

# MEMO



**Onderwerp:** Voorgenomen wijzigingen initiatiefvoorstel  
**Opstellers:** Job van Meijeren (CDA) en Florian van Hout (VVD)  
**Datum:** 25 mei 2022  
**Portefeuille:** Raadsaangelegenheden  
**Contactpersonen:** Job van Meijeren en Florian van Hout  
**Tel.nr.:** 06-21590947      **E-mailadres:** [j.vanmeijeren@cdawoerden.org](mailto:j.vanmeijeren@cdawoerden.org)  
06-18865840                      [f.vanhout@vvdwoerden.nl](mailto:f.vanhout@vvdwoerden.nl)

## 1. Aanleiding

Op 22 maart 2022 heeft uw raad een initiatiefvoorstel ontvangen van de leden Van Meijeren (CDA) en Van Hout (VVD). Dit voorstel bevat wijzigingen van het Reglement van Orde en aanverwante verordeningen van de raad, enerzijds met het doel om het afsplitsen van de bij verkiezingen verkozen fracties te ontmoedigen, anderzijds met het doel om de vergaderorde te verbeteren.

Het initiatiefvoorstel stond oorspronkelijk geagendeerd voor de installatie-raadsvergadering van 30 maart 2022, waarbij is afgesproken het voorstel eerst op een Politieke Avond te bespreken. Daartoe zijn in de Presidiumvergadering van 12 april jl. reacties en vragen geïnventariseerd. Tijdens deze sessie bleken vooral veel vragen te bestaan over de wijzigingen aangaande het ontmoedigen van afsplitsen. Daarop wordt in dit memo ingegaan, ter voorbereiding op de bespreking tijdens de Politieke Avond van 16 juni 2022. Voor een toelichting op de andere wijzigingen, die grotendeels op verzoek van de griffie zijn opgenomen, wordt verwezen naar het initiatiefvoorstel.

## 2. Inleiding

De opstellers beogen met dit memo twee dingen te bereiken. Enerzijds hopen zij te voorzien in de behoefte aan verduidelijking en verdieping, om op 16 juni goed het debat te kunnen voeren. Anderzijds hebben de indieners alle aspecten van de regeling naar aanleiding van de vragen en suggesties uit het Presidium opnieuw gewogen. Dat heeft tot een aantal (voorgenomen) wijzigingen geleid.

Aangezien het debat met de raad nog moet plaatsvinden, is gekozen voor de vorm van dit memo. De voorgenomen aanpassingen van de indieners worden (alleen) in dit memo weergegeven. Het is derhalve goed te beseffen dat de tekst van het initiatiefvoorstel zelf nog ongewijzigd is. Na het debat op 16 juni zullen de wijzigingen – eventueel in gewijzigde vorm – definitief worden doorgevoerd in het initiatiefvoorstel. Dit doet uiteraard niets af aan het recht van de raad om het initiatiefvoorstel in de verdere behandeling te amenderen.

Aangezien de meeste vragen betrekking hebben op de juridische haalbaarheid van de wijzigingen, wordt eerst het juridisch kader geschetst. Vervolgens wordt per wijziging

toegelicht in hoeverre deze juridisch haalbaar is en of er sprake is van een verandering naar aanleiding van bespreking in het Presidium. Tevens worden, waar mogelijk, andere keuzeopties geschetst. Vervolgens worden ook andere tijdens het Presidium gestelde vragen beantwoord. Ten slotte wordt kort ingegaan op de vervolgbehandeling van het initiatiefvoorstel.

### **3. Juridisch kader**

In deze paragraaf wordt kort het juridisch kader voor dit initiatiefvoorstel uiteengezet. Samengevat wordt ingegaan op de vraag welke beperkingen ten aanzien van afgesplitste raadsleden juridisch toegestaan zijn. Daartoe wordt aan de hand van het begrip ‘fractie’ eerst kort het doel van dit initiatiefvoorstel geschetst. Vervolgens komen de grenzen die het staatsrecht trekt bij het nemen van maatregelen om afsplitsen te ontmoedigen aan bod.

