MEMO

AAN	:	Wouter Kok
VAN	:	Geeke Hissink
DATUM	:	7 januari 2025
BETREFT	:	Artikel 28 Gemeentewet

In het navolgende worden eerst de vragen met betrekking tot artikel 28 Gemeentewet beantwoord. Na de beantwoording volgt een toelichting op de antwoorden.

Vervolgens worden de vragen met betrekking tot de Gedragscode Bestuurlijke Integriteit gemeenteraad Berkelland 2023 beantwoord.

<u>Kort samengevat</u> kunnen de burgemeester en de raad niet meer doen dan ze al deden, namelijk het bespreekbaar maken van de mogelijke belanghebbendheid en de mogelijke gevolgen van deelname aan beraadslaging en stemming voor het uiteindelijke besluit. De keuze ligt uiteindelijk bij het raadslid en "handelen" (toetsen) is pas mogelijk als er een besluit ligt.

ARTIKEL 28 GEMEENTEWET

- **Heeft naar uw mening de indiener zijn invloed gebruikt om een persoonlijk belang veilig te stellen?**

  Uit de rechtspraak volgt een drietrap:
  1. ten eerste moet er sprake zijn van belanghebbendheid van het betrokken raadslid bij het besluit;
  2. ten tweede is vereist dat er sprake is van bijkomende omstandigheden, welke maken dat de behartiging van het belang van het raadslid zodanig overwicht heeft bij de besluitvorming, dat hij daaraan niet behoort deel te nemen;
  3. ten derde moet het aannemelijk zijn dat het betrokken raadslid de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed[1].

  In onderhavige situatie is sprake van belanghebbendheid van het raadslid. Dit enkele feit maakt echter niet dat het raadslid moet worden uitgesloten van beraadslaging en stemming ex artikel 28 Gemeentewet.

[1] Er is nog geen rechtspraak van de Afdeling over het gewijzigde artikel 28 Gemeentewet. De drietrap is ontleend aan rechtspraak van de Afdeling over het 'oude' artikel 28 Gemeentewet, waarbij artikel 2:4 Awb ook een (aanvullende) rol speelt omdat artikel 28 Gemeentewet beperkt was tot de stemming. Of deze drietrap gehanteerd blijft bij de beoordeling of sprake is van een persoonlijk belang, zal moeten blijken.

De (vervolg)vraag is of het feit dat het raadslid zich in het verleden, toen hij nog geen raadslid was, kritisch heeft uitgelaten over de locatie van de sporthal, maakt dat sprake is van bijkomende omstandigheden. Hetzelfde geldt voor het feit dat het raadslid een van de indieners van het initiatiefvoorstel is[2]. Gezien de overigens niet altijd even eenduidige rechtspraak van de Afdeling, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat dit niet het geval is.

Evenwel zal het raadslid zich bij de behandeling van het initiatiefvoorstel niet op een manier moeten opstellen dat de conclusie kan worden getrokken dat hij de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed[3].

- **Is er sprake van een rechtmatig ingediend initiatiefvoorstel, als deze wordt/is ingediend door betreffende raadslid?**

  Het enkele feit dat het raadslid belanghebbende is, staat niet in de weg aan het indienen van het initiatiefvoorstel[4].

- **Is er wel of niet sprake van een persoonlijk belang als bedoeld in artikel 28 van de Gemeentewet?**

  Vergelijk het antwoord op de eerste vraag.

- **Als daar sprake van is, wat kunnen en mogen we dan van het betreffende raadslid verwachten qua handelen en wat kunnen en mogen we als handelingskader/-perspectief verwachten van de burgemeester/raadsvoorzitter. Welk instrumentarium kan hij inzetten?**

  Het verbod van artikel 28 Gemeentewet is gericht tot het raadslid. Zou de gemeenteraad daar inbreuk op willen maken, dan zou hij daartoe uitdrukkelijk bevoegd dienen te zijn verklaard, wat niet het geval is.

