

STRIKT VERTROUWELIJK - CORRESPONDENTIE

ADVOCAAT/CLIËNT

AAN de raad van de gemeente Ede
Postbus 9022
6710 HK EDE

VAN mr. drs. H. Doornhof
Advocaat
TELEFOON +31 88 253 5223
FAX +31 88 253 5258
E-MAIL hdoornhof@akd.nl

BEZOEKADRES Gustav Mahlerlaan 2970
1081 LA AMSTERDAM
POSTADRES Postbus 59280
1040 KG AMSTERDAM
Nederland
INTERNET www.akd.nl

DATUM 2 september 2020

ONDERWERP **Besluitvorming inzake zonneveld Nergena**

UW KENMERK --

ONS KENMERK 297474

Edelachtbare raad,

Hierbij bieden wij u ons advies aan inzake uw besluitvorming omtrent het voorstel om een verklaring van geen bedenkingen af te geven in verband met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het zonneveld 'Nergena'.

Samenvatting

In het kort luiden onze bevindingen als volgt.

- i. De heer Van der Beek heeft conform de wet gehandeld door zich te onthouden van deelname aan de stemming

In de raadsvergadering van 2 juli 2020 is gestemd over het voorstel om de verklaring van geen bedenkingen af te geven. De heer Van der Beek heeft zich daarbij onthouden van deelname aan die stemming. Daarmee heeft hij in lijn gehandeld met de wettelijke bepalingen omtrent belangenverstrengeling. Uw raad is namelijk verplicht om ertegen te waken dat de besluitvorming wordt beïnvloed door personen die daarbij een persoonlijk belang hebben. Indien de heer Van der Beek wel aan de stemming zou hebben deelgenomen, dan zou het daarmee tot stand gebrachte raadsbesluit onrechtmatig zijn. Bovendien zou de heer Van der Beek dan zelf ook een wettelijke verplichting om niet deel te nemen aan de stemming, hebben geschonden.

- ii. Ook uit de Gedragscode volgt dat de heer Van der Beek terecht niet heeft meegestemd

In de Gedragscode heeft uw raad normen opgenomen die alle leden van het gemeentebestuur in acht dienen te nemen. Het betreft geen juridische normen, maar een vorm van 'politieke zelfbinding'. De Gedragscode formuleert in dit verband enkele 'kernbegrippen', die leidend moeten zijn voor het handelen van leden van het gemeentebestuur. Daarnaast bevat zij concrete verboden en verplichtingen, onder meer met het oog op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 2 van 42

Deze regels brengen met zich dat de heer Van der Beek zich dient te onthouden van deelname aan de stemming over de verklaring van geen bedenkingen. Meestemmen zou een schending van die regels opleveren. Het afwijken van een eerder door de heer Van der Beek ingezette vaste gedragslijn die tot onthouding van stemming noopt, zou bovendien haaks staan op het belang dat in de Gedragscode is toegekend aan transparantie en betrouwbaarheid. Doordat de heer Van der Beek zich tijdens de vergadering van 2 juli 2020 heeft onthouden van deelname aan de stemming, heeft strijd met de regels uit de Gedragscode zich evenmin voorgedaan.

iii. Op 2 juli 2020 is definitief beslist om de verklaring van geen bedenkingen niet af te geven

Tijdens de raadsvergadering op 2 juli jl. staakten de stemmen. Dat de heer Van der Beek zich daarbij (dus) van stemming onthield, doet er niet aan af dat de vergadering van 2 juli 2020 voltallig was. In een voltallige vergadering brengt het staken van de stemmen met zich dat het voorstel niet is aangenomen. Dit betekent dat op 2 juli 2020 definitief is besloten om de verklaring van geen bedenkingen niet af te geven. Het is nu aan het bestuur van uw gemeente om deze beslissing te motiveren en bekend te maken.

De heer Van der Beek heeft laten weten dat hij alsnog zou willen meestemmen over de verklaring van geen bedenkingen voor Nergena. Echter, omdat daar op 2 juli feitelijk dus al over is beslist, kan hij dat bij voorbaat al niet meer doen, dit los van het feit dat hij daarmee de wet en de Gedragscode zou schenden.

iv. Naar een Verordening uitvoering Gedragscode

Gedurende het onderzoek is bij ons het beeld ontstaan dat het gemeentebestuur gebaat zou zijn bij nadere regels over de manier waarop de inhoudelijke normen uit de Gedragscode gevolgen hebben voor de dagelijks praktijk. In dat verband geldt onder meer dat op dit moment de verwachtingen met betrekking tot de rol van de verschillende actoren uiteen lijken te lopen.

Met het oog op de hiervoor gedane bevindingen adviseren wij uw raad om een 'Verordening op de uitvoering van de Gedragscode' vast te stellen. In een dergelijke verordening worden de inhoudelijke normen uit de Gedragscode meer praktische handvatten gegeven. Het gaat dan in de eerste plaats om procedurele regels voor het behandelen van vraagstukken die het thema 'integriteit' raken. Ook kan het nuttig zijn om de rol van de burgemeester als "klankbord" of "coach" te expliciteren en in te kaderen; ter ondersteuning van de burgemeester kan in dat verband worden gedacht aan het instellen van een permanente integriteitscommissie. Bovendien is het raadzaam om ook de wijze van handelen rond het inschakelen van externe adviseurs te borgen.

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 3 van 42

1. Onderzoeksopdracht en –opzet

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

U hebt ons verzocht om onderzoek te doen naar het besluitvormingstraject inzake de beslissing van uw raad omtrent het verlenen van een verklaring van geen bedenkingen in verband met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het zonnenveld 'Nergena'.

Het onderzoek dient primair om antwoord te krijgen op concrete - juridische - vragen omtrent de positie van de heer Van der Beek bij de stemming, en de consequentie van zijn handelen voor de besluitvorming van uw raad. Aan de hand van de antwoorden hierop zal de gemeenteraad beslissen over het verdere verloop van het besluitvormingstraject. U hebt ons in dit verband dan ook verzocht om zo eenduidig mogelijk te zijn, teneinde over een direct bruikbaar advies te beschikken.

Van belang is dat het onderzoek voor een groot deel een juridische analyse betreft. Met het oog op eventuele doorvoeren van verbeteringen in de (interne) organisatie, hebt u ons evenwel ook verzocht om de kwestie toekomstgericht te benaderen en waar nodig aanbevelingen te doen. In dit licht heeft het onderzoek ook een belangrijke bestuurlijke component.

1.2. Onderzoeksvragen

De vragen die u ons hebt gesteld luiden als volgt:

1. *Mag een raadslid (in het algemeen) stemmen over onderwerpen waar hij of zij direct mee te maken heeft? (Voorbeelden: de subsidieaanvraag van een instelling waar het raadslid werkt, een bestemmingsplanwijziging waarbij hij of zij aanwonend is, beslissingen over een bedrijventerrein waar hij of zij werkt, e.d.)*
2. *Mag het raadslid de heer Van der Beek, met inachtneming van zijn hoofdfunctie als medewerker van het bedrijf LC Energy B.V. gebruik maken van zijn stemrecht in de kwestie zonnepark Nergena in relatie tot de geldende wet- en regelgeving en jurisprudentie (stemmen en voltalligheid)?*
3. *Hoe moet de positie en handelwijze van het raadslid bij de gang van zaken in het dossier Nergena beoordeeld worden vanuit de invalshoek van integriteit in relatie tot de Gedragscode voor bestuurders van Ede?*
4. *Heeft de voorzitter de geldende regelingen c.q. procedures goed toegepast?*

Voorts hebt u ons verzocht om onze conclusies te geven over het handelen van het raadslid, de burgemeester, de griffier, en de gemeenteraad in dit dossier. Tot slot hebt u ons verzocht om deze actoren van aanbevelingen te voorzien.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 4 van 42

1.3. Methodologie

Ten behoeve van het onderzoek hebben wij inzage gekregen in een groot aantal door uw gemeentebestuur verzamelde en geselecteerde documenten. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de (e-mail)correspondentie tussen verschillende personen die bij de kwestie zijn betrokken. Daarnaast hebt u ons afschrift verstrekt van interne en externe adviezen die mede aan het handelen van actoren ten grondslag hebben gelegen.

Aanvullend feitenonderzoek is verricht in de vorm van interviews met het raadslid in kwestie, de burgemeester, en de griffier. De interviews hebben plaatsgevonden op 30 juli (via Microsoft Teams, met de heer Van der Beek) en op 3 augustus 2020 (fysiek op het gemeentehuis, met – afzonderlijk van elkaar – de burgemeester en de griffier). Eveneens zijn openbare (digitale) bronnen geraadpleegd, waaronder de opnames en verslagen van de raadsvergaderingen.

Aan de hand van het feitenonderzoek hebben wij onze analyse verricht. Onze eerste bevindingen hebben wij vervolgens gedeeld met prof. dr. Arno Korsten, emeritus-hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Na hem het een en ander te hebben toegelicht, heeft prof. Korsten ons vanuit zijn expertise van zijn input voorzien. Deze input hebben wij vervolgens in samenspraak met hem verwerkt in ons advies, waardoor nu een allesomvattend stuk voor u ligt.

Na bespreking van het advies in het presidium op 1 september 2020 zijn enkele wijzigingen aangebracht.

1.4. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in **hoofdstuk 2** een overzicht van de relevante feiten geschetst.

In **hoofdstuk 3** wordt het voor de onderzoeksopdracht relevante juridisch kader uiteengezet.

In **hoofdstuk 4** wordt in algemene zin ingegaan op de vraag in welke gevallen een raadslid zich dient te onthouden van stemming over besluitvorming vanwege een persoonlijk belang.

In **hoofdstuk 5** wordt vervolgens de vraag beantwoord of de heer Van der Beek al dan niet wettelijk verplicht is zich te onthouden van deelname aan de stemming over de verklaring van geen bedenkingen.

In **hoofdstuk 6** wordt de positie van de heer Van der Beek in het licht van de Gedragscode nader verkend.

In **hoofdstuk 7** wordt ingegaan op de consequenties van het een en ander voor de raadsbesluitvorming.

In **hoofdstuk 8** wordt gereflecteerd op de gang van zaken rond de besluitvorming en worden de verschillende actoren toekomstgerichte aanbevelingen gedaan.

De slotbevindingen van het onderzoek worden in **hoofdstuk 9** uiteengezet.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 5 van 42

2. Feitenoverzicht

In het hiernavolgende wordt een overzicht gegeven van de feiten die relevant zijn voor het onderzoek.

2.1. De aanvraag van LC Energy B.V. om een omgevingsvergunning voor het zonneveld Nergena

LC Energy B.V. (hierna: 'LC Energy') is een in Wageningen gevestigde vennootschap die zich bezighoudt met de ontwikkeling van zonneparken in Nederland. Bij de vennootschap zijn circa vijftien personen betrokken. Op 1 april 2019 heeft LC Energy een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor de realisatie van een zonneveld aan de Dijkgraaf in Bennekom, binnen het grondgebied van de gemeente Ede. De projectlocatie bevindt zich in de directe nabijheid van het voormalige landgoed Nergena. Het zonneveld waarvoor de aanvraag op ziet, heeft – inclusief de onderhoudspaden en landschappelijke inpassing – een oppervlakte van circa 10,4 hectare.

Ingevolge het ter plaatse vigerende bestemmingsplan is de realisatie van het zonneveld niet rechtstreeks toegestaan. Om de omgevingsvergunning te kunnen verlenen, moet aldus van het bestemmingsplan worden afgeweken. Hoewel het college van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag is om op de aanvraag te beslissen, is voor het verlenen van de omgevingsvergunning vereist dat de gemeenteraad een verklaring van geen bedenkingen geeft.

Doordat het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt voorbereid volgens de zogenaamde 'uitgebreide voorbereidingsprocedure', moet de verlening van de omgevingsvergunning worden voorafgegaan door de terinzagelegging van een ontwerpbesluit. In het kader van dat ontwerpbesluit moet ook worden gestemd over een ontwerp van de verklaring van geen bedenkingen. In zoverre gaat de (eventuele) verlening van de omgevingsvergunning gepaard met een tweetal stemmingen in de raad.

2.2. De heer Van der Beek treedt in dienst bij LC Energy en kondigt aan buiten alle besluitvorming te zullen blijven

De heer Van der Beek is lid van de raad en onderdeel van de fractie van de ChristenUnie. Op 24 mei 2019 meldt hij per e-mailbericht aan de burgemeester en de griffier dat hij per 1 juli 2019 in dienst zal treden als projectontwikkelaar bij LC Energy. Hij kondigt daarbij aan dat hij niet zal meestemmen als projecten of directe belangen van LC Energy in de raad aan bod komen. De volledige tekst van het e-mailbericht luidt als volgt:

"Via jullie wil ik graag aan de raad melden dat ik per 1 juli een nieuwe baan heb. Het gaat om een plek als projectleider bij het Wageningse LC Energy. Een bedrijf dat, ook in de gemeente Ede, zonneparken ontwikkelt.

Om belangen tegenstellingen te voorkomen zal ik niet meestemmen als projecten of directe belangen van LC Energy in de raad aan bod komen. Ook zal ik het woordvoerderschap over

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 6 van 42

zonneparken neerleggen. En uiteraard zal ik geen projecten voor LC Energy in de gemeente Ede oppakken.

Ik kan me voorstellen dat bij jullie, de raad of anderen vragen kunnen opkomen. Ik wil graag expliciet melden dat ik graag het gesprek daarover aanga.

Het e-mailbericht van de heer Van der Beek is ook besproken in het raadspresidium. De fractievoorzitters namen een en ander zonder nadere opmerkingen voor kennisgeving aan. Op het moment van het e-mailbericht was in de raad nog niet gestemd over de (ontwerp-)verklaring van geen bedenkingen in verband met het zonnenveld Nergena. Ten tijde van de indiensttreding van de heer Van der Beek bij LC Energy was dat evenmin het geval.

Over het e-mailbericht van 24 mei 2019 heeft de heer Van der Beek aan ons verklaard dat hij zich ter voorbereiding daarvan niet heeft verdiept in de wettelijke regels omtrent belangenverstrengeling en meestemmen, en evenmin in hetgeen daaromtrent in de gemeentelijke Gedragscode is bepaald. Met de beslissing die hij in het e-mailbericht kenbaar maakte, heeft hij naar eigen zeggen zijn "morele kompas" gevolgd.

2.3. In aanloop naar de stemming over de ontwerpverklaring herhaalt de heer Van der Beek zijn mededeling niet te zullen stemmen

De stemming over de ontwerpverklaring van geen bedenkingen stond op de agenda van de raadsvergadering van 23 januari 2020. In aanloop daarnaar – op 6 januari 2020 – heeft een externe adviseur met een kort bericht een mail van de griffier beantwoord waarin een korte uiteenzetting van de casus in Ede is opgenomen en een link van een blog van mevrouw mr. Dankbaar. De adviseur schreef als antwoord op de vraag of de heer Van der Beek (juridisch) mee mag stemmen – de griffier was van mening van wel – het volgende:

"Dit raadslid kan deelnemen aan de stemming, blijkt uit de ABRS-uitspraak waarnaar Marieke Dankbaar van Pot Jonker Advocaten verwijst. De uitspraak-Hengelo ligt exact in de lijn die de Afdeling bestuursrechtspraak aanhoudt vanaf Graft De Rijp-2013."