#### *3.1. Doel van het voorstel*

Met dit initiatiefvoorstel beogen de indieners een gezonde drempel op te werpen voor raadsleden die zich wensen af te splitsen van hun fractie. In de dagelijkse politieke praktijk is de ‘fractie’ de entiteit waarbinnen verkozen raadsleden samenwerken. Het Woerdense Reglement van Orde bepaalt in art. 7 lid 1 dat raadsleden die door het centraal stembureau op dezelfde kandidatenlijst verkozen zijn verklaard, bij de aanvang van de zittingsperiode als één fractie worden beschouwd. De Gemeentewet en Kieswet spreken in dit verband van ‘groeperingen’.

De indieners willen met het voorstel borgen dat de samenstelling van de gemeenteraad gedurende een zittingsperiode de verkiezingsuitslag zoveel mogelijk blijft weerspiegelen. Dit houdt in dat de groeperingen waarvan kandidaten tot raadslid verkozen zijn na de verkiezingen zoveel mogelijk als diezelfde groepering (fractie) onder dezelfde aanduiding boven de kandidatenlijst (fractienaam) blijven opereren. Afsplitsing van een door de verkiezingsuitslag gevormde fractie staat – in elk geval in de beeldvorming – vaak op gespannen voet met het idee dat een raadslid als onderdeel van die fractie is verkozen.

De indieners kennen in het initiatiefvoorstel aan door verkiezingen gevormde fractie meer rechten toe dan aan (een) later hiervan afgesplitst(e) lid of leden. Afgesplitste leden vormen geen fractie, omdat zij niet als onderdeel van die (nieuw gevormde) groepering op het stembiljet stonden. Binnen de voorgestelde maatregelen is het al dan niet aangemerkt worden als ‘fractie’ derhalve de rode draad.

#### *3.2. Juridisch kader*

Ons kiesstelsel kent echter formeel geen partijen en ook het begrip ‘fractie’ heeft binnen het staatsrecht geen formele betekenis. Hoewel raadsleden in praktijk onderdeel zijn van een fractie, worden zij op persoonlijke titel verkozen. Bij het nemen van maatregelen om het afsplitsen van raadsleden te ontmoedigen is in juridische zin dit beginsel leidend. Uit de staatsrechtelijke literatuur volgen twee factoren die van belang zijn bij het nemen van maatregelen om afsplitsen van raadsleden te ontmoedigen: het (geschreven) lastverbod en het (ongeschreven) vrije mandaat.

Het lastverbod houdt in dat raadsleden stemmen zonder last en dus juridisch volledig onafhankelijk – van fractie, partij of anderen – hun stem mogen bepalen.<sup>1</sup> Dit verbod is duidelijk in de Grondwet (art. 129 lid 6 Gw) en Gemeentewet (art. 27 Gemw) verankerd.

---

<sup>1</sup> In de praktijk komt het echter regelmatig voor dat raadsleden zich (besluiten te) voegen naar de fractielijn (fractiediscipline). Hoewel politieke partijen en fracties een bijzonder nuttige rol vervullen, kan dus wel spanning ontstaan met het vrije mandaat. Hierover valt meer te lezen in R.J.B. Schutgens, *Politieke partijen als anomalie* (SteR nr. 23) 2015/10.

Nauw verweven met het lastverbod is het beginsel van het vrije mandaat. Dit beginsel is nergens schriftelijk vastgelegd, maar wordt 'ingelesen' in de hiervoor genoemde wetsartikelen. Dit maakt dat er onder staatsrechtgeleerden discussie bestaat over de precieze reikwijdte van het beginsel. Sommigen zijn van mening dat het beginsel er alleen voor zorgt dat afspraken over stemgedrag niet juridisch afdwingbaar zijn (negatieve opvatting). Anderen vinden dat het vrije mandaat daarnaast een bredere waarborg omvat voor het zelfstandig en onafhankelijk kunnen functioneren van een volksvertegenwoordiger (positieve opvatting). Volgens deze opvatting borgt het vrije mandaat – simpel gezegd – dat alle raadsleden in gelijke mate in staat worden gesteld om als raadslid goed te functioneren. Dit betekent overigens niet dat elk ongelijk speelveld tussen raadsleden in strijd is met het vrije mandaat; zo ontvangen fractievoorzitters wettelijk een hogere vergoeding dan niet-fractievoorzitters, maar dit belemmert het functioneren van raadsleden die geen fractievoorzitter zijn niet.

