

Toelichting op het RvO voor de vergaderingen van de raad van de gemeente Noardeast-Fryslân (2023)

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2. Het presidium

Alle fractievoorzitters zijn q.q. lid van het presidium. Zij mogen zelf een plaatsvervanger vanuit de raad aanwijzen die hen bij verhindering vervangt. Eenpersoonsfracties mogen, indien gewenst, daartoe een lid vanuit een andere fractie aanwijzen.

Het presidium heeft geen politiek-inhoudelijke taken, maar richt zich op de organisatie en het functioneren van de raad (zowel structuur als cultuur).

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.

Artikel 3. De agendacommissie

De agendacommissie vervult een belangrijke (coördinerende) rol bij de agendering van zaken in de raad.

De agendacommissie bepaalt de (concept) agenda van de raad, in al zijn werkvormen (Petear/beeldvorming, Debat/opinie, Beslút/besluitvorming). Het is uiteindelijk de raad zelf die de definitieve agenda vaststelt bij de aanvang van de betreffende vergadering.

Ingevolge artikel 17 van de Gemeentewetwet vergadert de raad zo vaak hij daartoe heeft besloten en voorts (lid 2) 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.

De raad kan meerdere commissies in het leven roepen. Naast de agendacommissie heeft ook de auditcommissie een plekje in het RvO gekregen (zie artikel 4). Voor de werkgeverscommissie is een aparte verordening vastgesteld.

Voor tijdelijke werkzaamheden kan de raad werkgroepen, procesgroepen en klankbordgroepen instellen. Dit gebeurt bij apart raadsbesluit dan wel via een besluit van het presidium.

Artikel 4. De auditcommissie

Op basis van wensen van de auditcommissie zelf en van een RKC-onderzoek is in 2023 besloten de taken van de auditcommissie te verbreden tot het – samen met het college – verbeteren van de gehele P&C-cyclus. Daarbij is het doel om het strategisch vermogen van de raad te versterken. Hierin heeft de auditcommissie een adviserende rol richting de raad.

Tevens is toen besloten om het aantal leden uit te breiden van drie naar vier. Bij de selectie heeft deskundigheid en affiniteit voorrang boven politieke achtergrond.

Artikel 5. 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. Op grond van artikel 77, eerste lid, is bepaald dat het langstzittende raadslid het raadsvoorzitterschap waarneemt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid zelf te kiezen voor een andere waarnemer. Deze laatste optie is in het RvO opgenomen (lid 3). Het is handig een drietal waarnemend voorzitters te benoemen, in een aangegeven rangorde. Daarmee is niet alleen hun afwezigheid gedekt, maar deze drie vormen ook de agendacommissie (zie artikel 3).

De burgemeester heeft het recht op grond van artikel 21 van de Gemeentewet in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen, maar hij heeft geen stemrecht. De waarnemend raadsvoorzitters hebben wel stemrecht.

Artikel 6. 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 (artikel 107b Gemeentewet). 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 Gemeentewet (verschoningsrecht) is in het derde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Hoofdstuk 2. Toelating van nieuwe leden en wethouders; fracties

Artikel 7. 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 en de beslissing over de toelating moeten in een openbare vergadering gebeuren. Bij het onderzoek zal ook de gedragscode (artikel 15, derde lid, van de wet) betrokken worden. In deze code zijn onder meer bepalingen opgenomen over al dan niet toegestane nevenfuncties. De commissie welke de geloofsbrieven onderzoekt brengt verslag uit. Dit kan zowel mondeling als schriftelijk.

Ingevolge artikel V 4 van de Kieswet beslist de raad over de toelating van zijn leden. Daarbij is er een verschil in de procedure bij de samenstelling van een nieuwe raad of bij de vervulling van een tussentijdse vacature. Na de raadsverkiezingen beslist de raad in oude samenstelling in zijn laatste vergadering over de toelating van de nieuw gekozen leden.

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 en/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.

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 omdat de raad de bevoegdheid heeft om te besluiten tot het hertellen van de stemmen en zelfs de bevoegdheid om te besluiten tot een herstemming, beide eventueel in een deel van de gemeente bij een aantal specifieke stembureaus. Het proces-verbaal vormt de aanleiding tot een besluit tot hertelling of herstemming. Dit dient concrete aanwijzingen te bevatten waarop de raad tot een dergelijk besluit over gaat. Op 28 februari 2014 heeft de minister van BZK een circulaire uitgebracht waarin toegelicht wordt wanneer de raad gebruik kan maken van deze bevoegdheid (Gemeenteraadsverkiezingen: hertellingen, kenmerk 2014-0000116196, 28 februari 2014, Ministerie van BZK. Zie:

https://vng.nl/files/vng/publicatie_bijlagen/2014/20140319-hertelling-gemraadsverk-bzk2014-0000116196.pdf). Deze circulaire was ook bij de raadsverkiezingen in 2018 en 2022 van toepassing.

