



# Rapport

## Klacht

Verzoeksters klagen er over dat de raad van de gemeente Wervershoof bij de instelling van de begeleidingscommissie De Vlietlanden en/of bij de instelling van de raadscommissie De Vlietlanden onvoldoende maatregelen heeft genomen ter voorkoming van (de schijn van) belangenverstremgeling.

## Beoordeling

Algemeen.

1. Bij brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 november 2003 is de Tweede Kamer der Staten-Generaal geïnformeerd over de hoofdlijnen van beleid bij de permanente bewoning van recreatieverblijven. In aansluiting op deze hoofdlijnen besloot de gemeenteraad van Wervershoof in 2004 om de recreatiebestemming van bungalowpark De Vlietlanden te handhaven en om voor de recreatiewoningen op dit park die permanent werden bewoond, gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verstrekken van persoonsgebonden beschikkingen.

2. In de raadsvergadering van 13 september 2007 werd het voorontwerp Structuurvisie Wervershoof 2020 behandeld en de raad voorgesteld in te stemmen met het opstarten van de inspraak- en overlegprocedures. Middels een door de fractie van de Partij van de Arbeid ingediend amendement werden enkele wijzigingen in de structuurvisie voorgesteld, zoals het toestaan van permanente bewoning van het bungalowpark. Het amendement werd, na hoofdelijke stemming, aangenomen met zeven stemmen voor, vijf stemmen tegen en een onthouding.

3. Naar aanleiding van het aangenomen amendement, wendde een van beide verzoeksters zich tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een verzoek tot vernietiging van het raadsbesluit. In reactie hierop deelde de minister op 27 november 2007 mee dat er van vernietiging geen sprake kon zijn, aangezien het raadsbesluit geen besluit was in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij deze reactie was een afschrift gevoegd van de brief van de minister aan de burgemeester van Wervershoof van, eveneens, 27 november 2007. Hierin schreef de minister onder andere:

"De materie waarop artikel 28 Gemeentewet, en ook artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb; zie Achtergrond, onder 1. en 2.), ziet is ingewikkeld. In 1988 oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State al eens dat artikel 28 Gemeentewet strikt moet worden toegepast, omdat een ruime toepassing het uitoefenen van een volksvertegenwoordigende functie moeilijk zo niet onmogelijk zou maken. In 2002 paste diezelfde Afdeling echter een ruime interpretatie van artikel 2:4 Awb toe.

Het is dus van belang voorzichtig te zijn met het al te snel aannemen van een persoonlijk belang omdat anders de raadsleden teveel in hun democratische rechten worden beperkt. Bovendien hebben besluiten van de raad bijna altijd direct consequenties voor de inwoners van de gemeente en dus ook voor raadsleden, die immers ingezetenen van de gemeente moeten zijn. Een te ruime interpretatie van persoonlijk belang zou anders met zich brengen dat een raadslid ook niet meer mag stemmen over bijvoorbeeld een OZB-verlaging, omdat hij daar als burger direct voordeel van heeft. In deze situatie ben ik echter van oordeel dat er wel degelijk sprake is van belangenverstrengeling, of in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling.

Echter, zoals u zelf ook constateert, is in deze geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat er geen sprake is van rechtsgevolgen."

4. Bij brieven van 28 november 2007 diende de intermediair van verzoeksters, waarvan een de eigenaresse/beheerster van het bungalowpark is en de ander eigenaresse van vier bungalows op dit park, bij de gemeenteraad een aanvullend bezwaarschrift in tegen het besluit van 13 september 2007. Daarnaast werd bij het college van burgemeester en wethouders een klaagschrift ingediend over de betrokkenheid bij de besluitvorming van vier, bij het recreatiepark belang hebbende raadsleden en over de deelname aan de stemming over het ingediende amendement door drie van hen.

5. In beide geschriften werd onder andere aangevoerd dat de voorzitter van de op het park actieve Vereniging Van Eigenaren Vlietbelangen, welke vereniging voorstander was van het legaliseren van permanente bewoning, in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 haar leden had geadviseerd hun stem uit te brengen op een bewoner van het park die op de kieslijst van de Partij van de Arbeid stond, omdat deze partij in haar programma had opgenomen voorstander te zijn van legalisatie van permanente bewoning. Na de verkiezingen was deze medebewoner tot wethouder gekozen.

Daarnaast werd opgemerkt dat drie raadsleden eigenaar waren van een recreatiewoning op het bungalowpark en dat twee van hen daar permanent woonden terwijl het derde lid haar recreatiewoning langdurig had verhuurd en dat aan deze huurder een persoonsgebonden beschikking voor permanente bewoning was afgegeven. Daarbij werd verwezen naar de notulen van de vergadering van de gemeenteraad van 13 september 2007, waarin onder andere het volgende staat opgenomen:

"De voorzitter verklaart dat hij op advies van een externe bestuurskundige de fractievoorzitters bijeen heeft geroepen. De aanleiding daartoe was dat in het gemeentehuis signalen waren ontvangen dat voor bepaalde raadsleden artikel 28 van de Gemeentewet en een zeker artikel van de Awb van toepassing zou zijn. Beide artikelen hebben betrekking op het persoonlijke belang dat een raadslid bij een voorstel kan hebben. Hij heeft de fractievoorzitters gevraagd de raadsleden op wie die artikelen wellicht van toepassing kunnen zijn hierop te attenderen. Een raadslid dat een direct persoonlijk

belang bij een voorstel heeft en aan de beraadslagingen en/of de stemmingen daarover deelneemt, overtreedt de wet. Aan de andere kant kan niemand, zelfs de burgemeester niet, een raadslid verbieden dat te doen."

