

Continuïteit openbaar bestuur

Algemeen

De maatregelen die zijn afgekondigd om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, hebben ook gevolgen voor decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Onderstaande aandachtspunten zijn bedoeld om decentrale overheden te helpen om verantwoorde keuzes te maken ten aanzien van beraadslaging en besluitvorming.

Indien een vergadering niet strikt noodzakelijk is, kan deze worden uitgesteld. Dit is de eigen verantwoordelijkheid van iedere decentrale overheid, maar het verdient sterk aanbeveling dat gegeven de omstandigheden grote terughoudendheid wordt betracht voor het beleggen van vergaderingen. Als criterium kan daarbij worden aangehouden of *besluitvorming* strikt noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat zij samenhangt met de aanpak van de huidige situatie, zo niet dan kan de vergadering worden uitgesteld. Gaat het enkel om *beraadslaging*, dus vergadering zonder formele besluitvorming, dan is er sowieso geen noodzaak om fysiek bijeen te komen, maar kan desgewenst gebruik worden gemaakt van andere manieren van overleg, bijvoorbeeld digitaal. Indien een fysieke vergadering ten behoeve van besluitvorming onvermijdelijk is, verdient het aanbeveling dat qua opzet voor een zo kort mogelijke duur van deze besluitvormende vergadering wordt gekozen.

De burgemeester

De burgemeester is voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en eenhoofdig bestuursorgaan, waarbij hij o.a. is belast met de handhaving van de openbare orde. Die laatste rol is in de huidige situatie van bijzonder groot belang.

De burgemeester kan ingevolge de artikelen 175 en 176 Gemeentewet noodbevelen en noodverordeningen uitvaardigen, waarbij van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften kan worden afgeweken. Het is goed voorstelbaar dat in geval van fatale termijnen voor raads- en collegebesluiten, de burgemeester krachtens een noodverordening de termijnen in afwijking van de desbetreffende wettelijke voorschriften verlengt. Een noodverordening in de zin van artikel 176 Gemeentewet zal in de eerstvolgende raadsvergadering moeten worden bekrachtigd. De bekrachtiging vereist een besluit van de raad, waarvoor zoals hierna uitgewerkt een fysieke vergadering vereist is.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat voor de bestrijding van de huidige crisis sprake is van een GRIP 4-situatie, waarbij de bevoegdheid om noodverordeningen met het oog op de bestrijding van de crisis uit te vaardigen is overgegaan van de afzonderlijke burgemeesters naar de voorzitter van de veiligheidsregio. De noodverordeningen die de voorzitter van de veiligheidsregio ter bestrijding van de crisis uitvaardigt, behoeven geen bekrachtiging door de gemeenteraden. De lokale noodverordeningen, die desgewenst lokaal maatwerk n.a.v. de bestrijding van de crisis mogelijk maken of die zien op afzonderlijke lokale situaties, behoeven uiteraard wel bekrachtiging door de gemeenteraad.

Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt deze vervangen door een door het college aangewezen wethouder, doorgaans loco-burgemeester genoemd (artikel 77 Gemeentewet). Wat betreft het voorzitten van de raad wordt de burgemeester door een raadslid vervangen. Het verdient in de gegeven omstandigheden sterk aanbeveling dat, ter waarborging van de continuïteit van het gemeentebestuur, de burgemeester en de loco-burgemeester in ruime zin fysieke afstand van elkaar houden, bijv. door niet bij dezelfde bijeenkomsten en vergaderingen aanwezig te zijn.

Raadsvergaderingen

(ook van toepassing op vergaderingen van provinciale staten)

De burgemeester is voorzitter van de raad. Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester, wordt hij wat betreft het voorzitten van de raad vervangen door het daartoe door de raad aangewezen raadslid (artikel 77 Gemeentewet). De griffier (of degene die hem vervangt) is ingevolge artikel 107b Gemeentewet aanwezig in de raadsvergaderingen.

Openbaarheid raadsvergaderingen

Raadsvergaderingen zijn in beginsel openbaar. Onder de huidige omstandigheden is het niet verantwoord publiek toe te laten; met een beroep op artikel 23 Gemeentewet kunnen de deuren worden gesloten. Om toch in het openbaar te kunnen vergaderen, dienen de vergaderingen (live) te worden uitgezonden via internet en/of tv. Als dat om technische redenen ook niet mogelijk is, is sprake van een besloten vergadering. Artikel 24 Gemeentewet somt limitatief op over welke zaken in een besloten vergadering niet kan worden beraadslaagd of besloten. Ten overvloede, de burgemeester dient op de gebruikelijke wijze een openbare kennisgeving van de raadsvergadering te doen en de stukken ter inzage te leggen (artikel 19, tweede lid, Gemeentewet).