  Bij het raadslid ligt dus de (zware) verantwoordelijkheid dat zich afvraagt of hij mag deelnemen aan de besluitvorming. Ook het raadslid heeft maar beperkt houvast aan de wettelijke bepalingen en de jurisprudentie om zijn handelwijze te bepalen. Het staat de raad uiteraard wel vrij zich in

[2] Het is de vraag of het indienen van een initiatiefvoorstel te zien is als een bijkomende omstandigheid, of gelijk staat aan 'beraadslaging' ex artikel 28 Gemeentewet.
[3] De omstandigheid van 'daadwerkelijke beïnvloeding' duidt op een beoordeling achteraf.
[4] Zoals aangegeven is het de vraag of het indienen van een intiatiefvoorstel te zien is als een bijkomende omstandigheid, of gelijk staat aan 'beraadslaging' ex artikel 28 Gemeentewet. In de zaak Loenen had het raadslid actieve bemoeienis gehad, o.a. door de indiening en voorlezing van de amendementen. Alhoewel artikel 28 Gemeentewet toen beperkt was tot de stemming (en niet ook de beraadslaging, die echter (aanvullend) via de band van artikel 2:4 Awb alsnog betrokken werd), wordt de bemoeienis beoordeeld als bijkomende omstandigheid en komt tevens waarde toe aan de opstelling/betrokkenheid van het raadslid voor het overige voor het oordeel - in die zaak - dat sprake is van daadwerkelijke beïnvloeding.

voorkomende gevallen uit te spreken over de vraag of een individueel lid al dan niet aan de stemming mag deelnemen. Maar zo'n uitspraak is juridisch niet bindend.

In de uitspraak Graft-De Rijp zegt de Afdeling dat de raad moet voorkomen dat een raadslid ten onrechte aan de besluitvorming deelneemt, maar dat de raad het raadslid in kwestie niet kan dwingen zich van deelname aan de stemming te onthouden[5]. Onterechte deelneming kan echt wel betekenen dat het genomen besluit wordt vernietigd omdat het in strijd met de wet is genomen.

- **Mag het raadslid deelnemen aan de beraadslagingen en de stemming over dit initiatiefvoorstel? En als deze door een ander raadslid wordt ingediend?**

  Het raadslid lijkt te kunnen deelnemen, maar dient zich bewust te zijn van (daadwerkelijke) beïnvloeding.

- **Stel dat door u geconcludeerd wordt dat er sprake is van een persoonlijk belang, maar het raadslid gaat wel deelnemen aan de beraadslagingen en de stemming over dit initiatiefvoorstel, wat is dan het handelingskader/-perspectief (instrumentarium) van de burgemeester/raadsvoorzitter? Wat kan mogelijk of moet hij? En wat is de rol van de raad?**

  Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de Nota van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 546, C, p. 7:

  > *Dat klopt. Het oogmerk van de wetswijziging op dit punt is geweest die helderheid te bieden, mede naar aanleiding van de jurisprudentie op dit punt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De volksvertegenwoordiging als geheel noch de voorzitter heeft middelen om een lid in kwestie te beletten deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming. Wel hebben zij de mogelijkheid betrokkene hierop te wijzen, inclusief de mogelijke consequenties voor de rechtmatigheid van de besluitvorming. Ten overvloede wordt opgemerkt dat het overtreden van artikel 28 Gemeentewet ook zonder de toepassing van artikel 2:4 Awb leidt tot een (door de rechter en door de Kroon) vernietigbaar besluit van de raad. Andere leden van de raad of de burgemeester (als voorzitter van de raad) kunnen betrokkene hierop attent maken.*
  >
  > *De norm die in artikel 28 Gemeentewet en artikel 28 Provinciewet wordt gesteld, richt zich tot het individuele raads- of Statenlid. Het is derhalve uiteindelijk aan het raads- of Statenlid zelf om de afweging te maken of hij of zij wel of niet kan deelnemen aan de stemming (en na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ook de beraadslaging) over een bepaald voorstel. De regering erkent dat het voor raads- en Statenleden in de praktijk soms lastig kan zijn om te beoordelen of sprake is van een persoonlijk belang dat aan deelname aan de stemming in de weg staat. Het is daarom ook van belang dat raads- en Statenleden hierover met elkaar het gesprek aangaan en elkaar erop aanspreken indien*

[5] In deze zaak gaat de Afdeling ook in op de (collectieve) verantwoordelijkheid van de raad via de band van artikel 2:4 Awb. In het gewijzigde artikel 28 Gemeentewet wordt het lex specialis karakter van het artikel tot uitdrukking gebracht en wordt artikel 2:4 Awb niet toepasselijk verklaard.