Vervolgend heeft de griffier aan de heer Van der Beek en mevrouw Cora Otter-van den Bosch, de fractievoorzitter van de ChristenUnie in de gemeenteraad, een mail gestuurd met onder meer de volgende tekst:

"Her en der rijst in huis de vraag of Bram binnenkort mee mag stemmen inzake de Nergena-aanvraag. Mijn beeld is van wel en mijn externe adviseur [...] deelt die mening (zie onder). Het lijkt me goed dit ook met jullie te delen."

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 7 van 42

Het antwoord van de heer Van der Beek luidde als volgt:

“Voor de casus Nergena hebben we vanaf mijn baanwissel een duidelijke lijn uitgezet: ik zou geen woordvoering doen en bij de BV niet meestemmen. Als ik dat op dit moment zou heroverwegen zou dat komen door groeiende mogelijkheid van een patstelling (19-19). Ik kan dat niet loszien van mijn betrekking, en dus is het voor mij ondenkbaar om af te wijken van ons eerdere besluit.”

Op 23 januari 2020 heeft de heer Van der Beek aldus niet meegestemd.

2.4. Door afwezigheid van een tegenstander besluit de raad de ontwerpverklaring te verlenen

De raad heeft in de vergadering van 23 januari 2020 besloten de ontwerpverklaring te verlenen. Dat gebeurde met de kleinst mogelijke meerderheid: 19-18. Tijdens de vergadering was één van de raadsleden niet aanwezig; de burgemeester, de griffier, en de heer Van der Beek hebben achteraf verklaard dat dit raadslid (zeer) waarschijnlijk tegen het geven van de verklaring zou hebben gestemd.

2.5. Bij de stemming over de definitieve verklaring brengt de griffier – in lijn met extern advies – aan de heer Van der Beek onder de aandacht dat hij wettelijk gezien mag stemmen

Voorafgaand aan de raadsvergadering van 2 juli 2020 heeft de griffier de eerderbedoelde externe adviseur opnieuw geraadpleegd over de positie van de heer Van der Beek in het licht van de artikelen 28 en 32 van de Gemeentewet. Hij heeft daarbij geschetst dat de stemverhoudingen bij een onthouding van de heer Van der Beek vermoedelijk zullen uitdraaien op 19-19, en dat verschillende fracties over het onderwerp verdeeld zijn.

De adviseur antwoordde op 15 juni 2020 – kort samengevat – dat de heer Van der Beek niet gehouden is om zich van stemming te onthouden, en dat daarom bij afwezigheid van de heer Van der Beek geen sprake is van een “voltallige vergadering” in de zin van artikel 32 lid 4 en 6. Hij heeft daarbij verwezen naar een Afdelingsuitspraak van 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4957, met de volgende toevoeging:

“Ook hier ging het om een raadsbesluit met de kleinst mogelijke meerderheid, waaronder een raadslid dat nagenoeg pal naast het betrokken perceel woonachtig is. Geen probleem, zegt de Afdeling.”

Per e-mailbericht van 30 juni 2020 heeft de griffier aan de heer Van der Beek gevraagd of hij al heeft besloten of hij zijn stem over de definitieve verklaring zal uitbrengen. De griffier informeerde hem daarbij tevens dat hem juridisch gezien niets in de weg staat om zijn stem uit te brengen, dat het zelfs de plicht van een raadslid is om te stemmen, maar dat niemand hem daartoe kan dwingen. Ter onderbouwing van het een en ander deelde de griffier de advisering met de heer Van der Beek.

In een separaat e-mailbericht van 30 juni 2020 informeert de griffier de heer Van der Beek tevens over de procedurele consequenties van een eventuele stemonthouding:

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 8 van 42

"Als we verder compleet zijn kan de uitslag 19-19 worden en omdat, door jouw niet meestemmen, de vergadering dan niet voltallig is, wordt de beraadslaging en besluitvorming uitgesteld naar een volgende vergadering. Als de stemmen dan weer staken, is het voorstel niet aangenomen."

Bij dit e-mailbericht sluit de griffier ook de tekst van artikel 32 Gemeentewet in.

2.6. De heer Van der Beek en de burgemeester menen dat het de voorkeur verdient dat hij niet deelneemt aan de stemming

In antwoord op het bovenstaande e-mailbericht van de griffier heeft de heer Van der Beek hem - in afschrift aan de burgemeester - op 1 juli 2020 onder meer het volgende bericht:

"Bedankt voor het zoekwerk. Dat waardeer ik. Ik heb er uitgebreid over nagedacht, en we hebben er ook in de fractie best wel over gesproken. Zoals ik ook in het advies lees mag ik wel stemmen. Zo hebben wij dat ook ervaren, formeel is er geen belemmering. Toch menen we dat het beter is om af te zien van stemmen. Met namens omdat ik in de beeldvorming al 3-0 achtersta, bovendien hebben we deze lijn vanaf het begin ingezet."

De burgemeester heeft vervolgens een antwoord gestuurd met de volgende tekst:

"Ben het met Bram eens. Formeel geen beletselen, maar stem je mee dan hou je lang last van de beeldvorming en dat moet je niet willen. Zal ik gewoon netjes aan het begin van het agendapunt melden dat jij hebt aangegeven niet zullen stemmen. Niet meer, niet minder?"

Tijdens de raadsvergadering van 2 juli 2020 heeft de heer Van der Beek opnieuw niet meegestemd.

2.7. De stemmen staken; de burgemeester verbindt daaraan de consequentie dat in een nieuwe vergadering opnieuw wordt gestemd

Terwijl de heer Van der Beek zich daaraan onttrekt, is in de openbare raadsvergadering van 2 juli 2020 gestemd over de definitieve verklaring van geen bedenkingen. Zoals vooraf al was ingeschat, staakten de stemmen met 19 stemmen vóór en 19 tegen. Over de procedurele gevolgen daarvan voor de stemming over de verklaring van geen bedenkingen merkte de burgemeester in de vergadering het volgende op:

"Dan denk ik dat we op 19-19 uitkomen, zoals verwacht eigenlijk ook wel. U bent standvastig allemaal. Dat betekent dus, omdat de vergadering niet voltallig is – de heer Van der Beek móet zich namelijk niet van stemming onthouden – dat de Gemeentewet bepaalt dat dit voorstel terugkomt in een volgende vergadering. De volgende vergadering is op volgende week donderdag. Dan stemmen we weer; dus op 9 juli. Staken de stemmen dan weer, dan is volgens de Gemeentewet het voorstel niet aangenomen. Maar dat is dus voor nu de uitkomst."

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 9 van 42

Over deze mededeling heeft de burgemeester tegenover ons verklaard dat hij daarmee niet heeft beoogd om een inhoudelijk standpunt in te nemen omtrent de vraag of de heer Van der Beek zich diende te onthouden van stemming. Hij wenste eenvoudigweg de raadsleden en toehoorders te informeren over de procedurele gevolgen van een staking van de stemmen. Daarbij baseerde hij zich op hetgeen de heer Van der Beek eerder aan hem heeft laten weten; hoewel er volgens hem geen juridische bezwaren zouden zijn, achtte hij het beter om niet deel te nemen aan de stemming. Voor de consequentie van het een en ander – het terugkomen van het voorstel in een volgende vergadering – heeft de burgemeester verklaard zich eenvoudigweg te hebben gebaseerd op de advisering van de griffier en de geraadpleegde externe adviseur.

In lijn met het een en ander is het voorstel na het staken van de stemmen geagendeerd voor een herstemming op 9 juli 2020.

2.8. Voorafgaand aan de vergadering op 9 juli 2020 kondigt de heer Van der Beek aan ditmaal wél te zullen gaan stemmen

Op 8 juli 2020 – een dag voor de vergadering waarin de herstemming is geagendeerd – heeft de heer Van der Beek telefonisch contact opgenomen met de burgemeester. Daarin heeft hij hem geïnformeerd dat hij aan de herstemming over het voorstel wél zal deelnemen. De heer Van der Beek liet weten dat zijn mededeling vertrouwelijk was, waarop de burgemeester meldde dat hij een en ander in ieder geval met de griffier zou delen. Dat heeft de heer Van der Beek aanvaard.

Tegenover ons heeft de heer Van der Beek verklaard dat de mededeling van de burgemeester in de raadsvergadering van 2 juli 2020 voor hem de voornaamste reden was om van gedachten te veranderen. Naar aanleiding daarvan verklaart hij te hebben nagedacht over de vraag of hij juist niet-integer zou handelen door zich aan een stemming te onttrekken; daarmee zou hij afwijken van zijn politieke idealen, terwijl de burgemeester ‘als integriteitshoeder’ heeft verklaard dat daarvoor geen dwingende reden bestaat. De burgemeester heeft overigens verklaard dat de heer Van der Beek deze motivering in het telefoongesprek van 8 juli 2020 niet kenbaar heeft gemaakt.

Ter toelichting heeft de heer Van der Beek verklaard dat hij sinds de vergadering van 2 juli 2020 met verschillende partijen overleg heeft gevoerd. In dat verband merkt hij op dat de partijvoorzitter van de ChristenUnie, de heer Adema, hem heeft geadviseerd om geen eigen afweging te maken bovenop de afweging die de burgemeester gemaakt zou hebben; daarmee zou hij de toetsingsmaatstaf voor raadsleden in toekomstige situaties beïnvloeden. Hij heeft daarnaast laten weten dat een raadslid van een andere fractie hem heeft gewaarschuwd voor consequenties binnen LC Energy. Bovendien heeft de heer Van der Beek verklaard er grote betekenis aan te hebben gehecht dat kiezers contact met hem opnamen, en hem zeiden niet te begrijpen dat hij in weerwil van het - in hun ogen - “standpunt” van de burgemeester besloot zich van stemming te onthouden. Zij nemen hem kwalijk dat hij daarmee – gezien de stemverhoudingen – de realisering van het zonnenveld in feite zou belemmeren. Voor de kiezers is de opwekking van duurzame energie in de gemeente Ede een belangrijk thema.

Naar aanleiding van de mededeling van de heer Van der Beek hebben de burgemeester en de griffier op 8

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 10 van 42

juli 2020 overleg gevoerd. Zij achtten het beide onwenselijk dat de heer Van der Beek aan de stemming zou deelnemen, maar besloten geen verdere actie te ondernemen om hem daarvan te weerhouden. Zij hebben hun standpunt ook niet kenbaar gemaakt aan de heer Van der Beek.

2.9. In de vergadering van 9 juli 2020 wordt het voorstel van de agenda afgevoerd teneinde nader advies in te winnen

Tijdens de vergadering van 9 juli 2020 heeft de burgemeester herhaald dat het besluitvoorstel ter herstemming voorligt, doordat de stemmen een week eerder in een niet-voltallige vergadering zijn gestaakt. Nadat de beraadslagingen waren afgerond, is de vergadering op verzoek van de SGP-fractie geschorst om “duidelijkheid te verkrijgen over het aantal mensen dat deelneemt aan de stemming”. Na afloop van de schorsing lichtte de heer Van der Poel namens de SGP-fractie toe dat de schorsing is aangevraagd om te onderzoeken of mogelijke belangenverstrengeling op de loer ligt. Om – naar eigen zeggen – de zorgvuldigheid van de besluitvorming te bewaken, stelde hij vervolgens voor om het besluitvoorstel van de agenda van de vergadering af te voeren. Deze optie was vooraf - op initiatief van de burgemeester – met fracties besproken. De burgemeester had voor dit voorstel het initiatief genomen.

In een reactie op dit voorstel nam de heer Van der Beek het woord. Hij droeg in dit verband een geschreven verklaring voor, waarin hij inging op zijn afweging om al dan niet te stemmen:

“Zoals bekend heb ik de afgelopen twee keren bij stemmingen over het Zonnepark Nergena niet meegestemd. Dat was omdat ik mijn dubbele betrokkenheid moeilijk vond uit te leggen: werkzaam zijn bij een bedrijf en tegelijkertijd als raadslid meestemmen over een vergunningaanvraag van datzelfde bedrijf. Uit het oogpunt van bestuurlijke integriteit wilde ik daarmee elke schijn van belangenverstrengeling vermijden. En eigenlijk zou ik dat nog steeds het liefste willen. Maar er is sinds vorige week donderdag een dimensie bij gekomen, een dimensie waar ik tot dan toe niet of in ieder geval te weinig stil heb gestaan. De burgemeester heeft in onze raad de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit te bevorderen. Hij heeft de vorige vergadering publiekelijk duidelijk gemaakt dat er geen enkele belemmering is om te stemmen. Daarmee stelde hij duidelijk dat de integriteit van het openbaar bestuur niet in het geding is.

Dat heeft mij voor de vraag gesteld of ik door uiterst integer te willen handelen juist het tegendeel doe. Want hoe integer ben ik eigenlijk als ik mij zonder geldige reden onttrek om mijn wettelijke plicht om als raadslid mijn stem uit te brengen? Daarmee zou ik niet alleen mijn ambtseed schenden, maar ook onrecht doen aan het mandaat wat ik van de kiezers heb gekregen. Ik was dus al geconfronteerd met een integriteitsvraag, maar er is er vorige vergadering nog één bij gekomen. Bij de eerste integriteitsvraag ging het vooral om een persoonlijk afweging. De tweede vraag is de publieke vraag over het al dan niet verzaken van mijn stemplicht. Vorige vergadering is duidelijk gesteld dat er geen sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Daarmee komt mijn eerdere afweging op dit punt te staan tegen de wettelijke plicht van ieder raadslid om zijn stem uit te brengen, als hij zich niet van stemming moet onthouden.”

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 11 van 42

Na deze verklaring te hebben voorgedragen, sprak de heer Van der Beek zijn steun uit voor het voorstel om het besluitvoorstel van de agenda af te voeren. Hij sprak voorts de wens uit dat de adviezen die over de kwestie zijn uitgebracht, worden "nagetrokken". De burgemeester kondigde aan dat een dergelijk onderzoek inderdaad zal plaatsvinden, indien de raad instemt met het voorstel om niet over te gaan tot besluitvorming. De raad stemde daarmee inderdaad in. In de vergadering van 9 juli 2020 heeft aldus geen herstemming plaatsgevonden; het besluitvoorstel is van de agenda afgevoerd.

2.10. De raad geeft opdracht voor het onderzoek

Naar aanleiding van het een en ander is uw raad overgegaan tot het formuleren van de opdracht voor het onderhavige onderzoek. Op woensdag 22 juli 2020 is voor het onderzoek definitief opdracht gegeven.

3. Juridisch kader

In het hiernavolgende wordt het voor de onderzoeksopdracht relevante juridisch kader uiteengezet.

3.1. Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht ('Awb') bevat algemene voorschriften die systematisch van toepassing zijn op het overheidsbestuur in brede zin. Voor het onderhavige onderzoek is in het bijzonder artikel 2:4 van de wet van belang. Dit artikel luidt als volgt:

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.

Van belang is tevens dat dit artikel is opgenomen in hoofdstuk 2 van de wet, dat bepalingen bevat inzake het verkeer tussen burgers en bestuursorganen.

