

TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikelsgewijs

Artikel 1a Begripsbepalingen

In artikel 1a wordt een aantal begrippen uit dit reglement van orde gedefinieerd. Voor wat betreft het begrip 'voorzitter' wordt vermeld dat de burgemeester voorzitter is van de raad. Artikel 9 van de Gemeentewet (hierna: wet) schrijft dit dwingend voor. In artikel 77, eerste lid, van de wet is bepaald dat het langstzittende raadslid het raadsvoorzitterschap waarneemt bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester. Als twee raadsleden even lang zitting hebben, is de oudste in jaren degene die het raadsvoorzitterschap waarneemt. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid zelf te kiezen voor een andere waarnemer. De raad van Rheden heeft die keuze gemaakt en benoemt bij aanvang van een nieuwe raadsperiode uit zijn midden een plaatsvervangend voorzitter. De burgemeester heeft het recht op grond van artikel 21 van de wet in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen. Als voorzitter zorgt hij onder andere voor de handhaving van de orde in de vergadering. De nestor voert namens de raad het woord bij bijzondere gelegenheden, zoals bijvoorbeeld bij de laatste vergadering van het jaar.

Tevens krijgen informatiebijeenkomsten, beeldvormende en oordeelsvormende vergaderingen door dit artikel dezelfde status als de raadscommissies zoals bedoeld in artikel 82 van de Gemeentewet. Dat geldt ook voor het bestuurlijk coördinatieoverleg, de strategische agendacommissie en de klankbordgroep zoals bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet. Raadscommissies bereiden besluitvorming in de raad voor en bieden gelegenheid met het college of de burgemeester te overleggen. Artikel 82 van de Gemeentewet geeft aan dat de samenstelling van een commissie een evenwichtige moet zijn (in relatie tot de in de raad vertegenwoordigende groeperingen). Ook is door de verwijzing de aanwezigheid en deelname van burgemeester en wethouders aan de commissies geregeld. Via het laatste lid van artikel 82 wordt verwezen naar andere artikelen in de Gemeentewet. Daarmee worden drie belangrijke items geregeld: het vergaderen in openbaarheid en beslotenheid, de niet vervolgbaarheid van de deelnemers aan de vergaderingen (met betrekking tot hetgeen zij hebben gezegd of hetgeen zij schriftelijk hebben overgelegd) en het geeft een juridische grondslag voor raadsvolgers om een vergoeding per bijgewoonde vergadering mogelijk te maken. Voor al deze commissies geldt dat zij voor de uitoefening van haar taken verantwoordelijk is aan de raad en desgevraagd alle inlichtingen over haar werkzaamheden (artikel 85 gemeentewet). Daarom worden de verslagen van deze vergaderingen na vaststelling zo spoedig mogelijk toegezonden aan de raad.

Artikel 2 Het bestuurlijk coördinatieoverleg (BCO)

Het bestuurlijk coördinatieoverleg heeft voornamelijk een algemeen adviserende rol (aanbevelingen aan de raad inzake de organisatie en het functioneren van de raad). Daartoe worden ook gerekend de bespreking van en het doen van voorstellen voor eventuele veranderingen in de vergaderstructuur/bestuurstijl. Het bestuurlijk coördinatieoverleg dient voor wat betreft de inhoudelijke aspecten van het raadswerk een ondergeschikte rol te vervullen, omdat anders het gevaar bestaat dat er binnen de raad een nieuw bestuursorgaan wordt gecreëerd, hetgeen niet strookt met de Grondwet, die het primaat immers expliciet bij de raad legt (artikel 125, eerste lid, van de Grondwet). Het is van belang dat in het bestuurlijk coördinatieoverleg elke partij een stem heeft die even zwaar weegt. Op deze wijze wordt de positie van minderheidsfracties in een dualistisch stelsel versterkt. Tevens kan dit de betrokkenheid van alle fracties bij de raadsvergaderingen vergroten. De griffier is bij elke vergadering van het bestuurlijk coördinatieoverleg aanwezig, omdat de griffier voor de ondersteuning van de raad zorgt. De aanwezigheid van de gemeentesecretaris of een wethouder kan ook gewenst zijn, omdat zij aandacht moeten kunnen vragen voor of een toelichting moeten kunnen geven op onderwerpen die worden voorbereid door de ambtelijke organisatie. Overeenkomstig het artikel kunnen daarom andere worden uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen.

Artikel 3 De strategische agendacommissie (SAC)

De strategische agendacommissie vervult een belangrijke (coördinerende) rol bij de agendering van onderwerpen in informatiebijeenkomsten, beeldvormende en oordeelsvormende vergaderingen en de raadsvergadering. De strategische agendacommissie heeft het overzicht van alle onderwerpen waar de raad zich mee bezig houdt en zorgt voor de planning. In Rheden wordt gewerkt met jaaroverzichten waarbij specifieke vergaderingen lang van tevoren bekend zijn. Denk hierbij aan de begroting en jaarrekening. De commissie stelt de agenda's van de informatiebijeenkomsten, beeldvormende, oordeelsvormende vergaderingen en de raad voorlopig vast. De definitieve vaststelling van de agenda van al deze vergaderingen geschiedt bij de aanvang van de betreffende vergadering.

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

In het geval een gemeente deelneemt in een gemeenschappelijke regeling is in deze regeling opgenomen hoe de raad geïnformeerd wordt door de vertegenwoordiger van de gemeente in de gemeenschappelijke regeling en hoe verantwoording wordt afgelegd (artikelen 16 t/m 19 van de Wet gemeenschappelijke regelingen). Van belang is dat de strategische agendacommissie de vergadercyclus van deze besturen kent. Het kan nodig zijn dat de raad voorafgaand aan een vergadering van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de gemeentelijke vertegenwoordiger informatie of opvattingen wil meegeven. Ook de begrotingscyclus van de gemeenschappelijke regeling is relevant voor de strategische agendacommissie zodat de raad tijdig noodzakelijke informatie kan leveren. Het is aan de strategische agendacommissie om de planning in te vullen maar ook om deze te bewaken. Hetzelfde geldt met betrekking tot andere organisaties waar de gemeente mogelijk in vertegenwoordigd is (stichtingen, vennootschappen). Ook deze vergadercycli kunnen voor de strategische agendacommissie aanleiding zijn om deze te agenderen voor een vergadering, zodat er informatie uitgewisseld kan worden tussen de vertegenwoordiger van de gemeente en de raad.

Artikel 4 De klankbordgroep van de strategische agendacommissie

De strategische agendacommissie wordt gevoed door een bredere klankbordgroep. De klankbordgroep is er om feeling met de gemeenteraad te houden en zet de grote lijnen uit. Elke fractie vaardigt één lid naar de klankbordgroep af en zij vergaderen minimaal één keer in de zes maanden over het functioneren van de strategische agendacommissie en het nieuwe vergadermodel, ze bewaken de agendering van onderwerpen op de strategische agenda en bereiden wijzigingen in de strategische agenda voor. De leden van de klankbordgroep worden door de fracties geselecteerd op basis van hun onafhankelijke blik en strategisch inzicht. De leden:

- hebben een non-politiek vermogen;
- zijn genuanceerd;
- hebben strategisch denkvermogen;
- kunnen meerdere belangen afwegen;
- zetten de strategische agenda commissie pet op en de fractie pet af;
- zijn zich bewust van de tijdsinvestering die deze functie vraagt.

De leden van de klankbordgroep worden benoemd door de gemeenteraad.

Artikel 5 De voorzitters

De wet regelt het voorzitterschap van de raad bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester in artikel 77. Daarbij biedt het de mogelijkheid een raadslid met deze taak te belasten. Omdat dit raadslid in deze hoedanigheid ook voorzitter is van het bestuurlijk coördinatieoverleg en de strategische agendacommissie, wordt de vicevoorzitter apart door de raad benoemd.