het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling op de loer ligt. Bij de burgemeester ligt de verantwoordelijkheid om het gesprek over de invulling van deze norm in concrete situaties te faciliteren, gelet op de zorgplicht die hij op grond van artikel 170 Gemeentewet heeft om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen. En ook de griffier heeft hierbij een belangrijke rol, als vraagbaak voor de raad. Om gemeenten te helpen bij het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's, is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties volop actief met voorlichting en ondersteuning, in samenspraak met de beroeps- en belangenverenigingen in het decentraal bestuur. Dit onderwerp zal specifiek de aandacht krijgen bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

- **Is er sprake van een rechtmatig genomen besluit als dit initiatiefvoorstel wordt aangenomen?**

  Dit zal mede afhangen van de wijze waarop het raadslid zich opstelt bij de behandeling en stemming. Deze opstelling kan immers leiden tot de conclusie dat sprake is van daadwerkelijke beïnvloeding, waardoor het besluit (toch) niet rechtmatig is.

TOELICHTING ANTWOORDEN

Op 1 januari 2023 is (het grootste deel van) de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur in werking getreden. De bedoeling van deze wet is een versterking van de integriteit van het openbaar bestuur, door aanvulling en verduidelijking van de bestaande waarborgen. Zo ook de waarborg neergelegd in artikel 28 Gemeentewet.

Artikel 28 Gemeentewet beoogt te voorkomen dat gemeenteraadsleden die een persoonlijk belang bij een besluit van de raad hebben, of die bij dat besluit zijn betrokken omdat ze vertegenwoordiger zijn, deelnemen aan de stemming over dat onderwerp. Raadsleden zouden dan hun publieke ambt kunnen 'misbruiken' om er persoonlijke belangen mee na te streven in plaats van voorop te stellen wat met betrekking tot dat onderwerp in het algemeen belang is.

Artikel 28 Gemeentewet luidt per 1 januari 2023 als volgt:

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;
   b. de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.
2. Op de beraadslaging en stemming, bedoeld in het eerste lid, is artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.
3. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een stembriefje.
4. Een benoeming gaat iemand persoonlijk aan, wanneer hij behoort tot de personen tot wie de keuze door een voordracht of bij een herstemming is beperkt.
5. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing benoemde leden.

Ten opzichte van het oude artikel heeft het nieuwe artikel 28 Gemeentewet twee belangrijke wijzigingen ondergaan[6]:

- In de eerste plaats ziet het artikel voortaan niet meer alleen op het stemmen, maar ook op het beraadslagen. Als het gaat om een aangelegenheid die een raadslid (rechtstreeks of middellijk) persoonlijk aangaat, of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken, mag hij voortaan op grond van artikel 28 Gemeentewet dus niet alleen niet meestemmen, maar ook niet meer deelnemen aan de beraadslaging.
- In de tweede plaats wordt artikel 2:4 Awb wordt buiten toepassing gesteld.

Artikel 28 Gemeentewet kent (en kende) twee typen betrokkenheid van het raadslid, namelijk een persoonlijke betrokkenheid (sub a) en een functionele betrokkenheid (sub b). In onderhavige situatie gaat het om een **persoonlijke betrokkenheid[7]**.

Artikel 28 Gemeentewet is (en was) algemeen geformuleerd. Het artikel zelf geeft geen invulling van de '*aangelegenheden*' die een raadslid '*persoonlijk aangaan*' waardoor hij niet mag deelnemen aan beraadslaging en stemming.

De jurisprudentie van de Afdeling over artikel 28 Gemeentewet (oud) en artikel 2:4 Awb schept verduidelijking[8]. In het navolgende wordt een aantal uitspraken

---

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 546, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 7 en 8: *Om de gewenste duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet zal aan het eerste lid, onder a, naast onthouding van stemming ook onthouding van beraadslaging worden opgenomen, omdat de kern van het werk van raadsleden 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.*
Tevens wordt er een lid toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat op de beraadslaging en stemming zoals genoemd in het eerste lid, artikel 2:4 Awb niet van toepassing is. Deze wijziging zorgt ervoor dat het lex specialis karakter van artikel 28 Gemeentewet wordt onderkend.

