A D V I E S

Aan : burgemeester en griffier gemeente Berkelland

Van : Olaf Schuwer, adviseur Decentraal overheidsrecht

Betreft : verzoek om advies initiatiefvoorstel

Zwolle , 8 december 2025

Geachte heer Van Oostrum en mevrouw Satijn,

Op verzoek van Laura Lenting bericht ik u als volgt.

Inleiding
Per emailbericht d.d. 3 december 2024 ontving ik van raads(communicatie)adviseur Laura Lenting de volgende casus met daaraan verbonden verzoek om juridisch advies:

> *Wij ontvingen deze week een initiatiefvoorstel over een alternatieve locatie van een sporthal. Hierover hebben we een vraag in het kader van belangenverstrengeling.*
>
> *De indiener van dit initiatiefvoorstel woont nabij de plek waar de nieuwe sporthal gepland is (raadsbesluit in 2022, maar nog steeds veel onzekerheid over de uitvoering hiervan). De buurt heeft zich destijds duidelijk uitgesproken tegen de komst van de sporthal, echter lijkt er gezien de nieuwe politieke verhoudingen in Berkelland nu een raadsmeerderheid te zijn voor een andere locatie. Vandaar een initiatiefvoorstel waarbij een andere locatie wordt aangedragen.*
>
> *In eerdere fases van het besluitvormingsproces rondom deze casus hebben we al eens gesproken met het raadslid over de schijn van belangenverstrengeling (andere raadsleden stellen er vragen over), maar ons inziens was hier geen sprake van anders dan dat het raadslid toevallig woont op de plek waar al dan niet een sporthal wordt gebouwd. Raadsleden zijn mensen die met een been in de samenleving staan en soms valt hun raadswerk samen met hun persoonlijke omstandigheden. Echter, nu het raadslid een initiatiefvoorstel indient, zou je kunnen stellen dat hij zich prominent mengt in de discussie en beïnvloedt hij het raadsbesluit. Hoe kijk jij hiernaar? Is er sprake van een rechtmatig raadsbesluit als dit initiatiefvoorstel wordt aangenomen en ingediend is door betreffend raadslid?*

Uitwerking vraagstelling
Hieronder werk ik de vraag uit. Daarbij bespreek ik bovenvermelde casus vanuit relevante bepalingen uit de Gemeentewet en de Gedragscode bestuurlijke integriteit gemeenteraad Berkelland 2023.

Gemeentewet – indienen initiatiefvoorstel
Artikel 147a lid 1 Gemeentewet kent elk raadslid het onvervreemdbare recht van initiatief toe: “Een lid van de raad kan een voorstel voor een verordening of een ander voorstel ter behandeling in de raad indienen.“

Van dit recht is gebruik gemaakt met indiening van het initiatiefvoorstel d.d. 29 november 2024, genaamd " Initiatiefvoorstel locatiekeuze sporthal Ruurlo". Het is ingediend door één raadslid en mede-ondertekend door vijf andere raadsleden. Uit de mij ter hand gestelde informatie blijkt dat de indiener van het initiatiefvoorstel woonachtig is nabij de plek waar de nieuw te bouwen sporthal is gepland, te weten nabij zwembad De Meene . De afstand tussen het woonperceel van de indiener en de beoogde locatie ligt tussen de 100 en 200 meter.
In het initiatiefvoorstel wordt een alternatieve locatie genoemd: het terrein van voetbalvereniging Ruurlo. In die opzet is de afstand tussen het woonperceel van de indiener en de (alternatieve) locatie circa 1000 meter.

De relatief geringe nabijheid van de woning van de indiener van het initiatiefvoorstel ten opzichte van de beoogde locatie voor een nieuwe sporthal roept de vraag op of hier sprake is of kan zijn van strijdigheid met een Gemeentewettelijke bepaling op het gebied van voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.
Hierover merk ik het volgende op.

Er is geen wettelijke bepaling die zich verzet tegen het indienen van dit initiatiefvoorstel verbiedt. Dit levert twee vervolgvragen op:

- kan dit raadslid deelnemen aan de beraadslagingen en stemming over dit initiatiefvoorstel;
- biedt de Gedragscode bestuurlijke integriteit gemeenteraad Berkelland 2023 dit raadslid voldoende ruimte om van het hem toekomend recht van initiatief als bedoeld in artikel 147a lid 1 Gemeentewet gebruik te maken óf past hem hierin een terughoudende opstelling vanuit het oogpunt van voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.