In deze circulaire wordt onder meer uiteengezet wanneer de raad tot hertelling kan besluiten. Het ligt niet voor de hand dat besloten wordt tot een hertelling waarvan tevoren duidelijk is dat deze niet tot een andere samenstelling in de raad kan leiden. Ook een verschil in zetels tussen de voorlopige uitslag en de definitieve uitslag is geen reden om over te gaan tot hertelling.

Het feit dat een fractie een klein aantal 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 8. Benoeming wethouders

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

Het ligt voor de hand om voor het benoemen van wethouders ook een commissie voor het onderzoek naar de geloofsbrieven in te stellen (eerste lid). De formele eisen voor het wethouderschap zijn grotendeels vergelijkbaar met de vereisten voor het raadlidmaatschap (artikelen 36a, 36b, 41b en 41c van de wet). Voor wethouders is er de aanvullende verplichting om een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) te kunnen overleggen (artikel 36a, tweede lid, van de wet). De VOG kent een screeningsprofiel voor politieke ambtsdragers.

Bij de benoeming van een wethouder kan een integriteitstoets plaatsvinden.

De kandidaat-wethouders worden in opdracht van de burgemeester voor aanvang van iedere ambtstermijn aan een integriteitstoets onderworpen. De burgemeester krijgt zicht op de volledige rapportage van de risicoanalyse. Zo heeft hij een goed beeld van de kandidaat en kan hij met de kandidaat een gesprek voeren over de uitkomsten. De burgemeester kan ten aanzien van de risicoanalyse en de conclusies geheimhouding opleggen aan de raad. Met de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (artikel 87 van de wet) is de burgemeester hiertoe expliciet bevoegd gemaakt. In de 'Procesbeschrijving risicoanalyse integriteit wethouders' is voor Noardeast-Fryslân geregeld hoe een dergelijke risicoanalyse tot stand komt en hoe de bevoegdheden zijn verdeeld.

Deze verplichting geldt standaard voor elke kandidaat wethouder, dus ook voor zittende wethouders. Alleen bij een verlenging van het tijdelijk wethouderschap bij ziekteverlof, kan van een VOG en risicoanalyse integriteit worden afgezien.

Op basis hiervan adviseert de commissie vervolgens schriftelijk aan de raad. In het advies onderbouwt de commissie beargumenteerd waarom een kandidaat wethouder wel of niet benoembaar wordt geacht.

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.

Een raadslid dat benoemd wordt tot wethouder mag raadslid blijven totdat de geloofsbrieven van zijn opvolger zijn goedgekeurd (artikel 36b, lid 2 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 9. 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 (eerste lid). De fractie gebruikt in de vergadering van de raad de aanduiding die zij boven de kandidatenlijst had staan. Op deze wijze is de relatie tussen de fractie in de raad en de fractie op de kandidatenlijst voor de burger duidelijk. Het kan echter voorkomen dat een fractie geen aanduiding boven de kandidatenlijst heeft staan. In een dergelijk geval deelt de fractie in de eerste vergadering de aanduiding mee (tweede lid).

Vierde lid

In de loop van een zittingsperiode kan het voorkomen dat leden de raad verlaten. In een dergelijk geval vindt er een verandering in de samenstelling van de fractie plaats. Als dit het geval is, deelt de fractie dit aan de voorzitter en griffier 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 en artikel 129 van de Grondwet, waarin is bepaald dat elk bindend mandaat van een lid van de raad nietig is. De volksvertegenwoordiger handelt naar eigen overtuiging en is bij stemmingen niet gebonden aan een lastgeving. Geen andere persoon of instantie kan hem rechtens bindende instructies opleggen met betrekking tot zijn stemgedrag. Het is de individuele volksvertegenwoordiger die een mandaat van de kiezer heeft gekregen. De volksvertegenwoordiger heeft daardoor ook de mogelijkheid om tussentijds van fractie te veranderen of zelfstandig verder te gaan.

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

Dit betekent ook dat:

- kandidaten die van een kandidatenlijst deel uitmaken en binnen die lijst/partij een onderlinge schriftelijke (en soms notariële) afspraak maken, bijvoorbeeld dat men onder bepaalde voorwaarden zal afzien van aanvaarding van het raadslidmaatschap, zich dienen te realiseren dat dergelijke afspraken nietig zijn, vanwege strijd met de 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 door schaduwfractieleiden.

Als moet worden voorzien in de vacature van een raadslid dat zich heeft afgesplitst, wordt teruggegrepen op de lijst waarop betrokkene oorspronkelijk was gekozen (artikel P 19 van de Kieswet).

