

Raadslid stemt ook bij (schijn van) eigenbelang

De dubbele pet is geen probleem meer

Een raadslid hoeft niet langer te verkrampen wanneer hem het stigma van (de schijn van) belangenverstremgeling aankleeft. De jurisprudentie hierover is vorig jaar met stille trom 180 graden gedraaid. Wie ergens persoonlijk nauw bij betrokken is, mag er in de raad best over stemmen.

Stemmen is een fundamenteel recht van de gekozen volksvertegenwoordiger. 'Wanneer een onderwerp van stemming zich in de nabijheid van een raadslid afspeelt, hoeft hij of zij zich niet langer van het uitbrengen van een stem te onthouden', stelt specialist gemeentelijk bestuurs- en omgevingsrecht mr. Olaf Schuwer. Een welkome verbetering voor het functioneren van de gemeenteraad, noemt Schuwer het. Raadsleden hebben te lang moeten worstelen met de vraag of zij bij belangenverstremgeling – of de schijn daarvan – hun stem al dan niet moesten uitbrengen. Volgens Schuwer sloeg in menig raadzaal de verlamming toe, nadat de Raad van State in 2002 een besluit van de gemeenteraad van Winsum vernietigde nadat was gebleken dat een raadslid in zijn dagelijks werk nauw betrokken was bij het onderwerp van besluitvorming – en dus vooringenomen was.

Belangenverstremgeling

Schuwer, tegenwoordig zelfstandig opleider/adviseur, is onder meer oud-gemeentesecretaris en oud-raadsgriffier. Ook schreef hij van 2004 tot 2011 de vierwekelijkse column Recht in VNG Magazine. 'In de zaak-Winsum stelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat het raadslid niet had mogen stemmen. De afdeling paste in deze uitspraak rond de verstremgeling van belangen voor het eerst artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie

kader, red.) toe. Die uitspraak was daarna jarenlang de maat der dingen. Velen meenden, volstrekt ten onrechte, dat raadsleden zelfs verplicht waren om al bij een schijn van belangenverstremgeling de raadzaal te verlaten.'

Fundamenteel democratisch recht

Bij de twee meest recente dossiers over dit onderwerp, die vorig jaar speelden in Graft-De Rijp en Middelburg, is de afdeling 180 graden gedraaid in haar uitspraken. Zij legde voor het eerst artikel 2:4 van de Awb en artikel 28 van de Gemeentewet

(zie kader pagina 38) ten opzichte van elkaar uit. 'Daarmee is eindelijk de duidelijkheid gegeven waaraan de praktijk grote behoefte had. Je kunt raadsleden hun stem niet ontnemen', zegt Schuwer.

Analyse van deze twee uitspraken leert dat raadsleden bij een persoonlijk belang wel mogen stemmen. Dat is hun fundamenteel democratisch recht. Een besluit van de gemeenteraad wordt pas onrechtmatig als aannemelijk is dat een raadslid dat besluit aanmerkelijk heeft beïnvloed. Schuwer: 'Bij een persoonlijk belang kan

ABC voor raadsleden

Van de hand van Olaf Schuwer verscheen deze week een boek, speciaal bestemd voor raadsleden en al diegenen die om hen heen een functie vervullen: *ABC voor raadsleden*. Het biedt een toelichtend en verduidelijkend overzicht van woorden, termen en begrippen die in en om de raadzaal worden gehanteerd en die iedereen die een functie in of om de raad bekleedt, wordt geacht te kennen en toe te passen. Schuwer heeft het boek aangeboden aan BZK-minister Ronald Plasterk. De auteur gaat onder meer in op de begrippen integriteit en onthouden van stemmen. *ABC voor raadsleden* is voor 19,95 euro te bestellen via www.berghauserpont.nl.



Artikel 28 Gemeentewet

1. Een lid van de raad neemt niet deel aan de stemming over:
 - a) een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;
 - b) de vaststelling of goedkeuring der rekening van een lichaam waaraan hij rekenplichtig is of tot welks bestuur hij behoort.

een raadslid dus alleen voor of tegen een besluit stemmen, maar hij mag dat besluit niet beïnvloeden. De Raad van State maakt onderscheid tussen het moment van stemmen over het besluit en het traject dat voorafgaat aan het nemen van dat besluit. Het raadslid mag zich dus niet in de discussie mengen, ook niet buiten de raadzaal.'