Een raadslid had vervolgens besloten niet deel te nemen aan de beraadslagingen en stemmingen. De twee overige raadsleden hadden dit echter wel gedaan en uiteindelijk voor het amendement gestemd. Naar de mening van verzoeksters hadden de betrokken raadsleden en de gemeenteraad hiermee gehandeld in strijd met artikel 28 van de Gemeentewet, met artikel 2.4 van de Algemene wet bestuursrecht en met de Modelgedragscode voor bestuurders van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

6. Bij brief van 17 januari 2008 werd verzoeksters meegedeeld dat hun klachten over de raadsleden niet in behandeling werden genomen, omdat individuele raadsleden niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad en gedragingen van die individuele leden niet aan het bestuursorgaan gemeenteraad kunnen worden toegerekend.

De klacht over de gemeenteraad als geheel werd eveneens niet in behandeling genomen, omdat het stemgedrag van individuele leden niet aan de raad kon worden toegerekend en de raadsvoorzitter voorafgaande aan de besluitvorming de leden uitdrukkelijk had gewezen op de van toepassing zijnde wetgeving.

Het bezwaarschrift werd op 3 april 2008 niet-ontvankelijk verklaard, omdat het besluit van de gemeenteraad van 13 september 2007 niet kon worden aangemerkt als een op rechtsgevolg gericht besluit.

## **I. Bevindingen**

1. Op 28 april 2008 wendde de intermediair zich namens verzoeksters tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman deelde hem mee dat geen onderzoek zou worden ingesteld naar het stemgedrag van de genoemde individuele raadsleden aangezien het college van burgemeester en wethouders in zijn standpunt kon worden gevolgd dat de bepalingen van het klachtrecht niet van toepassing zijn op gedragingen van individuele raadsleden.

Tijdens het gesprek met verzoeksters' intermediair was tevens nader ingegaan op de verhouding tussen artikel 28 van de Gemeentewet en artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Laatstgenoemd artikel stelt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid dient te vervullen en ervoor dient te waken dat tot het bestuursorgaan behorende personen of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang hebben bij een besluit, de besluitvorming beïnvloeden.

2. Door verzoeksters' intermediair werd in reactie hierop opgemerkt dat de gemeenteraad inmiddels een commissie had ingesteld, waarbij door de samenstelling en opdracht sprake

was of kon zijn van strijd met het bepaalde in dit artikel. Vervolgens ontving de Nationale ombudsman op 23 juni 2008 een aanvullend verzoekschrift, waaruit bleek dat de gemeenteraad op 24 april 2008 de raadscommissie De Vlietlanden had ingesteld. Aan deze commissie was de opdracht gegeven na te gaan of binnen de kaders van de structuurvisie tot de gewenste dubbelbestemming kon worden gekomen, de gevolgen voor de inrichting van het park na te gaan en daarover te rapporteren.

In het aanvullend verzoekschrift werd gesteld dat weliswaar geen van de een belang hebbende raadsleden tot lid van de commissie waren benoemd, maar dat het voorwerk van deze commissie al eerder had plaatsgevonden door een begeleidingscommissie en dat een lid, tevens eigenaar en bewoner van een recreatiewoning, van deze begeleidingscommissie deel had uitgemaakt.

3. Op 17 juli 2008 is verzoeksters meegedeeld dat de Nationale ombudsman geen onderzoek zou instellen naar de besluitvorming omtrent het voorontwerp structuurvisie.

Over de betrokkenheid van raadsleden bij, eerst de begeleidingscommissie De Vlietlanden en thans de raadscommissie De Vlietlanden, wees de Nationale ombudsman verzoeksters' intermediair op de parlementaire behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur, waarbij in de Eerste Kamer der Staten-Generaal vragen waren gesteld over de relatie tussen artikel 28 van de Gemeentewet en artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht. In reactie hierop had de minister van Binnenlandse Zaken op 19 mei 2003 een nadere beschouwing gegeven naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierin schreef de minister dat de zorgplicht in artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht zich ook uitstrekt tot het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling en dat het bestuur derhalve niet alleen daadwerkelijk zonder aanzien des persoons moet handelen, maar dat de burger bovendien aan de gang van zaken en de omstandigheden van de besluitvorming de overtuiging moet kunnen ontlenen dat het bestuur aldus handelt.

Verzoeksters is meegedeeld dat de Nationale ombudsman - voor zover op dat moment viel te bepalen - een onderzoek kon instellen naar de handelwijze van de gemeenteraad bij de instelling van de begeleidingscommissie en/of de raadscommissie, maar hun werd gevraagd nader te onderbouwen waarom de gemeenteraad nadere maatregelen had moeten treffen. Het was de Nationale ombudsman uit de beschikbare informatie namelijk gebleken dat tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel tot instelling van de raadscommissie door enkele fracties in de raadsvergadering van 24 maart 2008 vraagtekens waren geplaatst bij de (schijn van) belangenverstrengeling van leden van de begeleidingscommissie, respectievelijk de raadscommissie.

4. In zijn brief van 18 augustus 2008 schreef verzoeksters' intermediair dat voorafgaande aan de instelling van de raadscommissie op 24 april 2008 door de begeleidingscommissie al brieven waren verstuurd aan twee onderzoeksbureaus. Ook werd opgemerkt dat de

begeleidingscommissie op enig moment was ingesteld, zonder dat duidelijk was wie er lid van waren, wat haar doelstelling was en welke activiteiten zij verrichtte.

Uiteindelijk had verzoeksters' intermediair uit het verslag van de raadsvergadering van 27 maart 2008 opgemaakt dat het initiatief voor deze begeleidingscommissie was genomen door het college van burgemeester en wethouders, waarvan een lid eveneens permanent op het bungalowpark woont. Inmiddels was het verzoeksters bekend geworden dat de begeleidingscommissie bestond uit de zes fractievoorzitters onder voorzitterschap van de burgemeester tot het moment dat dit was overgenomen door de wethouder ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Door de commissie, welke had gefunctioneerd vanaf oktober 2007, zou voorwerk zijn verricht om de mogelijkheden van een bestemmingswijziging van het bungalowpark te onderzoeken. Dit voorwerk had uiteindelijk geleid tot onderzoeksvragen waarbij reeds werd uitgegaan van de wenselijkheid van de wijziging.