Gemeentewet – deelnemen aan beraadslaging en stemmen
Artikel 28 lid 1 aanhef en sub a. Gemeentewet is op 1 januari 2023 inhoudelijk gewijzigd.[1] Deze wijziging betekent een beperking van de ruimte die voorheen een raadslid toekwam om deel te nemen aan de stemming ingeval sprake was van een persoonlijk belang bij het betreffende onderwerp. [2]
Genoemd wetsartikel verplicht een raadslid zich te onthouden van deelname aan beraadslaging en stemming over een onderwerp dat hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat:

1. *Een lid van de raad neemt niet deel aan de beraadslaging en stemming over:*

a. *een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;*

De woorden "rechtstreeks of middellijk persoonlijk" moeten als volgt worden uitgelegd.

<u>Inhoud begrip "persoonlijk belang"; raadslid belanghebbende</u>
Vanaf 6 februari 2013[3] is in de rechtspraak de volgende lijn aangehouden.
In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor

[1] Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, Stb. 2022, 444.
[2] Constante rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State bood een raadslid met een persoonlijk belang bij het betrokken onderwerp de ruimte om deel te nemen aan de stemming, mits hij het besluit niet aanmerkelijk zou beïnvloeden. Zie o.a. ABRS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796.
[3] Zie vorige voetnoot. De reikwijdte van deze rechtspraak is achterhaald door inwerkingtreding van de in voetnoot 1 genoemde wet.

de invulling van het begrip "persoonlijk belang" aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, nu daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt.
(..)
Uit artikel 2:4 van de Awb volgt dus - en de Afdeling preciseert hiermee haar uitspraak van 22 juni 2011 in zaak nr. 201007983/1/R2 - in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratisch proces.[4]

Deze rechtspraak is vanaf 1 januari 2023 achterhaald door invoering van de Wet bevordering integriteit en functioneren decentraal bestuur. In de Memorie van Toelichting staat over dit punt: "op de beraadslaging en stemming zoals genoemd in het eerste lid, (is) artikel 2:4 Awb niet van toepassing (..). Deze wijziging zorgt ervoor dat het lex specialis karakter van artikel 28 Gemeentewet wordt onderkend."[5]

Inhoud van de woorden "rechtstreeks of middellijk"
Een zaak kan een raadslid zowel rechtstreeks als indirect persoonlijk aangaan. Onder "middellijk" vallen alle ter zake doende intensieve persoonlijke relaties.[6]
Het gaat er (...) om, dat het raadslid geen persoonlijke belangen in het algemeen belang betrekt, of anders gezegd: particuliere belangen met het raadslidmaatschap vermengt.[7]
Ook "rechtstreeks of middellijk aangaan" is in het verleden restrictief uitgelegd. Het moet bij rechtstreeks aangaan een duidelijk eigen belang van een raadslid betreffen.
(..)
Middellijk houdt nu in: alle intensieve, persoonlijke relaties van het raadslid.[8]

Inhoud begrip "beraadslagingen"
De kern van het werk van raadsleden (wordt) niet alleen wordt gevormd door de stemming aan het eind, maar juist ook door de daaraan voorafgaande beraadslagingen, bijvoorbeeld door het indienen van moties en amendementen of het stellen van vragen en het overleggen in commissieverband.[9] Het indienen van een initiatiefvoorstel, hoewel niet genoemd in de MvT bij dit wetsvoorstel, moet in één lijn worden beschouwd met het indienen van moties en amendementen.

Conclusie 1
Met het indienen van dit initiatiefvoorstel vermengt dit raadslid particuliere belangen met het raadslidmaatschap. Dit vanwege de geringe afstand tussen diens woning en de beoogde locatie bij zwembad De Meene. Dit maakt dat sprake is van een rechtstreeks dan wel middellijk belang.