3.2. Gemeentewet

In artikel 28 is geregeld in welke gevallen een raadslid zich dient te onthouden van deelname aan een stemming. Het artikel luidt als volgt:

Artikel 28

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.
2. Bij een schriftelijke stemming wordt onder het deelnemen aan de stemming verstaan het inleveren van een

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 12 van 42

stembriefje.

3. 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.
4. Het eerste lid is niet van toepassing bij het besluit betreffende de toelating van de na periodieke verkiezing benoemde leden.

Voor het onderzoek is tevens artikel 32 van de Gemeentewet van belang. In dat artikel is geregeld op welke wijze de stemming geschiedt, en welke consequentie is verbonden aan het onthouden van deelneming aan de stemming door raadsleden. Het artikel luidt als volgt:

Artikel 32

1. De overige stemmingen geschieden bij hoofdelijke oproeping, indien de voorzitter of een van de leden dat verlangt. In dat geval geschieden zij mondeling.
2. Bij hoofdelijke oproeping is ieder ter vergadering aanwezig lid dat zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden verplicht zijn stem voor of tegen uit te brengen.
3. Indien over een voorstel geen stemming wordt gevraagd, is het aangenomen.
4. Tenzij de vergadering voltallig is, wordt bij staking van stemmen het nemen van een beslissing uitgesteld tot een volgende vergadering, waarin de beraadslagingen kunnen worden heropend.
5. Indien de stemmen staken in een voltallige vergadering of in een ingevolge het vierde lid opnieuw belegde vergadering, is het voorstel niet aangenomen.
6. Onder een voltallige vergadering wordt verstaan een vergadering waarin alle leden waaruit de raad bestaat, voor zover zij zich niet van deelneming aan de stemming moesten onthouden, een stem hebben uitgebracht.

Voorts is van belang dat de burgemeester op grond van artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet is gehouden de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen.

3.3. Gedragscode integriteit van bestuurders van de gemeente Ede 2016

Voorts is van belang dat de raad op grond van artikel 15 lid 3 van de Gemeentewet gehouden is om voor zijn leden een gedragscode vast te stellen. In navolging hiervan heeft uw raad op 30 augustus 2016 de Gedragscode integriteit van bestuurders van de gemeente Ede 2016 (hierna: 'de Gedragscode') vastgesteld. In de considerans van de Gedragscode wordt overwogen dat bij integriteit van het openbaar bestuur de volgende kernbegrippen leidend zijn:

Dienstbaarheid

Het handelen van een bestuurder is altijd en volledig gericht op het belang van de gemeente en op de organisaties en burgers die daar onderdeel van uit maken.

Functionaliteit

Het handelen van een bestuurder heeft een herkenbaar verband met de functie die hij vervult in het bestuur.

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 13 van 42

Onafhankelijkheid

Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden.

Openheid

Het handelen van een bestuurder is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurder en zijn beweegredenen daarbij.

Betrouwbaarheid

Op een bestuurder moet men kunnen rekenen. Die houdt zich aan zijn afspraken. Kennis en informatie waarover hij uit hoofde van zijn functie beschikt, wendt hij aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.

Zorgvuldigheid

Het handelen van een bestuurder is zodanig dat alle organisaties en burgers op gelijke wijze en met respect worden bejegend en dat belangen van partijen op correcte wijze worden afgewogen.

Voorts bevat de Gedragscode concrete bepalingen. Voor dit onderzoek zijn daarvan in het bijzonder de volgende van belang.

Artikel 1: algemene bepalingen

In artikel 1.1 is verankerd dat de gedragscode geldt voor de bestuurders van de gemeente; als bestuurders worden aangemerkt de voorzitter en alle leden van de raad, de voorzitter en de overige leden van het college van burgemeester en wethouders en de fractievolgers. In gevallen waarin de code niet voorziet of de toepassing niet eenduidig is, vindt op grond van artikel 1.2 bespreking plaats in respectievelijk het college of het raadspresidium. Op grond van artikel 1.3 treedt de burgemeester vanuit zijn functie als voorzitter van de raad en van het college op als bewaker/stimulator van bestuurlijke integriteit van de bestuurders van de gemeente.

Artikel 2: belangenverstrengeling en aanbestedingen

In artikel 2.1 is bepaald dat een bestuurder opgave doet van zijn financiële belangen in ondernemingen en organisaties waarmee de gemeente zakelijke betrekkingen onderhoudt. De opgave is openbaar en door derden te raadplegen. Artikel 2.2 brengt met zich dat een bestuurder bij privaat-publieke samenwerkingsrelaties (de schijn van) bevoordeling in strijd met eerlijke concurrentieverhoudingen voorkomt. In artikel 2.4 is bepaald dat indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een bestuurder over een onderwerp in het geding kan zijn, hij bij de besluitvorming daarover aangeeft in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat. Een bestuurder die familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente, meldt dit op grond van artikel 2.5 binnen het desbetreffende bestuursorgaan en onthoudt zich van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht. Op grond van artikel 2.7 voorkomt een bestuurder (de schijn van)

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 14 van 42

belangenverstrengeling, onder meer door niet in eigen persoon of namens een burger of organisatie:

- a. in te spreken in een vergadervorm van de gemeenteraad;
- b. een zienswijze, een verzoek- of bezwaarschrift of een aanvraag in te dienen bij het bestuursorgaan waarvan hij zelf deel uitmaakt of hieromtrent op te treden als vertegenwoordiger of adviseur;
- c. een melding of een klachtmelding te doen dienen bij het bestuursorgaan waarvan hij zelf deel uitmaakt of hieromtrent op te treden als vertegenwoordiger of adviseur;
- d. een aanbieding te doen aan de gemeente of hieromtrent op te treden als vertegenwoordiger of adviseur.

Artikel 3: nevenfuncties

In artikel 3.1 is bepaald dat een bestuurder geen nevenfuncties vervult waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente. Uit artikel 3.2 volgt vervolgens dat een bestuurder melding moet maken van al zijn nevenfuncties (dus ook q.q.-nevenfuncties) waarbij tevens wordt aangegeven voor welke organisatie de functies worden verricht, wat het tijdsbeslag is, wat de hoogte van de bezoldiging is en of de functie wel of niet bezoldigd is. Deze gegevens worden openbaar gemaakt. Een bestuurder die een nevenfunctie wil vervullen anders dan uit hoofde van het ambt, bespreekt dit voornemen op grond van artikel 3.4 in het college (indien het een collegelid betreft) of met het raadspresidium (indien het de voorzitter van de raad of een raadslid betreft). Daarbij komt tevens aan de orde hoe wordt gehandeld met betrekking tot eventuele vergoedingen en de te maken kosten.

Artikel 10: elkaar aanspreken

In artikel 10.1 is verankerd dat een bestuurder wordt geacht een andere bestuurder aan te spreken wanneer hij vermoedt dat gedragingen en/of handelingen niet stroken met de inhoud van de gedragscode. Artikel 10.2 drukt uit dat de burgemeester toeziet op de toepassing van de gedragscode. Wanneer het in artikel 10.1 bepaalde niet leidt tot een bevredigend resultaat, informeert een bestuurder de burgemeester. In artikel 10.3 is vervolgens bepaald dat een bestuurder een gedraging en/of handeling van een collega-bestuurder waarvan gegrond vermoeden bestaat dat deze niet strookt met de inhoud van deze gedragscode na overleg met de burgemeester, griffier of gemeentesecretaris ter bespreking voordragen in de vergadering van het college respectievelijk het raadspresidium.

4. Het is raadsleden verboden om mee te stemmen indien vanwege een persoonlijk belang sprake is van "bijkomende omstandigheden" die tot onthouding nopen

U hebt ons verzocht om in algemene zin uiteen te zetten in welke gevallen het een raadslid verboden is om mee te stemmen over zaken waarbij hij of zij betrokken is. In het hiernavolgende gaan wij op het een en ander nader in.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 15 van 42

4.1. Wettelijk criterium: raadsleden behoren niet te stemmen over aangelegenheden die hen "persoonlijk aangaan"

Op grond van artikel 28, lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet neemt een raadslid geen deel aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken. Deze bepaling is blijkens de parlementaire geschiedenis bedoeld om de zuiverheid in de raadsbesluitvorming te bevorderen, door de deelname aan de stemming te beperken in gevallen waarin van belangenverstrengeling sprake zou kunnen zijn (*Kamerstukken II* 1988-1989, 19403, nr. 10, p. 148). Het begrip 'vertegenwoordiger' moet in civielrechtelijke zin worden uitgelegd: het gaat erom of het raadslid bevoegd is om een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te vertegenwoordigen.

Artikel 28 van de Gemeentewet richt zich tot het (individuele) raadslid. Een vergelijkbare inhoudelijke toets kent artikel 2:4 lid 2 van de Awb. Op grond van die bepaling dient een bestuursorgaan ertegen te waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. Die verplichting rust ook op de gemeenteraad; een schending kan met zich brengen dat een besluit onrechtmatig is. Het artikel strekt er in dat verband toe om de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in artikel 2:4 lid 1 Awb verplichting voor bestuursorganen om hun taken zonder vooringenomenheid te vervullen.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet voor het begrip "persoonlijk belang" in de zin van artikel 2:4 lid 2 Awb worden aangesloten bij artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet. Uit de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 lid 2 Awb volgt voorts dat met dit begrip is bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen (*Kamerstukken II* 1988-1989, 21221, nr. 3, p. 55). De bepaling beoogt te voorkomen dat de besluitvorming van het bestuur wordt beïnvloed doordat bij degenen die het besluit nemen of voorbereidingswerkzaamheden verrichten een vermenging van belangen optreedt.

4.2. De beslissing om al dan niet mee stemmen is een autonome beslissing van een individueel raadslid

Het is van belang om te benadrukken dat de beslissing om al dan niet mee te stemmen is voorbehouden aan het raadslid zelf. De raad, noch zijn voorzitter of een van zijn fracties, beschikt over de bevoegdheid om een raadslid te verbieden zijn stem uit te brengen. Het betreft een autonome beslissing die het raadslid in vrijheid dient te nemen. Het in artikel 27 van de Gemeentewet verankerde beginsel dat raadsleden zonder last stemmen strekt zich in zoverre ook uit over de daaraan voorafgaande beslissing om aan de stemming deel te nemen.

Vanzelf kan een raadslid in het kader van deze beslissing advies inwinnen, in de eerste plaats bij de overige actoren in het gemeentebestuur. Hiervoor komen in het bijzonder in aanmerking de burgemeester, die op grond van artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet gehouden is de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen, en de griffier, die de raad - en zijn leden - op grond van artikel 107a lid 1 van die wet bij de

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 16 van 42

uitoefening van zijn taak terzijde staat.

Eventuele advisering kan hoe dan ook niet wegnemen dat de beslissing om al dan niet aan de stemming deel te nemen is voorbehouden aan een individueel raadslid. Het advies van een andere actor kan hoe dan ook niet inhoudelijk de plaats innemen van die beslissing.

4.3. *Overzicht van jurisprudentie over de vraag of het meestemmen een schending van de wet met zich brengt*

De normen die volgen uit artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet en artikel 2:4 lid 2 van de Awb zijn open en multi-interpretabel. Een nadere afbakening daarvan heeft zich uitgekristalliseerd in de bestuursrechtelijke jurisprudentie. Doordat het niet mogelijk is om de naleving van artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet door een raadslid via de rechter af te dwingen, komt deze jurisprudentie in het bijzonder voort uit gevallen waarin de vraag aan de orde is of een raadsbesluit voor vernietiging in aanmerking komt, doordat de raad de zorgvuldigheid van zijn besluitvorming onvoldoende heeft bewaakt. In dit verband is van belang dat voor een onrechtmatigheidsoordeel op grond van artikel 2:4 lid 2 aan twee bestanddelen moet zijn voldaan: er moet (1) sprake zijn van een persoonlijk belang bij een bij de besluitvorming betrokkene, en (2) het moet aannemelijk zijn dat deze persoon de besluitvorming ook daadwerkelijk heeft beïnvloed.

In het hiernavolgende wordt ingegaan op enkele belangwekkende en richtinggevende uitspraken van de hoogste bestuursrechter omtrent de vraag wanneer een persoonlijke betrokkenheid van een raadslid zou nopen tot het treffen van maatregelen om beïnvloeding van de besluitvorming te voorkomen.

4.3.1. *Winsum: ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden*

In een uitspraak van 7 augustus 2002 (ECLI:NL:RVS:2002:AE6228, *Winsum*) heeft de Afdeling geëxpliceerd dat, nu in artikel 2:4 van de Awb een waarborg is neergelegd voor de burger, ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. De uitspraak had betrekking op een raadsbesluit omtrent de verlening van een vrijstelling van een bestemmingsplan (op grond van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening) voor de bouw van een gemaalgebouw en schutsluis. Eerst nadat de raad de vrijstelling verleende, kon het college van burgemeester en wethouders besluiten op de aanvraag om een bouwvergunning.

Een van de leden van de Winsumse gemeenteraad was tevens juridisch medewerker bij het waterschap en uit hoofde van die functie nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van het bouwplan en de aanvraag om een vergunning. In dit verband heeft hij namens het waterschap brieven gezonden, stond zijn naam vermeld op de vergunningaanvraag, en had hij zitting in enkele commissies en overlegorganen met betrekking tot de ontwikkeling. De Afdeling oordeelde dat daarmee de schijn was gewekt dat het betreffende raadslid niet onbevangen staat ten opzichte van alle af te wegen belangen. Voor het oordeel dat in strijd was gehandeld met artikel 2:4 lid 2 van de Awb achtte zij tevens relevant dat over de vrijstelling werd besloten met de kleinst mogelijke meerderheid van één stem. Haar oordeel luidde als volgt.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 17 van 42

“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 blijf 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.”

De strekking van het oordeel van de Afdeling was aldus dat er onvoldoende inspanningen waren verricht om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Om die reden is het vrijstellingsbesluit genomen in strijd met artikel 2:4 lid 2 van de Awb.

4.3.2. Loenen: behartiging van een persoonlijk belang

In haar uitspraak van 22 juni 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BQ8863, *Loenen*) oordeelde de Afdeling over een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan van de raad van de toenmalige gemeente Loenen. Met het bestemmingsplan werd onder meer een planologisch regime vastgelegd voor een kleinschalig bedrijventerrein, waarop zich ook enkele bedrijfswoningen bevonden. Een van de raadsleden woont en werkt op dit bedrijventerrein. Doordat het bestemmingsplan direct van invloed kan zijn op zijn woon- en leefklimaat, heeft hij aldus een persoonlijk belang bij het besluit.

Bij de beoordeling van de beroepsgrond dat het besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 lid 2 Awb, raadpleegt de Afdeling de notulen van de betreffende raadsvergadering. Op grond daarvan stelt zij vast dat het betreffende raadslid tijdens de vergadering veelvuldig het woord heeft gevoerd en ook enkele amendementen heeft ingediend, die alle het feitelijke gevolg zou hebben dat een gunstiger woon- en leefklimaat ontstaat ter hoogte van de gronden waarop hij woont. Het raadslid is aldus actief betrokken geweest bij het bewerkstelligen van wijzigingen in het ontwerpplan, die voor hem gunstig zouden uitpakken. De Afdeling oordeelt in dit verband het volgende:

“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. Hierbij is niet van belang of het betrokken raadslid daadwerkelijk het oogmerk had te bewerkstelligen een plan ten gunste van zijn woon- en leefklimaat vast te stellen. Ook indien in dit opzicht van de goede trouw van het betrokken raadslid wordt uitgegaan, kan de schijn van belangenverstrengeling zijn gewekt.”