Volgens Schuwer laten de recente uitspraken duidelijk zien hoe het zit met belangenverstrengeling en het stemmen tijdens een raadsvergadering. Een raadslid kan (lees: moet) zijn stem uitbrengen, maar zal ervoor moeten waken dat er bijkomende omstandigheden zijn die maken dat het uiteindelijk genomen raadsbesluit onrechtmatig wordt bevonden. Hij hoeft niet af te zien van het uitbrengen van zijn stem. Van een onrechtmatig besluit is pas sprake als aannemelijk is dat het betreffende raadslid de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed. En dat doet hij door zich in de discussie te mengen, amendementen of moties in te dienen en door zich in of buiten de fractie daadwerkelijk met de meningsvorming bezig te houden.

Sfeer van verdachtmakingen

Schuwer stelt het heel simpel: 'In essentie kan het raadslidmaatschap worden beperkt tot het uitbrengen van een stem. Van onthouden van stemmen kan, hoeft en mag geen sprake meer zijn. Een raadslid heeft zitting in de gemeenteraad en van hem mag en moet worden verwacht dat hij zich bij het uitbrengen van zijn stem uit-

sluitend laat leiden door het algemeen belang. Hij legt daarvoor ook een eed of belofte af, dat is geen loze formule.' Een raadslid voert zijn functie naar eer en geweten uit. Daar mag men van uitgaan omdat hij met het afleggen van de eed of belofte automatisch aangeeft de belangen van de gemeente te dienen. 'Als men daar niet a priori van uitgaat, komt het raadslid met al zijn collega's terecht in een sfeer van verdachtmakingen. Integriteit is daarbij een diffuus begrip. Betrokkenen lopen dan het risico dat er een gezamenlijke krimp in stand wordt gehouden, wat volstrekt onnodig is.'

Olaf Schuwer wijst op het onderscheid tussen belangenverstrengeling en de schijn van belangenverstrengeling. De Gemeentewet en de Awb hebben niets te maken met de schijn van, maar des te meer met belangenverstrengeling – en daar bieden de laatste twee uitspraken duidelijkheid over. Na de zaak-Winsum was de schijn van belangenverstrengeling al reden voor

