



Aanvullend stuk bij de gedragscode t.b.v. de Oordeelvormende vergadering
28 september 2015

Agendanummer
5

Onderwerp

Belangenverstrengeling, stemmen tijdens een raadsvergadering en de gedragscode.

Steenbergen;

Aan de raad,

1. Inleiding

In het presidium van 18 juni 2015 heeft een discussie plaatsgevonden inzake het wel of niet mogen stemmen door raadsleden als een raadslid een persoonlijk belang heeft bij een bepaald onderwerp. En hoe daardoor de schijn van belangenverstrengeling voorkomen kan worden. De heer mr. Olaf Schuwer, specialist gemeentelijk bestuurs- en omgevingsrecht, heeft in een artikel in VNG-magazine in 2014 betoogd dat een raadslid zich niet langer meer hoeft te onthouden van stemming als een onderwerp zich in de nabijheid van een raadslid afspeelt. Deze mening lijkt niet te stroken met artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet, waarin staat dat een lid van de raad niet deel neemt aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. De vraag is hoe (de schijn van) belangenverstrengeling voorkomen kan worden in het kader van de nog vast te stellen gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen. En hoe dient het raadslid zich te gedragen op het moment dat een persoonlijk belang zich voordoet.

2. Wat is belangenverstrengeling?

Belangenverstrengeling is één van de vormen waarin integriteitschendingen zich kunnen voordoen. Men kan spreken van belangenverstrengeling wanneer het persoonlijk belang van een raadslid wordt vermengd met het publieke belang. Men kan in dergelijke gevallen stellen dat niet meer louter het publieke belang maar ook het persoonlijk belang van betrokkene wordt behartigd en dat daardoor de kans bestaat dat niet meer op een objectieve wijze - zonder vooringenomenheid - in het algemeen belang wordt gehandeld.

3. Juridisch kader

Voor het onderwerp belangenverstrengeling is in het bijzonder art. 2:4 Awb van belang, in relatie met artikel 28 van de Gemeentewet.

Art 28 Gemeentewet:

Lid 1: Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:

- a) een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
- b) de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij hoort.

Lid 1a is duidelijk: Een raadslid onthoudt zich van stemming als hij een persoonlijk belang heeft.

De Gemeentewet vormt primair het juridische kader voor het handelen van de raad en van individuele raadsleden. De Gemeentewet gaat uit van een systeem waarin raadsleden, als

rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers, een vrij mandaat en een grote eigen verantwoordelijkheid hebben. De mogelijkheden voor de raad of de voorzitter van de raad om bepaald gedrag van raadsleden juridisch af te dwingen, ook al is dat ter bevordering van de integriteit, zijn niet aanwezig. Hooguit kan achteraf de bestuursrechter of de Kroon een besluit van de gemeenteraad vernietigen (artikel 268 Gemeentewet).

Artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb):

Lid 1: Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid

Lid 2: Het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

Lid 1 zegt eigenlijk dat de besluitvorming op een objectieve wijze dient plaats te vinden op basis van deskundigheid en beleid.

Lid 2 zegt dat ervoor moet worden gewaakt dat er geen persoonlijke belangen van raadsleden spelen bij de besluitvorming.

De afgelopen jaren heeft de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraken gedaan over de betekenis van art. 2:4 Awb voor besluitvorming door de gemeenteraad. Zij lijkt hierbij te hebben geworsteld met de spanning tussen het belang van een democratische besluitvorming en de daarbij behorende fundamentele rechten van raadsleden enerzijds en dat van het voorkomen van belangenverstrengeling anderzijds.

Bij de uitleg die aan art. 2:4 tweede lid Awb wordt gegeven bij besluitvorming door een gekozen bestuursorgaan, dient recht te worden gedaan aan de context waarin volksvertegenwoordigers hun ambt uitoefenen. Van leden van een democratisch gekozen bestuursorgaan wordt verwacht dat zij 'contact houden met de samenleving'. Affiniteit van een raadslid met een bepaald publiek belang dat bij een besluit is betrokken kan niet als ongeoorloofde belangenvermenging worden gekwalificeerd. Het is juist een taak van een raadslid om publieke belangen te dienen en daarbij een afweging van deze belangen te maken. Raadsleden mogen zich daarbij gebonden weten aan verkiezingsprogramma's of coalitie-akkoorden. Wel dient ten allen tijden het algemeen belang van de gemeente en haar inwoners voorop gesteld te worden¹. De wetgever vertrouwt dus op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen moreel besef van raadsleden.

Naar aanleiding van de laatste uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake art 2:4 Awb en art 28 Gemeentewet heeft Mr. O. Schuwer een artikel (De dubbele pet is geen probleem meer, bijlage 1) geschreven in VNG Magazine d.d. maart 2014, waarin hij betoogt dat een raadslid zich niet langer hoeft te onthouden van stemming als een onderwerp zich in de nabijheid van een raadslid afspeelt. Het raadslid mag zich volgens hem niet in de discussie hierover mengen, ook niet buiten de rechtszaal.