Verzoeksters stelden dat het college en de gemeenteraad nooit hadden mogen toestaan dat het raadslid, die tevens eigenaar en bewoner van een recreatiewoning was, deel uitmaakte van deze begeleidingscommissie en de nodige maatregelen hadden moeten treffen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. Zeker nu de raad en het college gewaarschuwd waren voor het gevaar van belangenverstrengeling, nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar brief van 27 november 2007 al had geconcludeerd dat daarvan reeds eerder sprake was geweest.

5. Op 21 oktober 2008 stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in, waarbij de gemeenteraad onder andere werd gewezen op de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 mei 2003 en het daarin ingenomen standpunt over het zonder vooringenomenheid vervullen van zijn taak door een bestuursorgaan en de verplichting om de nodige maatregelen te treffen ter voorkoming van de schijn van belangenverstrengeling.

Ook is de gemeenteraad gewezen op de door de Nationale ombudsman gehanteerde vereisten van behoorlijkheid, zoals het verbod van vooringenomenheid. Dit vereiste houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of schijn van partijdigheid te vermijden. Omdat de subjectieve beleving van betrokken burgers hierbij een belangrijke rol speelt, dient dit vereiste naar de mening van de Nationale ombudsman ruim te worden uitgelegd.

6. In zijn brief van 18 december 2008 deelde het college van burgemeester en wethouders de Nationale ombudsman, namens de gemeenteraad, mee dat bij de verkiezingen van 6 maart 2006 vier raadsleden waren gekozen die ofwel woonachtig waren op het bungalowpark De Vlietlanden, dan wel een belang hadden in het recreatiepark. Een van deze raadsleden was op 24 februari 2007 benoemd tot wethouder en had met ingang van die datum haar raadslidmaatschap beëindigd. Een ander raadslid had op 1 oktober 2007

haar ontslag aangeboden, zodat de raadsvergadering van 13 september 2007 haar laatste vergadering was.

Tevens merkte het college op dat bij de benoeming van de leden van de raadscommissie De Vlietlanden de twee resterende raadsleden met een persoonlijk belang hadden aangegeven hier geen zitting in te zullen nemen, en dat één van hen geen deel had uitgemaakt van de begeleidingsgroep die van 21 november 2007 tot maart 2008 had bestaan. Deze groep bestond uit de fractievoorzitters van de zes politieke partijen, waaronder derhalve ook het andere betrokken raadslid. Deze fractievoorzitter had tevens deelgenomen aan de vergaderingen van de - toen nog informele - commissie De Vlietlanden op 7 en 14 april 2008.

Over de begeleidingsgroep De Vlietlanden merkte het college op dat het overleg van deze groep een informeel karakter had en diende om in de luwte en buiten het politieke gewoel 'brainstormenderwijs' oplossingen te vinden voor de situatie die was ontstaan na de geamendeerde besluitvorming op 13 september 2007. Gedurende de periode dat de begeleidingsgroep actief was en tijdens de vergaderingen op 7 en 14 april 2008 waren de onderzoeksvragen geformuleerd en de keuze van de onderzoeksbureaus bepaald. Over de rol of betrokkenheid van het raadslid, tevens fractievoorzitter schreef het college:

"Hoewel (betrokkene; N.o.) tijdens deze bijeenkomsten zijn inbreng heeft gehad, heeft die besluitvorming voornamelijk in consensus plaatsgevonden. Bovendien heeft (betrokkene; N.o.) geen doorslaggevende stem/invloed kunnen hebben in de besprekingen over deze onderzoeksvragen en de onderzoeksbureaus.

De onderzoeksvragen zijn bovendien in een later stadium aangepast, nadat er op 19 juni 2008 door de Inspectie VROM nadere duidelijkheid gegeven werd over de inhoud van de 50%-criterium. Op dat moment maakte (betrokkene; N.o.) geen onderdeel uit van de commissie."

Over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 november 2007 schreef het college dat de minister hierin een oordeel gaf over de aanwezigheid van belangenverstremgeling c.q. de schijn daarvan bij het stemgedrag van enkele raadsleden op 13 september 2007.

7. De door het college van burgemeester en wethouders aan de Nationale ombudsman toegestuurde bijlagen bevatte onder andere een afschrift van het voorstel, zoals behandeld in de vergadering van het college van 13 februari 2007.

Hierin werd aangegeven dat de raad op 16 december 2004 met de vaststelling van de Beleidsnotitie Permanente bewoning De Vlietlanden had gekozen voor handhaving van de recreatieve functie van het bungalowpark. Tegen de permanente bewoning werd niet opgetreden, maar deze werd gedoogd via afgifte van een persoonsgebonden

gedoogbeschikking.

Omdat in het collegeprogramma de intentie was uitgesproken onderzoek te doen naar de mogelijkheden om te komen tot een objectgebonden gedoogbeschikking, werd in het voorstel ingegaan op het planologisch instrumentarium. Aangegeven werd dat wijziging van een bestemmingsplan het meest geëigend was. Omdat dit uiteindelijk door de raad diende te geschieden, werd tevens ingegaan op de directe betrokkenheid van (toen nog) vier raadsleden bij de besluitvorming en opgemerkt dat artikel 28 van de Gemeentewet van toepassing was.