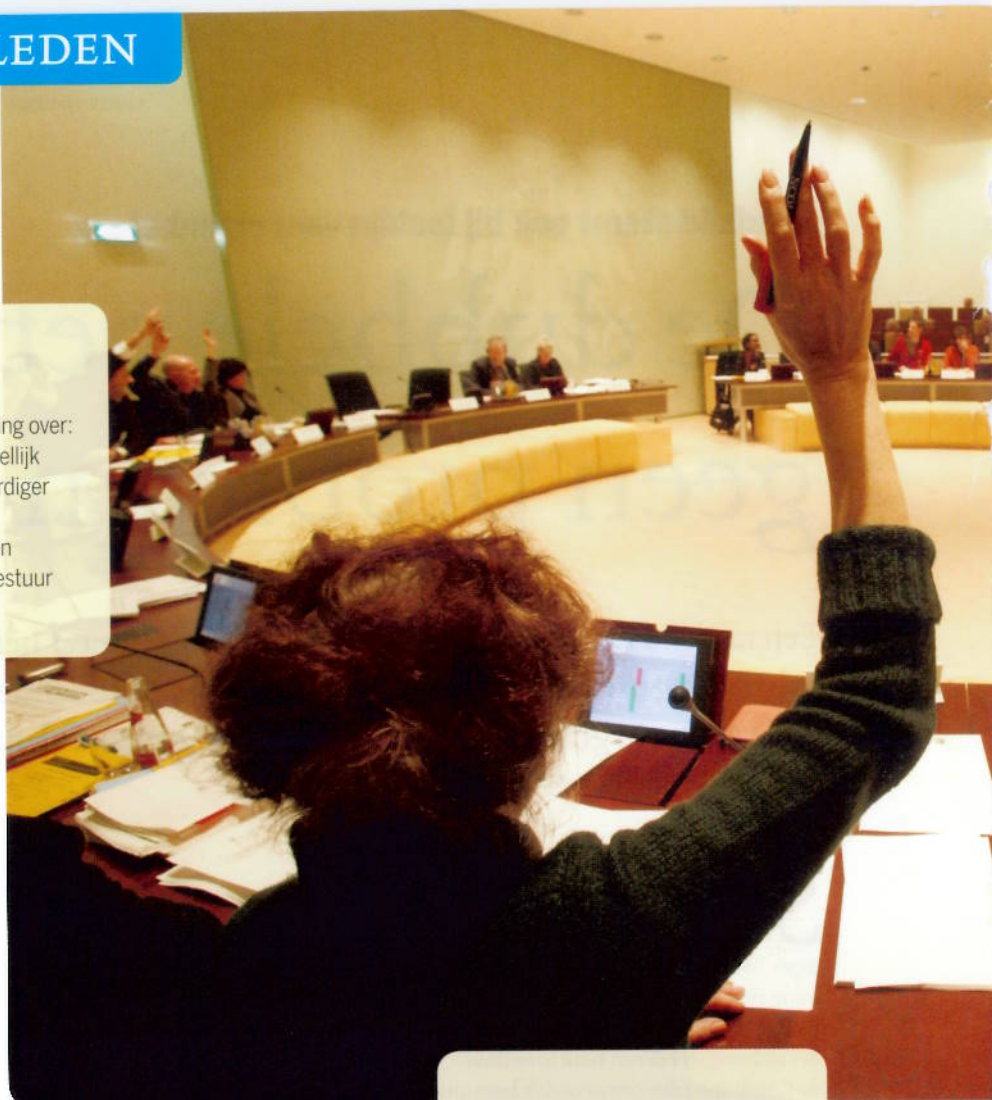
Artikel 2:4 Algemene wet bestuursrecht

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.

stemonthouding van raadsleden, volgens Schuwer 'alleszins begrijpelijk'.

Loenen

Daarna deed de afdeling er in 2011 nog een schepje bovenop in de zaak-Loenen. Toen stelde zij dat een raad als geheel ervoor moet zorgen dat het desbetreffende raadslid zijn stem niet uitbrengt. Gebeurt dat niet, dan zou de rechtsgeldigheid van het raadsbesluit ter discussie staan. In die situatie kan het ene raadslid de ander verwij-



De tip van...

Pieter Verhoeve,
burgemeester
van Oudewater

Van 2006-2012
(burger)raadslid
CU/SGP in
Dordrecht



Doe dossierkennis op

Het lastigste en tegelijk meest uitdagende van het raadslidmaatschap in mijn ervaring is het verschil kunnen maken op een dossier. Dat doe je niet door alleen de vragen op te lezen die je bij de fractie hebt opgehaald, maar door echt het debat aan te gaan met de portefeuillehouder en door een amendement te kunnen indienen of een toezegging te realiseren. Wees niet gefrustreerd als dat het eerste halfjaar niet lukt. Bij mij duurde het een paar jaar voordat ik voor mijn gevoel goed ingewerkt was. Het helpt als je in het begin vooral luistert naar mensen in het veld: waar is behoefte aan? Wat zijn de onderwerpen? Die wensen vertaal je in een vraag, motie of amendement. Probeer niet meteen te scoren en aandacht te trekken vanuit je eigen vooronderstelling. Het is veel effectiever om eerst zorgvuldig te luisteren naar signalen uit de samenleving. Doe zo veel mogelijk dossierkennis op. Het kiezen van een specialisme is verstandig. Een raadslid wordt effectiever als deze binnen een afgebakende portefeuille werkt. En laat anderen in hun waarde. Raadsleden die respect genieten bij vriend en vijand, krijgen het meest gedaan.

Rineke van Houten

Schuwer: 'In essentie kan het raadslidmaatschap worden beperkt tot het uitbrengen van een stem'
(foto: Hollandse Hoogte)

tegen. Als hij aangeeft dat de jurisprudentie naar aanleiding van Winsum niet meer geldt, zit iedereen op de stoel te schudden. Het is niet meer mogelijk dat een burgemeester als raadsvoorzitter in zo'n geval het betreffende raadslid de zaal uit kan sturen.

Wel stemmen

Schuwer raadt raadsleden aan om wél te stemmen, een gerechtelijk verbod is er niet meer. Hij mag in ieder geval zelf bepalen of hij gaat stemmen. 'Een raadslid laat zich kiezen voor vier jaar. De ene keer staat een voorstel ver van hem af, een andere keer dichtbij. Iedereen heeft wel een keer een belang, maar dat betekent niet dat het raadslid dan niet mag stemmen. Hij mag zich alleen niet in de discussie mengen in de raadscommissie, fractie of raad en niet het woord voeren of amenderen. Als een raadslid zijn stem niet uitbrengt, doet hij de gemeente tekort.'

Het begrip integriteit krijgt steeds meer aandacht. Vrij veel nieuwe raden krijgen straks een integriteitsbijeenkomst. De burgemeester krijgt de wettelijke taak om te zorgen voor de integriteit van het gemeentebestuur. Schuwer: 'Raadsleden hebben de ambitie om hun werk goed te doen. De één staat meer stil bij integriteit dan de ander. De raadsgriffier zou hiervoor namens de raad constant aandacht moeten vragen.'

ten dat hij een belang heeft en dat er sprake is van een schijn van belangenverstengeling. Bovendien is het nog maar de vraag of stemonthouding wettelijk gezien sowieso kan worden afgedwongen van een volksvertegenwoordiger.