Het is lastig om de precieze grenzen aan te geven die het lastverbod en het beginsel van het vrije mandaat trekken. De praktische maatstaf die de indieners hebben gehanteerd is de vraag of een raadslid door de voorgestelde maatregelen om afsplitsen te ontmoedigen (of de dreiging die van de maatregelen uitgaat) zodanig wordt benadeeld ten opzichte van andere raadsleden dat hij niet meer goed als raadslid kan functioneren. Dan raken maatregelen immers de zelfstandige en onafhankelijke positie die het raadslid – in ieder geval in de brede opvatting – aan het vrije mandaat ontleent.

In de praktijk kan dat zowel gaan over een raadslid dat zijn werk ná afsplitsing niet meer goed kan doen (als hij bijvoorbeeld amper spreektijd krijgt toegekend), als over een raadslid dat zich uit angst voor de beperkingen in zijn functioneren toch niet afsplitst en voegt naar de fractielijn (hoewel die bijvoorbeeld niet overeenkomt met het verkiezingsprogramma van de betreffende partij).

De indieners zijn van mening dat niet elk onderscheid tussen afgesplitste en niet-afgesplitste raadsleden in strijd is met het vrije mandaat. Bij het opstellen van het initiatiefvoorstel hebben zij daarom gekozen voor een genuanceerde benadering, door per maatregel te bekijken of deze het afgesplitste raadslid in zijn functioneren als raadslid belemmert. Daar tegenover staat steeds de behoefte om de verkiezingsuitslag – en de daardoor gevormde gemeenteraadsfracties – zover mogelijk te respecteren.

#### **4. Toelichting op voorgestelde wijzigingen**

Hieronder volgt per maatregel een toelichting op de juridische haalbaarheid door een toets aan het vrije mandaat. Ook is per maatregel aangegeven of de indieners wijzigingen willen aanbrengen ten opzichte de eerste versie van het initiatiefvoorstel. Waar van toepassing zijn ook andere opties weergegeven, zodat uw raad hierover op 16 juni het debat kan voeren.

De argumenten voor het invoeren van de diverse maatregelen worden kort herhaald, maar niet volledig opnieuw opgesomd; deze zijn in het oorspronkelijke voorstel opgenomen. Wel is het goed te benoemen dat het initiatiefvoorstel afgesplitste raadsleden op geen enkele wijze het recht ontnemt om amendementen, moties of initiatiefvoorstellen in te dienen of vragen te stellen. Ook de – overigens in hogere wet- en regelgeving vastgelegde – vergoeding en onkostenvergoeding blijft ongewijzigd.

##### *4.1. Aanduiding en naamgeving van afgesplitst(e) raadslid/-leden*

In het initiatiefvoorstel worden wijzigingen voorgesteld in de aanduiding en naamgeving van afgesplitste raadsleden. Zij worden niet langer aangeduid als 'fractie' en kunnen geen eigen fractienaam kiezen. Een enkel raadslid dat zich van zijn fractie afsplitst, zal 'raadslid +

achternaam' worden genoemd. Wanneer twee of meer raadsleden zich afsplitsen, vormen zij samen de 'groep + achternamen'.

Het niet vrijelijk kunnen kiezen van een fractienaam belemmert de afgesplitste raadsleden niet in hun functioneren als raadslid en is dus niet in strijd met het vrije mandaat. De mogelijkheid dat een of meer afgesplitste raadsleden een nieuwe partij (willen) oprichten en alvast onder die naam in de raad wensen te opereren, doet daar niet aan af. Er kunnen uiteraard consequenties zijn voor de (naams)bekendheid van de nieuwe partij, maar dit betekent niet dat de afgesplitste raadsleden hun raadswerk niet goed kunnen uitvoeren. De indieners wensen bovendien juist te voorkomen dat afsplitsers zich in weerwil van de verkiezingsuitslag alvast profileren onder een nieuwe fractienaam. Die fractienaam was immers geen van de lijstaanduidingen bij de laatst gehouden raadsverkiezingen.