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 18 van 42

Evenals in de *Winsum*-uitspraak komt de Afdeling aldus tot de slotsom dat de raad had moeten voorkomen dat het raadslid de besluitvorming beslissend beïnvloedde. Door dat niet te doen, is het besluit genomen in strijd met artikel 2:4 lid 2 van de Awb. Ten opzichte van *Winsum* voegt de Afdeling in dat verband toe dat voor zijn oordeel het niet bepalend is of het raadslid bij de amendementen een doorslaggevende stem heeft gehad; het gaat erom of de schijn is gewekt van invloed op de besluitvorming.

4.3.3. *Graft-De Rijk: een persoonlijk belang en bijkomende omstandigheden*

De uitspraak van 6 februari 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, *Graft-De Rijk*) duidt de Afdeling zelf als een precisering van de *Loenen*-uitspraak. De aanleiding voor de uitspraak was een geschil over de vaststelling van een bestemmingsplan dat een juridisch planologische regeling bevatte voor woningbouw op de locatie van een voormalig bloembollenbedrijf. Nadat een ontwerpbestemmingsplan ter inzage was gelegd, besliste de raad uiteindelijk niet in te stemmen met de definitieve vaststelling. De beoogde ontwikkelaar van de woningen stelde dat daarbij in strijd was gehandeld met artikel 2:4 lid 2 Awb, doordat een raadslid zich ten onrechte niet aan de stemming had onttrokken; het raadslid woonde in de nabijheid van de betreffende gronden, had een zienswijze op het ontwerpplan ingediend en was (mogelijk) belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

In deze omstandigheden zag de Afdeling aanleiding om meer uitgebreid in te gaan op de positie van een raadslid in relatie tot artikel 2:4 lid 2 Awb, wanneer het gaat om besluiten over onderwerpen waarbij het raadslid een persoonlijk belang heeft. Zij overwoog het volgende.

"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."

De vraag of een raadslid bij een besluit belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, is aldus niet bepalend voor de vraag of het een raadslid vrijstaat om mee te stemmen. Er moeten zich "bijkomende

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 19 van 42

omstandigheden" voordoen, die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang "zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat het raadslid daaraan niet kan meedoen". De Afdeling legt dan uit dat dit in de *Loenen*-uitspraak het geval was:

"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 *Graft-De Rijk* deden dergelijke omstandigheden zich evenwel niet voor. Het feit dat het betrokken raadslid in de nabijheid van het plangebied woont en op het ontwerpbestemmingsplan een zienswijze had ingediend, is voor dat oordeel onvoldoende.

4.3.4. Toepassing van het criterium "bijkomende omstandigheden"

Sinds de *Graft-De Rijk*-uitspraak is de daarin gegeven maatstaf een standaardoverweging geworden bij de beoordeling van de bestuursrechter in gevallen waarin zich de vraag voordoet of de betrokkenheid van een raadslid met zich brengt dat artikel 2:4 lid 2 Awb is geschonden. Enkele uitspraken waarin deze maatstaf wordt toegepast, worden in het hiernavolgende besproken.

De uitspraak van 1 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1010, *Steenbergen*) betrof een kwestie waarin werd besloten over de vaststelling van een bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente. Een van de raadsleden woonde in het plangebied, en was tevens vennoot van een daarbinnen gevestigd akkerbouwbedrijf. Hoewel het raadslid bij de vergadering waarin over de vaststelling werd besloten veelvuldig het woord voerde en ook een amendement heeft ingediend, oordeelde de Afdeling dat van een schending van artikel 2:4 lid 2 Awb geen sprake was. Zij achtte daarbij relevant dat het amendement geen betrekking had op het (deel)onderwerp waarop de mogelijke belangenverstrengeling zou spelen.

Het enkele feit dat een raadslid kenbaar heeft gemaakt interesse te hebben in een woning uit het project waar een bestemmingsplan op ziet, vormt op zichzelf geen bijkomende omstandigheid die ertoe noopt dat het raadslid zich aan de stemming dient te onttrekken. Dit volgt uit de uitspraak van 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:687, *Hengelo*). Met betrekking tot een ander raadslid in dezelfde kwestie, waarvan een familielid zich als geïnteresseerde inschreef, oordeelt de Afdeling hetzelfde.

In een uitspraak van 11 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3119, *Bergen*) buigt de Afdeling zich over een bestemmingsplan dat voorzag in een juridisch-planologische regeling voor een voetbalcomplex; na een fusie van twee voetbalverenigingen zou de nieuwe vereniging het complex betrekken. Een omwonende voerde aan dat twee raadsleden zich aan de stemming hadden moeten onttrekken, nu zij lid zijn van een van de twee verenigingen. De Afdeling markeerde evenwel dat deze raadsleden "slechts" als vrijwilliger bij de vereniging zijn betrokken. Nu verdere feiten of omstandigheden niet waren gesteld of gebleken, ziet zij

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 20 van 42

in deze enkele omstandigheid geen grond voor het oordeel dat in strijd met artikel 2:4 lid 2 Awb is gehandeld.

4.4. Algemene gezichtspunten

Uit het voorgaande kunnen enkele algemene gezichtspunten worden gedestilleerd die van nut zijn bij het beantwoorden van de vraag of het een raadslid in een concrete situatie is geoorloofd om deel te nemen aan de besluitvorming.

- **Een persoonlijk belang is ieder belang dat niet bij de afweging behoort te worden betrokken**
Een raadslid heeft een 'persoonlijk belang' bij de besluitvorming indien zijn of haar belang daarbij niet behoort tot de belangen die de raad uit hoofde van de hem opgedragen taak bij de voorbereiding van het besluit behoort te behartigen
- **Over het al dan niet meestemmen beslist alleen het raadslid zelf**
De beslissing om al dan niet deel te nemen aan een stemming is voorbehouden aan het individuele en autonome raadslid zelf. De raad, noch zijn voorzitter of een van zijn fracties, beschikt over de bevoegdheid om een raadslid te verbieden zijn stem uit te brengen.
- **Ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden**
De normen van artikel 28 lid 1 Gemeentewet en artikel 2:4 Awb brengen met zich dat de zuiverheid van de besluitvorming wordt bewaakt; om die reden moet ook de schijn van belangenverstrengeling worden vermeden. Of een raadslid daadwerkelijk beoogt een persoonlijk belang te behartigen, is daarom niet doorslaggevend.
- **Van belang is of zich 'bijkomende omstandigheden' voordoen**
Niet in iedere situatie waarin een raadslid een persoonlijk belang heeft bij een onderwerp dat ter besluitvorming voorligt, is hij of zij gehouden zich van stemming te onthouden. Daarvoor moeten zich bijkomende omstandigheden voordoen, die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang zodanig aan de orde is bij het onderwerp van de besluitvorming dat het raadslid daaraan niet kan meedoen.

5. De wet verplicht de heer Van der Beek zich van deelname aan de stemming te onthouden

Wij menen dat de heer Van der Beek zich dient te onthouden van deelname aan de stemming over de definitieve verklaring van geen bedenkingen in verband met de aanvraag om een omgevingsvergunning ten behoeve van het zonneveld Nergena. Door mee te stemmen, zou de heer Van der Beek artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet schenden. Dit zou de raad blootstellen aan een gerechtelijke vernietiging van zijn besluit wegens strijd met artikel 2:4 lid 2 van de Awb. In het hiernavolgende lichten wij dit toe.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 21 van 42

5.1. De heer Van der Beek heeft een persoonlijk belang bij de besluitvorming

Om te beoordelen of de heer Van der Beek zich aan de besluitvorming diende te onttrekken, is in de eerste plaats van belang of daarbij een persoonlijk belang van hem is betrokken.

5.1.1. De bedrijfsbelangen van LC Energy gelden als persoonlijk belang van de heer Van der Beek

De heer Van der Beek is werkzaam als projectleider bij LC Energy, de vennootschap die de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het zonnenveld heeft ingediend. Bij de beslissing omtrent de verlening van de verklaring van geen bedenkingen is het bedrijfsbelang van LC Energy betrokken. In dit verband ligt het risico op de loer dat de heer Van der Beek dit bedrijfsbelang – dat indirect ook zijn persoonlijke, professionele belang betreft – meeweegt bij zijn afweging om al dan niet in te stemmen met de verlening van de verklaring van geen bedenkingen.

Eerder is vastgesteld dat met het begrip ‘persoonlijk belang’ in de zin van artikel 2:4 lid 2 van de Awb is bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. Het bedrijfsbelang van LC Energy voldoet aan deze omschrijving; het behoort niet te worden betrokken bij de afweging die de gemeenteraad dient te maken. In het licht van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 6.5 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht dient de raad slechts het belang van een goede ruimtelijke ordening bij zijn afweging te betrekken.

Wij menen gelet op het voorgaande dat bij de besluitvorming in het kader van de verklaring van geen bedenkingen een persoonlijk belang van de heer Van der Beek is betrokken. Hierbij achten wij mede relevant dat LC Energy – qua omvang van het personeelsbestand – een betrekkelijk kleine onderneming is (bij het bedrijf zijn minder dan twintig – dus een beperkt aantal – personen betrokken), en dat de heer Van der Beek heeft verklaard dat het zonnenveld Nergena voor het bedrijf een belangrijk project is. Gelet hierop noopt het feit dat de heer Van der Beek tevens heeft verklaard binnen het bedrijf op geen enkele manier betrokken te zijn bij het project volgens ons niet tot een ander oordeel.

5.1.2. Een persoonlijk belang is op zichzelf nog niet voldoende voor het oordeel dat de heer Van der Beek zich van stemming diende te onthouden

Voor de goede orde benadrukken wij in dit verband dat bij een besluit een persoonlijk belang is betrokken volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling op zichzelf nog niet met zich brengt dat een raadslid zich aan de stemming zou moeten onttrekken; dat is slechts het geval voor zover zich bijkomende omstandigheden voordoen, die maken dat de behartiging van het persoonlijk belang zodanig aan de orde is de besluitvorming dat het raadslid daaraan niet kan meedoen. Op de vraag in hoeverre aan dit criterium wordt voldaan, wordt in paragraaf 5.2 ingegaan.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 22 van 42

5.1.3. De heer Van der Beek is niet als vertegenwoordiger betrokken

Ten slotte merken wij in dit verband op dat uit het feitenonderzoek niet is gebleken dat de heer Van der Beek in civielrechtelijke zin bevoegd is om LC Energy te vertegenwoordigen. De verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van het zonneveld Nergena is aldus geen aangelegenheid waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken, in de zin van artikel 28 lid 1 aanhef en onder a van de Gemeentewet; op die voet diende hij zich niet (tevens) van stemming te onthouden.

5.2. Meestemmen zou de schijn van belangenverstrengeling wekken

In het licht van de concrete omstandigheden van dit specifieke geval, menen wij dat zich in de kwestie bijkomende omstandigheden voordoen, die zodanig zijn dat de heer Van der Beek zich aan de stemming over de verklaring van geen bedenkingen zou moeten onttrekken. Het meestemmen van de heer Van der Beek zou het besluit blootstellen aan gerechtelijke vernietiging op grond van artikel 2:4 lid 2 van de Awb. In dat verband geldt het volgende.

5.2.1. De aard van LC Energy en van de dienstbetrekking aldaar wekken de schijn van belangenverstrengeling

Bij de beoordeling van de vraag of zich bijkomende omstandigheden voordoen die tot een stemonthouding nopen, zijn alle omstandigheden van het geval van belang. In de eerste plaats is in dit verband van belang dat de aard van LC Energy en van de dienstbetrekking van de heer Van der Beek bij dit bedrijf, sterk de (schijn van) belangenverstrengeling wekken. Voor dit oordeel achten wij mede relevant dat LC Energy qua omvang van het personeelsbestand een betrekkelijk kleine onderneming is. De heer Van der Beek heeft in dit verband verklaard dat het zonneveld Nergena voor het bedrijf een belangrijk project is. Reeds deze omstandigheden brengen met zich dat het meestemmen wringt met artikel 2:4 lid 2 van de Awb. Het feit dat de heer Van der Beek tevens heeft verklaard binnen het bedrijf op geen enkele manier betrokken te zijn bij het project, noopt in dit licht volgens ons niet tot een ander oordeel.

Ter ondersteuning hiervan wijzen wij op de Bergen-uitspraak. Daarin oordeelt de Afdeling dat de betrokkenheid van de betreffende raadsleden bij de voetbalvereniging waarvan de belangen bij het besluit waren betrokken niet op zichzelf relevant waren in het licht van artikel 2:4 lid 2 Awb, nu die betrokkenheid slechts op vrijwillige basis bestond. Met dit oordeel geeft de Afdeling er blijk van dat een professionele dienstbetrekking in beginsel wél relevant is in het kader van een op dit wetsartikel gebaseerd beroep. Voor een dienstbetrekking als die van de heer Van der Beek bij LC Energy geldt dit daardoor eveneens.

In dit kader is bovendien van belang dat LC Energy – en daarmee de heer Van der Beek – een *actief* belang heeft bij de besluitvorming; dat wil zeggen dat het persoonlijk belang strekt tot het verkrijgen van een *positieve beschikking*. Met een dergelijk belang doet de schijn van belangenverstrengeling zich mogelijk sneller voor dan wanneer ‘slechts’ sprake is van een *passief* belang; die situatie zou zich bijvoorbeeld voordoen indien wordt gestemd over een besluit waarbij LC Energy derde-belanghebbende is.

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 23 van 42

5.2.2. Door mee te stemmen zou de heer Van der Beek terugkomen van een eerdere mededeling en eerder onthoudingsgedrag

Voor de vraag of het de heer Van der Beek geoorloofd is om mee te stemmen over de verklaring van geen bedenkingen is in de tweede plaats van belang dat hij hierover al eerder – voorafgaand aan zijn indiensttreding bij LC Energy – een afweging heeft gemaakt. Bij e-mailbericht van 24 mei 2019 zond hij de volgende mededeling aan de burgemeester en de griffier:

“Via jullie wil ik graag aan de raad melden dat ik per 1 juli een nieuwe baan heb. Het gaat om een plek als projectleider bij het Wageningse LC Energy. Een bedrijf dat, ook in de gemeente Ede, zonneparken ontwikkelt.

Om belangentegenstellingen te voorkomen zal ik niet meestemmen als projecten of directe belangen van LC Energy in de raad aanbod komen. Ook zal ik het woordvoerderschap over zonneparken neerleggen. En uiteraard zal ik geen projecten voor LC Energy in de gemeente Ede oppakken.

Ik kan me voorstellen dat bij jullie, de raad of anderen vragen kunnen opkomen. Ik wil graag expliciet melden dat ik graag het gesprek daarover aanga.”