Artikel 6 De griffier

De raad is verplicht een griffier te benoemen (artikelen 100 en 107 van de wet). De griffier is in eerste instantie verantwoordelijk voor de bijstand aan de raad. De griffier is in principe in elke vergadering van de raad aanwezig. De wet eist dat de raad de vervanging van de griffier regelt (artikel 107d, eerste lid, van de wet). In het tweede en derde lid is daarover een bepaling opgenomen. In verband met artikel 22 van de wet (verschoningsrecht) is in het vierde lid een bepaling opgenomen met betrekking tot het deelnemen van de griffier aan de beraadslaging.

Artikel 7 Onderzoek geloofsbrieven en beëdiging raadsleden

Met de geloofsbrief geeft de voorzitter van het centraal stembureau aan de benoemde kennis van de benoeming (artikel V 1 van de Kieswet). Voor dit benoemingsbesluit is bij ministeriële regeling een model vastgesteld. De benoemde meldt schriftelijk aan de raad of hij de benoeming aanneemt (artikel V 2 van de Kieswet). Tegelijk met de mededeling dat hij zijn benoeming aanneemt legt hij aan de raad stukken over waaruit blijkt dat de benoemde voldoet aan de eisen om als lid van de raad toegelaten te worden. Dit omvat de volgende stukken: een ondertekende verklaring met de openbare betrekkingen die de persoon bekleedt, een uittreksel uit de basisregistratie personen met woonplaats, geboorteplaats en -datum en (indien niet-Nederlander) stukken waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de vereisten van artikel 10, tweede lid, van de wet (artikel V 3 van de Kieswet). In het eerste lid wordt aangegeven dat de voorzitter de commissie onderzoek geloofsbrieven benoemt, hier is om praktische redenen voor gekozen. Er zou ook voor gekozen kunnen worden om de raad de commissie te laten benoemen, maar dan moet er tijdens de vergadering wel geschorst worden om de commissie de tijd te geven haar taak uit te voeren. Het onderzoek van de geloofsbrieven en de beslissing over de toelating vinden in een openbare vergadering plaats. 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 die 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. Met ingang van 00:00 uur de volgende dag treedt de nieuwe raad aan (artikel 18 van de wet en artikel C 4, tweede lid, van de Kieswet).

Het onderzoek van het proces-verbaal (onderzoek naar het verloop van de verkiezing of de vaststelling van de uitslag) gebeurt door de oude raad vlak voor de eerste samenkomst van de nieuwe raad na de gemeenteraadsverkiezingen. Het onderzoek van het proces-verbaal strekt zich niet uit tot de geldigheid van de kandidatenlijsten.

Het derde lid ziet op de specifieke taak die de raad heeft na de raadsverkiezingen. Na de gemeenteraadsverkiezingen heeft de commissie voor het geloofsbrievenonderzoek een extra taak, zij adviseert de raad ook over het verloop van de verkiezingen (of dit op wettige wijze is gebeurd) en het vaststellen van de uitslag (of deze juist is vastgesteld). Zij doet dit op basis van het proces-verbaal van het centraal stembureau. De raad dient op basis van dit advies een besluit te nemen over het verloop van de verkiezingen en de vaststelling van de uitslag. Dit besluit is van belang omdat de raad de bevoegdheid heeft om te besluiten tot het hertellen van de stemmen en zelfs de bevoegdheid om te besluiten tot een herstemming, beide eventueel in een deel van de gemeente bij een aantal specifieke stembureaus. Het proces-verbaal vormt de aanleiding tot een besluit tot hertelling of herstemming. Dit dient concrete aanwijzingen te bevatten waarop de raad een dergelijk besluit kan baseren. Op 28 februari 2014 heeft de minister van BZK een circulaire uitgebracht waarin toegelicht wordt wanneer de raad gebruik kan maken van deze bevoegdheid. 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.

Na een raadsverkiezing kunnen de toegelaten raadsleden op de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling als bedoeld in artikel 18 van de wet 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 wet vastgelegd.

Artikel 8 Benoeming wethouders

Artikel 8 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. 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 gedragscode integriteit speelt hierbij een rol (zie Model Gedragscode Integriteit volksvertegenwoordigers in gemeenten, provincies en waterschappen 2015). Na het onderzoek brengt de commissie advies uit aan de raad over de benoeming tot wethouder. De kandidaat-wethouders kunnen in opdracht van de burgemeester voor aanvang van iedere ambtstermijn aan een integriteitstoets worden 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 brengt over de uitkomsten daarvan kort verslag uit aan de raad in de zin of er voorzienbare integriteitsrisico's zijn verbonden aan de benoeming van de kandidaat-wethouders. 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. Artikel 8 is ook van toepassing als er geen wethouder van buiten maar uit de raad wordt benoemd. De incompatibiliteiten en nevenfuncties dienen dan immers opnieuw beoordeeld te worden. Een raadslid dat benoemd wordt tot wethouder mag raadslid blijven totdat de geloofsbrieven van zijn opvolger zijn goedgekeurd (artikel 36b, tweede lid, van de wet).

Artikel 9 Fracties

De Kieswet en de Gemeentewet kennen het begrip fractie niet. In artikel 33, tweede lid, van de wet wordt wel uitgegaan van het bestaan van in de raad vertegenwoordigde groeperingen (recht op fractieondersteuning). Vanaf de aanvang van de eerste zitting van de nieuwe raad na de verkiezingen, worden de leden die op dezelfde lijst hebben gestaan als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd. De fractie gebruikt in de vergadering van de raad de aanduiding die zij boven de kandidatenlijst had staan. Op deze wijze is de relatie tussen de fractie in de raad en de fractie op de kandidatenlijst voor de burger duidelijk. Het kan echter voorkomen dat een fractie geen aanduiding boven de kandidatenlijst heeft staan. In een dergelijk geval deelt de fractie in de eerste vergadering de aanduiding mee.

In de loop van een zittingsperiode kan het voorkomen dat leden de raad verlaten. In een dergelijk geval vindt er een verandering in de samenstelling van de fractie plaats. Als dit het geval is, deelt de fractie dit aan de voorzitter mede. Het is ook mogelijk dat een raadslid zijn lidmaatschap niet opzegt maar uit een fractie stapt. Het raadslid 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 uitgangspunt is gebaseerd op artikel 27 van de wet 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 het 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 wet 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 bestuurlijk coördinatieoverleg, zo nodig andere zitplaatsen in de raadzaal en bezetting in informatiebijeenkomsten, beeldvormende en oordeelsvormende vergaderingen.

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).

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.

Artikel 10 Raadsvolgers

De raadsvolgers worden door de raad benoemd, op voordracht van de fracties. Dit houdt in dat het aan de fracties zelf is om te bepalen wie de betreffende fractie vertegenwoordigen. Raadsvolgers moeten, evenals raadsliden, voldoen aan hetgeen is bepaald in de artikelen 10, 11, 12, 13 en 15 van de wet. Dit betekent onder andere dat zij achttien jaar moeten zijn, over een geldige verblijfstitel moeten beschikken, hun nevenfuncties openbaar moeten maken, geen functie als bedoeld in artikel 13 mogen vervullen en niet in strijd mogen handelen met artikel 15. Voorts is bepaald dat zij tijdens de laatste raadsverkiezingen op de kandidatenlijst van de betreffende fractie hebben gestaan.

Artikel 11 Tijd en plaats van vergaderen

Dit artikel geeft de bevoegdheid aan de strategische agendacommissie om de vergaderingen van de raad, de informatiebijeenkomsten, de beeldvormende en de oordeelsvormende vergaderingen te plannen. De informatiebijeenkomsten kennen twee blokken met daartussen een pauze om overloop en overleg mogelijk te maken. De vergaderingen kennen een vaste begin- en eindtijd, echter op voorstel van de voorzitter kan daarvan worden afgeweken. Indien mogelijk wordt hierover het overleg met de strategische agendacommissie gevoerd.

