

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies. Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen. Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: van model naar werkelijkheid.

Het wiel uitvinden

342 gemeenteraden moeten allemaal bij tijd en wijle een stuk regel- of andere geving vaststellen. Denk hierbij aan een Reglement van orde, een gedragscode of een verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning. Zomaar een greep uit wettelijk voorgeschreven stukjes reglementering.

Om nu te voorkomen dat er 342 wielen moeten worden uitgevonden, is de rechtspersoon naar privaatrecht genaamd Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zo vriendelijk om modelregelingen te ontwerpen en in de lucht te hangen. Deze modellen kunnen kosteloos van het net worden geplukt en naar eigen inzicht worden ingevuld. Met als sluitstuk vaststelling door de gemeenteraad. Scheelt een boel denkwerk en tijd, hoe mooi kan het zijn.

Tekenen bij het kruisje?

Omdat het uitgangspunt is dat bij de VNG de benodigde expertise in huis is, vindt niet iedereen het nodig om de modellen aan een kritische blik te onderwerpen alvorens de betreffende gemeenteraad bij het kruisje te laten tekenen. Waarom zoveel tijd en moeite steken in een stuk verplicht vast te stellen regelgeving? Wanneer heb je zo’n ding eigenlijk écht nodig?

Toch is die kritische blik geen overbodige luxe. Enerzijds omdat regels vroeg of laat moeten worden toegepast in een concrete situatie. Niet zelden één waarbij de politieke vlammen uit het plafond van de gemeentelijke vergaderzaal slaan. Op zo’n moment is een sluitend, actueel, staatsrechtelijk correct en volledig stuk regelgeving simpelweg een noodzakelijk en daarmee onontbeerlijk ding. Anderzijds omdat de (lees: mijn) ervaring leert dat VNG-modellen niet (altijd) voldoen aan de in de vorige zin opgesomde criteria.

En dat is vragen om problemen.

Laten wij de proef op de som nemen en enkele modelregelingen op de staatsrechtelijke snijtafel leggen. Wat levert dat op aan verbeterpunten? Een greep:

Het modelreglement van orde voor vergaderingen van de raad en andere werkzaamheden

Een reglement van orde c.a. is voorgeschreven in artikel 16 Gemeentewet.

Artikel 5 lid 1 regelt de instelling van een commissie onderzoek geloofsbrieven bij de **benoeming** van nieuwe raadsleden. Dit is in strijd met artikel V4 lid 1 Kieswet. Daarin is te lezen dat de raad een (benoemd) raadslid tot de raad **toelaat**.

In artikel 19 lid 2 is te lezen dat aanwezige raadsleden verplicht zijn een stembriefje in te leveren. Een dergelijke verplichting ontbeert een wettelijke grondslag en is daarnaast in strijd met het vrij mandaat van het raadslid.

Artikelen 27 en 28 bepalen dat een amendement respectievelijk motie kunnen worden ingetrokken **totdat de besluitvorming daarover door de raad is afgerond**. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat tijdens de hoofdelijke stemming de indiener aankondigt dat zijn/haar amendement of motie wordt ingetrokken. Staatsrechtelijk zeer onwenselijk aangezien de raad niet kan en mag worden gestoord tijdens het nemen van een besluit.

Zuiver en staatsrechtelijk correct is dat intrekking van amendement of motie kan gebeuren **tot het einde van de beraadslagingen**.

De modelgedragscode integriteit volksvertegenwoordigers in provincies, gemeenten en waterschappen

Zout op de slak: hoezo “volksvertegenwoordigers”? In artikel 15 lid 3 Gemeentewet is te lezen dat de raad een gedragscode voor zijn leden vaststelt.

In de inleiding staat, volkomen terecht: “Het voorschrijven van een gedragsregel die afwijkt of verder gaat dan een dwingendrechtelijke wettelijke regeling is niet mogelijk.” Maar vervolgens staat over het opgeven van nevenfuncties in artikel 2 lid 2 dat niet alleen de nevenfunctie moet worden genoemd, maar ook of deze (on)bezoldigd is. Deze bepaling staat haaks op de daaraan voorafgaande inleiding want het gaat verder dan artikel 12 Gemeentewet. In die bepaling is te lezen dat leden van de gemeenteraad openbaar maken welke andere functies zij naast het lidmaatschap van de raad uitoefenen. Het raadslid kan niet worden gedwongen om ook op te geven of een nevenfunctie al dan niet bezoldigd is. Dat gaat niemand anders dan betrokken raadslid in persoon aan.

In artikel 4 lid 5 staat dat een raadslid geen geschenken op het huisadres mag ontvangen. Het behoeft geen betoog dat deze bepaling in redelijkheid niet kan worden nageleefd. Het raadslid wordt aldus gedwongen zijn verjaardag buiten de deur te vieren.