8. Tevens bevatten de bijlagen een overzicht van de totstandkoming en werkwijze van de raadscommissie De Vlietlanden.

Hieruit maakte de Nationale ombudsman op dat vanwege de belangen van de vier in 2006 gekozen raadsleden en de verdere besluitvorming over het bungalowpark professor D. Elzinga om advies was gevraagd. In zijn advies van 12 december 2006 schreef deze onder andere dat uit de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden opgemaakt dat artikel 28 van de Gemeentewet strikt, en derhalve niet al te extensief moet worden uitgelegd. In zijn uitspraak van 7 augustus 2002 had de afdeling echter artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing verklaard op raadsleden. Inzake de onderhavige casus werd opgemerkt dat vooral en in hoofdzaak gekeken moest worden naar artikel 28 van de Gemeentewet en dat, indien dit artikel niet van toepassing was, mogelijk aspecten van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht in beeld kwamen. Geconcludeerd werd dat artikel 28 van de Gemeentewet evident op drie en mogelijk vier raadsleden van toepassing was en zij zich derhalve van stemming zouden moeten onthouden. Tegelijkertijd werd geconcludeerd dat de raadsleden niet kunnen worden gedwongen tot stemonthouding, omdat artikel 28 van de Gemeentewet als specialis van toepassing was en het instrumentarium van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht, dat in het advies overigens als zeer omstreden werd aangemerkt, niet kon worden ingezet. De beslissing tot stemonthouding berustte derhalve bij het individuele raadslid.

Over de vraag of raads- of commissieleden bij belangenverstremgeling ook weerhouden konden worden van deelname aan beraadslagingen in raad of commissie, dan wel of hun kon worden verboden deel te nemen aan de advisering van commissie aan raad, werd in het advies opgemerkt dat artikel 28 Gemeentewet zich enkel richt op de stemming en dat ook artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht geen directe grond bevat voor een verbod van deelname aan de beraadslagingen of advisering. Wel stelde professor Elzinga dat de betrokken raadsleden, ook al onthielden zij zich van stemming, in ieder geval de schijn van belangenverstremgeling hadden doen ontstaan.

9. Na de raadsvergadering van 13 september 2007 was ambtelijk op 17 oktober 2007 een onderzoeksopdracht en -proces geformuleerd. Over het onderzoeksproces werd



opgemerkt dat dit een onafhankelijke, integere en kwalitatieve benadering van alle bij het proces betrokken partijen verdient. Daarom werd onder andere vastgesteld dat een werkgroep, bestaande uit de burgemeester en de hoofden van de sectoren Ruimte en Middelen, bijgestaan door de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en externe adviseurs zou worden ingesteld. Daarnaast zou een begeleidingsgroep, bestaande uit een lid per gemeenteraadsfractie worden ingesteld. Zowel de werkgroep als de begeleidingsgroep dienden alle van belang zijnde onderzoeksvragen "op tafel" te leggen. Over de status van de begeleidingsgroep werd aangegeven dat dit een uit de diverse fracties samengestelde groep betrof die niet formeel door de gemeenteraad was geïnstalleerd. Over het uiteindelijk te bereiken resultaat is onder andere het volgende opgenomen:

"Zowel (de leden van) de Werkgroep als de leden van de Begeleidingsgroep stemmen er mee in dat de uiteindelijke, door de Begeleidingsgroep vastgestelde, conclusie(s) als voldoende uitgediscussieerd word(t)en beschouwd.

(...) De conclusie(s) (...) zal als bijlage bij een voorstel van het college van burgemeester en wethouders, via de Raadsadviescommissie de gemeenteraad ter vaststelling worden voorgelegd."

Vervolgens is, blijkens de notulen van de vergadering van de Commissie dualisme Wervershoof van 29 oktober 2007, door de leden van deze commissie ingestemd met het collegevoorstel om raadsleden te laten deelnemen in een begeleidingsgroep met als taak suggesties te doen voor te onderzoeken aandachtspunten. Afgesproken werd tevens welke raadsleden deel zouden nemen aan de begeleidingsgroep. Onder hen bevond zich ook een raadslid dat woonachtig was op het bungalowpark.

Tijdens de bijeenkomst op 21 november 2007, van welke bijeenkomst geen verslag is gemaakt, zijn onder meer de positie van de begeleidingsgroep, de onderzoeksopdracht en de werkafspraken en planning aan de orde gekomen.

In zijn vergadering van 27 november 2007 stemde het college van burgemeester en wethouders in met de instelling van de Begeleidingsgroep De Vlietlanden. Uit het collegevoorstel blijkt dat door de begeleidingsgroep unaniem en positief was geadviseerd over de voorgelegde werkwijze, kaders en opdrachtformulering. Aan de begeleidingsgroep was de ambtelijke notitie van 17 oktober 2007 voorgelegd, inclusief het daarin geformuleerde resultaat.

10. Uit het overzicht maakte de Nationale ombudsman tevens op dat in november en december 2007 zowel van ambtelijke als bestuurlijke zijde verschillende onderzoeksvragen zijn geformuleerd en besproken, alsmede de mogelijke onderzoeksbureaus zijn besproken. Een en ander heeft uiteindelijk geleid tot de aankondiging in de vergadering van de Raadsadviescommissie van 18 maart 2008 door een lid van de gemeenteraadsfractie Zwaagdijker Dorpsbelang van een initiatiefvoorstel tot het instellen van een officiële

raadscommissie.

In de notulen van de commissie staat over de overwegingen voor dit initiatief:

"...Na 13 september 2007 is enig werk verzet, met onder andere als resultaat dat in oktober daaropvolgend een commissie in het leven is geroepen. Die besloten commissie onderzoekt min of meer vrijblijvend of een verandering van de bestemming van De Vlietlanden mogelijk is. De fractie van Zwaagdijker Dorpsbelang wil de discussie over deze materie een formele status geven en in openheid voeren. Vandaar dat de ZD-fractie in de komende gemeenteraadsvergadering een initiatiefvoorstel zal aanbieden. De gedachtewisseling daarover moet een concreet, sluitend eindresultaat opleveren. De raad moet dan besluiten dat óf een voorontwerpbestemmingsplanwijziging zal worden gemaakt of zal dienen aan te geven waarom dat niet kan. Hopelijk kan op deze manier vaart worden gezet achter het bereiken van een oplossing van deze kwestie..."