Artikel 12 Oproep en agenda

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

De strategische agendacommissie bepaalt hoe de voorlopige agenda er uit ziet. Het eerste lid stelt verplicht dat de voorzitter vijf dagen vóór een vergadering de leden een schriftelijke oproep, waarin de vergadering wordt aangekondigd, en de voorlopige agenda met de daarbij behorende stukken stuurt. Dit gebeurt op elektronische wijze via het in de gemeente geldende papierloze vergadersysteem. De oproep vermeldt de dag, het tijdstip en de plaats van de vergadering.

In het eerste lid gaat het om een voorlopige agenda. In de dagelijkse praktijk van de gemeente zal het niet altijd mogelijk zijn om ruim voor de vergadering een agenda op te stellen, die ook zicht heeft op de actualiteiten. In een dergelijke situatie kan de voorzitter na het verzenden van de schriftelijke oproep zo nodig een aanvullende agenda en stukken rondsturen.

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, blijft deze informatie in afwijking van het eerste en tweede lid onder berusting van de griffier. Raadsleden kunnen deze informatie inzien. Van geheimhouding wordt melding gemaakt op de stukken. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, moet de verplichting op een passende wijze kenbaar worden gemaakt (artikel 89, eerste lid, van de wet).

Het vierde en vijfde lid heeft tot doel om de raad een actievere rol te geven in de opstelling van de raadsagenda. Enerzijds kunnen individuele raadsleden via de strategische onderwerpen voor de agenda voordragen. Anderzijds kunnen zij echter ook bij aanvang van de raadsvergadering een voorstel doen om onderwerpen aan de agenda toe te voegen of van de agenda af te voeren. Daarmee kan het individuele raadslid in ieder geval op twee momenten invloed uitoefenen op de vaststelling van de agenda.

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

Artikel 13 Ter inzage leggen en publicatie van stukken

Geïnteresseerden moeten de mogelijkheid hebben om stukken in te zien. Daarom worden alle stukken gelijktijdig met het verzenden van de schriftelijke oproep ter inzage aangeboden (eerste lid).

De stukken worden op elektronische wijze aangeboden. Dit gaat via de website van de gemeenteraad en het digitale raadsinformatiesysteem (tweede lid).

Een stuk is een 'document' in de zin van de Wet open overheid (hierna: Woo). Een 'document' houdt in: een bij een bestuursorgaan berustend stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Onder documenten vallen niet alleen de door de overheidsorganen gecreëerde stukken of ander materiaal. Ook alle van buiten komende stukken en ander voor overheidsorganen bestemd materiaal zoals agenda's, verslagen, (concept)adviezen, al dan niet in elektronische vorm, verkrijgen de status van 'document' in de zin van de Woo.

Bij de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur is de reikwijdte van de Gemeentewet uitgebreid van 'stukken' naar 'informatie' (artikel 19, tweede lid, van de wet). Verder hoeft de raad de geheimhouding niet meer te bekrachtigen (artikel 89, vierde lid, van de wet). College, burgemeester en commissies mogen voortaan zelf geheimhouding opleggen (artikel 87 van de wet).

Onder de 'informatie' als bedoeld in het derde lid wordt verstaan: informatie van de raad en aan de raad verstrekte informatie, waaronder de zogeheten 'achterliggende' stukken waarvan in raadsvoorstellen melding wordt gemaakt (ambtelijke adviezen, toelichtende nota's, etc.) waarop geheimhouding is gelegd.

Indien het gaat om geheime of vertrouwelijke stukken, waarop geheimhouding is gelegd door het bestuursorgaan dat het document aanbiedt aan de raad, dient dit duidelijk op het stuk te zijn aangegeven. Ook kan worden overwogen hiervan geen kopieën te laten maken, omdat het gevaar bestaat dat vaak gekopieerde stukken toch in de openbaarheid komen. Indien de geheimhouding op informatie anders dan in schriftelijke vorm rust, moet de verplichting op een passende wijze kenbaar worden gemaakt (artikel 89, eerste lid, van de wet).

De griffier vervult de secretariaatsfunctie ten dienste van de raad. Daarom worden stukken die betrekking hebben op de agenda en de voorstellen van de raadsvergadering en die geheim moeten blijven bij hem ter inzage gelegd voor raadsleden (derde lid).

Artikel 14 Openbare kennisgeving

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het voorschrift van artikel 19, tweede lid, van de wet. In artikel 14 wordt vastgelegd op welke wijze raadsvergaderingen worden aangekondigd. Indien de kennisgeving uitsluitend elektronisch plaatsvindt, dient er een grondslag in een verordening te zijn. In het tweede lid wordt deze grondslag gecreëerd om ook in spoedeisende gevallen een openbare kennisgeving uit te kunnen doen gaan.

Artikel 15 Informatiebijeenkomsten

De raad heeft de wens uitgesproken een mogelijkheid te creëren om met de portefeuillehouder van het college vrijblijvender, zonder dat er een gevraagde beslissing voorligt te kunnen spreken over minder politiek-urgente kwesties. Tijdens de informatiefase kunnen allerlei informatiebijeenkomsten worden georganiseerd. Denk aan een presentatie door de ambtelijke organisatie of gemeenschappelijke regeling, een technisch vragenuur over planning- en controldocumenten, een hoorzitting, een werkbezoek en/of een werkgroep van de raad. Ook de rondetafelgesprekken vinden plaats in een informatiebijeenkomst. De strategische agendacommissie is bevoegd tot het (doen) houden van de informatiebijeenkomsten. Onderdeel van de afweging is de planning en inpassing in het vergaderschema van de raad. Hierbij geldt het uitgangspunt (van de Wet open overheid) dat alle overheidsinformatie in beginsel openbaar is. Ook informatiebijeenkomsten zijn daarom in de regel openbaar. Indien geheime informatie wordt gedeeld (volgens de gemeentewet en de Woo) of de bescherming van ambtenaren of betrokkenen wenselijk wordt geacht, kan de bijeenkomst het predicaat 'niet openbaar' krijgen. De strategische agendacommissie maakt ook een afweging of uitzenden van de informatiebijeenkomst een meerwaarde heeft (ook om bijvoorbeeld nadien terug te kijken) ten opzichte van de eventuele werkvorm en het karakter dat wordt voorgesteld tijdens de informatiebijeenkomst.

Artikel 16 Rondetafelgesprekken informatiebijeenkomsten

Tijdens een informatiebijeenkomst bestaat er de mogelijkheid tot het voeren van een rondetafelgesprek met een aantal raadsleden. Om de drempel voor een rondetafelgesprek zo laag mogelijk te houden en het karakter informeel mag zijn, wordt dit in een informatiebijeenkomst geagendeerd. Een rondetafelgesprek kan worden aangevraagd door raadsleden, inwoners, organisaties of verenigingen. Het gesprek kan alleen worden aangevraagd over (nog) niet geagendeerde kwesties; individuele problemen worden niet behandeld. De aanvraag voor een rondetafelgesprek loopt via de griffie. De griffie agendeert een aanvraag voor de strategische agendacommissie. Bij meerdere aanvragen beslist de strategische agendacommissie op basis van urgentie en bepaalt zij aan de hand daarvan de volgorde van de aangevraagde rondetafelgesprekken. Uitgangspunt is wel dit soort onderwerpen zo spoedig mogelijk te agenderen, zodat dit tegemoet komt aan de wens van de aanvrager. Indien mogelijk/gewenst zal voor een gepland gesprek een oproep/uitnodiging worden geplaatst in de lokale media om zo veel mogelijk betrokkenen aan tafel uit te nodigen. Rondetafelgesprekken worden bij voorkeur aan het begin van een informatiebijeenkomst geagendeerd. De duur van het gesprek is afhankelijk van het onderwerp. Blijkt na het gesprek er meer tijd nodig te zijn, dan kan indien gewenst een vervolgspraak worden gemaakt met de aanwezigen en desgewenst op locatie. Bij meerdere rondetafelgesprekken kunnen deze plaatsvinden in parallelle sessies. Tijdens het gesprek mogen zowel raadsleden, raadsvolgers, collegeleden, ambtenaren als inwoners aanschuiven. In tegenstelling tot het raadssprekuren blijven de gasten tijdens het hele gesprek aan tafel zitten en kunnen zij meepraten. Bij het rondetafelgesprek is er een gespreksleider; de voorzitter van de informatiebijeenkomst. Om de laagdrempeligheid en het karakter van een rondetafelgesprek te waarborgen is in principe van iedere fractie maximaal één persoon aanwezig. Voorafgaand aan het rondetafelgesprek wordt gekeken wat de rol van het college is. In het verslag van een informatiebijeenkomst wordt een korte samenvatting van het rondetafelgesprek opgenomen.