Vijfde lid

De naam van de fractie dient getoetst te worden aan de afwijzingsgronden uit artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet. Dit is een logische voorwaarde: deze toetsing vindt immers ook plaats wanneer een politieke groepering zich voor het eerst wil laten registreren. Op grond van artikel G 3, vierde lid, van de Kieswet

wordt de naam van de nieuwe fractie onder meer geweigerd als deze in strijd is met de openbare orde of als deze overeenkomt met of erg lijkt op de naam van een politieke groepering die al geregistreerd is voor de Tweede Kamer- of Statenverkiezingen, én daardoor verwarring te duchten is. Voor het overige is de nieuwe fractie vrij in het kiezen van een naam.

Hoofdstuk 3. Raadsvergaderingen

Paragraaf 1. Voorbereiding

Artikel 10. Vergaderfrequentie

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. Naast besluitvormende raadsvergaderingen komt de raad ook bij elkaar t.b.v. beeldvorming en/of opinie.

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 en daarmee de raad 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 11. 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.

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de voorzitter ten minste drie weken vóór een raadsvergadering de leden een oproep ter beschikking stelt, waarin de vergadering wordt aangekondigd. Toesturen van de stukken en oproep vindt plaats door deze digitaal beschikbaar te stellen. De oproep vermeldt de dag, tijdstip en plaats van de vergadering. Het eerste lid stelt verplicht dat de voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken tegelijkertijd met de oproep aan de leden ter beschikking worden gesteld.

Artikel 12. Vaststellen agenda; aanvullende agenda

De agendacommissie bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet en wat de status van de onderwerpen is (informatief, opiniërend, besluitvormend, hamerpunt). Het ter beschikking stellen van de agenda en stukken is geregeld in artikel 11. 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 ter beschikking stellen, zo mogelijk in overleg met de agendacommissie.

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 de agendacommissie 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 of om van hamerstukken alsnog bespreekpunten te maken. Daarmee kan het individuele raadslid in ieder geval op twee momenten invloed uitoefenen op de vaststelling van de agenda.

Als de raad een voorstel niet behandelrijp acht, kan hij het voorstel terugverwijzen naar het college. Ook verwijzing naar beeldvorming (Petear) of opinie (Debat) is mogelijk (lid 4).

Indien er een voorstel wordt gedaan om de agenda aan te passen, bijvoorbeeld het doorschuiven van een agendapunt naar de volgende raadsvergadering, en de stemmen staken, is artikel 32, vierde lid, van de wet logischerwijs niet van toepassing en geldt artikel 32, vijfde lid, van de wet.

Artikel 13. 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 op elektronische wijze ter inzage aangeboden. Dit gaat via een digitaal raadsinformatiesysteem en/of door plaatsing op de gemeentesite.

Bij de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is de mogelijkheid vervallen om individuele raadsleden te informeren. Als omtrent informatie van de raad of aan de raad verstrekte informatie op grond van hoofdstuk Va van de wet geheimhouding is opgelegd, is deze informatie alleen voor functioneel belanghebbenden beschikbaar (raadsleden, collegeleden, betrokken ambtenaren). Van geheimhouding wordt melding gemaakt op de stukken.

Artikel 14. Openbare kennisgeving

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het voorschrift van artikel 19, tweede lid, van de Gemeentewet. Voor de wijze van publicatie is aangesloten bij artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens is de mogelijkheid van plaatsing op het internet via het raadsinformatiesysteem toegevoegd.

Paragraaf 2. Ter vergadering

Artikel 15. De vergadering

Of de raadsvergadering daadwerkelijk uit alle drie genoemde delen bestaat, is afhankelijk van de aangeleverde onderwerpen/agendapunten.

Artikel 16. Voorzitter

Op grond van de Gemeentewet is de burgemeester voorzitter van de raad, deze zit het opiniërende en besluitvormende deel van de raad voor. De raad benoemt een aantal raadsleden tot waarnemend voorzitter, deze zitten bij toerbeurt het beeldvormende deel voor.

Artikel 17. Beeldvormend deel / It Petear

Bij beeldvormende agendapunten staat de informatie uitwisseling centraal. In principe wordt van de raad geen opinie of besluit gevraagd, tenzij het om een ondergeschikt punt gaat. Indien er behoefte bestaat om het onderwerp (wel) inhoudelijk te behandelen, kan het voor een volgende vergadering worden geagendeerd als opiniërend of besluitvormend punt.

Afhankelijk van het onderwerp en de belanghebbenden, kan er voor een meer formele of een meer informele sessie worden gekozen. De Agendacommissie heeft hierin het voortouw. Uitgangspunt blijft dat raadsbijeenkomsten openbaar zijn, maar niet alles hoeft te worden opgenomen.