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 546, nr. 3 (Memorie van Toelichting), p. 15: *In de consultatieversie van dit wetsvoorstel werd voorgesteld om aan artikel 28 van de Gemeentewet toe te voegen, dat een raadslid zich van de beraadslaging en stemming dient te onthouden indien een aangelegenheid hem niet alleen rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat, maar hij bij die aangelegenheid ook een onmiddellijk belang heeft. Die voorgestelde toevoeging is vervallen naar aanleiding van suggesties uit de internetconsultatie. Het vereiste van een onmiddellijk of actueel belang zou namelijk tot gevolg hebben dat een raadslid zich niet van de beraadslaging en stemming dient te onthouden, indien hij slechts een theoretisch belang bij een aangelegenheid heeft. Het is echter ook onwenselijk als een theoretisch belang meespeelt in de overwegingen en opstelling van een raadslid. Gebleken is dat de nieuwe terminologie in relatie tot de bestaande redactie tot verwarring leidde.*

[8] In dat verband is van belang dat juist die rechtspraak en de toets door de Afdeling aan artikel 2:4 Awb reden was voor de wetgever om artikel 28 Gemeentewet te wijzigen, vergelijk de Memorie van Toelichting, p. 18: *De reikwijdte van artikel 28 Gemeentewet wordt uitgebreid. In de gevallen waarin een raadslid niet mag deelnemen aan de stemming, wordt geregeld dat hij zich ook van de beraadslaging dient te onthouden. Hiermee wordt voorkomen dat een raadslid door middel van de beraadslaging de uitkomst van de stemming beïnvloed. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 546, nr. 3 18. Voorts wordt in het nieuwe tweede lid wordt expliciet bepaald dat artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing is op de stemming en beraadslaging in de gemeenteraad. Artikel 2:4 van de Awb richt zich immers tot bestuursorganen, en daarmee tot de raad als geheel. Het is niet wenselijk dat de raad als bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het handelen van zijn gekozen leden. De raad heeft immers geen instrumenten om individuele leden van stemming uit*

behandeld met als doel handvatten te bieden voor de beoordeling of in onderhavige zaak sprake is van 'persoonlijke betrokkenheid' die in de weg staat aan deelname aan de beraadslagingen en de stemming van het betrokken raadslid.

In de **zaak Winsum**[9] gaat het om een door de raad verleende vrijstelling ten behoeve van de bouw van een gemaalgebouw van een waterschap. De aanvraag van de vrijstelling en de bouwvergunning was voorbereid door een medewerker van het waterschap die ook lid was van de gemeenteraad die moest besluiten op het verzoek om vrijstelling. De vrijstelling werd door de raad met de kleinst mogelijke meerderheid verleend. Betrokkene nam deel aan de stemming. De Afdeling overweegt:

> Met de uitdrukking persoonlijk is blijkens de Memorie van Toelichting gedoeld 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.
>
> Voorts is de Afdeling van oordeel dat, nu in artikel 2:4 van de Awb een waarborg is neergelegd voor de burger ingevolge het tweede lid ook de schijn van belangenverstrengeling dient te worden vermeden. Dit is naar het oordeel van de Afdeling hier niet het geval. De gemeenteraad behoorde bij het nemen van het vrijstellingsbesluit vele belangen af te wegen, waaronder het planologische belang, maar ook het belang van het waterschap. De raad, in feite zijn leden, moet(en) ten aanzien van alle af te wegen belangen even afstandelijk staan, opdat een in het licht van het gehele complex van mee te wegen belangen verantwoord besluit wordt genomen. Een lid dat er onmiskenbaar blijk van heeft gegeven uit hoofde van een andere functie te staan voor het belang van het waterschap, wekt naar het oordeel van de Afdeling naar de burger de sterke schijn niet onbevangen te staan ten opzichte van alle af te wegen belangen.
>
> Dit had voor de gemeenteraad aanleiding behoren te zijn te voorkomen dat over de vrijstelling werd besloten met kleinst mogelijke meerderheid, waarbij immers de stem van ieder lid, dus ook die van Woltersom, de besluitvorming beslissend heeft beïnvloed. Het vrijstellingsbesluit van 17 november 1998 is dan ook tot stand gekomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb.