Het vervallen van de aanduiding 'fractie' leidt, naast gevolgen voor de toekenning van een fractiebudget (zie 4.2), ook tot het niet (langer) hebben van een fractievoorzitter. Aangezien geen sprake is van een fractie, heeft een groep geen fractievoorzitter en is een enkel afgesplitst raadslid geen fractievoorzitter. Hierdoor vervalt de in het Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers opgenomen fractievoorzitterstoelage. Dat levert geen belemmering van het functioneren van het desbetreffende raadslid op, nu niet-fractievoorzitters deze toelage ook niet ontvangen.

Bij deze maatregel zijn volgens de indieners geen aanpassingen ten opzichte van het initiatiefvoorstel noodzakelijk.

#### *4.2. Fractiebudget*

In Woerden wordt aan elke fractie een fractiebudget toegekend, bestaande uit een vast deel (1250 euro per fractie) en een variabel deel (298 euro per raadszetel). In het initiatiefvoorstel is opgenomen dat afgesplitste raadsleden alleen het variabele deel, behorende bij hun raadszetel, toegekend krijgen. Het vaste deel blijft in totaliteit bij de oorspronkelijke fractie.

In de Tweede Kamer wordt het budget van afsplitsende Kamerleden ook beperkt. Daarvan is bij de invoering opgemerkt dat het op zeer gespannen voet zou staan met het vrije mandaat van Kamerleden, omdat zij uit dit budget medewerkers aanstellen die hen inhoudelijk bijstaan in het Kamerwerk. De vraag is daarom terecht of een inperking van het aan raadsleden toegekende budget in Woerden ook leidt tot strijd met het vrije mandaat, omdat het inhoudelijk functioneren van raadsleden wordt belemmerd. Volgens de indieners leidt niet elke beperking van het fractiebudget tot een dergelijke belemmering.

In de eerste plaats is het niet zo dat er helemaal geen budget meer aan afsplitsers wordt toegekend; zij behouden het variabele deel.

Daarnaast is het belangrijk een onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld de Tweede Kamer en grotere gemeentes als Rotterdam of Utrecht enerzijds en de gemeente Woerden anderzijds. In Woerden beschikken fracties niet over inhoudelijke ondersteuning, zoals een fractiebureau of secretariaat, die wordt bekostigd uit het fractiebudget (anders dan een symbolische beloning van vrijwilligers). Voor de inhoudelijke kant van het raadswerk zijn alle Woerdense raadsleden aangewezen op hun eigen inzet en de (wettelijk gegarandeerde) bijstand vanuit de ambtelijke organisatie. Deze is voor alle raadsleden – afgesplitst of niet – gelijk. Op dit punt worden in het initiatiefvoorstel voor afsplitsers geen andere omstandigheden gecreëerd. Dat geldt in het oorspronkelijke voorstel wel voor de aanstelling van fractieassistenten, waarover meer onder 4.3.

Het fractiebudget wordt blijkens de verantwoordingsverslagen van afgelopen jaren voornamelijk voor ondersteunende zaken ingezet, variërend van de kosten van een fractiewebsite tot aan strategiesessies, coalitieoverleg of achterbanraadplegingen.

Gelet op deze besteding en het feit dat de fractiebudgetten jaarlijks door geen enkele fractie worden uitgeput, kan gesteld worden dat de financiële ondersteuning in de vorm van het fractiebudget in de Woerdense praktijk niet in hoofdzaak bepalend is voor het inhoudelijk functioneren van een fractie. De indieners verwachten daarom dat een vermindering van het aan afsplitsers toegekende budget doorgaans niet zal leiden tot een belemmering van het inhoudelijk functioneren als raadslid, nu er variabel budget overblijft en onafhankelijke ambtelijke ondersteuning onverminderd beschikbaar is.