Denk daarbij aan de aanwezigheid, de aanleiding van het gesprek, de eventueel gemaakte afspraken en/of conclusie. Ook hier is aan de strategische agendacommissie om te bepalen of een rondetafelgesprek al dan niet wordt uitgezonden.

Artikel 17 Beeldvormende vergaderingen

De beeldvormende vergadering bereidt de besluitvorming van de raad voor. Het doel is om een compleet beeld te vormen van het raadsvoorstel dat voorligt. Dit kan door vragen aan het college te stellen, maar ook doordat inwoners gebruik maken van het spreekrecht over het raadsvoorstel. Voor inwoners bestaat ook de mogelijkheid om in te spreken op een onderwerp dat nog niet ter besluitvorming geagendeerd staat (het raadsspreekuur). Tot slot wordt ook de mogelijkheid in deze vergadering geboden aan de raad om vragen te stellen aan het college over stukken die eerder ter kennisname aan de raad zijn aangeboden. Daarbij kan het gaan om raadsinformatiebrieven, collegebesluiten, ingekomen brieven etc.

Tijdens de beraadslagingen kunnen vragen worden gesteld aan het college in vragenrondes. Per ronde kunnen er per fractie twee vragen worden gesteld. Na de vragenronde krijgt het college de gelegenheid om de gestelde vragen te beantwoorden. Interrupties zijn hierbij toegestaan. De taak om de besluitvorming van de raad voor te bereiden komt tot uitdrukking in de taak advies uit te brengen over een voorstel of onderwerp. Bij het sluiten van de beraadslagingen, brengt de beeldvormende vergadering een advies uit aan de oordeelsvormende vergadering of het onderwerp verder besproken dient te worden in de oordeelsvormende vergadering of dat het onderwerp meteen als hamerstuk kan worden geagendeerd bij de raadsvergadering.

Artikel 18 Spreekrecht beeldvormende vergaderingen

Het geven van spreekrecht aan inwoners is een manier om inwoners te betrekken bij de besluitvorming van de raad. Doordat de raadsvergadering het sluitstuk is van het besluitvormingsproces dat lang daarvoor is begonnen (ambtelijke organisatie, college) is er voor gekozen het spreekrecht op te nemen bij de beeldvormende vergadering. Op dat moment zijn de fracties namelijk nog bezig hun mening te vormen. Een inspreekmogelijkheid tijdens de raadsvergadering is doorgaans minder effectief. Het spreekrecht geldt voor onderwerpen die op de agenda van de beeldvormende vergadering staan, maar staat ook open voor andere onderwerpen. In de praktijk wordt, bijvoorbeeld bij insprekers op meerdere onderwerpen, bij de vaststelling van de agenda soms een wijziging doorgevoerd, zodat insprekers eerder aan de beurt komen. Ook is er een mogelijkheid voor een burgerinitiatief. Inwoners hebben daarmee het instrument van een initiatief om onderwerpen op de agenda te plaatsen. Onderwerpen die inwoners belangrijk vinden kunnen op deze manier geagendeerd worden. De inwoners die wensen in te spreken moeten dit uiterlijk voor 12.00 uur melden bij de griffier. De griffier kan, indien nodig, de persoon naar de juiste beeldvormende vergadering verwijzen. In het artikel is ervoor gekozen om de inspreker slechts éénmaal het woord te geven en geen discussie te laten plaatsvinden. Daarbij wordt maximaal 5 minuten spreektijd per inspreker aangehouden. Op voorstel van de voorzitter, die in eerste instantie voor een ordentelijk verloop van de vergadering moet zorgen en dus moet kunnen aanvoelen of een verkorting of verlenging van de spreektijd gewenst is, kan van deze richtlijn worden afgeweken.

Artikel 19 Oordeelsvormende vergaderingen

De oordeelsvormende vergadering is nieuw en komt voort uit de wens van de raad om een afzonderlijke oordeelsvormende fase in het vergadermodel op te nemen. Een oordeelsvormende fase zorgt voor toename van de politieke interactie. Hierdoor krijgen de raadsleden en -volgers meer gelegenheid om op elkaars argumenten in te gaan, elkaar te bevragen en zodoende meer tot een argumentatieve afweging te komen. Dit zorgt voor verscherping van het beleid en een betere politieke legitimering ervan. De oordeelsvormende vergadering heeft daarom tot doel het uitwisselen van standpunten en het debatteren met elkaar over de verkregen informatie uit de beeldvormende vergadering en voorlopige standpuntbepaling door fracties. Er bestaat ook ruimte om moties en amendementen alvast aan te kondigen of het zoeken naar draagvlak daarvoor. Daarnaast is dit ook de vergadering waarin de raad zich uitspreekt of een oordeel velt over onderwerpen nog voordat er een concreet raadsvoorstel ligt (denk aan kaderstellende of consulterende start- en discussienotities). Om de oordeelsvormende vergadering goed tot zijn recht te laten komen is er in de eerste termijn geen gelegenheid voor het stellen van vragen aan het college. Dat is immers bij de beeldvormende vergadering al gebeurd. In de eerste termijn brengen fracties hun voorlopige standpunt naar voren. Pas aan het begin van de tweede termijn is er voor het college de gelegenheid om te reageren op hetgeen is besproken. In die reactie beperkt het college zich op hoofdlijnen tot de uitvoer- en haalbaarheid van wat is ingebracht, niet de politieke wenselijkheid. Bij het sluiten van de beraadslagingen, brengt de oordeelsvormende vergadering een advies uit aan de raad of het onderwerp als bespreekstuk of hamerstuk wordt geagendeerd voor de besluitvormende raadsvergadering.

Artikel 20 Presentielijst

De verplichting tot het hebben van een presentielijst vloeit voort uit artikel 20 van de wet. In dit artikel wordt de procedure vastgelegd. De handtekeningen op de presentielijst zijn bedoeld om formeel vast te stellen dat het vergaderquorum bereikt is. De lijst kan niet dienen om het stemquorum vast te stellen; daarvoor geldt artikel 29 van de wet. De griffier geeft de ambtelijke ondersteuning die de raad nodig heeft. Daarom zorgt hij voor het bijhouden van de presentielijst en stelt hij samen met de voorzitter deze vast en ondertekent deze.

Artikel 21 Zitplaatsen

De voorzitter, de leden van de raad, de griffier, de wethouders en de secretaris hebben een vaste zitplaats in de raadsvergadering. Deze wordt door de voorzitter na overleg in het bestuurlijk coördinatieoverleg bij aanvang van iedere nieuwe zittingsperiode van de raad aangewezen. Ook tussentijdse wijzigingen in de raad kunnen aanleiding geven om de zitplaatsen te wijzigen. Ook dan treedt de voorzitter in overleg met het bestuurlijk coördinatieoverleg.