De heer Van der Beek heeft aldus verklaard niet te zullen meestemmen als projecten van LC Energy in de raad aan bod komen. Bij de stemming over de ontwerpverklaring van geen bedenkingen inzake het zonneveld Nergena – d.d. 23 januari 2020 – heeft hij zich conform deze toezegging aan de stemming onttrokken. De raad heeft toen met de kleinst mogelijke meerderheid besloten de ontwerpverklaring te verlenen.

Met de beslissing omtrent de verlening van een definitieve verklaring van geen bedenkingen alsnog mee te stemmen, zou de heer Van der Beek aldus terugkomen van (1) de toezegging die hij voorafgaand aan zijn indiensttreding heeft gedaan en (2) zijn onthoudingsgedrag op 23 januari 2020. Daarmee wordt de schijn gewekt dat hij – alsnog – overstag is gegaan en de bedrijfsbelangen van LC Energy van invloed zijn geweest op de beslissingen die hij als raadslid maakt. Naar analogie met de eerder besproken *Loenen*-uitspraak is het in dit verband niet van belang of de heer Van der Beek bij het meestemmen ook daadwerkelijk het oogmerk heeft om de bedrijfsbelangen van LC Energy te behartigen. Ook indien in dit opzicht van de goede trouw van de heer Van der Beek wordt uitgegaan, kan de schijn van belangenverstrengeling worden gewekt.

5.2.3. Op het moment van de veranderende opstelling was duidelijk dat met de kleinst mogelijke meerderheid zou worden beslist

Tijdens de raadsvergadering van 23 januari 2020 heeft uw raad met de kleinst mogelijke meerderheid besloten de ontwerpverklaring van geen bedenkingen te verlenen. Daarbij was doorslaggevend dat een raadslid afwezig was; de griffier, burgemeester, en de heer Van der Beek hebben verklaard dat dit raadslid

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 24 van 42

zeer waarschijnlijk tegen de ontwerpverklaring zou hebben gestemd. Tijdens de vergadering van 2 juli 2020, waarin werd besloten omtrent de verlening van een definitieve verklaring van geen bedenkingen, staakten de stemmen.

Indien de heer Van der Beek in deze omstandigheden zou terugkomen van zijn eerdere toezegging en alsnog zou meestemmen omtrent de verlening van een definitieve verklaring van geen bedenkingen, doet hij dat in de wetenschap dat zijn stem doorslaggevend kan zijn voor de beslissing van de raad. Dat is een aanvullende omstandigheid die naar ons oordeel met zich brengt dat met het meestemmen van de heer Van der Beek de schijn van belangenverstrengeling wordt gewekt.

Naar analogie met de *Winsum*-uitspraak zien wij sterke aanknopingspunten voor het oordeel dat het persoonlijk belang van de heer Van der Beek voor de gemeenteraad aanleiding behoort te zijn te voorkomen dat over de verklaring wordt besloten met kleinst mogelijke meerderheid; waarbij immers de stem van ieder lid, dus ook die van de heer Van der Beek, de besluitvorming beslissend beïnvloedt. Het is weliswaar niet mogelijk voor de raad om de heer Van der Beek te verbieden om zijn stem uit te brengen, maar zijn deelname aan de stemming kan wel met zich brengen dat de raad in strijd met artikel 2:4 lid 2 Awb handelt.

5.2.4. Met deze optelsom van omstandigheden dreigt zonder meer strijd met de wet

Allicht ten overvloede merken wij op dat het de vraag is of de aard van LC Energy en van de dienstbetrekking van de heer Van der Beek reeds op zichzelf met zich brengen dat met het meestemmen van de heer Van der Beek de schijn van belangenverstrengeling zou worden gewekt. Zoals hiervoor geschetst zien wij voor dat oordeel belangrijke aanknopingspunten, gelet op de aard van de vennootschap en de dienstbetrekking, alsmede de aard van het betreffende besluit.

Maar voor het antwoord op de vraag of de totstandkoming van een onrechtmatig besluit dreigt, zijn sowieso alle omstandigheden van het geval relevant. In samenhang met de overige omstandigheden zou in onze ogen *zonder meer* sprake zijn van een onrechtmatig besluit als de heer Van der Beek zou meestemmen.

In zoverre wijkt de situatie ook af van hetgeen zich voordeed in de *Hengelo*-uitspraak. In die uitspraak werd geoordeeld dat de enkele omstandigheid dat een raadslid (als geïnteresseerde) betrokken was bij de ontwikkeling waarover werd gestemd, onvoldoende was om tot het oordeel te komen dat artikel 2:4 lid 2 Awb werd geschonden. In de kwestie Nergena is de relatie van de heer Van der Beek tot de aanvrager van de vergunning bij voorbaat problematischer. Maar daarbij komt dat in het geval van de heer Van der Beek zijn relatie tot de aanvrager van de omgevingsvergunning (dus) niet de enige relevante omstandigheid is. Zoals hiervoor geschetst, doen zich nog aanvullende bijkomende omstandigheden voor, die in samenhang zonder meer tot ons oordeel nopen dat meestemmen rechtens niet toegestaan is gelet op artikel 2:4 lid 2 van de Awb.

Overigens is in dit verband van belang dat uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het begrip 'persoonlijk belang' in de zin van die bepaling moet worden uitgelegd in lijn met het begrip 'een

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 25 van 42

aangelegenheid die [een raadslid] persoonlijk aangaat' in de zin van artikel 28 lid 1, aanhef en onder a van de Gemeentewet. Het oordeel dat de raad door het meestemmen van de heer Van der Beek in strijd met artikel 2:4 lid 2 Awb zou handelen, brengt in zoverre ook met zich dat sprake is van een aangelegenheid die de heer Van der Beek persoonlijk aangaat in de zin van artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet. Gelet daarop rust ook op hem als raadslid een verplichting om zich aan de stemming over de verklaring van geen bedenkingen te onttrekken.

5.3. Ten overvloede: op raadsleden rust hoe dan ook geen stemplicht

In zijn bijdrage tijdens de vergadering van 9 juli 2020, merkte de heer Van der Beek op dat hij niet wenst te verzaken in de naleving van zijn stemplicht. In het hiernavolgende gaan wij daar nog kort op in.

5.3.1. De beslissing om zich al dan niet aan een stemming te onttrekken is voorbehouden aan het autonome raadslid zelf

Hiervoor zetten wij uiteen dat de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een stemming, voorbehouden is aan het individuele en autonome raadslid zelf. De raad, noch zijn voorzitter of een van zijn fracties, beschikt over de bevoegdheid om een raadslid te verbieden zijn stem uit te brengen. Het een en ander vloeit voort uit de waarborg dat raadsleden stemmen zonder last. Ook de afweging of zich een situatie als bedoeld in artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet voordoet, kan in dit verband uitsluitend door het raadslid zelf worden gemaakt.

De afweging om zich al dan niet aan een stemming te onttrekken, houdt aldus verband met de opvattingen van een raadslid omtrent de goede vervulling van het raadslidmaatschap. De keuze van het raadslid kan weliswaar juridische gevolgen hebben voor het daarmee tot stand te brengen besluit, maar vergt vooral een reflectie van het raadslid op de goede vervulling van zijn of haar raadslidmaatschap.

5.3.2. Op een raadslid rust juridisch geen stemplicht

Om een raadslid maximale autonomie te bieden om naar eigen inzicht invulling te geven aan zijn of haar raadslidmaatschap, is bij wet niet voorzien in een bepaling die een raadslid verplicht om over een voorstel zijn stem uit te brengen. Zoals het onmogelijk is om een raadslid te verbieden om aan stemming deel te nemen, kan een raadslid daartoe ook niet worden verplicht.

Een stemplicht voor raadsleden wordt wel eens – impliciet – gelezen in artikel 32 lid 2 van de Gemeentewet. Uit de daarin vervatte bepaling volgt dat bij hoofdelijke oproeping ieder ter vergadering aanwezig lid dat zich niet van deelneming aan de stemming moet onthouden verplicht is om zijn stem voor of tegen uit te brengen. De gedachte zou kunnen ontstaan dat in deze bepaling – in weerwil van het hiervoor gestelde – wel degelijk een stemplicht voor raadsleden is vervat. Dat is evenwel niet het geval. De bepaling heeft in de eerste plaats betrekking op hoofdelijke stemmingen: het brengt slechts tot uiting dat het raadsleden, indien zij besluiten om deel te nemen aan een hoofdelijke stemming, slechts 'voor' of 'tegen' een voorstel kunnen stemmen.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 26 van 42

De bepaling steunt op de gedachte dat de afweging van een raadslid om al dan niet aan de stemming deel te nemen, voorafgaat aan de beslissing om tot een hoofdelijke stemming over te gaan. Van de raadsleden die geen aanleiding hebben gezien om zich aan de stemming te onttrekken, wordt bij een hoofdelijke stemming verwacht dat zij voor of tegen stemmen. De afweging om überhaupt aan een stemming deel te nemen – ongeacht of het een hoofdelijke stemming betreft – valt buiten de grenzen van deze bepaling. Een andere lezing van artikel 32 lid 2 zou met zich brengen dat het raadsleden vrij staat om al dan niet te gaan stemmen, tenzij sprake is van een hoofdelijke stemming. Dat is niet de insteek van de bepaling; zij is niet bedoeld om de stemvrijheid van raadsleden in te perken, maar om de procedure rond een hoofdelijke stemming te reguleren.

5.3.3. Een "stemplicht" zou slechts politiek-ethisch ervaren kunnen worden

Het hiervoor gestelde betekent dus dat ook indien dit geen juridische beletselen zou hebben, dat wil zeggen dat er geen strijd zou zijn met artikel 28 lid 1 van de Gemeentewet, het een raadslid vrij staat om vanwege politiek-ethische redenen te beslissen om (toch) geen deel te nemen aan de stemming. Doet zich geen juridisch beletsel voor, dan zou hooguit een "stemplicht" vanuit een politiek-ethische reden ervaren kunnen worden: je kiezersmandaat waarmaken. Maar de afweging hierover behoort (dus) tot de beslissingsvrijheid van het autonome raadslid. Het is in elk geval niet zo dat een raadslid zich ófwel moet onthouden van stemming (in de zin van artikel 28 van de Gemeentewet), ófwel verplicht is om daaraan deel te nemen. Een juridische stemplicht voor raadsleden bestaat niet.

Het moge inmiddels duidelijk zijn dat er voor de heer Van der Beek – uitgaande van zijn wil om wetsgetrouw te zijn – bij voorbaat geen (politek-ethische) beslissingsvrijheid is, omdat er voor hem nu juist naar ons oordeel al wel een juridisch beletsel is om mee te stemmen.

5.4. Tussenconclusie: er zou in strijd worden gehandeld met artikel 2:4 lid 2 Awb en artikel 28 Gemeentewet indien de heer Van der Beek zou meestemmen

Gelet op het voorgaande menen wij dat uw raad al met al in beginsel in strijd met artikel 2:4 lid 2 van de Awb zou besluiten, indien de heer Van der Beek aan de stemming deel zou nemen. Dat zou meebrengen dat het besluit onrechtmatig is, en daarmee – in een eventueel beroep tegen de nog te verlenen omgevingsvergunning – blootgesteld wordt aan vernietiging door de bestuursrechter. De heer Van der Beek zou door mee te stemmen zelf in strijd handelen met de verplichting die ingevolge artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet op hem rust.

In dit verband is hiervoor ten overvloede uiteengezet dat op de heer Van der Beek hoe dan ook geen stemplicht rust, die hij met een onthouding aan de deelneming in de stemming over het zonneveld Nergena zou (kunnen) schenden.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 27 van 42

6. De Gedragscode verplicht de heer Van der Beek zich van deelname aan de stemming te onthouden

Hiervoor is vastgesteld dat de heer Van der Beek wettelijk verplicht is om zich aan de stemming over de verklaring van geen bedenkingen te onttrekken. In aanvulling daarop zou hij, door mee te stemmen, ook de Gedragscode schenden. In het hiernavolgende wordt dit nader toegelicht.

6.1. Vooropgesteld: de Gedragscode is geen algemeen verbindend voorschrift, maar 'politieke zelfbinding' door de raad en zijn leden

De raad is op grond van artikel 15 lid 3 van de Gemeentewet verplicht om voor zijn leden een gedragscode vast te stellen. Een gedragscode heeft tot doel om – in aanvulling op de wettelijke bepalingen daaromtrent – de integriteit van raadsleden te waarborgen en een 'richtsnoer' te vormen voor hun handelen. Bij de parlementaire geschiedenis van de bepaling heeft de regering opgemerkt dat het rechtskarakter van een gedragscode dat is van een "interne regeling".

Daarmee is sprake van zelfbinding door de raad; in een gedragscode legt hij vast aan welke regels zijn leden zich dienen te houden bij de uitoefening van hun functie. Het is in dit verband van belang om voorop te stellen dat de Gedragscode geen regels bevat die raadsleden of bestuurders juridisch binden. Op een overtreding daarvan staat geen wettelijke sanctie gesteld.

6.2. Indien de heer Van der Beek zou meestemmen over het voorstel, staat dit op gespannen voet met de Gedragscode

Op 8 juli 2020 maakte de heer Van der Beek jegens de burgemeester en de griffier kenbaar dat hij een dag later zou gaan meestemmen over het voorstel. Die beslissing is strijdig met de Gedragscode. In dat verband geldt het volgende.

6.2.1. Kernbegrippen onafhankelijkheid, openheid, en betrouwbaarheid met voeten getreden

In de considerans van de Gedragscode zijn enkele kernbegrippen geformuleerd, die volgens de code leidend zijn voor de integriteit van het openbaar bestuur. Met de beslissing van de heer Van der Beek om toch mee stemmen, heeft hij verschillende van deze waarden met voeten getreden.

Onafhankelijkheid

In het kernbegrip 'onafhankelijkheid' is tot uiting gebracht dat het handelen van een bestuurder gekenmerkt dient te worden door onpartijdigheid; dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden. Zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht, heeft de heer Van der Beek met zijn handelen verzuimd om de schijn van een vermenging met het bedrijfsbelang van LC Energy te vermijden.

In dit verband hebben wij opgemerkt dat het de vraag is of de aard van het bedrijf en van de dienstbetrekking

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 28 van 42

reeds op zichzelf met zich brengen dat met het meestemmen van de heer Van der Beek de schijn van belangenverstrengeling zou worden gewekt. In samenhang met de andere omstandigheden – waaronder het feit dat de heer Van der Beek zou terugkomen van zijn eerdere mededeling dat hij niet zou meestemmen over projecten van LC Energy – menen wij evenwel dat zonder meer sprake is van ten minste de schijn van belangenverstrengeling.

Openheid

De heer Van der Beek heeft zijn beslissing om toch mee te zullen stemmen over het voorstel kenbaar gemaakt aan de burgemeester en aan de griffier. Hij heeft daarover evenwel niet de raad als zodanig ingelicht. Dit had hij gedurende de beraadslagingen in de vergadering van 9 juli 2020 kunnen doen, alsook voorafgaand aan de vergadering. Het bericht dat de heer Van der Beek toch zou gaan stemmen, heeft de (oppositie)fracties evenwel via informele kanalen bereikt. Zij hebben daarin aanleiding gezien om op 9 juli 2020 een schorsing aan te vragen, om “duidelijkheid te verkrijgen over het aantal raadsleden dat zou gaan stemmen”. Eerst na afloop van deze – langdurige – schorsing heeft de heer Van der Beek het woord kunnen voeren.