Desondanks is het in theorie denkbaar dat het variabele deel van het budget ontoereikend is voor het organiseren van bijvoorbeeld een achterbanraadpleging, waardoor het inhoudelijk functioneren van een afgesplitst raadslid zou kunnen worden geraakt. Het is de vraag of dit 'risico' voldoende rechtvaardiging is om een afgesplitst raadslid of groep ook een volledig vast deel toe te kennen, alsof zij een fractie vormen. Dan worden afgesplitste raadsleden immers financieel sterk bevoordeeld ten opzichte van hun vroegere fractiegenoten. Wanneer zij afsplitsen, ontvangen ze opeens 1200 euro meer budget.

De indieners stellen voor om ofwel het initiatiefvoorstel **niet** te wijzigen (en dus alleen het variabele deel toe te kennen) ofwel de **huidige** regeling aan te houden. Deze regeling verschilt van het initiatiefvoorstel, omdat ook het vaste bedrag naar evenredigheid wordt verdeeld over de oude fractie en de afgesplitste leden. Deze werkwijze sluit aan bij de gedachte dat fracties geen juridische entiteit zijn en het 'fractiebudget' feitelijk dus wordt toegekend aan alle raadsleden die onderdeel uitmaken van de fractie. In theorie is het variabele deel + het evenredige deel van het vaste bedrag ook de maximale vergoeding waarop het afgesplitste raadslid aanspraak kon maken toen hij nog onderdeel van zijn fractie was.

Een geheel nieuwe optie zou het volledig schrappen van het vaste deel voor alle fracties zijn, om vervolgens over te stappen op een variabele vergoeding per raadslid. Dit lijkt onhaalbaar. De variabele vergoeding zou dan onevenredig moeten worden verhoogd om te voorkomen dat huidige kleine fracties worden benadeeld. Bijvoorbeeld: een fractie van 2 leden ontvangt nu  $1250 + 2 \times 298 = 1846$  euro. Om ditzelfde bedrag te behouden is een variabele vergoeding van 923 euro per raadslid nodig.

#### *4.3. Aanstelling van fractieassistenten*

In Woerden heeft elke fractie het recht om 3 fractieassistenten aan te stellen. Zij zijn niet verkozen als raadslid, maar wel gerechtigd om kennis te nemen van stukken en het woord te voeren tijdens commissievergaderingen (zoals Politieke Avonden). Daarmee vervullen fractieassistenten een duidelijke rol bij de inhoudelijke ondersteuning van verkozen raadsleden. Een beperking van het recht om fractieassistenten te benoemen brengt daarom de sterkste spanning met het inhoudelijk functioneren van raadsleden – en dus het vrije mandaat – met zich mee.

In principe leidt het vervallen van de aanduiding 'fractie', zoals opgenomen in het initiatiefvoorstel, ook tot het vervallen van het recht om fractieassistenten aan te stellen. Bij nader inzien achten de indieners dit een te grote belemmering voor het inhoudelijk functioneren van afgesplitste raadsleden. Juist omdat Woerden geen bekostiging van inhoudelijke ondersteuning in de vorm van fractiemedewerkers kent, zijn raadsleden aangewezen op de inzet van fractieassistenten.

Wel geldt ook hier dat een vermindering van het aantal toegestane fractieassistenten ten opzichte van een 'reguliere' fractie niet in strijd hoeft te zijn met het vrije mandaat. Elk afgesplitst raadslid dat als fractie wordt aangeduid, heeft immers recht op drie fractieassistenten. Dat is verhoudingsgewijs meer dan een grotere oorspronkelijke fractie. Bijvoorbeeld: een fractie van vijf raadsleden moet maximaal drie fractieassistenten 'delen', terwijl een enkel afgesplitst raadslid ook drie fractieassistenten heeft. Afsplitsen 'loont' in die zin ook op dit punt.

De indieners achten een inperking van het maximale aantal fractieassistenten voor afsplitsers daarom toch gerechtvaardigd. Zij stellen daarom voor een afgesplitst raadslid of groep maximaal één fractieassistent te laten aanstellen.