Hierop is in VNG Magazine d.d. 2 mei 2014 (Stemmen met dubbele pet is niet zomaar toegestaan, bijlage 2) een reactie gekomen van de VNG in de persoon van Mr. C.L. de Vlieger, coördinator Gemeentewet en senior juridisch adviseur. Zijn reactie behelst het feit dat artikel 28 van de Gemeentewet niet is gewijzigd en dat een raadslid niet zomaar deel mag nemen aan een stemming die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat. De VNG trekt de conclusie dat artikel 28 van de gemeentewet leidend is bij de vraag voor een individueel raadslid of hij al dan niet aan een stemming deel mag nemen. Het raadslid maakt daarbij zelf de afweging of het meedoen aan een stemming in conflict komt met de eigen integriteit. Een raadslid stemt immers op grond van artikel 27 Gemeentewet zonder last.

4. Wanneer is sprake van belangenverstrengeling?

Gemeenteraadsleden dienen duidelijk voor ogen te hebben wat precies de publieke belangen zijn, waarvoor zij als volksvertegenwoordigers gekozen zijn. Daarbij dienen de persoonlijke en

¹ Integriteit, belangenverstrengeling en goed bestuur op gemeentelijk niveau. Een onderzoek naar belangenverstrengeling ter zake van grond- en vastgoedzaken bij de leden van de gemeenteraad van Utrecht, jan 2015, commissie Addink.

zakelijke belangen van ieder raadslid afzonderlijk daarvan goed te worden onderscheiden. Het spreekt vanzelf dat vervolgens vanwege het verschil in politieke appreciatie het standpunt ten opzichte van publieke belangen niet steeds voor iedereen dezelfde zal zijn.

Het gaat bij belangenverstrengeling vooral om zaken die de bestuurder direct of indirect aangaan, zoals bijvoorbeeld familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen) of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen². Voorbeelden van financiële belangen zijn aanbestedingen, subsidieverstrekingen, steunverleningen, verstrekking van leningen en verlening van advies- en onderzoeksopdrachten.

Volgens de handleiding maakt een raadslid dat meebesluit over de bestemming van het buitengebied waar hij zelf een boerenbedrijf bezit, zich schuldig aan belangenverstrengeling. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor een Statenlid dat stemt over de gunning van een bouwopdracht terwijl hij familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven. Maar hoe zit het als het raadslid zonder bedrijf woont in het buitengebied (of zijn familie heeft daar een boerenbedrijf) en het bestemmingsplan buitengebied moet worden vastgesteld? Raadsleden hebben in de lokale gemeenschap een voorbeeldfunctie. Belangenverstrengeling kan de geloofwaardigheid van het raadslidmaatschap en daarmee de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gehele gemeenteraad aantasten. Het betreffende raadslid dient zich dan ook te realiseren dat er (schijn van) belangenverstrengeling kan ontstaan en om dit te voorkomen, is het beter als het raadslid zich onthoudt van beraadslaging en stemming.

Raadsleden zijn tegelijkertijd ook burgers. Zij maken deel uit van het economische en sociale leven in de gemeenschap die ze besturen. Net als iedere andere burger zijn zij afnemer van diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom mag een raadslid zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling of het openbaar vervoer in zijn eigen wijk. Er zit een verschil in of het raadslid gewoon lid is (of zijn kinderen) van de voetbalvereniging of dat het raadslid als bestuurslid van de voetbalvereniging meepraat over de subsidie van diezelfde vereniging. Als het raadslid of zijn familie lid is van de betreffende voetbalvereniging lijkt het verstandig om niet deel te nemen aan de beraadslagingen, maar is het wel mogelijk om aan de stemming deel te nemen. Als bestuurslid van de voetbalvereniging dient het raadslid zich te realiseren dat er sprake kan zijn van belangenverstrengeling. Dat geldt ook als een familielid in het bestuur van de voetbalvereniging zit. Het advies is dan om niet deel te nemen aan zowel de beraadslaging als de stemming.

Melden van integriteitsschendingen, waaronder belangenverstrengeling.

Op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is er een vertrouwenslijn opgericht waar sinds 2014 raadsleden anoniem melding kunnen maken van integriteitsschendingen³, waaronder belangenverstrengeling.

Als het raadslid geen gehoor krijgt bij griffier of burgemeester, of het niet eens is met de uitkomsten dan wel een goede reden heeft om de misstand niet binnen de gemeente te melden, dan kan het raadslid contact opnemen met de vertrouwenslijn. De anonieme melding wordt vertrouwelijk overgedragen aan die organisatie die verantwoordelijk is voor verdere behandeling (bijvoorbeeld rijksrecherche).