In de **zaak Loenen**[10] gaat het om een raadslid dat woonachtig is en werkt op een bedrijventerrein waarvoor een bestemmingsplan is vastgesteld. De Afdeling overweegt:

> 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. Deze amendementen zien op het verlagen van de maximale milieucategorie, het wijzigen van de bestemming van een deel van de gronden in 'Groen' en het verlagen van de maximale bouwhoogte voor bouwwerken geen gebouwen zijnde. Al deze amendementen hebben in feite tot gevolg dat een gunstiger woon- en leefklimaat ontstaat ter hoogte van de gronden van het raadslid (…).

---

te sluiten. Door de aanpassingen van artikel 28 van de Gemeentewet wordt verduidelijkt dat het aan een raadslid zelf is om te beoordelen of er sprake is van een belang dat eraan in de weg staat aan de beraadslaging en stemming deel te nemen. Het overtreden van deze regel zal ook zonder toepassing van artikel 2:4 Awb leiden tot een vernietigbaar besluit.

[9] ABRvS 7 augustus 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE6228. Overigens wordt in deze zaak afstand genomen van de zaak Simpelveld (ECLI:NL:RVS:1998:ZF3370), reden ook dat deze zaak niet wordt behandeld. Bovendien ging het in die zaak om een vertegenwoordigingskwestie.

[10] ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BO8863

> 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. (…).
>
> 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. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen appellante sub 1 en appellante sub 2 hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2:4 van de Awb.

In deze zaak hecht de Afdeling veel waarde aan het feit dat het raadslid actief betrokken is bij de - voor hem gunstige - vaststelling van een bestemmingsplan in een gebied waarin hij woonachtig is en werkt. Daarmee is de schijn van een persoonlijk belang gewekt.

Ook in de **zaak Graft de Rijp** (ook wel Zeeman Vastgoed genoemd)[11] gaat het om het stemgedrag van een gemeenteraadslid over een bestemmingsplan. De Afdeling overweegt:

> 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.
>
> Er kunnen zich evenwel bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo'n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien aannemelijk is dat de betrokken volksvertegenwoordiger de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed. In de hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2011 waren bijkomende omstandigheden als vorenbedoeld om tot strijd met artikel 2:4 van de Awb te concluderen aanwezig. Het betrokken raadslid woonde en werkte op het bedrijventerrein waarvoor het aan de orde zijnde bestemmingsplan werd vastgesteld en juist hij had amendementen ingediend die tot strekking hadden dat een gunstiger woon- en leefklimaat werd gecreëerd ter hoogte van zijn eigen gronden. Bovendien is een aantal amendementen aangenomen met de kleinst mogelijke meerderheid.
>
> In dit geval zijn bijkomende omstandigheden als hiervoor bedoeld niet aanwezig. Als zodanig is onvoldoende dat [persoon], die mogelijk belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, partij was in de hiervoor vermelde vóór 1 juli 2010 beëindigde bezwaarprocedure en over het ontwerpplan een - later ingetrokken - zienswijze heeft ingediend. Nu bijkomende omstandigheden

[11] ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796

> in dit geval niet aanwezig zijn, bestaat, ook al is het besluit genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, geen aanleiding voor het oordeel dat het betrokken raadslid heeft gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet en de raad daarmee met artikel 2:4 van de Awb. Het betoog faalt.

De Afdeling preciseert met onderhavige uitspraak inzake Graft de Rijp haar uitspraak in de Loenense zaak. Er kunnen zich '*bijkomende omstandigheden*' voordoen die maken dat een raadslid niet behoort deel te nemen aan besluitvorming. Het raadslid moet dan wel de besluitvorming *daadwerkelijk hebben beïnvloed*.

In de **zaak Middelburg**[12] gaat het om een raadslid dat zeer nabij het perceel woont van de appellant die om herziening van een bestemmingsplan heeft verzocht om de bouw van een extra woning mogelijk te maken. De raad besluit het verzoek af te wijzen. Het betrokken raadslid is bij de raadsvergadering waarin het besluit wordt genomen aanwezig, maar neemt niet deel aan de beraadslaging en stemming. Als de inwoner die om de bestemmingsplanherziening heeft verzocht een bezwaarschrift tegen het besluit heeft ingediend, is het betrokken raadslid in de raadsvergadering waarin het besluit op bezwaar wordt genomen niet alleen aanwezig, maar neemt hij ook deel aan de stemming over het te nemen besluit. Met de kleinst mogelijke meerderheid wordt het primaire besluit met een nadere motivering gehandhaafd.