Tijdens de raadsvergadering van 27 maart 2008 is het door de fracties van Zwaagdijker Dorpsbelang, van de Partij van de Arbeid en van de Algemene Belangen Combinatie (tezamen goed voor zeven van de dertien raadszetels) gezamenlijk ingediende initiatiefvoorstel Raadscommissie De Vlietlanden besproken. Aanleiding voor de indiening van het voorstel was het ontbreken van een formeel karakter en openheid bij de begeleidingsgroep. Ter formalisering van deze begeleidingsgroep werd voorgesteld een raadscommissie op grond van de Gemeentewet in het leven te roepen, bestaande uit de fractievoorzitters. Het initiatiefvoorstel bevatte tevens een bijlage, waarop de vragen stonden opgenomen zoals deze aan externe deskundigen zouden worden toegestuurd ter voorbereiding van een bestemmingsplanwijziging voor het recreatiepark.

Door de partijen Progressief Wervershoof, VVD en CDA (tezamen goed voor zes van de dertien raadszetels) werden bij de behandeling van het initiatiefvoorstel kritische vragen gesteld over de aanleiding en noodzaak voor de instelling van de commissie, alsmede over de in de bijlage opgenomen vragen. Uiteindelijk werd het initiatiefvoorstel aangenomen met zes stemmen voor en vijf stemmen tegen, waarbij twee raadsleden zich van stemming hadden onthouden.

Vervolgens stemde de gemeenteraad in zijn vergadering van 24 april 2008 in met de instelling en samenstelling van de raadscommissie 'De Vlietlanden'. Voorafgaande aan de behandeling van dit voorstel deelde de voorzitter aan de raad mee dat twee raadsleden, die een belang hebben bij de besluitvorming over het bungalowpark, hadden aangegeven geen zitting te zullen nemen in de commissie. Daarnaast gaven tijdens de behandeling van het voorstel nog twee leden aan geen prijs te stellen op benoeming tot (plaatsvervangend) lid. Tijdens de behandeling verduidelijkte het raadslid met een belang bij het bungalowpark die deel had uitgemaakt van de begeleidingsgroep waarom hij aan het voortraject van de commissie had deelgenomen. In de notulen staat hierover het volgende:

"...Burgemeester V. nodigde bij de start van de begeleidingscommissie, in oktober 2007, alle raadsleden uit zoveel mogelijk kennis en informatie op tafel te leggen. Spreker heeft aan die uitnodiging gehoor gegeven. Over het voorontwerp van de structuurvisie werd eerder gesproken. Hij meent nog steeds dat daaruit geen direct rechtsgevolg voortvloeide en daarom kon meestemmen. Vorige week werd tijdens de workshop beide kanten van deze kwestie belicht. De rol van deze commissie is belangrijk voor de besluitvorming in de raad. De commissie moet onafhankelijk haar werk kunnen doen en daarom zal hij daarin geen zitting nemen..."

11. Tussen de raadsvergadering van 28 maart 2008 en die van 24 april 2008 was de, formeel nog niet ingestelde, raadscommissie 'De Vlietlanden' op 7 en 14 april 2008 bijeen gekomen. Tijdens de bijeenkomst van 7 april 2008 was ingegaan op de samenstelling en werkwijze, terwijl tijdens de bijeenkomst van 14 april 2008 de aan de externe bureaus voor te leggen vragen waren vastgesteld en de externe bureaus geselecteerd. Uit de notulen van de vergadering van 14 april 2008 blijkt dat door een lid expliciet vragen zijn gesteld over de deelname aan de vergaderingen door het raadslid met een belang bij het bungalowpark die ook deel had uitgemaakt van de begeleidingsgroep. In reactie hierop merkte het betrokken raadslid op:

"...De heer (...) antwoordt dat deze raadscommissie het vervolg is op de begeleidingscommissie. Hij is toen met nadruk door de (burgemeester; N.o.) gevraagd deel te nemen i.v.m. het inbrengen van zoveel mogelijk kennis ter zake. Over deelname aan de commissie heeft hij nog niet besloten..."

Tijdens deze vergadering heeft het betrokken raadslid gevraagd de vraagstelling aan het stedenbouwkundig bureau anders te formuleren. In de notulen staat hieromtrent het volgende:

"...Deze zou in plaats van de genoemde vraag moeten luiden:

Is het noodzakelijk om voorzieningen op De Vlietlanden aan te passen om te voldoen aan de nieuwe bestemming en zo ja, welke voorzieningen zijn dat?..."

12. In reactie op het door het college ingenomen standpunten en de daarbij meegestuurde bijlagen, stelde verzoeksters' intermediair dat zowel van de gemeenteraad als van het college van burgemeester en wethouders, onder andere op basis van het door professor Elzinga op 12 december 2006 uitgebracht advies en de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 27 november 2007, verwacht had mogen worden dat men extra alert zou zijn op de mogelijkheid van belangenverstrengeling.

Naar aanleiding van het overzicht van de totstandkoming en werkwijze van de raadscommissie De Vlietlanden, merkte hij op dat de begeleidingsgroep was samengesteld uit de fractievoorzitters van de politieke partijen, maar dat deze niet door de

gemeenteraad waren geïnstalleerd. Bovendien werden de vierwekelijkse vergaderingen in beslotenheid gehouden.

## II. Beoordeling

13. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit vereiste impliceert dat, vanwege de belangrijke rol die het integere aanzien van het openbaar bestuur in de ogen van betrokken burgers speelt, van een bestuursorgaan een zodanig actieve opstelling mag worden verwacht dat ook de schijn van partijdigheid wordt vermeden.

14. Artikel 28 van de Gemeentewet (zie Achtergrond, onder 1.) heeft betrekking op de deelname aan stemmingen door raadsleden over onderwerpen die hun aangaan of waar zij bij betrokken zijn. De reikwijdte van het bepaalde in artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 2.) gaat verder. Die bepaling ziet niet alleen op de stemming, maar ook op de voorbereiding van de besluitvorming en zelfs op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling (zie Achtergrond, onder 4.). Dat artikel 2:4 Awb ook op de bestuursorganen van de gemeenten van toepassing is, lijdt geen twijfel. De vraag is daarbij welke opstelling van het betrokken bestuursorgaan mag worden verwacht.