It Petear wordt door de raad / griffie georganiseerd. Daarnaast bestaat ook nog het zogeheten Poadium, dat door externen (inwoners, bedrijven, instellingen, verenigingen enz.) wordt georganiseerd en waarvoor de raad wordt uitgenodigd. Aangezien een externe initiatiefnemer is en daarmee ook het karakter en inhoud van de bijeenkomst bepaald, valt it Poadium buiten het bestek van het RvO.

Artikel 18. Opiniërend deel / It Debat

Dit gedeelte van de raadsvergadering is voor onderwerpen die zich lenen voor politiek debat, onderwerpen waarover politieke verschillen van mening bestaan. Tijdens het debat worden de verschillen duidelijk en kan getracht worden elkaar te overtuigen. Definitieve standpuntbepaling is nog niet nodig, want besluitvorming vindt later plaats. Ook mogelijke (concept) amendementen en moties worden al zoveel mogelijk bij it Debat ingebracht.

It Debat kan op verschillende momenten in het besluitvormingsproces plaatsvinden. Soms al heel vroeg, om van de raad een principe-uitspraak te vragen. Soms halverwege, om een keuze te maken uit verschillende alternatieven of scenario's. Soms vlak voor de besluitvorming, zodat er voldoende ruimte is voor politiek debat.

It Debat is vooral bedoeld om elkaar politiek de nieren te proeven en wordt daarom voornamelijk tussen raadsleden onderling gevoerd. Uiteraard kan het college desgewenst een verduidelijking geven.

Technische vragen worden voorafgaand aan it Debat via de e-mail gesteld. De griffie verzamelt de vragen en de antwoorden en plaatst deze bij it Debat in het raadsinformatiesysteem.

Het leiden van de opiniërende gedeelten van de vergaderingen zal andere eisen stellen aan de voorzittersrol. Het zal meer gaan om een discussieleider dan om een technisch voorzitter.

Artikel 19. Besluitvormend deel / It Beslút

Het besluitvormende deel omvat de reguliere raadsvergaderingen. Na een korte gedachtewisseling, in principe in één termijn, en/of stemverklaring vindt besluitvorming plaats. In it Beslút vindt geen uitgebreide discussie meer plaats.

Technische vragen worden voorafgaand aan it Beslút via de e-mail gesteld. De griffie verzamelt de vragen en de antwoorden en plaatst deze bij it Beslút in het raadsinformatiesysteem.

Artikel 20. De wethouder

Dit artikel geeft een nadere uitwerking van artikel 21 Gemeentewet, in het bijzonder het derde lid. Door de wijziging en aanvulling van artikel 21 van de Gemeentewet heeft de wethouder toegang tot de raadsvergadering en kan hij aan de beraadslaging deelnemen. Bij de wijziging van de Gemeentewet is een derde lid aan artikel 21 toegevoegd: Een wethouder kan door de raad worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn. Het derde lid bij het artikel is toegevoegd omdat het niet noodzakelijk is dat een wethouder elke raadsvergadering bijwoont.

In de praktijk wordt de aanwezigheid van een wethouder zeker verondersteld als een onderwerp uit zijn / haar portefeuille op de agenda staat.

Artikel 21. 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 voor de besluitvormende raadsvergadering bereikt is. De lijst kan niet dienen om het stem-quorum vast te stellen; daarvoor geldt artikel 29 van de Gemeentewet.

De griffier geeft de ambtelijke ondersteuning die de raad nodig heeft. Daarom zorgt hij, samen met de bode, 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 22. Kennisgeving van verhindering

Dit artikel ziet vooral op het besluitvormende deel.

Artikel 23. Zitplaatsen

Na raadsverkiezingen komt de griffier met een advies over een nieuwe indeling naar de voorzitter.

De voorzitter kan na overleg in het presidium de indeling herzien, indien daartoe aanleiding bestaat. De wethouders worden geacht in de raadsvergadering aanwezig te zijn. Ook andere personen kunnen uitgenodigd worden om ter vergadering aanwezig te zijn. De voorzitter is de aangewezen persoon om voor een zitplaats voor hen te zorgen.

Artikel 24 Opening vergadering; quorum

De besluitvormende vergadering kan beginnen, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende raadsleden aanwezig is en de presentielijst heeft getekend.

Artikel 20 van de Gemeentewet voorziet in een procedure voor een tweede vergadering indien het vereiste aantal leden niet op komt dagen.

Het quorum geldt niet voor het beeldvormende en opiniërende deel van de vergadering.