In de uitspraak overweegt de Afdeling:

> In dit geval zijn bijkomende omstandigheden (…) niet aanwezig. Als zodanig is onvoldoende dat het desbetreffende raadslid, die mogelijk belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, heeft afgezien van deelname aan de beraadslaging en stemming over het primaire verzoek. Nu bijkomende omstandigheden in dit geval niet aanwezig zijn, bestaat, ook al is het besluit genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, geen aanleiding voor het oordeel dat het betrokken raadslid heeft gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet en de raad daarmee met artikel 2:4 van de Awb.

De zaak **Noord-Beveland**[13] gaat over het vaststellen van het bestemmingsplan 'Centrum Wissenkerke'. Deze zaak betrof twee raadsleden die werd verweten vooringenomen te zijn. Het eerste raadslid was echter geen belanghebbende bij het besluit. Het tweede raadslid woont op circa 100 meter afstand van de in het bestemmingsplan voorziene supermarkt. De Afdeling stelt dat hij mogelijk belanghebbende is, maar dat er in ieder geval geen bijkomende omstandigheden zijn. De Afdeling overweegt:

> Daarom ligt het in de rede voor de invulling van het begrip "persoonlijk belang" in dit verband 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.
>
> Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 6 februari 2013 in zaak nrs. 201008516/1/R1 en 201201618/1/R1, volgt uit artikel 2:4 van de Awb in het algemeen niet dat

[12] ABRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4967
[13] ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2248

> 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, 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.
>
> Er kunnen zich evenwel bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo'n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien aannemelijk is dat de betrokken volksvertegenwoordiger de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.
>
> Ten aanzien van de beweerdelijke vooringenomenheid van de raadsleden overweegt de Afdeling het volgende. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de heer Oudshoorn een persoonlijk belang heeft dat is betrokken bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. De enkele omstandigheid dat dit raadslid zich in de media positief heeft uitgelaten over de voorziene supermarkt is in dit verband onvoldoende. De vaststelling van een bestemmingsplan vergt immers een belangenafweging, waarbij politieke inzichten, die veelal publiekelijk naar voren worden gebracht, een belangrijke rol spelen. Nu de woning van raadslid Hage op ongeveer 100 m afstand staat van de voorziene supermarkt, is Hage mogelijk wel belanghebbende bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Er doen zich evenwel geen bijkomende omstandigheden voor die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van dit raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet had behoren deel te nemen. Dat Hage in het verleden voorzitter is geweest van de ondernemersvereniging maakt niet dat hij niet aan de besluitvorming mocht deelnemen, te meer, nu hij ten tijde van de vaststelling van het plan geen voorzitter meer was.
>
> Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de betrokken raadsleden hebben gehandeld in strijd met artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet en de raad daarmee in strijd met artikel 2:4 van de Awb.

De **zaak Bronckhorst**[14] gaat over een bestemmingsplan dat de bouw door Aviko van een vrieshuis van 35 meter hoogte mogelijk maakt. Een raadslid is de echtgenote van een bestuurder van een bedrijf dat enkel werkzaamheden uitvoert voor Aviko. De Afdeling overweegt:

> De gemeenteraad mag met het oog op het democratische proces (…) niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen. Het voorgaande neemt echter niet weg dat deelname van een lid met een dergelijk persoonlijk belang er wel toe kan leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien zich bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van een persoonlijk belang van een raadslid in het bijzonder aan de orde is bij het besluitvormingsproces. In de hiervoor vermelde uitspraak van 22 juni 2011 waren bijkomende omstandigheden als vorenbedoeld om tot strijd met artikel 2:4 van de Awb te concluderen aanwezig. In de voorliggende situatie zijn bijkomende omstandigheden als hiervoor bedoeld echter niet gebleken. De enkele omstandigheid dat de echtgenoot van een bepaald raadslid werkzaamheden verricht voor Aviko is daarvoor, wat daar ook van zij, onvoldoende. Het betoog faalt.