5. Hoe om te gaan met de belangenverstrengeling bij beraadslagingen en bij stemmingen?

Art. 28 lid 1 Gemeentewet beperkt zich tot het deelnemen aan de stemming. De bepaling verbiedt het niet deel te nemen aan de beraadslagingen voorafgaand aan de stemming, zelfs niet wanneer men daarin opkomt voor een persoonlijk belang.

De norm van art. 2:4 lid 2 Awb is niet beperkt tot het stemmen, maar spreekt over het bredere begrip besluitvorming; dat omvat ook het deelnemen aan de beraadslagingen.

Met andere woorden: Artikel 28 lid 1 gemeentewet sluit weliswaar het deelnemen aan de beraadslaging over een persoonlijk belang niet uit, maar volgens artikel 2:4 Awb mag een raadslid bij een persoonlijk belang niet deelnemen aan de beraadslagingen.

² Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, september 2013

³ www.devertrouwenslijn.nl

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 niet gebruikt worden om lastige besluiten uit de weg te gaan⁴.

Het verbod mee te stemmen indien een raadslid persoonlijk bij een aangelegenheid is betrokken of als vertegenwoordiger optreedt (art. 28 Gemeentewet), is volgens de Gemeentewet een eigen verantwoordelijkheid van het raadslid. 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 raadsbesluit kan wel aanvechtbaar zijn in een bezwaarschriftprocedure of in het kader van een vernietiging door de Kroon (artikel 268 Gemeentewet). In de praktijk gebeurt dat alleen wanneer de deelname aan de stemming van beslissende invloed is geweest. De wetgever legt de lat dus hoog voor raadsleden; er wordt een groot beroep op hun persoonlijk integriteitbesef gedaan.

De belangrijkste conclusie is dat het raadslid zelf besluit of hij wel of niet deelneemt aan de beraadslagingen en/of aan de stemming.

Onthouding van stemmen is in de gemeenteraad niet mogelijk, tenzij een raadslid op grond van artikel 28 van de Gemeentewet niet mag stemmen. Als een raadslid niet wil meestemmen, kan dat alleen door voorafgaand aan de beraadslagingen weg te lopen uit de raadszaal en dus afwezig te zijn (art 32 lid 2 Gemeentewet).

6. Gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen

De raad kan in algemene zin bespreken hoe individuele raadsleden door hun handelen de schijn van belangenverstrengeling 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.

Op grond van art. 15 lid 3 Gemeentewet stelt de raad voor zijn leden een gedragscode vast. Het doel ervan is primair het bieden van houvast bij de invulling van wettelijke integriteitsnormen en de algemene eis van bestuurlijk integer gedrag. Bij die invulling kunnen ook de beginselen van goed (waaronder behoorlijk) bestuur een rol spelen. Voor de praktijk zijn deze codes van groot belang, ondanks de niet-afdwingbaarheid van de daarin opgenomen normen. Gedragscodes kunnen daarnaast procedurele regels bevatten over de werkwijze bij vragen over integriteit dan wel bij het signaleren van vermeende schendingen daarvan.

In de nog vast te stellen Gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen staat in paragraaf 2 het wettelijke kader van artikel 28 Gemeentewet en artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht vermeld. Verder staan er 10 gouden regels in, waarvan regel 7 en 8 voor dit onderwerp van belang zijn:

7. Je bent als raadslid de hoeder van jouw integriteit; de burgemeester en de griffier zijn de hoeders van de integriteit van de raad.

8. Actief zijn in besturen en bedrijven is oké, besluitvorming beïnvloeden op dit punt niet.

Het volgende kan nog worden opgenomen in de gedragscode:

*een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij een persoonlijk belang speelt niet alleen van stemming maar ook van beraadslaging van het besluitvormingsproces;

*indien een raadslid twijfelt of hij aan de stemmingen deel kan nemen, kan hij hierover advies vragen bij de voorzitter of de griffier;

*indien het vermoeden bestaat dat er sprake kan zijn van een persoonlijk belang/belangenverstrengeling van een raadslid wordt dit buiten de vergadering om gemeld bij de voorzitter van de raad of bij de griffier. Deze vermoedens kunnen door een ieder naar voren worden gebracht;

*de voorzitter kan naar aanleiding van een melding of uit eigen beweging een onderzoek instellen naar het vermoeden van belangenverstrengeling.

⁴ VNG: Hoe zit het met het onthouden van stemmen

De waarde van een gedragscode zit voor een deel al in de vaststelling ervan. De vaststelling ervan dwingt immers tot debat over de vraag hoe tegen integriteit wordt aangekeken en biedt de mogelijkheid moeilijke gevallen te bespreken teneinde tot een breed gedragen nadere informele normstelling te komen. De morele binding voor individuele raadsleden kan daardoor worden vergroot. De wetgever vertrouwt echter het meest op de eigen verantwoordelijkheid en het eigen moreel besef van volksvertegenwoordigers; juist als raadslid, lid van het hoogste orgaan binnen de gemeente, worden zij geacht te allen tijde het algemeen belang van de gemeente en haar inwoners voorop te stellen⁵.