#### *4.4. Lidmaatschap van Presidium en vertrouwenscommissie*

In het initiatiefvoorstel is opgenomen dat afsplitsers geen lid zijn van het Presidium en de vertrouwenscommissie. In deze commissies zijn leden opgenomen als vertegenwoordiger van hun fractie. Afsplitsers (enkel raadslid of groep) vormen geen fractie en zijn dientengevolge ook geen lid van deze commissies. In commissies zoals de Auditcommissie of de Agendacommissie ligt dit anders, nu raadsleden daar in hun hoedanigheid als raadslid lid van zijn.

Ook hier dient te worden nagegaan of het onthouden van het lidmaatschap van het Presidium en de vertrouwenscommissie leidt tot een belemmering van het inhoudelijk functioneren van een afgesplitst raadslid. Het gaat dan vooral om het al dan niet ontstaan van een informatieachterstand. Die kan leiden tot strijd met het vrij mandaat, omdat een raadslid zijn werk niet even zelfstandig en onafhankelijk kan uitvoeren als andere raadsleden.

##### *4.4.1. Presidium*

In de praktijk wordt informatie die met het Presidium wordt gedeeld, ook gedeeld met de raad. De vergaderingen en stukken zijn, zo bepaalt het Reglement van Orde, openbaar. Desondanks kan het Presidium besluiten deze openbaarheid ten aanzien van een onderwerp niet toe te passen. Een afgesplitst raadslid heeft dan geen mogelijkheid om kennis te nemen van de aldaar besproken onderwerpen. Dat geldt echter ook voor niet-afgesplitste raadsleden, als het Presidium tot geheimhouding beslist.

Het gevaar op een ongelijke informatiepositie ontstaat dus alleen wanneer het Presidium niet openbaar vergadert, maar de fractievoorzitters wél informatie kunnen delen met hun eigen fractie. Zo dit scenario zich al kan voordoen, achten de indieners het onevenredig om afgesplitste raadsleden alleen vanwege deze reden alsnog toe te laten tot het Presidium. Dit zou ook verwarring scheppen over de vraag of afgesplitste raadsleden (met name bij een groep) wel of geen fractievoorzitter zijn, vervolgens aangemerkt kunnen worden als fractie, etc.

Desalniettemin kan uw raad besluiten om afgesplitste raadsleden toch lid van het Presidium te laten zijn. Op die manier is gegarandeerd dat ook afgesplitste raadsleden – een enkeling of een groep – altijd kennis kunnen nemen van het besprokene, ook wanneer dat in beslotenheid geschiedt. Voor de vertrouwenscommissie ligt een lidmaatschap van afgesplitste raadsleden niet voor de hand, zoals hierna zal blijken.

Naast de vraag rond de *informatiepositie* geldt overigens wel dat raadsleden die geen lid van het Presidium zijn, weliswaar aanwezig kunnen zijn bij openbare vergaderingen en dus informatie kunnen ophalen, maar geen inbreng kunnen leveren.

#### 4.4.2. Vertrouwenscommissie

De vertrouwenscommissie vergadert conform de wet altijd onder geheimhouding. Volgens de in Woerden vastgestelde verordening zijn alleen fractievoorzitters lid van deze commissie. Alle andere raadsleden, niet zijnde fractievoorzitter, zijn geen lid van deze commissie. Met hen mag ook geen informatie uit stukken of vergaderingen van de vertrouwenscommissie worden gedeeld. Een afgesplitst raadslid heeft in dit geval dus dezelfde rechten als ieder ander raadslid, niet zijnde fractievoorzitter. Het uitsluiten van afsplitsende raadsleden van het lidmaatschap van de vertrouwenscommissie leidt daarom niet tot een belemmering in het inhoudelijk functioneren van het betreffende raadslid.

Wanneer een fractievoorzitter zich afsplitst, verliest hij overigens wel het lidmaatschap van de vertrouwenscommissie, nu hij niet langer fractievoorzitter is. De nieuwe fractievoorzitter van de oorspronkelijke fractie wordt daarmee lid van de vertrouwenscommissie.

De indieners stellen voor geen wijzigingen aan te brengen in het initiatiefvoorstel. Als de raad dat wenst, kunnen afsplitsers wel toegelaten worden tot het Presidium, om elk risico op informatieachterstand te voorkomen. Ten aanzien van de vertrouwenscommissie zien de indieners hiervoor geen aanleiding, maar uiteraard kan de gemeenteraad desgewenst de Verordening op de vertrouwenscommissie aanpassen.