Het quorum voor vergadering respectievelijk besluitvorming blijft luiden zoals dat ingevolge de Gemeentewet luidt; houd hier dus rekening mee indien om continuïteitsredenen wordt besloten om niet in voltallige samenstelling bijeen te komen.

Vergaderquorum

De oproep tot de raadsvergadering gaat zoals altijd van de burgemeester uit (artikel 19, eerste lid, Gemeentewet). Om de raadsvergadering te kunnen openen, moet meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig zijn. Indien dat aantal niet wordt gehaald, kan de vergadering geen doorgang vinden en belegt de burgemeester een nieuwe vergadering, welke ten minste 24 uur na de oproep daartoe kan plaatsvinden. Om die nieuwe vergadering te kunnen openen, is het quorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden niet van toepassing. In die vergadering mag dan echter slechts beraadslaagd en besloten worden over de onderwerpen die voor de eerste vergadering geagendeerd stonden. Over alle andere, nieuw geagendeerde onderwerpen, mag de raad in deze nieuwe vergadering slechts beraadslagen en besluiten indien alsnog aan het quorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is voldaan. Zie ook artikel 20 Gemeentewet.

Raadsleden stemmen zonder last. Een stem is niet overdraagbaar. Geen enkel raadslid kan dan ook namens een afwezig raadslid zijn stem uitbrengen.

Stemmingsquorum

Voor een geldige stemming is vereist dat meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden daaraan heeft deelgenomen (en zij zich niet o.g.v. artikel 28 Gemeentewet van stemming hebben te onthouden).

Dit zogenaamde stemmingsquorum geldt niet voor de o.g.v. artikel 20, tweede lid, Gemeentewet opnieuw belegde vergaderingen. In een dergelijke opnieuw belegde vergadering mogen door minder dan de helft van het aantal zitting hebbende leden besluiten worden genomen, voor zover het de onderwerpen uit de eerste vergadering betreft, die niet geopend kon worden. Voor alle andere, nieuw geagendeerde onderwerpen, geldt het normale stemmingsquorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden. Zie ook artikel 29 Gemeentewet.

Het uitbrengen van een schriftelijke stem in de zin van artikel 30, tweede lid, van de Gemeentewet kan slechts in een fysieke vergadering. Raadsleden kunnen dus niet per post een stem uitbrengen.

Digitale besluitvorming niet mogelijk

Digitale besluitvorming in de zin van stemmen op afstand is wettelijk gezien niet mogelijk, de Gemeentewet gaat uit van *besluitvorming* in een fysieke raadsvergadering; digitale *beraadslaging* is echter wel toegestaan. Het is voorstelbaar dat in een digitale beraadslaging wordt nagegaan of er behoefte is aan stemming. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen, aldus artikel 32, derde lid, van de Gemeentewet. Indien ten minste één raadslid wel

om stemming verzoekt, dient de stemming te worden uitgesteld tot de eerstvolgende fysieke raadsvergadering.

Collegevergaderingen

(ook van toepassing op vergaderingen van gedeputeerde staten)

De bevoegdheden van het college hebben een ander karakter dan die van de raad. De raad staat als algemeen vertegenwoordigend orgaan aan het hoofd van de gemeente. Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente en heeft overwegend voorbereidende en uitvoerende bevoegdheden. De vergaderingen van het college zijn in beginsel besloten. Dit alles maakt dat een collegevergadering, anders dan een raadsvergadering, onder omstandigheden ook op afstand zou kunnen plaatsvinden, en de besluitvorming digitaal zou kunnen plaatsvinden.

Hoewel de secretaris geen deel uitmaakt van het college, is hij (of degene die hem vervangt) ingevolge artikel 104 Gemeentewet aanwezig in de vergaderingen.

Vergaderquorum

Van het college maken deel uit de burgemeester en de wethouders. Ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden is vereist, om te kunnen beraadslagen en besluiten. Indien dit aantal niet wordt gehaald, belegt de burgemeester een nieuwe vergadering. Voor die nieuw belegde vergadering geldt dat quorum niet, doch enkel t.a.v. onderwerpen die voor de niet-geopende vergadering geagendeerd stonden. Voor andere, nieuw-geagendeerde onderwerpen geldt onverkort het quorum dat ten minste de helft van het aantal zitting hebbende leden is vereist voor beraadslaging en besluitvorming. Zie ook artikel 56 Gemeentewet.

Stemmingsquorum

Voor een geldige stemming in het college is vereist dat meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden daaraan heeft deelgenomen (en zij zich niet o.g.v. artikel 28 Gemeentewet van stemming hebben te onthouden). Veel colleges kennen overigens de praktijk dat niet gestemd wordt, maar dat sprake is van consensus.