Het is ook een kwestie van beeldvorming, volgens Schuwer. Iedere keer als een raadslid buigt voor de opinie, dan bevestigt hij door niet te stemmen het beeld van de onbetrouwbare volksvertegenwoordiger. 'Als andere raadsleden een raadslid aanraden om niet te gaan stemmen, bemoeien ze zich met zijn eer en geweten. Dat kan niet. Als het raadslid in de raadzaal of fractie niets zegt over de kwestie en alleen voor of tegen stemt, doet hij niets verkeerd. Hij zit immers als raadslid en niet als privépersoon in de gemeenteraad. Het gemeenterecht is op deze pijler gebaseerd.'

Geen gerechtelijk verbod

'Raadsleden staan vaak voor zo'n dilemma', zegt Schuwer. Hij geeft veel cursussen aan raadsleden en griffiers en komt het vaak

Raadsleden kunnen de oude media nog niet missen

‘Alle media zijn me even lief’

Raadsleden en media, ze kunnen niet zonder elkaar. Het raadslid dat niet actief is op een of meer van de sociale media, wordt steeds zeldzamer. Maar de rol van de ouderwetse krant en de lokale radio is nog allerm minst uitgespeeld. Die blijft onmisbaar voor een effectieve politiek, zo blijkt uit een rondgang onder zes van de ‘beste raadsleden van Nederland’.

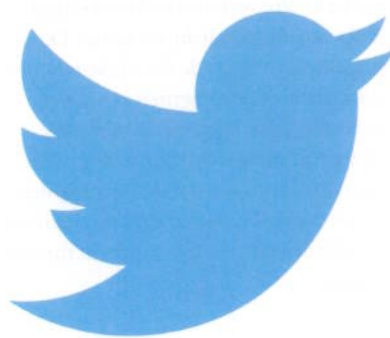
De krant kun je niet missen, geen dag.

Het lijkt een echo uit een ver verleden, toen de krant nog de belangrijkste nieuwsbron was en het dagblad een vaste plek had in de tas die meeking naar het werk, naast het broodtrommeltje. Maar kranten zijn allang niet meer de enige nieuwsbron. Oplages dalen en vooral jongeren halen hun nieuws van internet.

Maar toch, voor gemeenteraadsleden blijft de papieren krant, en dan vooral het lokaal of regionaal dagblad, belangrijk.

Anne Kuik (27, CDA Groningen) zegt dat oudere generaties hun kennis over de plaatselijke politiek putten uit de gratis huis-aan-huisbladen en het Dagblad van het Noorden. Lokale media hadden en hebben een groot aandeel in het overbrengen van haar politieke boodschap, zegt Kuik. Zij is niet de enige die nog altijd een groot belang hecht aan de oude media. Laura Bromet (44, GroenLinks Waterland) noemt de lokale omroep zelfs ‘heel erg belangrijk’, want die zendt de raadsvergaderingen uit.

Kuik en Bromet zijn twee van de raadsleden die doordrongen tot de finale van de wedstrijd ‘Beste Raadslid van Nederland’ van de Volkskrant en Pauw & Witteman. VNG Magazine maakte een rondje langs de finalisten en vroeg hun naar hun ervaringen met de ‘oude media’ (kranten en lokale omroep) en de nieuwe, sociale media. Hoe gaan ze ermee om, wat zijn hun ervaringen?



Het Utrechtse SP-raadslid Tim Schipper in gesprek met een journalist van de NOS (foto: Hollandse Hoogte)

Investeren in relatie

De oude media en lokale politici hebben elkaar nodig, ook in een tijd waarin de meeste politieke boodschappen lijken te worden gecommuniceerd via Twitter en Facebook. Hoe gemakkelijk het ook is om het eigen geluid met een druk op de zendknop de wereld in te sturen, stuk voor stuk blijven de beste raadsleden van Nederland investeren in hun relatie met journalisten. ‘Aan het begin van een nieuwe raadsperiode maken we als fractie kennis met de lokale journalisten’, zegt Gerdien Rots (42, ChristenUnie Zwolle). Zij vindt het belangrijker dat een onafhankelijke journalist over haar partij schrijft, dan dat een huis-aan-huisblad een persbericht ongewijzigd overneemt. ‘Een journalist kan een verhaal in perspectief plaatsen. En het is zijn taak om ons verhaal te toetsen. Geen probleem, mits het maar onafhankelijk gebeurt. Ik vind ook dat lokale journalisten meer aan onderzoeksjournalistiek moeten doen.’

Anne Kuik noemt journalisten zelfs ‘een soort collega’s’: ‘Er is op een natuurlijke