#### 4.5. Spreektijden

Het initiatiefvoorstel bevat een beperking van spreektijd voor afgesplitste raadsleden. Een enkel afgesplitst lid krijgt een derde van de spreektijd van een reguliere fractie, een groep twee derde. Bij nader inzien vormt deze maatregel een te groot risico op belemmering van het inhoudelijk functioneren van raadsleden. Het beperken van spreektijd raakt namelijk rechtstreeks aan de aan dit inhoudelijk functioneren: afgesplitste raadsleden krijgen in het RvO minder tijd toegekend om het woord te voeren.

Hier kan wel tegenin worden gebracht dat elke fractie – ongeacht de grootte – in het Woerdense systeem dezelfde spreektijd krijgt toegekend. Het kan dus goed zijn dat de beschikbare tijd, vaak 10 minuten per fractie per vergadering, eerst verdeeld moest worden over 4 woordvoerders in een fractie van 7 leden. Na afsplitsing heeft een enkel raadslid ook 10 minuten tot zijn beschikking, zonder deze te hoeven verdelen binnen de fractie. Relatief gezien beschikt een afgesplitst lid dus vaak over (veel) meer spreektijd dan toen hij nog onderdeel was van een fractie. Daar staat tegenover dat een grote fractie bij belangrijke onderwerpen kán besluiten om vrijwel alle spreektijd te gunnen aan een woordvoerder.

In de ogen van de indieners is de enige andere mogelijkheid om toch iets aan deze scheve verdeling te veranderen, een spreektijdenregeling naar zetelaantal. Dat is echter iets waar de indieners niet via dit initiatiefvoorstel een besluit over willen voorleggen aan de gemeenteraad. De (on)wenselijkheid van een dergelijke regeling zou eerst moeten worden onderzocht en besproken in het Presidium. Daarom stellen de indieners voor om de opgenomen spreektijdbeperking voor afsplitsers uit het initiatiefvoorstel te schrappen.

### 5. Overzicht van wijzigingen en opties t.o.v. oorspronkelijk voorstel

Hieronder staat in de linker kolom nogmaals aangegeven welke wijzigingen die indieners willen aanbrengen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. In de rechter kolom treft u de alternatieve opties, voor zover die hierboven zijn genoemd.

<b>Maatregel</b>	<b>Wijziging t.o.v. IV</b>	<b>Alternatief</b>
Aanduiding en naamgeving afsplitsers (4.1)	Geen wijzigingen ten opzichte van oorspronkelijk initiatiefvoorstel	n.v.t.
Fractiebudget (4.2)	Geen wijzigingen ten opzichte van oorspronkelijk initiatiefvoorstel	Huidige regeling behouden: evenredige verdeling vast deel fractiebudget + variabel deel per zetel.  Overstap naar alleen variabel is financieel erg onwenselijk en lastig vorm te geven.
Fractieassistenten (4.3)	<b>Wijzigen t.o.v. voorstel:</b> in plaats van geen fractieassistenten maximaal één fractieassistent	n.v.t.
Lidmaatschap Presidium (4.4.1)	Geen wijzigingen ten opzichte van oorspronkelijk initiatiefvoorstel	Afgesplitste leden tot toelaten tot Presidium
Lidmaatschap Vertrouwenscommissie (4.4.2)	Geen wijzigingen ten opzichte van oorspronkelijk initiatiefvoorstel	n.v.t. (toch toelaten wordt door indieners afgeraden)
Spreektijden (4.5)	<b>Wijzigen t.o.v. voorstel:</b> geen gevolgen in spreektijd voor afsplitsende leden	Spreektijdenregeling naar zetelaantal

## 6. Andere gestelde vragen

*Hoe worden de voorgestelde maatregelen juridisch getoetst?*

De indieners hebben de voorgestelde maatregelen getoetst aan het beginsel van het vrije mandaat van raadsleden, zoals dat in het ongeschreven staatsrecht bestaat. In dit memo is daarbij de weging en argumentatie aangegeven. Er is echter geen eenduidige regel die voorschrijft of de maatregelen wel of niet zijn toegestaan. Het gaat om een interpretatie van de reikwijdte van het beginsel van het vrije mandaat; dat debat voeren de indieners graag met uw raad.