Artikel 25. Opening raadsvergadering

De raad bepaalt desgewenst via een afzonderlijk raadsbesluit of de raadsvergadering wordt geopend met een moment van stilte dan wel een ambtsgebed.

Artikel 26. Spreekrecht burgers

Burgers hebben het recht om over elk geagendeerd onderwerp in de raadsvergadering het woord te voeren. Dit geldt voor zowel het beeldvormende, opiniërende als besluitvormende deel. Voor deze inspraak wordt maximaal 15 minuten per (BOB-)onderdeel uitgetrokken. Iedere inspreker krijgt maximaal 5 minuten het woord van de voorzitter. Als zich meer dan drie insprekers hebben gemeld, wordt de totale spreektijd over hen verdeeld. De voorzitter kan de totale inspreektijd met een kwartier verlengen.

Als van tevoren duidelijk is dat er voor een bepaald onderwerp vele insprekers zullen zijn, kan dat voor de agendacommissie aanleiding zijn om dat onderwerp te agenderen voor het beeldvormende deel dan wel voor een hoorzitting of een andere vorm van uitgebreide beeldvorming.

Indien een bepaald onderwerp in it Petear aan de orde is geweest, kan daarover in principe niet meer worden ingesproken tijdens it Debat of Beslút. De voorzitter kan hierop een uitzondering maken.

In lid 8 is bepaald dat na de inspraak het betreffende onderwerp in principe direct door de raad wordt afgehandeld, zodat de inspreker daar niet al te lang op hoeft te wachten. De voorzitter heeft de mogelijkheid hiervan af te wijken.

Artikel 27. Volgorde sprekers

Sprekers krijgen het woord van de voorzitter.

Artikel 28. Spreekregels

Leden van de raad en wethouders voeren het woord vanachter één van de katheders. De voorzitter doet dat vanaf zijn/haar zitplaats. Iedereen spreekt via de voorzitter, men richt zich dus niet rechtstreeks tot een andere spreker.

Artikel 29. Aantal spreektermijnen tijdens het besluitvormende deel

Het streven is om het besluitvormende deel in één termijn af te doen en in ten hoogste twee termijnen. 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. Technische vragen worden voorafgaand aan it Beslút en Debat via de e-mail gesteld. 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.

Beeldvormende en opiniërende onderdelen kennen een eigen orde, meer ad hoc (passend bij het onderwerp).

Artikel 30. Handhaving orde; schorsing

Het eerste lid verzekert dat raadsleden vrijelijk kunnen spreken. Wel zijn tijdens it Debat en de 2e termijn van it Beslút 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. 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 de wethouders, de secretaris, de griffier of 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. Het artikel is slechts een aanvulling op de Gemeentewet

Onder interruptie is overigens niet te verstaan het geven van tekenen van goed- of afkeuring; deze uitingen worden beschouwd als verstoringen van de orde.

Artikel 31. Beraadslaging; schorsing

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 van de raad' 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.

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 29).

Artikel 32. Deelname aan de beraadslaging door anderen

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

De raad kan op grond van artikel 6, 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 33. Voorstellen van orde

De voorzitter legt aan de raad ter beslissing voor of er inderdaad sprake is van een voorstel van orde. Over een voorstel van orde wordt direct, zonder beraadslaging, besloten door de raad. Bij staken van stemmen is het voorstel niet aangenomen (omdat het ordevoorstel betrekking heeft op de lopende vergadering is artikel 32, vierde lid, van de wet hierop logischerwijs niet van toepassing). Een voorstel van orde betreft bijvoorbeeld het schorsen van de vergadering voor een pauze. Indien het gaat om een niet geagendeerd voorstel, dient de procedure van een initiatiefvoorstel gevolgd te worden (artikel 50).

Artikel 34. Spreektijd

Het eerste lid van dit 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 de leden 2 en 3 zijn de tijdnoodmaatregelen vastgelegd als wordt verwacht dat de eindtijd van de vergadering fors wordt overschreden.

Uiteraard kan ook worden afgesproken om een raadsvergadering te verdagen dan wel bepaalde agendapunten te verschuiven naar een volgende raadsvergadering.

Artikel 35. 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 alle gegeven vóór de oproep van de leden dat de stemming begint.

Artikel 36. Beslissing

Deze bepaling beoogt niet meer, dan vast te leggen dat ook nog een beslissing over het voorstel (indien een amendement is aangenomen, in zijn geamendeerde vorm) moet worden genomen.

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.

Paragraaf 3. Procedures bij stemmingen

Artikel 37. Algemene bepalingen over stemming; procedure hoofdelijke stemming

Formeel kent de Gemeentewet maar twee soorten stemmingen: via stembriefjes (bij personen) of hoofdelijke stemming. In de praktijk wordt meestal gebruik gemaakt van stemmen via hand opsteken (lid 4).