[14] ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939

In de **zaak Hengelo**[15] gaat het om een bestemmingsplan dat de bouw van woningen mogelijk maakt. Een raadslid heeft, net als 450 anderen, interesse getoond in een op basis van het bestemmingsplan te realiseren woning. De Afdeling overweegt:

> De enkele omstandigheid dat een raadslid kenbaar heeft gemaakt dat zij interesse heeft in een nieuwe woning uit dit project, vormt die bijkomende omstandigheid niet. Datzelfde geldt als een familielid van een raadslid interesse heeft in een dergelijke woning. Gelet hierop kan verder buiten bespreking blijven of meer raadsleden zich als geïnteresseerde hebben laten inschrijven voor een woning uit dit project.

Het bestemmingsplan in de **zaak Bergen**[16] maakt de bouw van een voetbalcomplex mogelijk. Daar zal onder andere de voetbalclub Zeevogels gaan spelen. Twee raadsleden zijn vrijwilliger bij Zeevogels. Voorts stellen appellanten dat één van de ambtenaren die betrokken is geweest bij de planprocedure op non-actief is gesteld. Verder wijzen zij erop dat op 9 april 2015 een amendement was ingediend om geschikte fusielocaties verder te onderzoeken, maar dat op dat moment al was besloten om de nu aangewezen locatie te gaan ontwikkelen. De Afdeling overweegt als volgt:

> Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, volgt uit artikel 2:4 van de Awb 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. Er kunnen zich evenwel bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang van een raadslid zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat hij daaraan niet behoort deel te nemen. Weliswaar kan de gemeenteraad niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen, maar deelname van een lid kan er bij aanwezigheid van zo'n persoonlijk belang wel toe leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het desbetreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. De conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan echter pas worden getrokken indien aannemelijk is dat de betrokken volksvertegenwoordiger de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.
>
> De raad heeft gesteld dat de twee raadsleden slechts als vrijwilliger zijn betrokken bij de Zeevogels. [appellant sub 1] heeft dat niet bestreden. Nu andere feiten of omstandigheden ter zake niet zijn gesteld, laat staan dat daarvan is gebleken, ziet de Afdeling in de enkele omstandigheid dat de raadsleden vrijwilliger waren geen grond voor het oordeel dat zij de besluitvorming daadwerkelijk zouden hebben beïnvloed.
>
> Over de op non-actief gestelde ambtenaar overweegt de Afdeling dat uit deze omstandigheid niet voortvloeit dat de onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, onzorgvuldig tot stand zijn gekomen, dat de raad het besluit niet zorgvuldig heeft genomen, of dat de raad met vooringenomenheid het plan heeft vastgesteld. Over het amendement overweegt de Afdeling dat de raad na het indienen van dit amendement nog haalbaarheids- en locatieonderzoeken voor diverse locaties ten behoeve van het nieuwe sportcomplex heeft laten uitvoeren. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad in april 2015 al een

[15] ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:687
[16] ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3119

definitief standpunt had ingenomen over het plan en daardoor met vooringenomenheid het bestreden besluit heeft genomen. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 2:4 van de Awb is voorbereid en genomen. Het betoog faalt.

GEDRAGSCODE BESTUURLIJKE INTEGRITEIT GEMEENTERAAD BERKELLAND 2023

- **Heeft naar uw mening dat het raadslid door het indienen van dit initiatiefvoorstel zijn invloed gebruikt voor een persoonlijk belang?**

  De *Gedragscode Bestuurlijke Integriteit gemeenteraad Berkelland 2023* (geldend van 26-05-2023) luidt voor zover van belang als volgt:

  > ***Paragraaf 1. Regels rond (schijn van) belangenverstrengeling***
  >
  > **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.

  Artikel 1 van de Gedragscode (als basisregel) lijkt een vergelijkbare strekking te hebben als artikel 28 Gemeentewet. Weliswaar wordt in artikel 1.1 ook verwezen naar *de schijn van* belangenverstrengeling, maar lijkt dit (logisch) te duiden op de noodzaak van een pro actief bewustzijn bij raadsleden, dan dat er een strengere norm wordt geïntroduceerd.

