



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Belangenverstrengeling en uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak “Loenen”

Op woensdag 22 juni 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan inzake belangenverstrengeling van raadsleden. Op zichzelf is deze uitspraak niet verrassend en volledig in lijn met de eerder gedane “Winssum-uitspraak” uit 2002, die eveneens belangenverstrengeling van raadsleden als onderwerp had (zie ook:) De zogenaamde “Loenen-uitspraak” (LJN: BQ8863, Raad van State , 201007983/1/R2) zorgt echter de laatste tijd voor enige ophef in de media. Hieronder volgt een korte analyse van de VNG.

Samengevat luidt de casus als volgt. Bewoners hebben bezwaar tegen de vaststelling van een bestemmingsplan voor zover het de plandelen op en rond een bedrijventerrein betreft, alsmede tegen het plandeel op dit bedrijventerrein dat ziet op de eigen gronden. Zij voeren aan dat bij de vaststelling van het plan de schijn van belangenverstrengeling is gewekt nu voor hen ongunstige wijzigingen zijn vastgesteld onder invloed van een op het bedrijventerrein wonend raadslid.

De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat van enig persoonlijk belang van het raadslid niet is gebleken zodat geen sprake is van belangenverstrengeling. Voorts stelt de raad dat niet gebleken is dat het raadslid in de beraadslaging ten aanzien van het plan persoonlijke belangen naar voren heeft gebracht en bovendien heeft hij niet bij alle amendementen een beslissende stem gehad. Verder stelt de raad dat artikel 2:4 van de Awb vooral geschreven is om vooringenomenheid van ambtenaren te voorkomen.

De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot een andere conclusie en is het niet met het oordeel van de gemeenteraad eens. Met de uitdrukking "persoonlijk" is blijkens de Memorie van Toelichting bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. Gelet op de wetsgeschiedenis heeft de wetgever niet een beperkte uitleg van het begrip persoonlijk belang voor ogen gehad. Anders dan de gemeenteraad ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat dit artikel slechts is gericht op ambtenaren en niet op bestuursorganen zelf.

Volgens de Afdeling staat vast dat het raadslid woont en werkt op het betreffende bedrijventerrein. Hiermee had hij in dit geval een persoonlijk belang bij de wijze waarop het plan zou worden vastgesteld, nu dit direct van invloed zou kunnen zijn op zijn woon- en leefklimaat.

Voorts stelt de Afdeling vast, op grond van de notulen van de raadsvergadering, dat het raadslid tijdens de vergadering veelvuldig het woord heeft gevoerd. Tevens is door het raadslid namens zijn fractie een aantal amendementen ingediend en voorgelezen. Al deze amendementen hebben in feite tot gevolg dat een gunstiger woon- en leefklimaat ontstaat ter hoogte van de gronden van het raadslid en een nadeliger positie voor anderen. Uit de notulen van de raadsvergadering kan derhalve worden afgeleid dat het raadslid actief betrokken is geweest bij het bewerkstelligen van wijzigingen in het door het college van burgemeester en wethouders opgestelde ontwerp dan wel het aan de raad voorgestelde plan, die in feite hebben geleid tot een gunstiger woon- en leefklimaat ter hoogte van zijn gronden.

De Afdeling is van oordeel dat hiermee naar derden toe de schijn is gewekt dat dit persoonlijke belang van invloed is geweest op de besluitvorming, hetgeen de raad ingevolge artikel 2:4. van de Awb dient te voorkomen. Hierbij is niet van belang of het betrokken raadslid daadwerkelijk het oogmerk had te bewerkstelligen een plan ten gunste van zijn woon- en leefklimaat vast te stellen. Ook indien in dit opzicht van de goede trouw van het betrokken raadslid wordt uitgegaan, kan de schijn van belangenverstrengeling zijn gewekt.

Het betoog van de raad dat het raadslid het woord in de raadsvergadering moest voeren aangezien hij woordvoerder van zijn fractie was voor onderwerpen met betrekking tot de ruimtelijke ordening, kan hiervoor geen rechtvaardiging vormen, aangezien niet valt in te zien waarom hij zich in dit specifieke geval niet had kunnen laten vervangen tijdens de voorbereiding van en beraadslaging over het voorstel.

Ook het gegeven dat het raadslid niet bij alle amendementen een doorslaggevende stem heeft gehad, leidt niet tot een ander oordeel nu op grond van het feit dat het raadslid veelvuldig het woord heeft gevoerd niet kan worden gesteld dat niet de schijn gewekt is dat hij invloed heeft gehad op de besluitvorming. Bovendien heeft hij bij een aantal amendementen wel een beslissende stem gehad.