Indien een lid van de raad 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. Voor de aanvang van een hoofdelijke stemming wordt bij loting beslist bij welk nummer van de presentielijst de hoofdelijke stemming begint. Vraagt niemand stemming, dan wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen.

De regeling in 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 stelling in te nemen en te stemmen (artikel 32 Gemeentewet). 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.

Artikel 38. Volgorde stemming over amendementen en moties

Voor meer informatie over een amendement of een motie (betekenis, indiening e.d.) wordt verwezen naar de artikelen 1, 47 en 48 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 voorstel van burgemeester en wethouders. Een motie strekt niet tot wijziging van een voorgesteld besluit; over een motie wordt een apart besluit genomen. De voorzitter bepaalt wanneer een motie in stemming wordt gebracht.

Artikel 39. Stemming over personen

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

Wanneer er veel benoemingen te doen zijn (bij voorbeeld aan het begin van een nieuwe zittingsperiode) kan een gecombineerd stembiljet worden ontworpen (lid 3).

In het vijfde lid wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 30 Gemeentewet. Wat onder een (niet) behoorlijk ingevuld stembriefje moet worden verstaan is in de wet niet geregeld en daarom wel in dit reglement.

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.

Bij een benoeming stelt de raad een specifiek persoon aan in een bepaald ambt. Op het stembiljet wordt de naam van de te benoemen persoon (of personen in geval van meerdere vacatures) met daarvoor de opties 'voor' en 'tegen' vermeld. Het gaat hier overigens niet over de benoeming tot raadslid, dit is een heel ander soort benoeming dat in artikel 7 van dit reglement wordt toegelicht. Onder voordracht wordt verstaan het

als kandidaat voorstellen van een persoon voor een bepaald ambt. Een voordracht is voor de raad bindend, de raad heeft slechts keus tussen degenen die op de voordracht zijn vermeld; op de stembiljetten dienen de namen van de voorgedragen perso(o)n(en) te worden vermeld met daarvoor 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. Op de stembiljetten kunnen de namen van de aanbevolen personen worden vermeld met daarvoor de opties 'voor' en 'tegen' én een vrije ruimte waar een kandidaat van eigen keuze kan worden ingevuld.

Af en toe blijkt er in gemeenten verwarring te bestaan over het meestemmen in de raad van kandidaat-wethouders over hun eigen benoeming (artikel 28 Gemeentewet).

In de eerste plaats is er, indien raadsleden genomineerd worden voor de functie van wethouder, 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, lid 1, onder a, lid 3, 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(o)n(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 stemming in de raad over een wethoudersbenoeming is dus een vrije stemming waar de beoogde wethouder gewoon over zijn eigen benoeming kan meestemmen. 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. Betrokkene kan er ook voor kiezen om blanco te stemmen. De verwarring komt mede door de veelheid aan opvattingen die de afgelopen periode ten aanzien van de interpretatie van artikel 28 Gemeentewet is verschenen.

Artikel 40. Herstemming over personen

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 41. Beslissing door het lot

In dit artikel wordt een nadere uitwerking gegeven van hetgeen in artikel 31, derde lid van de Gemeentewet is voorgeschreven.

Paragraaf 4. Ingekomen stukken; verslaglegging

Artikel 42. Ingekomen stukken

Ingekomen stukken, zowel van externen als van het college (brieven), worden door de griffie(r) op een lijst geplaatst en ter kennis gebracht van de raadsleden. Bespreking van een ingekomen stuk in de raadsvergadering vindt alleen plaats, indien een raadslid hier nadrukkelijk om verzoekt.

Omtrent de (aan de raad gerichte) ingekomen stukken worden in principe 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 uitgebreide inhoudelijke discussie en besluitvorming, dient dit op de gebruikelijke wijze te worden voorbereid.

De griffier geeft bij ieder ingekomen stuk een pré-advies over de mogelijke afhandeling. Meestal gaat het daarbij om een procedureel advies (vka; in handen college). De Agendacommissie beslist of deze pré-adviezen akkoord zijn.

Artikel 43. Besluitenlijst

Dit artikel regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop de besluitenlijst 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).

Van de raadsvergaderingen wordt een videoverslag gemaakt, dat op de website wordt geplaatst.

Door de griffier wordt een (concept)besluitenlijst gemaakt. Het artikel bepaalt tevens de inhoud van de besluitenlijst.

De conceptbesluitenlijst wordt tegelijkertijd met de schriftelijke oproep verstuurd aan de leden, of zo spoedig mogelijk daarna. Omdat wethouders, de burgemeester, de griffier en de secretaris ook het woord kunnen voeren in de vergadering, kunnen zij tevens een voorstel tot verandering van het verslag aan de raad doen.