Conclusie 2
Gezien de vernieuwde inhoud van artikel 28 lid 1 aanhef en sub a. Gemeentewet dient dit raadslid zich te onthouden van deelname aan de beraadslaging en stemming tijdens de raadsvergadering. Ook dient dit raadslid zich te onthouden van het indienen van moties of amendementen en het stellen van

[4] ABRS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, overwegingen 12.5 en 12.6.
[5] TK 35546, nr. 3, pg. 8.
[6] Broeksteeg/De Greef, Tekst en commentaar Gemeentewet, Deventer 2023 pg. 23; Dölle e.a., Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer 2004, pg. 139.
[7] Broeksteeg, Gemeenterecht, Deventer 2021, pg. 100.
[8] Idem.
[9] TK 35546, nr 3, pg.7.

vragen en overleggen aan de aan de raadsvergadering voorafgaande behandeling in de beeldvormende sessie en de oordeelsvorming.

Gedragscode bestuurlijke integriteit gemeenteraad Berkelland 2023

Deze gedragscode is een uitwerking van artikel 15 lid 3 Gemeentewet: De raad stelt voor zijn leden een gedragscode vast. De gemeenteraad heeft aan deze opdracht voldaan met het vaststellen van genoemde Gedragscode. Voorts heeft de gemeenteraad op 18 april 2023 een Uitvoeringsprotocol Integriteit Berkelland 2023 vastgesteld.[10]

Voor zover in deze casus van belang, bevat de Gedragscode de volgende bepalingen.

> ***Artikel 1.***
> *Een raadslid mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander of van een organisatie waarbij een raadslid een persoonlijke betrokkenheid heeft.*
> ***Artikel 1.1***
> *Een raadslid moet actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling tegengaan.*
> ***Artikel 1.2***
> *Een raadslid onthoudt zich alleen van deelname aan de beraadslaging en stemming als er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling kan optreden. Het gaat dan om kwesties waarbij hij zelf een persoonlijk belang heeft of om kwesties waarbij het gaat om een belang van een individu of organisatie waarbij het raadslid een substantiële betrokkenheid heeft.*
> ***Artikel 1.3***
> *Een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij belangenverstrengeling kan optreden niet alleen van stemming (zie artikel 1.2) maar ook van beïnvloeding van de besluitvorming gedurende het hele besluitvormingsproces.*

Toepassing van deze bepalingen op de aan mij voorgelegde vraagstelling levert de volgende bevindingen c.q. overwegingen op:

1. Met het indienen van dit initiatiefvoorstel gebruikt het raadslid zijn invloed om een persoonlijk belang veilig te stellen. Dit vanwege de nabijheid van zijn woning ten opzichte van de beoogde locatie bij zwembad De Meene. Dat levert strijd op met artikel 1.
2. Het betrokken raadslid kan worden gevraagd aannemelijk te maken op welke wijze hij actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling is tegengegaan bij het voorbereiden, voorbespreken en indienen van dit initiatiefvoorstel. Dit teneinde te voorkomen dat moet worden vastgesteld dat artikel 1.1 niet dan wel onvoldoende is uitgevoerd.
3. Met het indienen van dit initiatiefvoorstel is sprake van beïnvloeding van de besluitvorming aangezien het besluitvormingsproces begint met het indienen van dit initiatiefvoorstel. Van belangenverstrengeling is sprake vanwege de nabijheid van de woning van het raadslid en de beoogde locatie van een nieuwe sporthal in Ruurlo. Door aldus te handelen is artikel 1.3 geschonden.

[10] In de Inleiding van dit (wettelijk niet verplichte doch praktisch onontbeerlijke) protocol is te lezen dat het daarin gaat om door raads- en collegeleden gemaakte procesafspraken voor een zorgvuldige behandeling van mogelijke integriteitsschendingen. Het is te zien als een routekaart voor alle politieke ambtsdragers wanneer zij twijfelen aan een eigen handeling of die van een ander.

<u>Conclusie 3</u>
Met het indienen van dit initiatiefvoorstel heeft dit raadslid de artikelen 1, 1.1 en 1.3 niet dan wel onvoldoende nageleefd en aldus gehandeld in strijd met de Gedragscode.

Zwolle, 09 december 2024

Mr. Olaf Schuwer
Adviseur Decentraal overheidsrecht