7. Samenvatting, conclusie en voorstel werkwijze

Er is verschil van mening bij de wetgever en bij deskundigen over hoe het raadslid dient te handelen bij een persoonlijk belang.

De Gemeentewet vormt primair het juridische kader voor het handelen van de raad en van individuele raadsleden. De Gemeentewet gaat uit van een systeem waarin raadsleden, als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers, een vrij mandaat en een grote eigen verantwoordelijkheid hebben. De mogelijkheden voor de raad of de voorzitter van de raad om bepaald gedrag van raadsleden juridisch af te dwingen, ook al is dat ter bevordering van de integriteit, zijn niet aanwezig. Hooguit kan achteraf de bestuursrechter of de Kroon een besluit van de gemeenteraad vernietigen.

Het is de taak van een raadslid om publieke belangen te dienen en daarbij een afweging van deze belangen te maken. Raadsleden mogen zich daarbij gebonden weten aan verkiezingsprogramma's of coalitieakkoorden. Wel wordt het raadslid geacht ten allen tijden het algemeen belang van de gemeente en haar inwoners voorop te stellen.

Vooraf bij zaken die het raadslid direct of indirect aangaat, zoals bijvoorbeeld familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen) of bestuurslidmaatschappen van (gesubsidieerde) instellingen, moet het raadslid goed nadenken of er sprake is van belangenverstrengeling.

Naar aanleiding van de discussie in het presidium van 18 juni 2015 inzake het wel of niet mogen stemmen door raadsleden bij een persoonlijk belang, blijkt dat er verschillende zienswijzen zijn over hoe de uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State te interpreteren inzake artikel 28 Gemeentewet en artikel 2:4 Awb. Belangrijk is dat de gemeenteraad van Steenbergen de Gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen vaststelt. Dit dwingt immers tot debat over de vraag hoe tegen integriteit wordt aangekeken en biedt de mogelijkheid moeilijke gevallen te bespreken teneinde tot een breed gedragen nadere informele normstelling te komen. De morele binding voor individuele raadsleden kan daardoor worden vergroot. Tevens kan de gedragscode procedurele regels bevatten over de werkwijze bij vragen over integriteit dan wel bij het signaleren van vermeende schendingen daarvan.

Op basis van literatuuronderzoek en ervaringen uit de praktijk wordt de volgende werkwijze voorgesteld:

Op basis van de Gemeentewet en Algemene bestuurswet mag een raadslid met een persoonlijk belang niet deelnemen aan de beraadslaging en stemming. De verantwoordelijkheid voor het al dan niet deelnemen aan stemmingen en/of beraadslagingen ligt daarentegen altijd bij het raadslid zelf. Het raadslid kan hierover advies inwinnen bij de voorzitter of bij de griffier. Het is verstandig als een raadslid aangeeft een mogelijk persoonlijk belang te hebben. Als het gemeenteraadslid besluit zich te onthouden van stemming door (vermeende) belangenverstrengeling, zal hij de zaal verlaten. Als het in de gemeenteraad op stemming aankomt, kan de voorzitter van de gemeenteraad waarschuwen dat het te nemen besluit aanvechtbaar zou kunnen zijn.

8. Voorstel

De gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen bespreken, aanvullen (met onderstaande artikel 2.1.) en vaststellen.

In paragraaf 2 (voorkomen van belangenverstrengeling) wordt een nieuw artikel 2.1. toegevoegd, inhoudende:

⁵ Integriteit, belangenverstrengeling en goed bestuur op gemeentelijk niveau. Cie Addink

- een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij een persoonlijk belang speelt, niet alleen van stemming maar ook van beraadslaging van het besluitvormingsproces;
- indien een raadslid twijfelt of hij aan de stemmingen deel kan nemen, kan hij hierover advies vragen bij de voorzitter of de griffier;
- indien het vermoeden bestaat dat er sprake kan zijn van een persoonlijk belang/belangenverstremgeling van een raadslid wordt dit buiten de vergadering om gemeld bij de voorzitter van de raad of bij de griffier. Deze vermoedens kunnen door een ieder naar voren worden gebracht;
- de voorzitter kan naar aanleiding van een melding of uit eigen beweging een onderzoek instellen naar het vermoeden van belangenverstremgeling.

Het huidige artikel 2 uit de gedragscode Integriteit Gemeenteraad Steenbergen wordt veranderd in artikel 2.2.

Hoogachtend,

de griffier

de burgemeester

drs. E.P.M. van der Meer

J.A.M. Vos