De (concept) besluitenlijst moet op zo kort mogelijke termijn worden gepubliceerd. Het ligt voor de hand dat de besluitenlijst ook op de gemeentelijke website toegankelijk worden gemaakt. Dit wordt weergegeven in het zesde lid.

De griffier verleent de ambtelijke bijstand aan de raad. Daarom is de griffier aangewezen om de besluitenlijst op te stellen (lid 1) en deze, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen (zevende lid).

Paragraaf 5. Besloten raadsvergaderingen

Artikel 44. Toepassing reglement op besloten vergaderingen

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.

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. Verslag besloten vergadering

In dit artikel wordt uitwerking gegeven aan artikel 23, vierde lid, van de Gemeentewet. In overeenstemming met de bepaling over het verslag van de raadsvergadering is de griffier ook verantwoordelijk voor het verslag c.q. de besluitenlijst van een besloten vergadering. Dit verslag en/of besluitenlijst wordt vertrouwelijk toegezonden aan de leden.

Artikel 46. Opheffing geheimhouding

Op grond van artikel 87, van de wet, kan geheimhouding op informatie worden opgelegd door de raad, het college, de burgemeester en een commissie. De opgelegde geheimhouding met betrekking tot aan de raad verstrekte informatie verval, indien de raad de verplichting tot geheimhouding opheft (artikel 89, vierde lid, van de wet). Wel bestaat er een overlegverplichting, waarmee recht wordt gedaan aan het principe van hoor en wederhoor.

Als de raad een opgelegde geheimhouding opheft, wil dat niet zeggen dat de desbetreffende informatie dan actief openbaar gemaakt moet worden. De Wet open overheid (Woo) is nog steeds op deze informatie 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 informatie. Dan kan uiteraard blijken dat er inmiddels geen grond meer is om openbaarmaking te weigeren.

Hoofdstuk 4. Bevoegdheden, instrumenten raadsleden

Artikel 47. Amendementen en subamendementen

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de Gemeentewet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Deze nadere regels staan in het tweede tot en met het vierde lid. Op basis van artikel 147b van de Gemeentewet is de raad verplicht een amendement te behandelen.

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 (geen drempelsteun). Door het recht van amendement kan de regelgevende taak van de raad reëel inhoud krijgen en mede ten dienste

staan van de inkadering en de controle door de raad. Ook kleine fracties en individuele raadsleden worden zo in staat gesteld actief deel te nemen aan de effectuering van de controlerende, vertegenwoordigende en budgettaire functie van de raad.

Leden van de raad kunnen aan de raad wijzigingen op het voorstel van het college of het initiatiefvoorstel 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 (artikel 29).

Voor wat betreft de stemming over amendementen wordt verwezen naar artikel 38.

Artikel 48. 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) of het uitspreken van instemming dan wel afkeuring over bepaalde ontwikkelingen. Een motie betreft dus niet een concreet besluit dat op rechtsgevolgen 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 (derde lid).

Een besluit over een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp (= motie vreemd aan de orde van de dag) vindt aan het einde van de vergadering plaats (vierde lid). Dergelijke moties benaderen de in artikel 49 geregelde initiatiefvoorstellen. Moties vreemd worden tijdig door het raadslid bekend gemaakt, zodat zowel de raad als het college voldoende voorbereidingstijd wordt gegund.

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, namelijk in artikel 49. Dit betreft de motie van wantrouwen waarbij de raad aangeeft 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 49. 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.

Ieder raadslid kan een initiatiefvoorstel indienen. 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 kamerlid Kalsbeek heeft de minister van BZK vragen gesteld over het initiatiefrecht. De minister heeft aangegeven: "Het recht op initiatief houdt niet in dat individuele raadsleden en raads minderheden 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 agendapunten voor de vergadering aan te dragen dan zou het effectief functioneren van de raad in gevaar kunnen komen. Een raads minderheid die bij herhaling onderwerpen op de agenda plaatst, waarover de raads meerderheid niet wenst te beraadslagen, kan de besluitvorming van de raad ernstig belemmeren".

Het vierde lid houdt in dat de agendacommissie het initiatiefvoorstel zo spoedig mogelijk op de agenda plaatst. Het is aan de raad om vervolgens te bepalen hoe het initiatiefvoorstel verder wordt behandeld nu het op de agenda staat.

In het vierde lid van artikel 147a van de Gemeentewet is sinds 1 februari 2016 bepaald dat het college de gelegenheid moet krijgen om wensen en bedenkingen naar voren te brengen. Het college moet immers de besluiten van de raad uitvoeren (artikel 160, eerste lid, onder b, van de wet). Deze zgn. voorhangregeling is uitgewerkt in het derde lid van dit artikel. Het is in eerste instantie aan de indiener om te beslissen wat hij met die inbreng doet en uiteindelijk beslist de raad over het al dan niet gewijzigde voorstel (MvT, Kamerstukken II 2012/13, 33691, 3, p. 2-3).