Artikel 22 Spreekregels

De leden van de raad en overige aanwezigen spreken vanaf hun plaats of van de spreekplaats en richten zich tot de voorzitter en via de voorzitter. De gedachte erachter is dat het debat dan minder persoonlijk wordt. De voorzitter is immers slechts de intermediair en geen politieke tegenstander in het debat. Een lid van de raad voert het woord na het aan de voorzitter gevraagd en van hem verkregen te hebben.

Artikel 23 Aantal spreektermijnen

Standaard vindt de beraadslaging plaats in twee termijnen. Indien de raad van mening is dat na de tweede termijn verdere beraadslaging nodig is, kan de raad 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 interrumpen dient niet als een spreektermijn beschouwd te worden. Een verzoek van een raadslid na afloop van de tweede termijn om nog een korte reactie te geven, dient de voorzitter niet te honoreren. De beraadslaging over een motie vindt niet plaats in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig met de beraadslaging over het betreffende, aan de orde zijnde onderwerp (artikel 29 van de wet).

Artikel 24 Deelname aan de beraadslaging door anderen

Deze bepaling is noodzakelijk in verband met de in artikel 22 van de wet geregelde immuniteit. 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. De raad kan op grond van artikel 6, vierde lid, bepalen dat de griffier deelneemt aan de beraadslagingen.

Artikel 25 Voorstellen van orde

Raadsleden kunnen tijdens een raadsvergadering mondeling een voorstel van orde doen. 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 30 van de wet).

PARAGRAAF 2 STEMMINGEN

Artikel 26 Beslissing

De voorzitter kan de beraadslaging sluiten als wordt vastgesteld 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 wet.

Artikel 27 Stemverklaring

Stemverklaringen moeten kort zijn en mogen niet het karakter krijgen van een derde termijn, als laatste reactie op de vorige spreker. De stemverklaringen worden gegeven vóór de raad tot stemming overgaat.

Artikel 28 Stemming; procedure hoofdelijke stemming

Indien een raadslid 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 wet af te wijken. Vraagt niemand stemming, dan wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen. Wellicht ten overvloede wordt hierbij nog gewezen op artikel 209, tweede lid, van de wet, dat tot hoofdelijke stemming verplicht bij het aangaan van een verplichting voordat de begroting is goedgekeurd.

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 raadsleden zouden tegenstemmen. Een raadslid kan zich alleen onthouden van deelname aan stemming op grond van artikel 28 van de wet. In alle andere gevallen is een raadslid verplicht stelling in te nemen en te stemmen. Stemmingen zijn in principe ook openbaar. Een volksvertegenwoordiger dient duidelijk te zijn in zijn of haar rol. Door de openbaarheid is het voor de achterban (kiezers) duidelijk hoe ze vertegenwoordigd worden.

In de Winsumuitspraak (ABRvS, 7 augustus 2002, uitspraak 200200897/1) is het hoger beroep op artikel 28 van de wet afgewezen, maar heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) wel geconcludeerd dat het genomen besluit in strijd is met artikel 2:4 van de Awb omdat de schijn van belangenverstremgeling onvoldoende was vermeden. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn er vragen gerezen over de mogelijke gevolgen voor stemprocedures en de verantwoordelijkheden in gemeenteraden.

In deze uitspraak geeft de Afdeling het rechtsbeginsel neergelegd in artikel 2:4 van de Awb voorrang boven hetgeen in artikel 28 van de wet is bepaald. Over de mogelijke gevolgen van de uitspraak adviseerde de toenmalige minister van BZK het volgende:

'de beslissing over stemonthouding dient voorbehouden te blijven aan het individuele raadslid; bij stemming heeft de raad geen optie dan te waarschuwen dat het te nemen besluit wel eens aanvechtbaar zou kunnen zijn in een bezwaarschriftprocedure of bij de bestuursrechter of in het kader van een spontane vernietiging door de Kroon (artikel 268 van de Gemeentewet); de raad kan in dergelijke gevallen een belangrijke rol spelen door in algemene zin te bespreken, individuele raadsleden door hun handelen de schijn van belangenverstremgeling kunnen wekken en hoe dat voorkomen kan worden (en dit bijvoorbeeld opnemen in de gedragscode); uiteraard is de gedragscode in juridische zin niet bindend, dit is tevens niet wenselijk.'

Er is echter inmiddels vervolgjurisprudentie beschikbaar:

- in ABRvS 30 juni 2010, LJN BM9710, AB 2010/310 oordeelde de Afdeling dat in het midden kon blijven of twee raadsleden een persoonlijk belang hadden bij de vaststelling van een bestemmingsplan, omdat het bestemmingsplan met de grootst mogelijke meerderheid door de raad was vastgesteld. Zelfs indien zou worden vastgesteld dat de twee raadsleden een persoonlijk belang hadden bij de planvaststelling, hebben zij geen beslissende stem in de uitkomst gehad;
- in ABRvS 22 juni 2011, LJN BQ8863, AB 2011/261 overwoog de Afdeling dat een raadslid dat woonde en werkte op een bedrijventerrein een persoonlijk belang had bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor dat bedrijventerrein. De Afdeling oordeelde dat in strijd was gehandeld met artikel 2:4 van de Awb omdat naar derden de schijn is gewekt dat het persoonlijke belang van invloed is geweest op de besluitvorming. Daarbij speelde een rol dat het raadslid tijdens de vergadering van de raad veelvuldig het woord heeft gevoerd en namens zijn fractie een aantal amendementen heeft ingediend en voorgelezen die in feite tot gevolg hebben dat een gunstiger woon- en leefklimaat ontstaat ter hoogte van gronden van het betreffende raadslid. De Afdeling achtte niet van belang of het raadslid daadwerkelijk het oogmerk had te bewerkstelligen een plan ten gunste van zijn leefklimaat vast te stellen. Ook indien van de goede trouw van het raadslid kan worden uitgegaan, kan de schijn van belangenverstremgeling zijn gewekt. Ook het gegeven dat het raadslid niet bij alle amendementen een doorslaggevende stem heeft gehad leidt niet een ander oordeel, omdat gelet op het feit dat het raadslid veelvuldig het woord heeft gevoerd niet kan worden gesteld dat niet de schijn is gewekt dat het raadslid invloed heeft gehad op de besluitvorming;

- in ABRvS 6 februari 2013, LJN BZ0796 preciseert de Afdeling haar hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2011. In de zaak die tot de uitspraak van 6 februari 2013 heeft geleid ging het om een besluit van een gemeenteraad om een bestemmingsplan niet vast te stellen. Dat besluit was genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij een raadslid die mogelijk belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb was, tegen de vaststelling van het plan had gestemd. De Afdeling overwoog dat, in aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, het in de rede ligt voor de invulling van het begrip 'persoonlijk belang' in artikel 2:4, tweede lid, van de Awb aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de wet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt. Uit artikel 2:4 van de Awb volgt dus -en de Afdeling preciseert hiermee haar (hiervoor vermelde) uitspraak van 22 juni 2011- in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 februari 2013 in aanvulling op het voorgaande overwogen dat er zich evenwel bijkomende omstandigheden kunnen voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat het raadslid daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo'n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken wanneer aannemelijk is dat het betrokken raadslid de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.

Bij staking van stemmen is het bepaalde in artikel 32 van de wet 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 te zijn verworpen.

In gemeenten kan een elektronisch stelsysteem gebruikt worden waarbij de openbaarheid gewaarborgd wordt doordat de naam van het raadslid gekoppeld wordt aan het voor of tegen. Dit is te lezen op een scherm, de afdruk ervan wordt meegenomen in de verslaglegging. Deze manier van stemmen is mogelijk op grond van de wet.