Het handelen van de heer Van der Beek is niet transparant geweest en staat haaks op het kernbegrip ‘openheid’. Juist nu de hele raad op de hoogte was van zijn eerdere (in de praktijk gebrachte) beslissing om zich aan de stemming te onttrekken, had het op zijn weg gelegen om zijn gewijzigde beslissing in openheid toe te lichten.

Betrouwbaarheid

Het kernbegrip ‘betrouwbaarheid’ brengt met zich dat men op een bestuurder moet kunnen rekenen; hij of zij houdt zich aan zijn afspraken. Ook in het licht van dit kernbegrip is het handelen van de heer Van der Beek te betreuren; met zijn beslissing om toch te gaan stemmen, is hij immers teruggekomen van zijn eerdere mededeling dat niet zou meestemmen over projecten van LC Energy.

6.2.2. Strijd met concrete bepalingen inzake belangenverstrengeling

De beslissing om alsnog mee te stemmen over de verklaring van geen bedenkingen, is eveneens in strijd met concrete bepalingen van de Gedragscode inzake belangenverstrengeling. Deze zijn vervat in artikel 2 van de Gedragscode.

Op grond van artikel 2.4 van de Gedragscode is een raadslid bij de besluitvorming over een onderwerp ten aanzien waarvan zijn of haar onafhankelijke oordeelsvorming in het geding kan zijn gehouden om aan te geven in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat. Het artikel omschrijft geen concrete verboden handelingen, maar maakt duidelijk dat een raadslid ten minste openlijk moet toelichten waaruit zijn relatie met het betreffende onderwerp bestaat. Het ligt dan op de weg van het raadslid om ook toe te lichten hoe deze relatie zijn handelen beïnvloedt. Dit heeft de heer Van der Beek in eerste instantie nagelaten in de vergadering van 9 juli 2020. Eerst nadat de beraadslagingen waren afgerond en de vergadering langdurig was geschorst, heeft hij zijn beslissing om toch te gaan stemmen nader toegelicht.

DATUM 2 september 2020
 ONS KENMERK 297474
 PAGINA 29 van 42

Voorts brengt artikel 2.5 van de Gedragscode met zich dat een raadslid dat familie- of vriendschapsbetrekkingen of anderszins persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten aan de gemeente, dit meldt binnen het desbetreffende bestuursorgaan en zich onthoudt van deelname aan de besluitvorming over de betreffende opdracht. In de Gedragscode is niet nader omschreven wat onder "een aanbieder van diensten aan de gemeente" moet worden verstaan; het is daardoor niet evident dat LC Energy als zodanig kan worden aangemerkt. Wij menen dat het artikel beoogt beïnvloeding van directe opdracht-relaties – zoals aanbestedingen – te voorkomen. In die zin brengt het meestemmen door de heer Van der Beek geen schending van dit artikel met zich.

In artikel 2.7 van de Gedragscode is meer in algemene zin bepaald dat een raadslid (de schijn van) belangenverstrengeling moet voorkomen. In de bepaling zijn in dit verband enkele handelingen omschreven die raadsleden niet mogen verrichten. Deze opsomming is evenwel niet uitputtend. Zij behelst uiteindelijk een algemene op raadsleden rustende verplichting om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. In hoofdstuk 5 is toegelicht dat de heer Van der Beek door mee te stemmen zou handelen in strijd met artikel 28 lid 1, aanhef onder a, van de Gemeentewet en dat het daarmee tot stand te brengen raadsbesluit strijdig zou zijn met artikel 2:4 lid 2 van de Awb. Gelet op de inhoudelijke overwegingen die aan dat oordeel ten grondslag liggen, menen wij dat een en ander zonder meer tevens een schending van artikel 2.7 van de Gedragscode met zich zou brengen.

6.3. Een schending van de Gedragscode heeft mogelijk politieke consequenties

Hiervoor is vastgesteld dat op een schending van de Gedragscode geen (wettelijke) sanctie staat. Dat betekent echter niet dat aan een schending geen consequenties zijn verbonden. Deze consequenties zijn evenwel in de eerste plaats politiek van aard. Raadsleden kunnen door hun medevolksvertegenwoordigers op een schending worden aangesproken – dat is volgens artikel 10.1 van de Gedragscode uitdrukkelijk de bedoeling – en worden opgeroepen om daaraan gevolgen voor hun raadslidmaatschap te verbinden.

Hierbij komt bovendien dat bijvoorbeeld in de media doorgaans geen strikt onderscheid wordt gemaakt tussen bindende, wettelijke regels en niet-bindende regels uit de Gedragscode. Zodra berichten over schending van welke integriteitsnorm dan ook worden geplaatst, heeft dat als vanzelf gevolgen voor de positie van een raadslid. Daarbij is niet doorslaggevend dat het gaat om niet-bindende en soms zelfs onduidelijke regels in een intern regelende gedragscode.

De gemeentelijke procedure voor de te nemen stappen in geval van een (mogelijke) schending van de Gedragscode zijn vervat in het Protocol (mogelijke) integriteitschendingen door raadsleden, fractievoorgers of wethouders gemeente Ede 2016'. Het Protocol is in de eerste plaats gericht op het verkrijgen van duidelijkheid over de vraag of daadwerkelijk sprake is van een schending van de Gedragscode. In dat kader is voorzien in een procedure om tot (extern) feitenonderzoek te komen. Het Protocol schrijft in dit verband voor dat het uiteindelijke rapport wordt geagendeerd in de eerstvolgende raadsvergadering, zodat de gemeenteraad een oordeel kan vormen over de feiten en daaraan zo nodig consequenties kan verbinden.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 30 van 42

6.4. Tussenconclusie: ook in het licht van de Gedragscode dient de heer Van der Beek zich van stemming te onthouden

Gelet op al het voorgaande volgt ook uit de Gedragscode dat de heer Van der Beek zich dient te onthouden van stemming over de verklaring van geen bedenkingen voor het zonneveld Nergena. Indien hij niettemin meestemt, zou dat op gespannen voet staan met enkele van de daarin vervatte kernbegrippen. Bovendien zou het een en ander in strijd zijn met artikel 2.7 van de Gedragscode.

7. Op 2 juli 2020 is al een (definitief) besluit genomen over de verklaring van geen bedenkingen

In de raadsvergadering van 2 juli 2020 heeft de burgemeester opgemerkt dat de heer Van der Beek zich aan de stemming zou onttrekken. In dit verband heeft hij aangekondigd dat indien de stemmen zouden staken, dit tot gevolg zou hebben dat het nemen van een beslissing wordt uitgesteld tot een volgende vergadering, waarin de beraadslagingen kunnen worden heropend. Wij menen dat deze aankondiging berust op een onjuiste wetsuitleg, en dat op 2 juli 2020 al een definitief besluit is genomen over de verklaring van geen bedenkingen. In dat verband geldt het volgende.

7.1. De onthouding van de heer Van der Beek doet niet af aan de voltalligheid van de vergadering

Of de stemming diende te worden uitgesteld tot een volgende vergadering, hangt af van het antwoord op de vraag of de vergadering van 2 juli 2020 al dan niet voltallig was. Artikel 32 lid 4 van de Gemeentewet schrijft voor dat het nemen van een beslissing wordt uitgesteld indien de stemmen staken in een vergadering die niet voltallig is; is de vergadering wel voltallig, dan is het voorstel bij het staken van de stemmen volgens lid 5 niet aangenomen. Onder een voltallige vergadering wordt volgens lid 6 verstaan: een vergadering waarin alle leden waaruit de raad bestaat, voor zover zij zich niet van deelneming aan de stemming moesten onthouden, een stem hebben uitgebracht.

Om te bepalen of een vergadering voltallig was, is het aldus van belang om de vraag te beantwoorden of eventueel niet-stemmende raadsleden zich van deelneming aan de stemming moesten onthouden. In dat kader is van belang dat het bij een hoofdelijke stemming bij uitstek van belang is dat de politieke verhoudingen in de raad volledig tot hun recht kunnen komen. Indien op het moment van de hoofdelijke stemming onvervulde vacatures bestaan of raadsleden verhinderd zijn hun stem uit te brengen, is de vergadering aldus niet voltallig (*Kamerstukken II* 1985-1986, 19403, nr. 3, p. 86).

Indien een raadslid wel aanwezig is maar – autonoom en ter uitoefening van zijn individuele mandaat – de bewuste beslissing heeft genomen om niet deel te nemen aan een stemming (bijvoorbeeld door de zaal te verlaten), doet zijn onthouding evenwel niet af aan de voltalligheid van de vergadering. De beslissing om al dan niet deel te nemen aan een stemming is in dit verband immers voorbehouden aan het raadslid zelf. De raad, noch zijn voorzitter, kan die beslissing voor hem nemen. In zoverre komt aan de raad dan ook geen eigen beoordeling toe van de vraag of het betreffende raadslid zich aan de stemming “moest”

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 31 van 42

onthouden. Voor zover een raadslid meent dat hij of zij zich moet onthouden van deelname aan de stemming, blijft hij op grond artikel 32 lid 6 Gemeentewet buiten beschouwing voor de beoordeling van de voltalligheid van de vergadering.

Ten overvloede geldt in dit verband dat de heer Van der Beek zich – zoals in hoofdstuk 5 is toegelicht – ook daadwerkelijk op grond van artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet van deelneming aan de stemming diende te onthouden. Ook in zoverre blijft hij buiten beschouwing bij de beoordeling van de voltalligheid van de raadsvergadering van 2 juli 2020. De slotsom is daarmee hoe dan ook dat op 2 juli 2020 sprake was van een voltallige vergadering.

7.2. Het staken van de stemmen op 2 juli 2020 brengt met zich dat definitief is besloten niet in te stemmen met de realisering van het zonneveld

Doordat de raadsvergadering van 2 juli 2020 voltallig was, brengt het staken van de stemmen met zich dat het voorstel is verworpen. Dat volgt uit artikel 32 lid 5 van de Gemeentewet. In die vergadering is aldus (definitief) besloten om de verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van het zonneveld Nergena niet te geven. Dit brengt dwingend met zich dat het college van burgemeester en wethouders de aanvraag om een omgevingsvergunning van LC Energy dient af te wijzen. Indien het college alsnog besluit de omgevingsvergunning te verlenen, dan geldt het bovenstaande als een gebrek in de besluitvorming, waarmee het besluit vatbaar is voor een gerechtelijke vernietiging.

Ter ondersteuning van deze lezing van artikel 32 lid 5 wijzen wij op een uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 24 oktober 1981 (ECLI:NL:RVS:1981:AM5970, *Bathmen*). In die uitspraak oordeelde zij over een kwestie waarin de stemmen in de raad van de toenmalige gemeente Bathmen staakten in verband met de beslissing op een bezwaarschrift. Doordat een raadslid verhinderd was om bij de vergadering aanwezig te zijn, was deze niet voltallig. In plaats van de beslissing uit te stellen tot een volgende vergadering, heeft de raad evenwel – alsnog – een definitief besluit genomen, op basis van de overtuiging dat de overige raadsleden op de hoogte waren van de voorkeuren van het afwezige lid. Dit besluit is door de Afdeling vernietigd wegens strijd met (het huidige) artikel 32 lid 5 van de Gemeentewet.

De uitspraak van de Afdeling laat in zoverre zien dat een besluit onrechtmatig en vatbaar voor vernietiging is, indien bij de voorbereiding daarvan aan het staken van de stemmen niet de juiste consequentie wordt verbonden. In de *Bathmen*-uitspraak is dat het ten onrechte niet opnieuw beslissen over het voorstel; voor de raadsvergadering van 2 juli 2020 geldt dat ten onrechte niet is uitgesproken dat met het staken van de stemmen het voorstel is verworpen. Indien het college in de toekomst – bijvoorbeeld na een nieuwe stemming omtrent de verklaring van geen bedenkingen – alsnog besluit om de omgevingsvergunning te verlenen, dan is dat besluit gebrekkig. Nadat een definitieve beslissing is genomen omtrent een verklaring van geen bedenkingen, kan de ontwerpverklaring die daaraan vooraf is gegaan immers niet opnieuw voor definitieve vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

Een eventueel toekomstig besluit tot verlening van de omgevingsvergunning is daarmee bij voorbaat onrechtmatig. Dit betekent dan ook dat de heer Van der Beek – anders dan de wens die hij naar voren

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 32 van 42

heeft gebracht - bij voorbaat al niet meer aan een stemming mee kan doen, dit los van het feit dat hij daarmee de wet en de Gedragscode (alsnog) zou schenden.

7.3. Het besluit om de verklaring niet te verlenen, moet worden gemotiveerd en bekendgemaakt

Hiervoor is vastgesteld dat de raad in zijn vergadering van 2 juli 2020 definitief heeft besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven ten behoeve van de door LC Energy aangevraagde omgevingsvergunning. Hoewel voor de beslissing van de raadsleden hun politieke overwegingen vanzelf een belangrijke rol hebben gespeeld, moet het raadsbesluit worden vergezeld van een juridisch dragende motivering. In dat verband geldt dat de raad niet alleen een volksvertegenwoordiging is, maar ook een bestuursorgaan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – zoals het zorgvuldigheidsbeginsel – in acht dient te nemen. De beslissing omtrent de verklaring van geen bedenkingen is bovendien een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Ook uit artikel 3:46 van die wet volgt aldus dat zij dient te berusten op een deugdelijke motivering.

In dit kader is van belang dat de raad in het licht van het wettelijke beoordelingskader (artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 6.5 lid 2 van het Besluit omgevingsrecht) slechts het belang van een goede ruimtelijke ordening bij zijn afweging dient te betrekken. De raad dient dan ook – alsnog – te motiveren dat dit belang noopt tot de beslissing om geen verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Dat het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van de beslissing op een aanvraag niet zonder meer genoeg kan nemen met een gebrekkig onderbouwde weigering om een verklaring van geen bedenkingen te geven, volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 23 april 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1414).

Het een en ander brengt met zich dat het thans op de weg van de raad (en het college, als 'werkvoorbereider' conform artikel 160 lid 1, aanhef en onder b, van de Gemeentewet) ligt om het besluit tot weigering om de verklaring van geen bedenkingen te verlenen te voorzien van een deugdelijke, op ruimtelijke gronden gebaseerde, motivering. Vervolgens dient het besluit conform de gebruikelijke procedure te worden bekendgemaakt.

7.4. Tegen de weigering een vvgb te verlenen kunnen LC Energy en eventuele andere belanghebbenden (nog) niet in beroep; slechts tegen de uiteindelijke afwijzing van de vergunningaanvraag

Als hoofdregel geldt dat een aanvrager van een omgevingsrechtelijke beslissing beroep kan instellen tegen een negatief besluit op zijn aanvraag. Tegen de beslissing van de raad om geen verklaring van geen bedenkingen te verlenen, kan LC Energy evenwel geen beroep instellen. Op grond van artikel 7:1 lid 1 onder g van de Awb in samenhang met bijlagen 1 en 2 bij die wet staat tegen een dergelijke beslissing geen beroep open voor iedere belanghebbende; dit staat slechts open tegen de uiteindelijke beslissing op de aanvraag waarop de verklaring betrekking heeft.