Professor Douwe Jan Elzinga verwoordde de kritiek op de uitspraak in een column in Binnenlands Bestuur op 1 juni 2012 als volgt: *In een eerdere Winsum-uitspraak van de Raad van State werd nog gezegd dat een besluit kon sneuvelen indien het betreffende meestemmende raadslid op de wip zat. In de Loenen-uitspraak werd duidelijk dat een besluit kan sneuvelen indien een of meer raadsleden een persoonlijk belang hebben in de zin van art. 2: 4 Awb, geheel los van de vraag of het meestemmende raadslid op de wip heeft gezeten.*

Wil een gemeenteraad dat risico niet lopen, dan moet er scherp worden gelet op het voorkomen van een schijn van belangenverstremgeling. Maar dan is het ook wel goed om te weten wat precies die schijn van belangenverstremgeling inhoudt, wie dat moet vaststellen en welke mogelijkheid de raad als bestuursorgaan heeft om hier opheldering te bieden. In de eerdere bijdrage constateerde ik dat er veel onduidelijkheid heerst en weinig consistentie. Zo gelden de normen wel voor decentrale volksvertegenwoordigingen, maar niet voor Tweede en Eerste Kamer

Ook de VNG constateerde in 2002 dat de ABRS een bijzondere uitspraak had gedaan door de norm in artikel 2:4 Awb te laten prevaleren boven de strakke norm in artikel 28 Gemeentewet. Dit laatste artikel bevat immers een duidelijke regeling over de vraag of en wanneer een raadslid wel of niet mag meestemmen. Zoals Elzinga terecht opmerkt kan de verwarring over wat nu wel en niet kan door de uitspraak-Loenen worden vergroot. Vooralsnog hebben wij echter niet van veel gemeenten begrepen dat de recente uitspraak problemen oplevert, los van het feit dat het de voorkeur verdient wanneer de wetgever een duidelijk en niet interpretabel normenkader vaststelt.

De VNG ziet de uitspraak in elk geval in het verlengde van de Winssum-uitspraak met een belangrijke aanscherping: indien er een persoonlijk belang is bij een bepaald besluit mag een raadslid niet meestemmen over dat besluit, ongeacht de vraag of zijn of haar stem wel of niet beslissend is. Met andere woorden: een besluit kan worden vernietigd wanneer een raadslid niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 2:4 Awb.

Wij bestuderen de vraag of ons model-Reglement van orde voor de vergaderingen van de raad moet worden aangepast, maar herhalen nogmaals wat wij in de individuele advisering aan gemeenten ook altijd stellen: overweeg als raadslid zeer zorgvuldig of je wel of niet deelneemt aan een stemming over een besluit waarvan je redelijkerwijze kunt aannemen dat je eigen belang daarmee gediend wordt.

Toenmalig minister Remkes van BZK gaf in reactie op de Winssum-uitspraak een aantal zaken aan:

- De beslissing over stemonthouding dient voorbehouden te blijven aan het individuele raadslid;
- Bij stemming (bijvoorbeeld wanneer raadsleden functionele belangen hebben) 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 Gemeentewet);
- De raad kan in dergelijke gevallen een belangrijke rol spelen door in algemene zin te bespreken hoe individuele raadsleden door hun handelen de schijn van belangverstremgeling kunnen wekken en hoe dat voorkomen kan worden;
- Deze afspraken kunnen in de gedragscode voor raadsleden neergelegd worden, ter ondersteuning van de raadsleden bij de invulling van hun verantwoordelijkheid;
- De minister merkt ten slotte op dat deze gedragscode voor raadsleden in de juridische zin van het woord uiteraard niet bindend kan zijn en dat dit ook niet wenselijk is.

Van belang is verder dat over de vraag of meegestemd mag worden alleen het betrokken raadslid zelf een besluit kan nemen (het verbod richt zich immers tot hem of haar in persoon). Noch de raad noch de raadsvoorzitter kan daarover een besluit nemen, hoogstens een advies geven. Het hangt dus volledig af van de verantwoordelijkheid van het betrokken raadslid. Indien een raadslid wel heeft meegestemd, maar dat niet had mogen doen, is het raadsbesluit daarmee niet ongeldig. Het kan echter wel door de Kroon worden vernietigd. In de praktijk gebeurde dat alleen wanneer de deelname aan de stemming van beslissende invloed is geweest; dat principe kan door de “Loenen-uitspraak” op losse schroeven komen te staan.

Het zich onthouden van stemmen is een uitzondering op het uitgangspunt dat een raadslid in zijn functie van volksvertegenwoordiger keuzes dient te maken en dus deelneemt aan de stemmingen. Dit kan lastig zijn. Het is niet altijd makkelijk voor een raadslid om een keuze te maken en dit uit te leggen aan de achterban. Het zich onthouden van stemming is bedoeld om belangenverstrengeling te voorkomen en mag uitdrukkelijk niet gebruikt worden om lastige besluiten uit de weg te gaan.