15. De verantwoordelijkheid voor de invulling van het raadslidmaatschap, zoals de beslissing om al dan niet aan een stemming deel te nemen, ligt bij het individuele raadslid zelf. Uiteraard is het daarbij gewenst deze, voorafgaand aan een stemming, te wijzen op het wettelijk kader. Ook de beslissing om deel te nemen aan de voorbereiding van besluitvorming is de verantwoordelijkheid van het individuele raadslid. Dat laat echter onverlet dat het ook in dat geval wenselijk is dat het betrokken raadslid wordt gewezen op het wettelijk kader.

16. Bij het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling door een raadslid is primair een taak weggelegd voor de gemeenteraad zelf. Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht dient de gemeenteraad er tegen te waken dat tot gemeenteraad behorende (of daarvoor werkzame) personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming niet beïnvloeden. Dit artikel legt een verplichting op aan het bestuursorgaan gemeenteraad voor de tot hem behorende personen, zoals individuele raadsleden, en de voor hem werkzame personen, zoals griffiers.

17. Bij de instelling en samenstelling van de raadscommissie 'De Vlietlanden' is aangegeven dat twee raadsleden, die een belang hebben bij de besluitvorming over het bungalowpark, geen zitting zouden nemen in de commissie. Uiteindelijk zijn ook geen leden benoemd die een belang hebben bij het bungalowpark. Van de gemeenteraad

hoefde dan ook geen bijzondere opstelling te worden verwacht, teneinde (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

18. Een en ander ligt anders bij de instelling van de begeleidingsgroep.

Ambtelijk was op 17 oktober 2007 een onderzoeksoopdracht en -proces geformuleerd, waarbij onder andere werd voorgesteld een niet formeel door de gemeenteraad benoemde begeleidingsgroep, bestaande uit een lid per gemeenteraadsfractie, in te stellen waarbij als uiteindelijk resultaat werd aangegeven dat de door de begeleidingsgroep vastgestelde, conclusie(s) als voldoende uitgediscussieerd zouden worden beschouwd en, via de Raadsadviescommissie aan de gemeenteraad ter vaststelling zou worden voorgelegd.

Door de Commissie dualisme Wervershoof is op 29 oktober 2007 met dit voorstel ingestemd, waarbij tevens is afgesproken hoe de samenstelling van de begeleidingsgroep zou zijn. Een van de raadsleden die deel zou nemen was een raadslid dat woonachtig was op het bungalowpark, waarop de besluitvorming betrekking zou hebben.

19. In zijn reactie merkt het college van burgemeester en wethouders op dat het betrokken raadslid tijdens de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep zijn inbreng heeft gehad, maar dat de besluitvorming voornamelijk in consensus heeft plaatsgevonden en dat dit raadslid bovendien geen doorslaggevende stem of invloed heeft kunnen hebben in de besprekingen over de onderzoeksvragen en de onderzoeksbureaus.

De Nationale ombudsman begrijpt hieruit dat het college zich hiermee, namens de raad, op het standpunt stelt dat er geen aanleiding was zich actief op te stellen. In dit standpunt kan de raad echter niet worden gevolgd.

20. Van de gemeenteraad mag een zodanig actieve opstelling worden verwacht dat hieruit blijkt dat hij zich bewust is van een risico van beïnvloeding van de besluitvorming en er tegen waakt dat hiermee niet (de schijn van) belangenverstrengeling optreedt.

Het enkele feit dat een raadslid, dat een belang heeft bij het onderwerp, deel uitmaakt van een begeleidingsgroep die in beslotenheid vergadert, terwijl vaststaat dat het bereikte resultaat niet of nauwelijks ruimte overlaat voor heroverweging door de gemeenteraad, maakt dat er het risico is van beïnvloeding, los van de vraag of en in hoeverre die beïnvloeding uiteindelijk heeft plaatsgevonden.

Door niet bij de voorbereiding van de begeleidingsgroep of gedurende de periode oktober/november 2007 tot maart 2008 de deelname van het betrokken raadslid ter discussie te stellen heeft de raad in zoverre gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. Hetzelfde geldt voor de deelname van het betrokken raadslid aan de vergaderingen van de - nog niet formeel ingestelde - raadscommissie De Vlietlanden,

aangezien - blijkens de notulen - eerst in de vergadering van 14 april 2008 opmerkingen zijn geplaatst over de deelname van dit raadslid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeenteraad van Wervershoof is voor zover het betreft het toelaten van de deelname van een raadslid aan de begeleidingsgroep De Vlietlanden en aan de vergaderingen van 7 en 14 april 2008 gegrond, wegens strijd met het verbod van vooringenomenheid.

Voor het overige is de klacht niet gegrond.

## **Onderzoek**

Op 6 mei 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de besloten vennootschappen De Vlietlanden BV en Ris Beheer BV te Wervershoof, ingediend door Blauw Tekstra Uding Advocaten te Amsterdam, met een klacht over gedragingen van de gemeenteraad van Wervershoof.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd gemeenteraad verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werden verzoeksters in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoekers gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

### **Informatieoverzicht**

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 28 april 2008, met bijlagen.
2. Aanvullende verzoekschrift van 20 juni 2008, met bijlagen.
3. Brief van de Nationale ombudsman van 17 juli 2008 met concept klachtformulering.

4. Reactie van verzoeksters van 18 augustus 2008 op de concept klachtformulering met bijlagen.

5. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 21 oktober 2008.

6. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders, namens de gemeenteraad, van 18 december 2008.

7. Reactie van verzoekster van 17 maart 2009.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

1. Gemeentewet

Artikel 28, eerste lid:

"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 behoort."

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste lid

"Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

Artikel 2:4

"1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

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."

3. Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002-2003, 28 243, nr. 34a, p. 12-13

"De leden van de CDA-fractie wezen voorts op recente jurisprudentie met betrekking tot artikel 28 Gemeentewet en artikel 2.4. van de Algemene wet bestuursrecht. De aan het woord zijnde leden waren benieuwd of deze ontwikkelingen de regering aanleiding geven om wetgeving te entameren. Zijn volksvertegenwoordigers uit de aard van hun ambt niet altijd in mindere of meerdere mate «vooringenomen», zo de vroegen deze leden.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 7 augustus jl. inzake de artikelen 28 van de Gemeentewet en 2.4. van de Algemene wet bestuursrecht inzake het stemrecht van individuele raadsleden (Winsum, nr. 200200897/1). Artikel 28, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt in welke gevallen een raadslid niet deel mag nemen aan de stemming. Het artikel legt nadrukkelijk de verantwoordelijkheid om zich in een individuele situatie van stemming te onthouden bij het desbetreffende raadslid. De raad kan een raadslid op grond van artikel 28 derhalve niet uitsluiten van deelname aan de stemming.

Ingevolge het eerste lid van artikel 2.4. van de Algemene wet bestuursrecht dient een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid te vervullen. Het tweede lid bepaalt dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Bij de totstandkoming van dit artikel heeft de regering zich uitdrukkelijk op het standpunt gesteld dat artikel 52 van de gemeentewet, de voorloper van het huidige artikel 28 van de Gemeentewet, als een *lex specialis* ten opzichte van dit artikel gezien moest worden (Kamerstukken II, 1988-1989, 22 221, nr. 3, blz. 55-56). De ABRvS oordeelde in de casus-Winsum echter dat naast artikel 28 van de Gemeentewet, ook artikel 2:4 Awb van toepassing is op de besluitvorming in gemeenteraden, en dat in dit geval wel aan artikel 28 Gemeentewet was voldaan, maar niet aan artikel 2:4 Awb. Daarbij stelde de Raad zich onder meer op het standpunt dat ingevolge de Awb door de bestuursorganen ook de schijn van belangenverstremgeling dient te worden vermeden. Wekt een raadslid de schijn van belangenverstremgeling, dan is de raad blijkens deze uitspraak gehouden dit raadslid van stemming uit te sluiten.

Ik realiseer mij terdege het belang van deze uitspraak en de (ongewenste) consequenties die deze uitspraak niet alleen voor de gemeentelijke praktijk, maar ook voor de provinciale praktijk mee kan brengen. Ik ben dan ook voornemens deze kwestie nader te bestuderen en de beide kamers over mijn conclusies ter zake te informeren."

4. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002-2003, Niet-dossierstuk  
bzk0300229

"Beschouwing naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AB 2003, 3 'Winsum'),

1. Inleiding



Zowel aan de Eerste als de Tweede Kamer heb ik een notitie toegezegd naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State<sup>1</sup>. In de uitspraak van 7 augustus 2002 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat een besluit van de gemeenteraad van Winsum tot stand was gekomen in strijd met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>2</sup>. Deze uitspraak - verder aangeduid als de «Winsumuitspraak» - heeft in de bestuurspraktijk, in publicaties en ook in het parlement tot vragen geleid.

Hierna wordt allereerst de Winsumuitspraak en de betekenis daarvan voor de praktijk besproken. Centraal staat daarbij het vraagstuk van de stemonthouding. Ik zou echter dit vraagstuk ook willen bezien in het bredere verband van maatregelen gericht op zuivere besluitvorming in het openbaar bestuur, waarbij ook de bijzondere positie van bestuursorganen die op basis van democratische verkiezingen zijn samengesteld uitdrukkelijk in ogenschouw wordt genomen.

(...)

Artikel 28 van de Gemeentewet bepaalt in welke gevallen een lid van de gemeenteraad zich van stemming dient te onthouden.(...) Het doel van deze bepaling is de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen door het deelnemen aan de stemming te beperken in gevallen waarin van een belangenverstremming sprake zou kunnen zijn. (...) In de systematiek van de Gemeentewet ligt de verantwoordelijkheid voor het wel of niet meestemmen bij het raadslid zelf.

(...)

Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht draagt bestuursorganen op hun taak zonder vooringenomenheid te vervullen. (...) Het doel van deze bepaling is de burger aanspraak te geven op een behandeling zonder aanzien des persoons. De bepaling richt zich in het algemeen tot alle bestuursorganen. Zij moeten hun oordelen baseren op deskundigheid en op overwegingen van beleid, en mogen niet de ene burger zonder grond bevoordelen boven de andere. Met het oog daarop moet worden vermeden dat bestuurders of ambtenaren hun privébelangen in de besluitvorming inbrengen. Met de term «persoonlijk belang» wordt bedoeld op «ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen». (...)

De uitdrukking «waakt ertegen» in het tweede lid van artikel 2:4 Awb betekent dat het bestuursorgaan de nodige maatregelen moet treffen om te voorkomen dat een vermenging van belangen kan optreden. Deze zorgplicht strekt zich ook uit tot het voorkomen van de schijn van belangenvermenging. Daarbij is aan het bestuursorgaan de nodige vrijheid gelaten om op het concrete geval toegespitste maatregelen te treffen, wanneer in enigerlei opzicht vooringenomenheid dreigt op te treden. Daartoe kunnen het bestuursorgaan verschillende middelen ten dienste staan. Vaak zal het uitsluiten van personen van de

(voorbereiding van de) besluitvorming een voor de hand liggende methode zijn - zo zullen ambtenaren bij voorbeeld niet hun eigen vergunningaanvragen mogen behandelen - maar andere methoden zijn ook mogelijk. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld onder andere vermeld het geval waarin een bestuurder een besluit moet nemen waarbij hij een persoonlijk belang heeft, terwijl hij zich niet kan laten vervangen. In zo'n geval moet naar andere mogelijkheden worden gezocht om zijn persoonlijke invloed te beperken, bij voorbeeld door anderen als adviseurs bij de besluitvorming te betrekken.