De wet biedt overigens wel de mogelijkheid dat het college – als het tot het beslissen op de aanvraag

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 33 van 42

bevoegde orgaan – beroep instelt tegen de weigering van de raad om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Daarvoor biedt artikel 6.5 lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een grondslag. Hiermee wordt voorkomen dat het college, indien het zich in de beslissing van de raad niet kan vinden, eerst zelf een vergunningaanvraag moet weigeren, alvorens dat besluit aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Erg voor de hand ligt dit (politiek) vanzelfsprekend niet.

8. Het handelen van drie betrokken actoren

In het hiernavolgende gaan wij nader in op de rol die de heer Van der Beek, de burgemeester, en de griffier spelen rond de besluitvorming inzake de verklaring van geen bedenkingen. In dat kader worden allereerst enkele algemene bevindingen gedaan omtrent de gang van zaken tot op heden, waarna ook een algemene aanbeveling wordt gedaan. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van de genoemde individuele actoren; ook met betrekking tot hun handelen worden enkele toekomstgerichte aanbevelingen gedaan.

8.1. Algemene bevindingen

Voordat wij op de individuele actoren ingaan, plaatsen wij enkele algemene opmerkingen over de gang van zaken rond de besluitvorming tot op heden.

8.1.1. De griffier en de burgemeester zijn juridisch onjuist voorgelicht

Een belangrijk uitgangspunt voor het handelen van de actoren rond de besluitvorming, is dat de heer Van der Beek wettelijk gezien gewoon mee mocht stemmen. Hierover had de griffier extern advies ingewonnen. Zoals uit onze juridische analyse volgt, was de externe advisering evenwel onjuist: het raadslid was op grond van artikel 28 lid 1, aanhef en onder a, van de Gemeentewet verplicht zich in de raadsvergadering van 2 juli 2020 van stemming te onthouden. Indien de heer Van der Beek toch zou hebben meegestemd, zou het daarmee tot stand gekomen besluit onrechtmatig zijn in het licht van artikel 2:4 lid 2 Awb.

Ook op het punt van de vraag of de raadsvergadering op 2 juli 2020 voltallig was, is de griffier onjuist voorgelicht. Het gevolg daarvan is dat de burgemeester tijdens die vergadering een verkeerde conclusie heeft getrokken, namelijk dat de beslissing zou worden uitgesteld tot een volgende vergadering; die conclusie is door de heer Van der Beek vervolgens als aanleiding genoemd om van standpunt over zijn stemgedrag te wisselen. Rechtens was er evenwel reeds op 2 juli 2020 sprake van een definitief besluit, dat strekt tot weigering om de verklaring van geen bedenkingen te geven. Van een doorschuiven van de besluitvorming naar de vergadering van 9 juli 2020 diende dus geen sprake te zijn.

De onjuiste juridische voorlichting heeft aldus – voor alle betrokken actoren – in belangrijke mate de gang van zaken in het besluitvormingstraject bepaald. Overigens merken we in dit verband wel op dat de voorlichting door de externe adviseur aan de griffier een *prima facie*-karakter had: in het kader van een jaarlijks abonnement zijn de vragen snel en kort beantwoord. Uiteraard zou ook dan een correcte strekking van de advisering de voorkeur hebben verdiend, maar het is dus niet zo dat sprake is geweest van een

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 34 van 42

afzonderlijke, formele adviesopdracht.

8.1.2. Voorafgaand aan de raadsvergadering van 9 juli 2020 is onvoldoende overleg en transparantie betracht

Op 8 juli zijn de burgemeester en de griffier op de hoogte gebracht van het voornemen van de heer Van der Beek om toch te gaan stemmen. Zij zijn door hem gevraagd om met deze mededeling vertrouwelijk om te gaan. Dat hebben zij ook gedaan; een bespreking van dit voornemen in het college van burgemeester en wethouders of in het raadspresidium heeft niet plaatsgevonden. Raadsleden, in het bijzonder die van fracties die geen deel uitmaken van de bestuurscoalitie, werden daardoor in het duister gehouden. Eerst nadat op basis van uit informele kanalen verkregen informatie is verzocht de vergadering te schorsen, gaf de heer Van den Beek uitleg over zijn beweegredenen. Dit is onwenselijk.

Allereerst geldt in dit verband dat 'openheid' volgens de considerans bij de Gedragscode een kernbegrip is voor het handelen van bestuurders in de gemeente Ede. Dit brengt met zich dat het handelen van bestuurders transparant is, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de bestuurders en hun beweegredenen daarbij. Bij deze kernwaarde past niet dat slechts vertrouwelijk wordt gemeld dat een raadslid terugkomt van zijn eerdere mededeling om niet te zullen stemmen in kwesties die zijn werkgever raken. Overigens hebben zowel de burgemeester als de heer Van der Beek achteraf verklaard dat zij de 'geheimzinnige' gang van zaken rond de vergadering van 9 juli 2020 achteraf ook betreuren.

Het is in de eerste plaats het raadslid aan te rekenen dat hij op deze wijze heeft gehandeld. Maar ook de burgemeester en de griffier hadden meer kunnen en moeten doen om ervoor te zorgen dat voorafgaand aan de stemming transparantie werd betracht. Een bespreking van het een en ander – in samenspraak met de heer Van der Beek – in het presidium lijkt daarvoor in beginsel geschikt te zijn geweest. In dat verband geldt dat ook uit artikel 1.2 van de Gedragscode volgt dat een dergelijke bespreking plaatsvindt in gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing daarvan niet eenduidig is.

8.1.3. In de lokale regels komt de rol van de burgemeester in integriteitskwesties onvoldoende tot uiting

Op de burgemeester rust ingevolge artikel 170 lid 2 van de Gemeentewet de verplichting om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. In de wet is deze verplichting niet nader omschreven; evenmin is de burgemeester met concrete bevoegdheden belast om haar ten uitvoering te leggen. Dat betekent dat de burgemeester met de overige functionarissen binnen het gemeentebestuur zelf aan de slag moet om de integriteits-bevorderende rol van de burgemeester voldoende inhoud te geven. Dit is onvoldoende gedaan.

Weliswaar is in de Gedragscode in algemene zin opgenomen dat de burgemeester dient op te treden als "bewaker/stimulator" van de integriteit van de bestuurders en is hij met het toezicht op de naleving van de code belast, maar er zijn geen middelen in het leven geroepen waarmee de burgemeester deze rol tot uiting kan laten komen. In dit verband zou kunnen worden gedacht aan een formele rol als "coach" of "klankbord"

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 35 van 42

voor bestuurders die twijfels hebben over een integriteitskwestie, al dan niet met heldere procedurevoorschriften. Daarmee zou de actieve rol van de burgemeester worden bevorderd, terwijl tegelijkertijd duidelijk gemaakt wordt dat de uiteindelijke afweging steeds aan een individuele bestuurder is voorbehouden.

Ook zonder nadere regels omtrent de rol van een burgemeester zou hij in het algemeen natuurlijk in staat kunnen zijn om in de praktijk zo nodig op te treden en zouden andere functionarissen, zoals raadsleden, een goed begrip van die rol kunnen krijgen. Uit de gang van zaken rond de besluitvorming inzake de verklaring van geen bedenkingen valt evenwel af te leiden dat het in Ede niet voor iedereen duidelijk is wat precies van de burgemeester mag worden verwacht. Wij hebben in dat verband uit het dossieronderzoek en gedurende de interviews de indruk gekregen dat de burgemeester door verschillende betrokken personen wordt gezien als een soort beslissingsbevoegde “scheidsrechter” die in staat is om de knoop door te hakken in individuele gevallen. Dat is onterecht. Met nadere regels kan de rolverdeling volgens ons duidelijker worden.

De onduidelijkheid over de precieze rol van de burgemeester heeft op twee momenten geleid tot een verkeerde dynamiek. Ten eerste gaat het daarbij om het feit dat de burgemeester in de vergadering van 2 juli 2020 kenbaar maakte dat er geen verplichting was voor de heer Van der Beek om zich aan de stemming te onttrekken. Hoewel deze kennisgeving zoals gezegd was gebaseerd op onjuiste juridische voorlichting, wordt hiermee de – eveneens onjuiste – suggestie gewekt dat uiteindelijk de burgemeester – en dus niet slechts het raadslid – moet beoordelen of een raadslid zich moet onthouden van deelname aan een stemming. Het tweede moment waarop de onduidelijkheid omtrent de rol van de burgemeester het proces heeft beïnvloed, betreft de verklaring van de heer Van der Beek. Daarin merkte hij op dat hij zijn *switch* primair heeft gebaseerd op de betreffende publiekelijke opmerking van de burgemeester. Ook in deze verklaring wordt aldus miskend dat de burgemeester geen “scheidsrechter” is, en dat de beslissing om al dan niet mee te stemmen slechts kan worden genomen door het autonome raadslid zelf.

8.2. Algemene aanbeveling: het vaststellen van een Verordening uitvoering Gedragscode

Met het oog op de hiervoor gedane bevindingen adviseren wij uw raad om een ‘Verordening op de uitvoering van de Gedragscode’ vast te stellen. In een dergelijke verordening worden de inhoudelijke normen uit de Gedragscode meer praktische handvatten gegeven. Daarmee wordt de naleving van de gemeentelijke integriteitsnormen een meer alledaagse kwestie. De procedurele bepalingen uit het bestaande Protocol omtrent het handelen ingeval van een mogelijke schending van de Gedragscode zouden dan in deze Verordening kunnen worden verwerkt; een en ander wordt aangevuld met regels voor de dagelijkse praktijk. De reden dat wij adviseren een verordening vast te stellen, is dat het bindende karakter daarvan de zeggenschap van het instrument versterkt en daarmee een meerwaarde biedt.

In de Verordening zal in dit kader in de eerste plaats worden gewaarborgd dat vraagstukken omtrent integriteitskwesties steeds transparant en volgens een vaste procedure worden behandeld. Doordat de burgemeester daarbij een centrale rol zal spelen, verdient het aanbeveling om zijn rol als “klankbord” of “coach” te expliciteren en in te kaderen. Ter ondersteuning van de burgemeester kan in dit verband worden

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 36 van 42

gedacht aan het instellen van een permanente integriteitscommissie, op basis van de commissie voor de geloofsbrieven. Ook een eventuele consulterende rol van de Commissaris van de Koning – die de wettelijke verplichting heeft om het gemeentebestuur in integriteitskwesaties te adviseren – kan in de Verordening worden vastgelegd.

Bovendien is het raadzaam om de wijze van handelen rond het inschakelen van externe adviseurs te borgen in de Verordening. In dat kader is onder meer denkbaar dat de formulering van een onderzoeksopdracht in het presidium – dan wel de eerdergenoemde permanente integriteitscommissie – wordt afgestemd. Indien wordt gehandeld op basis van adviezen die op een vooraf door de raad vastgelegde wijze tot stand zijn gekomen, vergroot dit de overtuigingskracht van het bestuurlijk optreden.

8.3. De heer Van der Beek

8.3.1. Kader: de eigen verantwoordelijkheid van een raadslid

Het is belangrijk dat raadsleden zich realiseren dat zij deel uitmaken van een bestuursorgaan dat aan het recht gebonden is. Uiteraard betrekken zij politieke en morele keuzes bij hun afwegingen, maar ook enig juridisch besef is nodig. In lastige gevallen moeten zij tijdig de hulp inroepen van de griffier of de burgemeester voor advies over de toepassing van het recht. Voor wat betreft gevallen van eventuele belangenverstrengeling is in dit verband van belang dat – zoals hiervoor opgemerkt – de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een stemming, voorbehouden is aan het individuele en autonome raadslid zelf.

8.3.2. Het morele kompas is gevolgd en daarmee ook de Gedragscode

Reeds voorafgaand aan zijn indiensttreding bij LC Energy was de heer Van der Beek duidelijk over de betekenis daarvan voor zijn stemgedrag in de raad: bij projecten van LC Energy zou hij aan de stemming niet deelnemen. Hij heeft zich naar eigen zeggen bij deze beslissing niet verdiept in de juridische noodzaak om zich van stemming te onthouden, maar volgde zijn morele kompas.

Met deze handelwijze is in algemene zin niets mis. Dat een juridische oriëntatie in eerste instantie achterwege bleef, verdraagt zich goed met de politiek-ethisch al getrokken conclusie dat niet-meestemmen (de schijn van) belangenverstrengeling zou voorkomen. Dat geldt eens te meer, nu de heer Van der Beek hiermee (onbewust) ook de Gedragscode volgde en hoe dan ook geen “stemplicht” schond. De wettelijke en lokale regels omtrent belangenverstrengeling vergen immers ook een eigen afweging van het raadslid, en zouden zijn opvattingen hieromtrent hoe dan ook niet veranderen.

Toen de heer Van der Beek op een later moment in aanraking kwam met juridische noties over de vraag in hoeverre het hem vrij staat aan de stemming deel te nemen, heeft hij die – in lijn met het hiervoor besprokene – ook daadwerkelijk gelaten voor wat ze zijn. Voorafgaand aan de raadsvergadering op 23 januari 2020 is de heer Van der Beek namelijk (ongevraagd) door de griffier erop gewezen dat het hem wél vrijstond om mee te stemmen. De heer Van der Beek was hierop consequent in zijn reactie: hij had al besloten niet mee te zullen stemmen en daar wenste hij aan vast te houden. Daarbij heeft hij in het mogelijk

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 37 van 42

staken van de stemmen - terecht - een aanvullend risico gezien op het wekken van de schijn van belangenverstrengeling. Tijdens de vergadering van 23 januari 2020 heeft hij zich vervolgens ook aan zijn voornemen gehouden.

Aan deze koers heeft de heer Van der Beek ook vastgehouden in aanloop naar en tijdens de raadsvergadering van 2 juli 2020. Ook toen heeft hij de (extra) juridische advisering door de griffier – met als strekking dat het hem wettelijk gezien is toegestaan, dat het als raadslid zelfs een plicht is om te gaan stemmen, maar dat hij daartoe niet kan worden gedwongen – voor kennis aangenomen en vervolgens (toch) niet meegestemd.

8.3.3. De keuze om op een moreel kompas te varen heeft bijgedragen aan juridische consequenties

De heer Van der Beek zou na de vergadering van 2 juli 2020 willen afwijken van de ‘vaste gedragslijn’ die hij voorafgaand aan zijn indiensttreding bij LC Energy heeft geformuleerd. Hoewel onze indruk is dat hij hierbij volledig te goeder trouw is, staat hem dit inmiddels juridisch evenwel niet langer zonder meer vrij. Zoals hiervoor toegelicht, hebben onder meer het feit dat de heer Van der Beek vanaf het begin af aan de mededeling deed dat hij bij projecten van het bedrijf waar hij in dienst was gegaan, en het vervolgens ook niet-meestemmen op 23 januari 2020, met zich gebracht dat hij al op 2 juli 2020 niet anders meer kon doen dan zich onthouden.