- **Welk instrumentarium kan worden ingezet tbv afdwingen van naleving?**

  Het op basis van de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur gewijzigde artikel 15 Gemeentewet geeft in lid 3 een verplichting voor de raad om voor zijn leden een gedragscode vast te stellen.

  In de MvT wordt hierover genoemd:

> In het kader van de versterking van de positie van de raad stelt de Staatscommissie voor in de Gemeentewet een grondslag op te nemen voor een gedragscode voor de leden van het college en de raad. De gedragscodes zijn gericht op de waarborging van de integriteit van college- en raadsleden. Zij kunnen bepalingen bevatten over bijvoorbeeld verboden handelingen, declaratiegedrag, gebruik van gemeentelijke voorzieningen voor privé-doeleinden, zakelijke belangen, minder geschikte nevenfuncties en het aannemen van geschenken. Door de gedragscodes beschikt de raad over een extra controle-instrument, maar maakt de raad bovendien zichzelf beter controleerbaar. Op grond van de voorgestelde artikelen 15, derde lid, en 41c, tweede lid, dient de raad gedragscodes voor zichzelf en voor het college vast te stellen.
>
> Het rechtskarakter van een gedragscode is dat van een interne regeling. Gemeenten wordt een maximale vrijheid gegeven bij de inhoudelijke invulling van deze code. Op die manier kan optimaal worden ingespeeld op specifieke lokale omstandigheden.

De VNG heeft in 2021 een '*Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers voor provincies, gemeenten en waterschappen*' opgesteld, inclusief een modelgedragscode. Hoofdstuk 3 van de handreiking gaat over belangenverstrengeling. Paragraaf 3.4 betreft deelname aan stemming en beïnvloeding besluitvorming. In de handreiking wordt overigens stilgestaan bij de wijziging van artikel 28 Gemeentewet:

> Artikel 28, eerste lid, onder a, Gemeentewet bepaalt dat een raadslid niet deelneemt aan een stemming over 'een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken'. Door een aantal richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is er in de bestuurlijke praktijk verwarring ontstaan over de toepassing van bovengenoemde norm. Artikel 28 Gemeentewet dient nadere, meer precieze inhoud te krijgen. De bepaling moet meer richting geven aan raadsleden die worstelen met vragen over mogelijke belangenverstrengeling. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat artikel 28 Gemeentewet als een lex specialis is te beschouwen ten opzichte van artikel 2.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Toch is in een serie uitspraken artikel 2:4 Awb van toepassing verklaard. Dit artikel heeft een andere reikwijdte dan artikel 28 Gemeentewet. Het laatstgenoemde artikel spreekt het raadslid zelf aan in geval van stemming. Artikel 2:4 Awb betreft echter de vooringenomenheid van de raad als geheel. Het betreft dan het gehele proces van besluitvorming: niet alleen de stemming, maar ook de beraadslagingen. De rechter heeft artikel 2:4 Awb, naast artikel 28 Gemeentewet, toegepast op stemmingen in de gemeenteraad en daaraan een bredere reikwijdte gegeven.

- **Wat is de rol van de burgemeester hierin?**

Bij de burgemeester ligt de verantwoordelijkheid om het gesprek over de invulling van de (gedrags)normen in concrete situaties te faciliteren, gelet op de zorgplicht die hij op grond van artikel 170 Gemeentewet heeft om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen[17].

[17] Nota van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 546, C, p. 7

- **Wat is de rol van de raad?**

  De raad noch de voorzitter heeft middelen om een raadslid in kwestie te beletten deel te nemen aan de beraadslaging en besluitvorming[18]. Wel bestaat de mogelijkheid het betrokken raadslid te wijzen op het mogelijk overtreden van de (gedrags)normen, inclusief de mogelijke consequenties voor de rechtmatigheid van de besluitvorming.

  Het is uiteindelijk aan het raadslid zelf om de afweging te hoe hij zich verhoudt tot een bepaald voorstel. De regering onderstreept dat het van belang is dat raadsleden met elkaar het gesprek aangaan over de (gedrags)normen en elkaar erop aanspreken indien het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling op de loer ligt.

[18] Nota van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 546, C, p. 7