In het vierde lid wordt ingegaan op de procedure van hoofdelijke stemming. De stemming begint bij het daarvoor bij loting aangewezen raadslid en verloopt verder op alfabetische volgorde van de achternaam van het raadslid.

In het vijfde lid is de term 'uitspreken' vervangen door de term 'verklaren', waarmee buiten twijfel staat dat dit artikellid ook van toepassing is op digitale stemmingen.

Artikel 29 Volgorde stemming over amendementen en moties

Voor alle duidelijkheid wordt hier een verschil in procedure aangegeven tussen een motie en een amendement. Een amendement strekt tot wijziging van een voorstel en komt daarom in stemming voorafgaand aan de stemming over dat 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. Bovendien kan de raad besluiten af te wijken van deze stemvolgorde. Soms kan een motie dermate zwaar wegen voor een fractie dat de steun voor het gehele voorstel hiervan afhangt. Dan is het nuttig als de raad - in de praktijk op voorstel van de betreffende fractie - kan besluiten om van de voorgeschreven stemvolgorde af te wijken. Die mogelijkheid is gecreëerd met het vierde lid.

Artikel 30 Stemming over personen

Artikel 31, eerste lid, van de wet geeft aan dat de stemming over personen geheim dient te zijn. Sinds 1 februari 2016 is artikel 31 ook van toepassing op de stemming over de benoeming van een wethouder (artikel 35, eerste lid, van de Gemeentewet). Datzelfde geldt voor de stemming over het ontslag van een wethouder in het geval een motie van wantrouwen niet tot onmiddellijk aftreden leidt (artikel 49 van de Gemeentewet). Ook dat gebeurt schriftelijk en is daarmee geheim. Het is mogelijk om met elektronische stelsystemen te werken, maar dit Reglement van Orde gaat voornamelijk uit van een stemming door middel van behoorlijk ingevulde stembriefjes. Een blanco stembriefje wordt niet aangemerkt als een behoorlijk ingevuld stembriefje (Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 86). In geval van een schriftelijke stemming wordt dan ook geen rekening gehouden met blanco stembriefjes. Een blanco of verkeerd ingevuld stembriefje telt wel mee bij de bepaling van het quorum. De raad oordeelt of een stembriefje behoorlijk is ingevuld. Wat onder een (niet) behoorlijk ingevuld stembriefje moet worden verstaan, is in de wet niet geregeld.

Bij de benoeming van wethouders is er sprake van een vrije stemming. Dat is dus anders dan bij een voordracht, waarbij de keus beperkt is tot twee of meer kandidaten.

Bij een vrije stemming is artikel 28, eerste lid, onder a, en derde lid, van de wet niet van toepassing. Daarin is bepaald dat een raadslid zich van stemming onthoudt wanneer het raadslid 'behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt'. Zoals vermeld is dat bij de benoeming van wethouders niet aan de orde. Een raadslid moet op het stembriefje de naam van elke kandidaat die de voorkeur heeft invullen: die van de voorgestelde perso(o)n(en), of die van een ander. Dat geldt dus ook voor raadsleden die zelf genomineerd zijn; die kunnen op zichzelf stemmen als ze dat willen.

De wetgever heeft nooit de bedoeling gehad de politieke verhoudingen in de raad te beïnvloeden door middel van een verbod op het meestemmen van de kandidaat-wethouder. Los van de formeel-juridische context pleiten de volgende argumenten nog voor bovenstaande zienswijze:

- een democratisch gekozen vertegenwoordiger mag niet te snel het recht op stemming worden ontnomen. Stel: partij X beveelt meneer Janse en mevrouw Pieterse aan als wethouders. Als deze personen in de raad zitting hebben en niet mee mogen stemmen houdt dit in, dat de partij ineens twee stemmen in de raad minder heeft. Dat is onaanvaardbaar in het licht van de politieke verhoudingen;
- een aanbeveling is geen voordracht. Het spraakgebruik heeft het vaak over voordracht, maar een persoon nomineren als wethouder staat niet gelijk aan een voordracht;
- het is denkbaar dat een kandidaat-wethouder die voor benoeming wordt aanbevolen, uit moreel-politieke overwegingen en om iedere schijn van belangenverstrengeling te vermijden op eigen initiatief afziet van het meestemmen over de benoeming. Alhoewel het uitgangspunt is dat zeer terughoudend moet worden omgegaan met het inperken van het stemrecht van gekozen volksvertegenwoordigers, laat de wet de betrokkenen de ruimte daarin een eigen afweging te maken.

PARAGRAAF 3 VERSLAGLEGGING; INGEKOMEN STUKKEN

Artikel 31 Verslag en besluitenlijst

Artikel 31 regelt de verslagleggende taak van de griffier en de wijze waarop het verslag wordt vastgesteld. Het maken van een verslag is niet verplicht. In de wet wordt alleen gesproken over de verplichting een besluitenlijst openbaar te maken (artikel 23). De concept besluitenlijst wordt tegelijkertijd met de schriftelijke oproep verstuurd aan de leden en overige personen die het woord gevoerd hebben. De griffier verleent de ambtelijke bijstand aan de raad. Daarom is de griffier aangewezen om de besluitenlijst op te stellen en deze, tezamen met de voorzitter, te ondertekenen. De besluitenlijst dient op zo kort mogelijke termijn te worden gepubliceerd. Dit kan voordat de besluitenlijst is vastgesteld aangezien de besluitenlijst 'slechts' een overzicht geeft van (alle) door de raad genomen beslissingen (dus niet alleen besluiten in de zin van de Awb maar ook bijvoorbeeld een afspraak om een werkbezoek af te leggen). Het ligt voor de hand dat verslagen en de besluitenlijst ook op de gemeentelijke website toegankelijk worden gemaakt. Andere vormen van verslaglegging zijn ook mogelijk, bijvoorbeeld een (geluids- of video)opname van de raadsvergadering met een overzicht van de sprekers, de onderwerpen -voorzien van tijdscode- en een besluitenlijst.

Artikel 32 Ingekomen stukken

Over aan de raad gerichte inkomende stukken worden alleen voorstellen gedaan en besluiten genomen van procedurele aard, bijvoorbeeld kennisnemen, in behandeling nemen, doorsturen naar het college, etc. Inhoudelijke discussie over de stukken kan de voorzitter buiten de orde verklaren. Wanneer een ingekomen stuk leidt tot inhoudelijke discussie en besluitvorming, dient dit op de gebruikelijke wijze te worden voorbereid. De schriftelijke mededelingen van het college aan de raad komen in principe ook bij de raad binnen. De mededelingen zijn dan ook een ingekomen stuk. De raad stelt op voorstel van de griffie, de wijze van afdoening van de ingekomen stukken vast.

PARAGRAAF 4 BESLOTEN RAADSVERGADERINGEN

Artikel 33 Toepassing reglement op besloten vergaderingen

Artikel 33 bepaalt dat de bepalingen van het Reglement van Orde van overeenkomstige toepassing zijn op een raadsvergadering achter gesloten deuren. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de bepalingen omtrent het tijdig verzenden van stukken, het recht van amendement, het recht van motie en het maken van het verslag.

De bepalingen van het Reglement van Orde zijn echter niet van toepassing, voor zover het toepassen van die bepalingen strijdig is met het besloten karakter van de vergadering. Zo zullen er bijvoorbeeld geen beeld- en geluidsregistraties voor openbaar gebruik gemaakt kunnen worden. Ten aanzien van de stukken die betrekking hebben op een besloten vergadering en het behandelde zal de raad moeten besluiten of geheimhouding als bedoeld in de artikelen 23, vierde lid van de wet wordt opgeheven.

In artikel 23 van de wet zijn procedurevoorschriften opgenomen voor 'het sluiten van de deuren', de wijze waarop een vergadering een besloten vergadering wordt.

