluitvorming van de raad immers ernstig belemmeren.

### **Artikel 38 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.

Omdat de interpellatie een zwaarder instrument is, is drempelsteun nodig.

De raad kan zelf bepalen welke steun vereist is voor het houden van een interpellatie. In de Tweede Kamer volstaat de toestemming van een betekende minoriteit (ondersteuning door ten minste 30 van de 150 leden). De modelverordening van de VNG stelt ondersteuning door een meerderheid van de raad als eis. In dit reglement van orde is aangesloten bij de werkwijze in de Tweede Kamer.

### **Artikel 39 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 informatief.

## **Hoofdstuk 5 Begroting en rekening**

### **Artikel 41 Procedure begroting en artikel 42 Procedure jaarrekening**

In deze artikelen wordt de procedure voor de begroting en jaarrekening vastgelegd. De desbetreffende procedure kan jaarlijks of in zijn algemeenheid voor een langere periode worden bepaald. Omdat de procedurele rol vooral bij het presidium ligt, is deze taak in

dit reglement van orde neergelegd bij het presidium.

## **Hoofdstuk 6 Externe vertegenwoordigingen**

### **Artikel 43 Verslag en verantwoording**

Collegeleden of leden van de raad, die door de raad zijn aangewezen als lid van een algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling of andere organisatie, verrichten aldaar hun taak als vertegenwoordiger 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. Dit is in artikel 43 geregeld. Ook de gemeenschappelijke regeling dient over deze verantwoordingsplicht en over de informatieverstrekking aan de raad bepalingen te bevatten.

## **Hoofdstuk 7 Besloten vergadering**

### **Artikel 44 Algemeen**

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 45 Geheimhouding**

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

### **Artikel 46 Opheffing geheimhouding**

In de 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 Gemeentewet kan geheimhouding ook 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.

## **Hoofdstuk 8 Toehoorders en media**

### **Artikel 47 Toehoorders en media en artikel 48 Maatregelen van orde**

De hier aangegeven procedurebepalingen zijn gebaseerd op de in artikel 26, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet gegeven bevoegdheid aan de voorzitter van de raad om toehoorders die de orde verstoren, te doen vertrekken en bij volharding in hun gedrag de toegang te ontzeggen.

### **Artikel 49 Geluid- en beeldregistraties**

Aangezien de vergaderingen tijdens de raadsavond in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations geluids- en beeldregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten vergadering betreft.

### **Artikel 50 Verbod gebruik mobiele telefoons**

Mobiel telefoonverkeer werkt verstorend tijdens de vergadering. Dit laat echter onverlet, dat de voorzitter aanwezigen toestemming kan geven hun mobiele telefoon wel standby te laten staan, indien zwaarwegende redenen dit noodzakelijk maken.