Dit zogenaamde stemmingsquorum geldt niet voor de o.g.v. artikel 56 Gemeentewet opnieuw belegde vergaderingen. In een dergelijke opnieuw belegde vergadering mogen door minder dan de helft van het aantal zitting hebbende leden besluiten worden genomen, voor zover het de onderwerpen uit de eerste vergadering betreft, die niet geopend kon worden. Voor alle andere, nieuw geagendeerde onderwerpen, geldt het normale stemmingsquorum van meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden. Zie ook artikel 58 Gemeentewet.

Indien de stemmen staken (anders dan over personen), mag reeds in dezelfde vergadering opnieuw gestemd worden. Staken de stemmen over hetzelfde voorstel andermaal, dan beslist terstond de stem van de voorzitter (de burgemeester), aldus artikel 59 Gemeentewet.

Mandaat college-leden

Ook voor het houden van collegevergaderingen kan onder de gegeven omstandigheden de nodige terughoudendheid worden betracht. De leden van het college hebben doorgaans allen een mandaat waarbinnen zij zelfstandig besluiten mogen nemen namens het college. Gebruikmaking van dat mandaat kan dus zonder beraadslaging en besluitvorming in het college. Besluitvorming die door het college als geheel moet plaatsvinden en waarvoor fysieke aanwezigheid gewenst is, kan tot de hoogst noodzakelijke onderwerpen worden beperkt. Het verdient in de gegeven omstandigheden sterk aanbeveling dat, ter waarborging van de continuïteit van het gemeentebestuur, de burgemeester en de loco-burgemeester in ruime zin fysieke afstand van elkaar houden, bijv. door niet bij dezelfde bijeenkomsten en vergaderingen aanwezig te zijn.

Waterschappen

De voorzitter van een waterschap - in de praktijk vaak dijkgraaf en soms watergraaf genoemd - is voorzitter van het algemeen bestuur en voorzitter en lid van het dagelijks bestuur. Daarnaast heeft hij een aantal eigen bevoegdheden (artikel 94 tot en met 96 Waterschapswet). Bij

verhinderings of ontstentenis van de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter - indien in de aanwijzing van een plaatsvervangend voorzitter is voorzien in het provinciale waterschapsreglement - wordt het ambt van voorzitter waargenomen door een door het dagelijks bestuur aan te wijzen ander lid van dat bestuur. Bij verhindering of ontstentenis van alle leden van het dagelijks bestuur wordt het ambt waargenomen door het oudste lid in jaren van het algemeen bestuur, tenzij het algemeen bestuur een ander lid met de waarneming belast (artikel 51a Waterschapswet).

Ook voor de vergaderingen van het algemeen bestuur van een waterschap geldt dat zij in beginsel openbaar zijn en dat zij onder bepaalde voorwaarden met gesloten deuren gehouden kunnen worden (artikel 35 Waterschapswet). Artikel 36 Waterschapswet bevat een limitatieve opsomming van de onderwerpen waarover niet in een besloten vergadering beraadslaagd of besloten kan worden. Uit artikel 38 Waterschapswet vloeit voort dat een lid van het algemeen bestuur evenmin als een raadslid namens een afwezig lid een stem kan uitbrengen; stemoverdracht is niet mogelijk. Wat hierboven is vermeld over het vereiste quorum bij een stemming en de uitzondering die de Gemeentewet hierop maakt en over beraadslagen en besluiten door de gemeenteraad langs digitale weg is van overeenkomstige toepassing op het algemeen bestuur van het waterschap (artikel 38b Waterschapswet).

Het dagelijks bestuur van een waterschap bereidt de onderwerpen voor waarover in de vergadering van het algemeen bestuur wordt beraadslaagd en beslist, voert de beslissingen van het algemeen bestuur uit en is verder belast met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap (artikel 84 Waterschapswet). De vergaderingen van het dagelijks bestuur worden in beginsel met gesloten deuren gehouden (artikel 42 Waterschapswet). Dit brengt met zich dat het dagelijks bestuur, als de omstandigheden dit nodig of wenselijk maken, op afstand, langs digitale weg zou kunnen vergaderen en besluiten.

De voorschriften die gelden voor stemmingen door leden van het algemeen bestuur zijn op de leden van het dagelijks bestuur van overeenkomstige toepassing (artikel 45 Waterschapswet).

Het dagelijks bestuur kan mandaat verlenen aan een of meer leden van het dagelijks bestuur (artikel 88 Waterschapswet). Wat hierboven is gesteld voor besluitvorming door het college van B&W als geheel is daarmee ook toepasselijk op het dagelijks bestuur van het waterschap.

Vragen

Voor vragen kan contact worden opgenomen met de Directie Democratie & Bestuur, Afdeling Inrichting Openbaar Bestuur van het Ministerie van BZK, via info.openbaarbestuur@minbzk.nl.