Artikel 34 Verslag besloten vergadering

In dit artikel wordt uitwerking gegeven aan artikel 23, vierde lid, van de wet. In overeenstemming met de bepaling over het verslag van de raadsvergadering is de griffier ook verantwoordelijk voor het verslag van een besloten vergadering. Conceptverslagen en -besluitenlijsten van besloten raadsvergaderingen liggen voor de raadsleden ter inzage bij de griffier.

Artikel 35 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 vervalt, 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 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.

Artikel 36 Protocol geheimhouding

De nadere procedure met betrekking tot het opleggen en opheffen van geheimhouding omtrent de inhoud van stukken en het verhandelde in een vergadering staat nader beschreven in het 'protocol geheimhouding in de gemeente Rheden'.

PARAGRAAF 5 TOEHOORDERS EN PERS

Artikel 37 Toehoorders en pers

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

Artikel 38 Geluid- en beeldregistraties

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

HOOFDSTUK 5 BEVOEGDHEDEN, INSTRUMENTEN RAADSLEDEN

Artikel 39 Amendementen en subamendementen

Elk lid van de raad kan wijzigingen op het voorstel van het college of op initiatiefvoorstellen indienen ter behandeling in de raad, de zogenaamde amendementen. Wanneer een amendement is ingediend, kan dit voor een ander raadslid aanleiding zijn, op dit amendement nog weer een wijziging voor te stellen, het subamendement. Een (sub)amendement kan ingediend worden op een voorgesteld besluit, dat aanhangig is. De beraadslaging over het (sub)amendement vindt plaats in ten hoogste twee termijnen. Indien (in uitzonderlijke situaties) een ingediend amendement verdere beraadslaging noodzakelijk maakt, kan de raad besluiten tot een derde termijn.

Het recht van amendement is neergelegd in artikel 147b van de wet. Dit artikel verplicht de raad nadere regels te stellen. Deze nadere regels staan in artikel 39. Op basis van artikel 147b, tweede lid, juncto artikel 147a, tweede lid, van de wet is de raad verplicht een amendement te behandelen, overeenkomstig de door de raad vastgestelde regels. Uit de bewoordingen van artikel 147b, tweede lid, van de wet blijkt dat het recht om amendementen in te dienen aan elk individueel raadslid toekomt; drempelsteun is derhalve niet vereist (MvT, Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 109).

Het is praktisch dat een raadslid aanwezig is voor de behandeling van zijn (sub)amendement. Dit omdat doorgaans een (sub)amendement toegelicht wordt door de indiener. Daarom is bepaald dat er alleen wordt beraadslaagd over amendementen en subamendementen die ingediend zijn door raadsleden die de presentielijst getekend hebben.

Artikel 40 Moties

In artikel 1a 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 of 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 is het college formeel niet aan een motie gebonden of tot uitvoering ervan verplicht. Wel kan het naast zich neerleggen van een motie door het college leiden tot een vertrouwensbreuk tussen raad en college en hieruit kan het college dan zijn consequentie trekken.

Voor wat betreft de besluitvormingsprocedure omtrent een motie wordt opgemerkt dat over een motie een apart besluit wordt genomen. Voor de beraadslaging over een motie over een aanhangig onderwerp geldt dat deze niet plaatsvindt in afzonderlijke termijnen, maar gelijktijdig met de beraadslaging over het onderwerp waarop de motie betrekking heeft.

Een besluit over een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp vindt aan het einde van de vergadering plaats. Dergelijke moties benaderen de in artikel 41 geregelde initiatiefvoorstellen. Dualisering veronderstelt versterking van de vertegenwoordigende en controlerende functie van de raadsleden. Hiervoor dienen ook individuele raadsleden en kleine fracties te beschikken over adequate instrumenten. Dat wil zeggen dat het voor een effectief gebruik van deze instrumenten wenselijk is dat ook het individuele raadslid zonder belemmeringen toegang tot het gebruik daarvan heeft. De mogelijkheid om zonder drempelsteun een motie in te dienen staat dan ook ten dienste van een effectieve uitoefening van de inkadering en controle door de raad.

Er is in de praktijk een nadere invulling gegeven aan de behandelwijze van een motie over een niet op de agenda opgenomen onderwerp (motie vreemd aan de orde):

- 1 Het verzoek tot agendering van de motie vreemd aan de orde vindt door de indiener plaats bij de vaststelling van de agenda.
- 2 De voorzitter stelt voor de motie vreemd aan de orde te agenderen nadat alle bespreekstukken zijn behandeld.
- 3 Aangekomen bij het agendapunt is een korte mondelinge toelichting door de indiener van de motie vreemd aan de orde toegestaan en wordt het dictum voorgelezen. Interrupties zijn hier niet toegestaan.
- 4 Vervolgens is er een eerste termijn van de gemeenteraad waarin fracties de mogelijkheid krijgen om zowel technische vragen als politieke vragen te kunnen stellen aan de indiener van de motie en/of het college te vragen een reactie te geven. Geadviseerd wordt eerst alle vragen te stellen en dan de indiener aan het eind aan het woord laten zodat vragen en antwoorden gecombineerd kunnen worden.
- 5 Daarna is er een eerste termijn college waarin het eventuele vragen kan beantwoorden, reflecteert op de motie en waarin het een eventueel advies kan meegeven aan de raad.
- 6 Vervolgens is er een tweede termijn van de gemeenteraad waarin fracties met elkaar in debat kunnen gaan en kunnen aangeven voor/tegen de moties vreemd aan de orde te zullen stemmen.
- 7 De voorzitter vraagt na de beraadslaging om eventuele stemverklaringen door fracties.
- 8 De motie wordt in stemming gebracht door de voorzitter en er is besluitvorming aan de hand van handopsteking.

Bij punt 4 en 6 wordt dezelfde volgorde van de fracties gehanteerd zoals bij de loting aan de start van de vergadering is bepaald. Bij punt 4, 5 en 6 zijn interrupties toegestaan.

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

Artikel 41 Initiatiefvoorstel

Het is de taak van het college aan de raad de nodige voorstellen te doen, maar de raadsleden kunnen ook zelf een voorstel voor een verordening of beslissing ter behandeling bij de raad indienen. Hiervoor is het recht van initiatief toegekend.

In artikel 147a, eerste lid, van de wet is dit uitgewerkt. Hier is bepaald dat een lid van de raad een initiatiefvoorstel kan indienen; met deze formulering wordt tot uitdrukking gebracht dat dit recht aan elk individueel raadslid toekomt, drempelsteun is dus niet vereist (MvT, Kamerstukken II 2000/01, 27751, 3, p. 109). Het tweede en derde lid van artikel 147a van de wet bepalen dat de raad regelt op welke wijze een initiatiefvoorstel voor een verordening of beslissing wordt ingediend en behandeld.

Algemeen uitgangspunt is dat dualisering de versterking van de vertegenwoordigende en controlerende functie van de raadsleden inhoudt. Hiervoor dienen ook individuele raadsleden en kleine fracties te beschikken over adequate instrumenten. Voor een effectief gebruik van deze instrumenten is het wenselijk dat ook het individuele raadslid zonder belemmeringen toegang tot het gebruik daarvan heeft. Het ontbreken van de eis van drempelsteun bij het recht van initiatief staat ten dienste van een effectieve uitoefening van de inkadering en controle door de raad. Ook kleine fracties en individuele raadsleden worden zo in staat gesteld actief deel te nemen aan de controlerende, vertegenwoordigende en budgettaire functie.