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 50. Collegevoorstel

Dit artikel heeft betrekking op het agenderingsrecht van de raad. De raad (via de agendacommissie) 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 51. Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels bij artikel 155, lid 2 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.

Artikel 52. 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. Vergeleken met mondelinge vragen, gaat het bij schriftelijke om meer uitgebreide en/of gedetailleerde vragen.

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 termijn van 30 dagen kan plaatsvinden.

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 53. Vragenmoment / It Fragemomint

Deze bepaling vormt een invulling van artikel 155, eerste lid, van de Gemeentewet met betrekking tot het vragenrecht. Het is een facultatieve bepaling. Het is aan de raad om te bepalen of de instelling van een vragenmoment en daarmee het opnemen van een dergelijke bepaling in het reglement van orde wenselijk is. Wel kan het vragenhalfuur bijdragen aan een vergroting van de betrokkenheid van burgers bij het bestuur: één van de doelstellingen van dualisering.

In het vragenmoment krijgt de raad de mogelijkheid over ingebrachte onderwerpen (leden van) het college mondeling aan de tand te voelen.

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

Raadsleden vragen daarmee leden van het college zich te verantwoorden voor het door hen gevoerde bestuur. Vergeleken met schriftelijke vragen, gaat het bij mondelinge primair om korte, actuele vragen met nieuws waarde (lid 2).

Artikel 54. 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 openbaar 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 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 wettelijk objectief 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. Het moet dan gaan om zwaarwegende belangen. 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 meeregieren uit het monistische tijdperk. Dezelfde risico's doen zich voor met betrekking tot 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 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. 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 55. Recht van onderzoek

In dit artikel wordt een procedurele uitwerking gegeven van de onderzoeksbevoegdheid van de raad naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Daarbij gaat het om een algemene, lichtere onderzoeksbevoegdheid dan die de raad is gegeven in de artikelen 155a–f Gemeentewet (gemeentelijke enquête). Voor die laatste vorm schrijft de wet een (aparte) verordening voor (zie artikel 155a, lid 8 Gemeentewet).

Artikel 56. Spoeddebat

Eén of meer leden kan/kunnen een spoeddebat aanvragen indien een zaak een spoedeisend karakter heeft. Het artikel verbindt hieraan enige voorwaarden. Het spoeddebat vindt plaats tijdens een reguliere raadsvergadering.

Artikel 57. Spoedvergadering

In dit artikel is een korte regeling voor een spoedvergadering opgenomen. Een normale meerderheid van het totaal aantal leden is nodig om een verzoek tot een extra vergadering te ondersteunen. Het gaat hierbij om onderwerpen die zo urgent worden geacht dat behandeling in de eerstvolgende (reguliere) raadsvergadering niet kan worden afgewacht. Nu de raad inmiddels vrijwel wekelijks bijeen komt, zal die urgentie nog uitzonderlijker zijn dan voorheen.

Hoofdstuk 5. Toehoorders en pers

Artikel 58. Toehoorders en pers

De in artikel 58 aangegeven bepalingen worden wat betreft het handhaven van de orde aangevuld door artikel 26 van de wet. In artikel 26 lid 1 Gemeentewet is geregeld dat de voorzitter zorgt voor de handhaving van de orde in de vergadering. Wanneer de orde op enigerlei wijze door toehoorders wordt verstoord is de voorzitter bevoegd deze en zo nodig andere toehoorders te doen vertrekken. Toehoorders die bij herhaling de orde in de vergadering verstoren kan voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergaderingen ontzegd worden.

Artikel 59. 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 moet rekening gehouden worden met de privacy van sprekers 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 sprekers. Mogelijk hebben zij geen probleem met beeldregistraties.

Artikel 60. Verbod gebruik communicatiemiddelen

Gebruik van mobiele telefoons, tablets e.d. is aan de orde van de dag, ook tijdens raadsvergaderingen. Deze bepaling geeft de voorzitter een handvat om in te grijpen als het gebruik ervan storend is voor de orde van de vergadering.

Hoofdstuk 6 Slotbepalingen

Artikel 61. Uitleg reglement

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 62. Inwerkingtreding en citeertitel

Het reglement van orde treedt in werking op de dag van vaststelling, dit ingevolge artikel 142 van de Gemeentewet dat het mogelijk maakt om in het besluit een tijdstip aan te wijzen. Alsdan vervalt het in 2019 vastgestelde Reglement van orde voor de vergaderingen van de raad van Noardeast-Fryslân.