

Column: Afdeling Bestuursrechtspraak op drift?

Belangenverstrengeling in de raad is een intrigerend verschijnsel. Wanneer mag een raadslid wel of niet meestemmen als er sprake is van een persoonlijk belang? Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) werpt er een nieuw licht op, waar wij als griffiers mee te maken krijgen.

Artikel 28 van de Gemeentewet

Tot nu toe gold alleen artikel 28 van de Gemeentewet als criterium voor de vraag of een belanghebbend raadslid mag meestemmen. Dit is verboden als het om een aangelegenheid gaat die hem of haar rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat, of waarbij hij / zij als vertegenwoordiger is betrokken. Dit artikel werd tot nu toe algemeen zo uitgelegd, dat het ook echt om een persoonlijk belang moet gaan. Dus dat het belang alleen jónu moet gelden. Juridisch gezien kun je als raadslid dan ook al gauw meestemmen.

Hoe je daar, vanuit een gevoel voor integriteit, moreel mee omgaat, is overigens een heel andere vraag. Daarbij worden doorgaans veel strengere normen gehanteerd.

Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht

De uitspraak-Loenen van de ABRvS is in juni 2011 gedaan in een kwestie binnen de raad van de gemeente Loenen. Er werd daar besloten over een bestemmingsplan voor een gebied waarbinnen een raadslid woonachtig en werkzaam is. Het betreffende lid mengde zich zodanig actief in de discussie en de besluitvorming, dat door tegenstanders beroep werd aangetekend wegens belangenverstrengeling. Appellant voerde aan dat de handelwijze van het raadslid in strijd is met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin is een zorgplicht voor bestuursorganen geformuleerd om hun werk zonder vooringenomenheid te doen. De Afdeling gaf de appellanten gelijk en het besluit werd vernietigd voor zover deze tekortkoming in het geding was.

De Afdeling overwoog onder andere dat de aanwezigheid van "schijn van belangenverstrengeling", los van de vraag of die door het raadslid ook wordt beoogd, al reden is om niet mee te mogen stemmen. Sterker nog, om "geen invloed op de besluitvorming" te mogen hebben. Dat gaat nog veel verder en betreft ook de voorbereiding van het besluit.

Ook het tot nu toe geldend principe dat de "persoonlijk belang"-vraag eigenlijk alleen interessant is als het om een doorslaggevende stem gaat, wordt door de Afdeling van tafel geveegd.

Het ziet er naar uit dat we behalve het aloude artikel 28 Gemeentewet nu ook artikel 2:4 Awb in de afweging moeten betrekken.

Arme griffiers

Wij zijn door deze uitspraak van de ABRvS als griffiers een beklagenswaardig volkje geworden. Wat moet je een raadslid in vredesnaam adviseren als zelfs de schijn van belangenverstrengeling al reden is om niet te mogen stemmen? Loop de laatste paar raadsagenda's in je gemeente maar een na. Vaststelling van een bestemmingsplan: alle raadsleden die binnen het plangebied wonen mogen niet meestemmen. (Dat wordt leuk als in kleinere gemeenten het bestemmingsplan de halve gemeente omvat.)

Vaststellen van een verkeerscirculatieplan: dat is onmogelijk, want alle raadsleden zijn belanghebbend dus kan er niet worden gestemd.

Vaststellen van de parkeerbelasting: alleen de raadsleden zonder auto mogen stemmen.

Vestiging van een speelcasino of aanwijzen van een plaats voor ongeklede recreatie: tja, het wordt een beetje lastig vast te stellen welk raadslid belanghebbend is...

Vaststelling van de tarieven Onroerende Zaak Belasting: alleen de raadsleden met een huurhuis mogen meestemmen.

Vaststellen van een verordening reclamebelasting: alleen de raadsleden die geen winkel hebben mogen stemmen.

Vaststellen van een Verordening werk en bijstand: alleen raadsleden zonder uitkering mogen stemmen.

Fusie van twee scholen: alleen raadsleden zonder kinderen of kleinkinderen op die scholen mogen stemmen.

Beschikbaar stellen van een krediet voor een kunstgrasvoetbalveld: alleen als je nooit voetbalt of naar voetballen gaat kijken mag je meestemmen.

Vaststellen van de Verordening WMO: raadsleden die zelf (of hun naaste familie) een WMO-voorziening of een gehandicaptenparkeerkaart hebben mogen niet meestemmen.

En het vaststellen van de Programmabegroting? Wie is daar eigenlijk niet belanghebbend bij?

Enfin, ik heb mijn punt wel gemaakt, denk ik. Het eindigt ermee dat, om iedere schijn van belangenverstremgeling te voorkomen, een raadslid niet in de gemeente woonachtig mag zijn waar hij of zij raadslid is. En dan nog...

Incident of wending?

Drs. C.J.N. Versteden schrijft naar aanleiding van de uitspraak-Loenen een genuanceerd artikel in de Gemeentestem. Daarin constateert hij dat we vanaf nu te maken hebben met vaste jurisprudentie, en dus in feite met wetgeving. Want, zo redeneert hij, al in 2002 is door de ABRvS een uitspraak gedaan die dezelfde kant uit ging (voor liefhebbers: de uitspraak-Winsum, ABRvS 7 augustus 2002).

Ik mag echter hopen dat de uitspraak-Loenen een incident is, en dat deze conclusie van Versteden voorbarig zal blijken te zijn. Want in de uitspraak van 2002 werd nog niet artikel 2:4 Awb betrokken bij de beoordeling van belangenverstremgeling. Dit is een nieuw element. En ik moet nog zien of er een tweede uitspraak van dien aard zal komen.

Uitglijder?

Zelf heb ik dan ook de neiging om iets ongenueeender te zijn dan deze gezaghebbende jurist. Ik vraag mij af of het hoogste rechtscollege wel voldoende heeft nagedacht over de portee van haar uitspraak.

Daarmee wordt namelijk artikel 2:4 van de Awb, afkomstig uit het hoofdstuk "Verkeer tussen burgers en bestuursorganen", uit zijn context gehaald en enorm opgewaardeerd. In plaats van het opleggen van een algemene zorgplicht aan bestuursorganen om zorgvuldig bestuurlijk te handelen, wordt het artikel nu specifiek gebruikt als kapstok om een raadslid wegens "schijn van belangentegenstelling" het recht te ontnemen om mee te beslissen in het hoogste bestuursorgaan van de gemeente.

Voor zo'n zware ingreep in de democratie lijkt me dat er meer nodig is dan het feit dat een burger zóu kunnen denken dat een raadslid een persoonlijk belang zóu kunnen hebben.

Krijn van der Heijden,
Raadsgriffier Zutphen