De wet maakt onderscheid tussen initiatiefvoorstellen voor verordeningen en overige initiatiefvoorstellen. Ieder raadslid kan een initiatiefvoorstel voor een verordening indienen. Een dergelijk voorstel moet aanhangig worden gemaakt door het schriftelijk en ondertekend aan de voorzitter te zenden. De verdere wijze van behandeling moet de raad zelf regelen. De raad moet ook regelen op welke wijze en onder welke voorwaarden overige initiatiefvoorstellen (voorstellen die betrekking hebben op iets anders dan een verordening) in behandeling worden genomen. Ook dit initiatiefrecht komt toe aan individuele raadsleden, hetgeen inhoudt dat geen drempels mogen worden opgeworpen.

In het tweede lid is een termijn gesteld van 30 dagen om het college in de gelegenheid te stellen zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen.

In het vierde lid van artikel 147a van de wet 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 tweede lid van dit artikel. Het is in eerste instantie aan de indiener om te beslissen wat hij met die inbreng doet en uiteindelijk beslist de raad over het al dan niet gewijzigde voorstel (MvT, Kamerstukken II 2012/13, 33691, 3, p. 2-3).

Het derde lid houdt in dat de voorzitter het initiatiefvoorstel zo spoedig mogelijk op de agenda plaatst nadat het college in de gelegenheid is gesteld om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Als de oproep voor die vergadering echter al verzonden is, dan plaatst de voorzitter het niet op de agenda van eerstvolgende, maar daaropvolgende raadsvergadering. Dit laat de mogelijkheid onverlet voor het individuele raadslid om op grond van artikel 12, tweede lid, voor te stellen het initiatiefvoorstel toch aan de agenda toe te voegen. Voor zover de in het tweede lid gestelde termijn dan nog niet verlopen is zal er echter niet over het voorstel besloten kunnen worden (artikel 147a, van de Gemeentewet, juncto tweede lid van artikel 30). Dit staat er weliswaar niet aan in de weg dat er al over wordt beraadslaagd in de raadsvergadering, maar de voorzitter van de raad zal dan vervolgens de stemming over het voorstel aan moeten houden totdat het college in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van de raad te brengen. Ook kan nadere beraadslaging op dat moment wenselijk worden geacht. Voor het overige is het aan de raad om vervolgens te bepalen hoe het initiatiefvoorstel verder wordt behandeld als het op de agenda staat. Indien de wensen of bedenkingen van het college daar aanleiding toe geven kan de indiener van het voorstel eventuele wijzigingen doorvoeren. Hij of zij is daartoe echter niet verplicht, omdat de wet alleen aangeeft dat het college de mogelijkheid moet hebben om een visie op het initiatiefvoorstel te hebben. Er is geen verplichting om de wensen of bedenkingen ook daadwerkelijk in het voorstel te verwerken.

Artikel 42 Collegevoorstel

Dit artikel heeft betrekking op het agenderingsrecht van de raad. De raad is de enige die een voorstel voor een verordening of een ander voorstel dat het college heeft voorbereid kan agenderen. Als het college het voorstel heeft voorbereid, betekent dit niet dat het college het door hen voorbereide voorstel kan intrekken indien het college van oordeel is dat verdere behandeling van het voorstel niet wenselijk is (bijvoorbeeld omdat zij een voorstel willen wijzigen). De raad moet hier toestemming voor geven.

Indien de raad van oordeel is dat een voorstel voor een verordening of een ander voorstel niet voldoende is voorbereid, kan de raad het voorstel voor een verordening of een ander voorstel op grond van het tweede lid nogmaals voor advies aan het college zenden. De raad kan het college bijvoorbeeld verzoeken het voorstel voor een verordening of ander voorstel nader te onderbouwen. De raad bepaalt echter wanneer het voorstel voor een verordening of ander voorstel, dat door het college verder voorbereid is, opnieuw wordt behandeld. De raad kan dit in dezelfde raadsvergadering regelen, maar de raad kan dit ook aan de strategische agendacommissie overlaten.

Artikel 43 Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels bij artikel 155, tweede lid, van de wet. Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondelinge vragenrecht en is een zwaarder instrument. Het gaat om het 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, omdat de vergaderorde wordt doorbroken.

Artikel 44 Schriftelijke vragen

Het vragenrecht stelt de leden van de raad in staat informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of de burgemeester behoren. Het karakter van deze vragen is primair van informatieve strekking. Op grond van deze bepaling kan een raadslid schriftelijke vragen stellen aan het college of de burgemeester, al naar gelang wie verantwoordelijk is. Deze dient de vragensteller gemotiveerd in kennis te stellen indien de beantwoording niet binnen de gestelde termijnen kan plaatsvinden. Niet de voorzitter, maar het college of de burgemeester geeft daarom het schriftelijke antwoord. In de praktijk zal een schriftelijk antwoord van het college vaak door de desbetreffende portefeuillehouder gegeven worden (artikel 168 van de wet).

Artikel 45 Inlichtingen

In dit artikel wordt een procedurele uitwerking gegeven van de inlichtingenplicht die het college en de burgemeester hebben ten opzichte van de raad. De passieve inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 169, derde lid, van de wet is de klassieke informatieplicht die het college opdraagt de door de raad gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het openbare belang zich daartegen verzet. Dit recht om inlichtingen te vragen komt eveneens toe aan individuele raadsleden. Daarmee wordt voorkomen dat een raadsmeerderheid om (partij)politieke redenen belemmeringen opwerpt tegen het vragen van inlichtingen door een raadslid of raadsminoriteit. Wel kan de raad via het Reglement van Orde op grond van doelmatigheidsoverwegingen een zekere ordening aanbrengen in de wijze waarop het inlichtingenrecht wordt uitgeoefend. De raad gaat immers over de agenda en de vergaderorde.

De weigeringsgrond 'strijd met het openbaar belang' is, zo blijkt uit de bewoordingen van artikel 169 van de wet, wettelijk objectief en algemeen omschreven. Het moet dan gaan om zwaarwegende belangen.

In de praktijk bestaan verschillende wettelijke en politieke figuren om als de raad en het 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 wet een algemene actieve inlichtingenplicht. Artikel 169, tweede lid, van de wet verplicht het college uit eigen beweging de raad alle inlichtingen te verstrekken die de raad nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college moet permanent nagaan welke informatie de raad behoeft voor een goede taakvervulling. Hier liggen 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.

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

Artikel 46 Rondvraag

Deze bepaling vormt een invulling van artikel 155, eerste lid, van de wet met betrekking tot het vragenrecht.

De rondvraag aan het begin van de raadsvergadering dient als mogelijkheid tot het stellen van vragen. In de rondvraag komt de herkenbaarheid van de controlerende taak van de raad ten goede komt. De drempel om vragen te stellen wordt verlaagd en de media-aandacht voor de lokale politiek kan worden vergroot. Tijdens de rondvraag krijgt de raad de mogelijkheid over vooraf ingebrachte onderwerpen (leden van) het college aan de tand te voelen.

Het karakter van de rondvraag 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.

In het artikel is een aanmeldingstermijn voor vragen opgenomen vanwege het feit dat de wethouders moeten worden uitgenodigd om antwoord te kunnen geven op de vragen van de raadsleden.

Artikel 47 Uitleg reglement

Geen enkel reglement van orde beschrijft uitputtend alle situaties die zich kunnen voordoen tijdens (de voorbereiding van) een vergadering. Als een situatie valt te voorzien wordt overleg gevoerd met het bestuurlijk coördinatieoverleg indien het reglement van orde niet voorziet in een situatie die zich voordoet (zie ook artikel 2). Hier is de sluitende bepaling opgenomen dat in gevallen waarin het reglement niet voorziet of bij twijfel omtrent de toepassing van het reglement, de raad beslist op voorstel van de voorzitter.

Artikel 48 Inwerkingtreding en citeertitel

Met dit artikel wordt het oude reglement ingetrokken, treedt het nieuwe reglement in werking vanaf 1 januari 2025 en krijgt het een benaming om te publiceren op overheid.nl conform de wettelijke publicatieplicht.