Dat de heer Van der Beek thans verplicht is om zich te onthouden van stemming over de verklaring van geen bedenkingen, is aldus (deels) een consequentie van zijn eerdere keuze, die op zijn politiek-ethische opvattingen waren gebaseerd. Reeds hierom kan de mededeling van de burgemeester dat hij zich rechtens niet móest onthouden van deelname aan de stemming – die aldus steunde op onjuist extern advies – geen grondslag zijn om van standpunt te wisselen. Daarmee zou de heer Van der Beek een wettelijke verplichting hebben geschonden, alsmede de Gedragscode.

De keerzijde van dit alles is dat indien de heer Van der Beek zich rond zijn indiensttreding bij LC Energy minder stellig zou hebben uitgelaten over de gevolgen daarvan voor zijn stemgedrag, dan zou dit tot een minder stellig juridisch oordeel hebben geleid. Zou hij zich (via de burgemeester en de griffier) hebben laten adviseren omtrent zijn positie in de raad ten aanzien van projecten van zijn nieuwe werkgever, dan zou dit in algemene zin hebben geleid tot de conclusie dat de vraag of hij kan meestemmen afhankelijk is van alle omstandigheden van het geval; doorslaggevend is of vanwege het bedrijfsbelang van LC Energy in een concrete situatie ‘bijkomende omstandigheden’ voordoen. Als gezegd zijn er belangrijke aanknopingspunten voor een bevestigend antwoord, maar het is niet uitgesloten dat de heer Van der Beek toch juridisch redelijke gronden zou hebben om zich niet van stemming te onthouden. In de huidige omstandigheden staat het hem evenwel zonder meer niet meer vrij om van de ingeslagen weg af te wijken.

8.3.4. De heer Van der Beek is onjuist voorgelicht

Als gezegd is het op zichzelf niet problematisch dat de heer Van der Beek zich – aldus zijn eigen verklaring

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 38 van 42

– niet heeft verdiept in zijn juridische positie als raadslid ten aanzien van projecten van LC Energy. Wel wringt het dat hij hierop achteraf heeft willen terugkomen met een beroep op (de verklaringen van de burgemeester omtrent) de wettelijke regels omtrent belangenverstrengeling. Anderzijds kan hem moeilijk verweten worden dat hij onjuist is geïnformeerd over de al dan niet bestaande juridische vrijheid alsnog mee te stemmen, laat staan het feit dat op 2 juli al definitief over de verklaring van geen bedenkingen is besloten en van een nieuwe stemming dus geen sprake meer kan zijn. Van de heer Van der Beek kon bezwaarlijk worden gevraagd in een *second opinion* te voorzien.

8.3.5. Voorafgaand aan de vergadering van 9 juli 2020 heeft hij onvoldoende transparantie betracht

Als gezegd is het onwenselijk dat het op 8 juli 2020 kenbaar gemaakte voornemen van de heer Van der Beek om een dag later toch te gaan stemmen vertrouwelijk is behandeld door de burgemeester en de griffier. In plaats van de burgemeester te verzoeken om zijn mededeling vertrouwelijk te behandelen, lag het op de weg van de heer Van der Beek om aan te sturen op – bijvoorbeeld – een bespreking in het presidium. In dat verband geldt dat ook uit artikel 1.2 van de Gedragscode volgt dat een dergelijke bespreking plaatsvindt in gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing daarvan niet eenduidig is. Overigens heeft heer Van der Beek achteraf verklaard dat hij de 'geheimzinnige' gang van zaken rond de vergadering van 9 juli 2020 ook betreurt.

8.3.6. Aanbeveling: berusten in het op 2 juli 2020 al (definitief) over de verklaring van geen bedenkingen genomen besluit

Wij adviseren de heer Van der Beek om te berusten in het op 2 juli 2020 al definitief genomen besluit van de raad om geen verklaring van geen bedenkingen te geven. In die vergadering heeft hij zich conform wettelijke verplichtingen en de Gedragscode onttrokken aan de stemming. Daarmee heeft hij bovendien gehandeld in lijn met zijn eerdere mededelingen omtrent de gevolgen van zijn indiensttreding bij LC Energy voor zijn stemgedrag.

8.4. De burgemeester

8.4.1. Kader: het bevorderen van de bestuurlijke integriteit

Op de burgemeester rust de wettelijke verplichting om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. De algehele verantwoordelijkheid voor de integriteit van de leden van het gemeentebestuur kan hij evenwel niet dragen. In dat verband past de burgemeester een rol als "klankbord" of "coach", waarin hij bestuurders die met (twijfels over) een integriteitskwestie kampen van advies voorziet. Het is evenwel van belang dat dit advies niet in de plaats kan treden van de eigen afweging van een individuele bestuurder.

8.4.2. Hij is onjuist voorgelicht

Eerder hebben wij vastgesteld dat de burgemeester ten onrechte heeft gemeend dat er formeel geen

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 39 van 42

beletselen waren voor de heer Van der Beek om mee te stemmen. Eveneens heeft hij ten onrechte gemeend dat de vergadering op 2 juli 2020 niet voltallig was; van een doorschuiven van de besluitvorming naar 9 juli 2020 had dus geen sprake moeten zijn. Bij deze beslissingen steunde de burgemeester op de voorlichting van de griffier en de externe adviseur.

8.4.3. De klankbordrol heeft de burgemeester goed vervuld

De burgemeester heeft zich met het oog op de vraag of de heer Van der Beek zou moeten meestemmen als klankbord opgesteld. Daarbij was zijn mening steeds dat het raadslid door mee te stemmen de schijn van belangenverstrengeling zou opwekken, hetgeen tot onwenselijke beeldvorming zou leiden. Hij had in dat verband ook nog op de eisen van de Gedragscode kunnen wijzen, en op de mogelijkheid om het een en ander aan de orde te stellen in het raadspresidium. Hoe dan ook lijkt zijn handelen – al met al – te passen bij zijn zorgplicht voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.

8.4.4. Voorafgaand aan de vergadering van 9 juli 2020 is onvoldoende transparantie betracht

Als gezegd is het onwenselijk dat het op 8 juli 2020 kenbaar gemaakte voornemen van de heer Van der Beek om een dag later toch te gaan stemmen vertrouwelijk is behandeld door de burgemeester en de griffier. Idealiter zou het een en ander – in samenspraak met de heer Van der Beek – in het presidium besproken zijn. In dat verband geldt dat ook uit artikel 1.2 van de Gedragscode volgt dat een dergelijke bespreking plaatsvindt in gevallen waarin de code niet voorziet of waarbij de toepassing daarvan niet eenduidig is. Overigens heeft de burgemeester verklaard dat hij achteraf de ‘geheimzinnige’ gang van zaken rond de vergadering van 9 juli 2020 ook betreurt.

8.4.5. Aanbeveling: de motivering en bekendmaking van het op 2 juli (definitief) genomen besluit bevorderen

Wij adviseren de burgemeester om vast te stellen dat in de raadsvergadering van 2 juli 2020 al definitief is besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven. De consequentie daarvan is – als gezegd – dat het besluit dient te worden gemotiveerd en bekendgemaakt. Ons advies aan de burgemeester is om de totstandkoming van de motivering van de weigering te bevorderen, en er volgens op toe te zien dat het besluit conform de gebruikelijke procedure wordt bekendgemaakt.

8.4.6. Aanbeveling: de totstandkoming van de Verordening uitvoering Gedragscode bevorderen

Voorts adviseren wij de burgemeester om de totstandkoming van de Verordening uitvoering Gedragscode te bevorderen en daarbij een actieve rol in te nemen. In dat verband geldt dat ook tijdens het feitenonderzoek is gebleken dat de burgemeester behoefte heeft aan een verduidelijking van zijn “coachende” rol in het kader van het thema integriteit, in het bijzonder bij de raadsleden. Dit sluit aan bij onze indruk dat de burgemeester door verschillende betrokken personen – ten onrechte – wordt gezien als een soort “scheidsrechter” die in staat is om de knoop door te hakken in individuele gevallen. De totstandkoming van de Verordening uitvoering Gedragscode is een uitgelezen mogelijkheid om deze

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 40 van 42

verduidelijking te bewerkstelligen.

De Verordening kan er bovendien toe dienen dat voor de burgemeester rugdekking wordt ingebouwd. Zijn rol kan dan worden ondersteund door de instelling van een permanente integriteitscommissie, of door het formaliseren van een moment waarop de Commissaris van de Koning voor consultatie in beeld dient te komen. Dat moment zou zich kunnen voordoen indien de betrokkenheid van de burgemeester niet heeft geleid tot een uitkomst waarmee alle betrokkenen – in bijvoorbeeld het presidium – zich kunnen verenigen.

8.5. De griffier

8.5.1. Kader: adviseur van de raad

Op de griffier rust de wettelijke taak om de raad en zijn individuele leden terzijde te staan bij de uitoefening van hun taken. De wijze waarop de griffie dit dient te doen, is – evenals de zorgplicht van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente – niet wettelijk omschreven. Gelet op de combinatie van beide wettelijke taken is het van belang dat op integriteitsgebied afstemming plaatsvindt tussen het handelen van de burgemeester en de griffier. Die afstemming doet geen afbreuk aan de 'loyaliteit' van de griffier aan de raad en zijn leden, maar versterkt haar juist.

8.5.2. Hij is onjuist voorgelicht

Eerder hebben wij vastgesteld dat de griffier ten onrechte heeft gemeend dat er formeel geen beletselen waren voor de heer Van der Beek om mee te stemmen. Eveneens heeft hij ten onrechte gemeend dat de vergadering op 2 juli 2020 niet voltallig was; en dat van een doorschuiven van de besluitvorming naar 9 juli 2020 dus geen sprake had moeten zijn. Bij deze beslissingen steunde de griffier op de voorlichting van de externe adviseur.

Met betrekking tot deze externe advisering zou het wellicht op de weg van de griffier hebben gelegen om deze op meer gestructureerde wijze in te winnen, bijvoorbeeld door een afzonderlijke, formele onderzoeksopdracht op te stellen, los van het abonnement. Bij een advies dat meteen op het eerste gezicht wordt gegeven – zoals in dit geval – bestaat, mede als gevolg van een onvolledig zicht op alle relevante omstandigheden van het geval, een groter risico dat het verkregen advies onjuist of onvolledig blijkt.

8.5.3. De griffier heeft zijn adviserende rol goed vervuld

De griffier heeft zowel de heer Van der Beek als de burgemeester actief en passief bijgestaan om de vraag te beantwoorden of de heer Van der Beek zich zou moeten onthouden van deelneming aan de stemming. Hij heeft daarbij begrip getoond voor het argument van de beeldvorming. Daarnaast heeft hij - proactief - zijn mening dat er wettelijk geen beletsel is, laten toetsen door een externe adviseur en de betrokkenen over de uitkomst daarvan geïnformeerd.

In dit verband merken wij wel op dat niet-wettelijke gezichtspunten - zoals de beeldvorming en de inhoud

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 41 van 42

van de Gedragscode - in zijn advisering meer nadrukkelijk aan bod had kunnen komen. Daartegenover kan worden gesteld dat dit voor de keuze van de heer Van der Beek al niet had uitgemaakt; hij stemde op 23 januari 2020 en 2 juli 2020 toch al niet mee. Al met al heeft de griffier rond de besluitvorming een invulling aan zijn rol gegeven die van een griffier mag worden verwacht.

8.5.4. Aanbeveling: de motivering en bekendmaking van het op 2 juli (definitief) genomen besluit bevorderen

Ook de griffier adviseren wij om vast te stellen dat in de raadsvergadering van 2 juli 2020 al definitief is besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven. De consequentie daarvan is – als gezegd – dat het besluit dient te worden gemotiveerd en bekendgemaakt. Ons advies aan de griffier is om de totstandkoming van de motivering van de weigering te bevorderen, en volgens te bewerkstelligen dat het besluit conform de gebruikelijke procedure wordt bekendgemaakt.

8.5.5. Aanbeveling: de totstandkoming van de Verordening uitvoering Gedragscode bevorderen

Ten slotte geldt adviseren wij in navolging van de burgemeester ook de griffier om een actieve rol in te nemen bij de totstandkoming van de Verordening uitvoering Gedragscode. Dit zou de naleving van de interne regels van de raad in de dagelijkse praktijk vergroten. Een en ander heeft naar verwachting bovendien het effect dan in concrete integriteitskwesties in de toekomst op een meer gestructureerde wijze gehandeld zal kunnen worden. Onderwerpen die in dit verband in ieder geval zijn aandacht verdienen zijn het inkaderen van de “coachende” rol van de burgemeester, de instelling van een permanente integriteitscommissie in de raad, en een geformaliseerde procedure voor het inwinnen van extern advies omtrent integriteitsvraagstukken.

DATUM 2 september 2020
ONS KENMERK 297474
PAGINA 42 van 42

9. Slot

Gelet op al het voorgaande luiden onze slotbevindingen en –aanbevelingen als volgt:

- ***De wet verplicht de heer Van der Beek om zich van stemming te onthouden***
De heer Van der Beek dient zich te onthouden van deelneming aan de stemming omtrent de verklaring van geen bedenkingen in verband met het zonneveld Nergena. Zou hij toch meestemmen, dan is het daarmee tot stand te brengen besluit onrechtmatig, terwijl ook de heer Van der Beek zelf een wettelijke verplichting schendt.
- ***Door mee te stemmen zou de heer Van der Beek de Gedragscode schenden***
Indien de heer Van der Beek zou meestemmen over de verklaring van geen bedenkingen, dan zou hij daarmee ook de Gedragscode schenden. Aan een schending van de Gedragscode kan de raad politieke consequenties verbinden, in aanvulling op de schadelijke beeldvorming die met het een en ander mogelijk gepaard zou gaan.
- ***Ook met de onthouding was de vergadering voltallig; er is op 2 juli 2020 definitief beslist***
De onthouding van de heer Van der Beek doet er niet aan af dat de vergadering van 2 juli 2020 voltallig was. In die vergadering is daardoor definitief besloten om geen verklaring van geen bedenkingen te geven. Dit besluit dient nu te worden gemotiveerd en bekendgemaakt. Dit alles betekent ook dat de heer Van der Beek – anders dan de wens die hij naar voren heeft gebracht – bij voorbaat al niet meer aan een stemming mee kan doen, dit los van het feit dat hij daarmee de wet en de Gedragscode dus (alsnog) zou schenden.
- ***Naar een Verordening uitvoering Gedragscode***
Wij adviseren uw raad om een Verordening uitvoering Gedragscode vast te stellen. Daarmee zou de manier waarop de inhoudelijke normen uit de Gedragscode gevolgen hebben voor de dagelijks praktijk bepaald kunnen worden. Aan de hand van een Verordening kan in de toekomst op een meer gestructureerde wijze worden omgegaan met concrete integriteitskwesaties. In dit verband kan onder meer worden gedacht aan een formalisering van de "coachende" rol van de burgemeester, de instelling van een permanente integriteitscommissie in de raad, en het vaststellen van een geformaliseerde procedure voor het inwinnen van extern advies omtrent integriteitsvraagstukken.

Voor een toelichting van onze bevindingen zijn wij vanzelf steeds beschikbaar.

Hoogachtend,
mede namens Robin Janssen,

Hugo Doornhof