*Is Woerden de eerste gemeente die deze maatregelen invoert?*

Nee. Hoewel de indieners niet uitputtend hebben onderzocht hoeveel gemeenten welke maatregelen hebben doorgevoerd, blijkt uit recent onderzoek door een masterstudent aan de Open Universiteit dat ruim 40% van de Provinciale Staten en gemeenteraden een of meer maatregelen heeft ingevoerd om afsplitsingen te ontmoedigen.<sup>2</sup>

*Hoe valt te bepalen wie de afsplitsers en wie de oorspronkelijke fractie zijn?*

Dit is een ingewikkeld vraagstuk. Als één raadslid zich afsplitst van een fractie van 4 leden, is vrij duidelijk wie afsplitst en wie de oorspronkelijke fractie vormt. Ook indien een groot aantal leden van een fractie zich 'afsplitst', is het aannemelijk dat zij de oorspronkelijke fractie voortzetten. In de praktijk spreken we hier overigens waarschijnlijk over het uit de fractie zetten van een raadslid, maar daar voorziet het Reglement van Orde op dit moment niet in. Het ligt voor de hand om in deze gevallen de 'achtergebleven' leden aan te merken als de afsplitsende leden.

Bij meerdere afsplitsingen van een kleine fractie is onduidelijker wie de oorspronkelijke fractie vormt. De kans dat deze situatie zich voordoet, is echter klein. De indieners adviseren

<sup>2</sup> M. Bouwmeester Berends, *Een onvolwaardig mandaat? Over de nadelige gevolgen van fractiesplitsing in de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad in relatie tot het vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger.*, p. 35, geraadpleegd via: <https://www.njb.nl/media/4504/een-onvolwaardig-mandaat-publiceerbaar.pdf>.



om in alle gevallen aan te sluiten bij de systematiek die niet ideaal is, maar toch het beste werkbaar lijkt en zoals die ook in de Tweede Kamer wordt gehanteerd. Tot één fractie behoren die raadsleden die op dezelfde lijst in de raad verkozen zijn. Dat verandert zodra de fractie aan de voorzitter een wijziging van haar samenstelling meedeelt.

Overigens speelt dit probleem alleen bij de toekenning van het vaste deel van het fractiebudget, dat bij de oorspronkelijke fractie dient te blijven.

*Hoe beïnvloedt het initiatiefvoorstel de mogelijkheid om af te splitsen en aan te sluiten bij andere fracties of als fracties samen te gaan?*

Het initiatiefvoorstel heeft nadrukkelijk geen gevolgen voor de mogelijkheid voor raadsleden om zich af te splitsen en vervolgens direct aan te sluiten bij een reeds bestaande fractie. Het variabele deel van het fractiebudget, verbonden aan de zetel van dit raadslid, wordt toegekend aan de fractie waar dit raadslid lid van wordt.

Ook voor het samenvoegen van fracties heeft het initiatiefvoorstel geen consequenties.

Het initiatiefvoorstel heeft slechts betrekking op raadsleden die zich afsplitsen en vervolgens als zelfstandig raadslid of als groep (meerdere afgesplitste raadsleden) gaan optreden.

## **7. Vervolg**

Op donderdag 16 juni staan het initiatiefvoorstel en dit memo geagendeerd voor bespreking tijdens de Politieke Avond. De inzet van de indieners is erop gericht het initiatiefvoorstel daarna door te geleiden naar de raadsvergadering van 7 juli.

De in dit memo voorgestelde wijzigingen zullen na 16 juni in het voorstel worden verwerkt. Wanneer tijdens de bespreking op de Politieke Avond meerderheden blijken te bestaan voor bepaalde opties waarvoor de indieners op dit moment niet hebben gekozen, zullen zij overwegen of het initiatiefvoorstel alsnog dienovereenkomstig moet worden aangepast.

Uiteraard zijn de opstellers van harte bereid aanvullende vragen te beantwoorden.