(...)

Betekenis voor functies en activiteiten naast het raadslidmaatschap.

In de Winsumuitspraak gaat het over de schijn van belangenverstrengeling. Niet alleen reële belangenverstrengeling moet worden voorkomen, maar ook de schijn daarvan. (...) Het betekent dat het bestuur niet alleen daadwerkelijk zonder aanzien des persoons moet handelen, maar dat de burger bovendien aan de gang van zaken en de omstandigheden van de besluitvorming de overtuiging moet kunnen ontlenen dat het bestuur handelt zonder aanzien des persoons. In elk geval mag bij de burger niet de indruk van het tegendeel worden gewekt. In de Winsumcasus was dat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak wel gebeurd.(...)

Uit de Winsumuitspraak vloeit niet zonder meer een belemmering voort voor het uitoefenen van functies of activiteiten naast het raadslidmaatschap. Wel leert de uitspraak dat een raadslid er goed aan zal doen zich tijdig af te vragen of hij vanuit een andere functie of activiteit wel de meest aangewezen is om in een procedure die controversieel kan liggen en die op een zeker moment ter beslissing in de raad zal komen, op te treden als contactpersoon en onderhandelaar met belanghebbenden en met de gemeente waar hij zelf raadslid is. Overigens zal het ook vaak al vanuit die andere functie of activiteit gewenst kunnen zijn om dit soort situaties te vermijden. (...)

Een opdracht aan de raad om ervoor te zorgen dat het betrokken raadslid zich van stemming zou onthouden, kan uit de uitspraak echter niet worden afgeleid. (...)

Artikel 2:4 Awb geeft niet aan op welke wijze bestuursorganen aan hun zorgplicht gestalte moeten geven. Het artikel geeft hiertoe ook geen bevoegdheden. Bestuursorganen moeten hun zorgplicht dus in praktijk brengen met de bevoegdheden waarover zij uit anderen hoofde beschikken.(...) Dit betekent dat de raad, op het moment dat het op stemming aankomt, dus eigenlijk niets meer kan doen, behalve waarschuwen dat het te nemen besluit - als de stemverhouding daartoe aanleiding geeft - wel eens aanvechtbaar zou kunnen zijn in een bezwaarprocedure of bij de bestuursrechter of in het kader van een spontane vernietiging door de Kroon (art. 268 Gemeentewet). Hetzelfde geldt voor de voorzitter van de raad. Wat de raad verder kan doen, zal vooral liggen in de preventieve sfeer. Zo zal een zorgvuldige voorbereiding en een goede beleidsmatige inbedding van

besluiten al veel kunnen helpen bij het voorkomen van dit soort situaties. Daarnaast kan de raad een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van dit soort situaties door in algemene zin in de raad te bespreken hoe individuele raadsleden door hun handelen de schijn van belangenverstrengeling kunnen wekken en hoe dat kan worden voorkomen. Een en ander zou door de raad in een gedragscode voor raadsleden neergelegd kunnen worden. Op deze wijze kunnen raads- en statenleden ondersteund worden bij de invulling van hun eigen verantwoordelijkheid.

Een dergelijke gedragscode kan voor de raadsleden in de juridische zin van het woord uiteraard niet bindend zijn, maar dat is ook niet wenselijk. Uiteindelijk blijft het het individuele raadslid dat beslist, zowel over zijn optreden uit hoofde van andere functies of activiteiten, als over het al of niet deelnemen aan een stemming.

## 5. Vervolgstudie

In de Winsumuitspraak heeft de rechter bevestigd dat op een bestuursorgaan de zorgplicht rust te voorkomen dat zich bij de besluitvorming vermenging van persoonlijke en bestuurlijke belangen voordoet of dat de schijn wordt gewekt dat dat geval is. Die zorgplicht geldt ook voor gemeenteraden. Daarmee is, zoals uiteengezet, niet gezegd dat de raad of wie dan ook de bevoegdheid of de taak zou hebben het wettelijk gewaarborgde stemrecht aan een raadslid te ontnemen. Raads- en statenleden zijn gekozen volksvertegenwoordigers. Zij dragen zelf de verantwoordelijkheid voor hun handelen en optreden in de gemeenteraad. Het is van belang dat zij zich van deze vraagstukken bewust zijn.

Het grondbeginsel dat in de publieke besluitvorming belangenverstrengeling en ook de schijn daarvan dient te worden voorkomen is van groot belang voor het vertrouwen van de samenleving in de overheid, zoals overigens ook recentelijk is onderstreept in de nota integriteit bij openbaar bestuur en politie. In het bestel is voorzien in een veelheid van maatregelen en voorzieningen om de zuiverheid van de besluitvorming te bevorderen en belangenvermenging te voorkomen. Deze voorzieningen zijn gericht op politieke ambtsdragers en ambtenaren en variëren van voorschriften over transparantie van nevenfuncties en financiële belangen tot onder meer regelingen omtrent incompatibiliteiten, verboden handelingen en stemprocedures. Ik ben voornemens de regelingen in samenhang te beoordelen en te bestuderen of begrippenkaders verduidelijking behoeven. Daarbij zal de bijzondere positie van de raad als bestuursorgaan dat is samengesteld na democratische verkiezingen uitdrukkelijk worden betrokken.

(...)

Zowel de Algemene wet bestuursrecht als de Gemeentewet beogen zuivere besluitvorming te bevorderen. Vanuit het bredere integriteitsbeleid bezien en omdat het geen goede zaak is dat (concept-)raadsbesluiten wegens vermeende gebreken steeds ter discussie worden

gesteld is het van belang dat de wettelijke normen duidelijk zijn. Ook is het van belang dat de normen passen binnen de huidige maatschappelijke context. Deze bredere benadering verdient naar mijn mening nadere studie."