Nieuwste loot aan de stam: model Instellingsbesluit en Verordening Werkgeverscommissie

Dit model laat (voor het eerst) de keuze voor de juridische inbedding van de werkgeverscommissie tussen een artikel 83- en een artikel 84-commissie.

In mijn nieuwsbrief van augustus 2025 wees ik al op de mogelijkheid van een artikel 84-commissie in plaats van de op dat moment gebruikelijke artikel 83-bestuurscommissie. Nadeel van laatstgenoemde commissie is dat de vergadering verplicht openbaar is, met inbegrip van voorafgaande aankondiging en terinzagelegging van agenda en vergaderstukken. Niet echt wenselijk voor het bespreken van personeelsaangelegenheden zou ik denken. Voordeel van een artikel 84-commissie (zogeneten “andere commissie”) is dat de raad bij instelling ervan kan bepalen dat de commissie in beslotenheid vergadert.

Nu is deze keuzemogelijkheid verwerkt in een nieuw model. De raad kan met dit model in de hand dus de keuze maken tussen een bestuurscommissie en een andere commissie als het gaat om de werkgeverscommissie. Zo op het eerste gezicht zou dit tot blijdschap moeten stemmen.

De vreugde is echter van betrekkelijk korte duur. Om volstrekt onduidelijke redenen wordt de werkgeverscommissie die onder artikel 84 wordt ingesteld in de modelverordening aangeduid als “adviescommissie”. Terwijl nergens in de modelverordening de taak “uitbrengen van advies” (aan wie?) wordt genoemd.

Het is geen adviescommissie maar werkgeverscommissie, die in mandaat zijn besluiten neemt. Net zoals een werkgeverscommissie in de vorm van een bestuurscommissie besluiten neemt, echter via een delegatieconstructie. Het enige principiële verschil is dat een in mandaat genomen besluit van de artikel 84-werkgeverscommissie aan de raad wordt toegerekend, terwijl hetzelfde besluit van de artikel 83-werkgeverscommissie geldt als een besluit van de commissie. Materieel zijn er geen verschillen.

Ik adviseer gemeenteraden die overgaan tot het instellen van een werkgeverscommissie als artikel 84-commissie dan ook met nadruk om de commissie toch vooral geen adviescommissie te nemen, maar gewoon werkgeverscommissie.

Deze ommissie is klein bier vergeleken met artikel 8 van de modelverordening.

Artikel 8 van de modelverordening regelt de al dan niet openbaarheid van de vergadering. En laat de raad daarbij de keuze om in de verordening vast te leggen dat de vergaderingen openbaar zijn of besloten.

In de toelichting staat hierover *“In de vergaderingen van de werkgeverscommissie komen niet alleen organisatorische, maar vooral ook personele aangelegenheden aan de orde. [In de verordening is dan ook geregeld dat de werkgeverscommissie in beslotenheid vergadert]”*.

Nu ben ik na een kleine halve werkzame eeuw wel wat gewend als zaken uit Den Haag komen. Maar hier kon ik mijn eigen ogen niet geloven.

Zowel verordening als toelichting verkondigen klip en klaar dat er een keuzemogelijkheid is tussen openbaar en bijzonder vergaderen. Dat is correct voorzover het gaat om een artikel 84-commissie.

Maar de plank wordt volledig misgeslagen als het om een artikel 83-commissie gaat. Hier bepaalt de Gemeentewet dat de vergadering openbaar is. En dat (alleen) de commissie ter vergadering kan besluiten dat in beslotenheid wordt vergaderd. De raad kan en mag niet bij verordening (in strijd met artikel 83 lid 4 Gemeentewet) bepalen dat de werkgeverscommissie besloten vergadert.

Nieuwe collega op elke griffie: Anna

Tijd om af te ronden.

Moraal van bovenstaand verhaal is dat elk VNG-model ongetwijfeld doordacht is. Dat wil niet zeggen dat elk model 100% waterdicht en/of werkbaar is, onder meer gezien vanuit staatsrechtelijk oogpunt. Is op zich geen bezwaar als griffier en gemeenteraad zich hiervan bewust zijn. En vanuit dat bewustzijn een kwaliteitsborger genaamd “Anna” op de griffie positioneren.

Anna is niet zomaar een persoon, maar de afkorting van: Alles nagaan, niets aannemen.

Onder de paraplu van Anna dient elk uit Den Haag afkomstige modelregeling zorgvuldig en kritisch door een staatsrechtelijk en politiek-wenselijk geslepen bril te worden bestudeerd. Met als resultaat een waar nodig gecorrigeerde regeling die aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd.