

Bijlagen bij Persbericht Burgerrekenkamer 11 april 2017

Schijn van Belangenverstrengeling

- **Uit de Code voor Goed Openbaar Bestuur (min. BZK).** In deze code voor goed openbaar bestuur is te vinden wat de basale beginselen van goed openbaar bestuur zijn in onze democratische rechtsstaat. Het is een informeel instrument dat een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van besturen om een gewetensvolle invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur. Het nodigt uit tot zelfreflectie en vertaling naar de dagelijkse praktijk.

Dat betekent dus dat we onszelf voortdurend kritisch moeten beschouwen en inzien dat het altijd beter kan en dat, om goede dienstverlening aan burgers te kunnen leveren, de professionele onderlinge samenwerking nodig is van alle overheidsorganisaties. Terecht is 'behoorlijk contact met burgers' een van de uitgangspunten in deze code. Goede dienstverlening begint inderdaad met hoffelijk en dienstbaar gedrag naar de burger toe.

- **Gedragcode integriteit raadsleden gemeente Almere 2016 (gebaseerd op modelgedragcode integriteit volksvertegenwoordigers VNG).** Artikel 2 Paraplu-artikel: Een raadslid mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) bij wie hij een persoonlijke betrokkenheid heeft.

Artikel 2.1

Een raadslid dient actief en uit zichzelf de schijn van belangenverstrengeling tegengaan.

Artikel 2.2

Een raadslid onthoudt zich van deelname aan de stemming in de raad als er sprake is van een beslissing waarbij belangenverstrengeling dreigt; het gaat dan om kwesties waar hij zelf een persoonlijk belang bij heeft, of om kwesties waarbij het gaat om een belang van een individu of organisatie waarbij hij een substantiële betrokkenheid heeft. Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een raadslid over een onderwerp in geding kan zijn, geeft hij bij de besluitvorming daarover aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.

Artikel 2.3

Een raadslid onthoudt zich bij beslissingen waarbij belangenverstrengeling dreigt, niet alleen van stemming (zie art. 2.2) maar ook van de beïnvloeding van de besluitvorming in de andere fases van het besluitvormingsproces. Indien de onafhankelijke oordeelsvorming van een raadslid over een onderwerp in geding kan zijn, geeft hij bij de besluitvorming daarover aan in hoeverre het onderwerp hem persoonlijk aangaat.

- **Gedragcode voor de gemeenteraad van Zaanstad *Regels over de zuiverheid van de besluitvorming januari 2014***

De integriteit van de politiek is voor een samenleving van het allergrootste belang. De beginselen van behoorlijk bestuur en de wetten en codes waarin ze nader worden uitgewerkt, beschrijven een democratisch minimum. Ze garanderen een zuivere en zorgvuldige besluitvorming en beschermen de burger daarmee tegen misbruik van de overheidsmacht. Dat minimum moet door alle politieke partijen in eendrachtige samenwerking overeind gehouden worden. Ik zal daar als burgemeester mijn bijdrage aan leveren. Geke Faber.

Deze code wil duidelijkheid geven over wat de wet vraagt van politici. Daarmee beoogt de code politici in eerste instantie te beschermen tegen onnodige misstappen. De tekst van de artikelen in de code volgt vrijwel letterlijk de wet. 'Vrijwel', want op enkele plekken is de code strenger dan de wet:

· deze code draagt politici op zelfs de schijn van belangenverstrengeling en corruptie te voorkomen.

Belangenverstrengeling

De acceptatie van verstrengelen van belangen is afgenomen en de meldingsbereidheid is toegenomen. Het publieke debat over dit soort kwesties heeft dat nog eens versterkt. De media zijn er alert op. De kans dat een politicus ter verantwoording wordt geroepen over zijn gedrag, is toegenomen.

Bijlagen bij Persbericht Burgerrekenkamer 11 april 2017

Schijn van Belangenverstrengeling

Artikel 1

Een raadslid mag zijn invloed en stem niet gebruiken om een persoonlijk belang veilig te stellen of het belang van een ander(e organisatie) bij wie hij een persoonlijke betrokkenheid heeft.

Artikel 1.1

Een raadslid moet actief en uit zichzelf belangenverstrengeling, en zelfs de schijn daarvan, tegengaan.

Toelichting: De wetgever heeft raadsleden op vier manieren bescherming geboden tegen de verleiding van belangenverstrengeling en tegen de schijn ervan.

(1) De wetgever geeft ten eerste aan dat de gemeenteraad als bestuursorgaan zijn taak zonder vooringegenomenheid moet vervullen.

De wetgever geeft de gemeenteraad de verantwoordelijkheid er voor te waken dat persoonlijke belangen van raadsleden de besluitvorming beïnvloeden. Met persoonlijk belang wordt bedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die de gemeenteraad uit hoofde van zijn taak behoort te vervullen. Deze waakzaamheid geldt ook als het gaat om de schijn van belangenverstrengeling. Let wel: het gaat hier om persoonlijke *belangen*; het gaat niet alleen om – zoals vaak door politici gedacht - ‘persoonlijk gewin’ of ‘persoonlijk voordeel’ of ‘persoonlijke financiële inkomsten’. Raadsleden moeten dus beoordelen of er sprake is van een persoonlijk belang waardoor belangenverstrengeling ontstaat die de besluitvorming onterecht kan beïnvloeden.

De wetgever doet een beroep op de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad als geheel om ertegen te waken dat persoonlijke belangen van zijn leden de besluitvorming beïnvloeden. Deze verplichting geldt gedurende het gehele proces van besluitvorming en niet alleen tijdens de stemming. Politici struikelen soms in gevallen waarin er ‘slechts’ sprake is van de schijn van belangenverstrengeling. Het is dan ook in het belang van politici zelf dat dit voorschrift zo expliciet in de code is opgenomen.

(2) De wetgever verbiedt raadsleden vervolgens expliciet te stemmen als er sprake is van een aangelegenheid waarbij een raadslid een persoonlijk belang heeft. De wetgever probeert daarmee uit te sluiten dat een raadslid meestemt als sprake is van belangenverstrengeling.

Vingeroefeningen

Oefening 1: Een raadslid is voorzitter van een voetbalvereniging. Mag het raadslid zijn raadslidmaatschap combineren met dit voorzitterschap?

Antwoord: De Gemeentewet artikel 13 verbiedt de combinatie van deze functies niet. Artikel 1.4 van de gedragscode wordt dus niet overtreden door het combineren van deze functies. De functie moet wel worden gemeld (zie artikel 1.6) en de griffier moet zorg dragen voor bekendmaking van deze nevenactiviteit (artikel 1.7 code). **Let op:** een raadslid moet al zijn functies melden.

Variant 1: De Sportnota wordt behandeld in de raad. Mag dit raadslid meestemmen?

Antwoord: Ja. In de Sportnota worden beslissingen voorgelegd die alle sport. betreffen. Er treedt dus a priori geen verstrengeling van belangen op als dit raadslid mee doet aan de besluitvorming in de raad. Kennis bij raadsleden over sport is van groot belang om kwalitatief goede besluiten over sport te nemen voor de stad. Het is dus van belang dat hij meedoet in de besluitvorming. **Let op:** De redenatie ‘bij twijfel niet meestemmen’ gaat niet altijd op. Het ligt in de kern van de taak van een politicus om te stemmen. Hij mag dus slechts in een beperkt aantal – in de wet genoemde gevallen - niet meestemmen. Meestemmen mag niet als het belang van een raadslid ('of een individu of organisatie waarbij hij een persoonlijke betrokkenheid bij heeft') wordt verstrengeld met het algemeen belang. In alle andere gevallen, is het devies om te stemmen. Er kan een *schijn* van belangenverstrengeling ontstaan in een situatie waardoor een raadslid overweegt niet mee te stemmen. Natuurlijk dient het raadslid de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Maar vaak zijn er in specifieke situaties nog andere mogelijkheden om actief de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen anders dan niet meestemmen.

Variant 2: De raad moet besluiten over uitbreiding van voetbalvelden. Ook de club waar het raadslid voorzitter van is wordt genoemd. Mag hij meestemmen?

Antwoord: Nee, artikel 1.2. van de gedragscode verbiedt het raadslid mee te stemmen. De club is een van de (duidelijke) belanghebbenden in dit besluit dus een verstrengeling van belangen is aan de orde: het belang van de club dat hij geacht wordt te dienen als voorzitter enerzijds en het belang van de stad voor de uitbreiding van voetbalvelden.

Bijlagen bij Persbericht Burgerrekenkamer 11 april 2017

Schijn van Belangenverstrengeling

- **Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen (met modelgedragscode).** Een gezamenlijke publicatie van De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Het Interprovinciaal Overleg, De Unie van Waterschappen, Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2.1 Omschrijving en wettelijke bepalingen

Van belangenverstrengeling is sprake als het publiek belang wordt vermengd met het persoonlijk belang van een politieke ambtsdrager of dat van derden, zoals familieleden of vrienden. Hierdoor is een zuiver besluiten of handelen in het publiek belang niet langer gewaarborgd. Niet alleen feitelijke belangenverstrengeling, maar ook de schijn ervan moet worden vermeden.

2.4 Deelname aan stemming

Soms moet een politieke ambtsdrager stemmen over een onderwerp waar hij direct of indirect persoonlijk bij betrokken is. De wet noemt dat 'een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken'. In deze gevallen moet betrokkene zelf de afweging maken of het nodig is zich van stemming te onthouden. Als hij concludeert dat hij beter niet mee kan stemmen, dan moet hij zich daar ook aan houden.

De verantwoordelijkheid daarvoor legt de wet dus allereerst bij de betrokkene zelf. Wel kunnen in een reglement van orde of in de gedragscode nadere bepalingen hierover worden opgenomen. Voor de burgemeester, commissaris van de Koningin of voorzitter van een waterschap als eenhoofdige bestuursorgaan, bestaat geen wettelijke regeling over stemonthouding die er de facto op neerkomt dat hij moet afzien van het nemen van een besluit. Zaken die de bestuurder of volksvertegenwoordiger direct of indirect aangaan, zijn bijvoorbeeld familierelaties, eigendommen, financiële belangen (zoals aandelen), of bestuurslidmaatschappen van gesubsidieerde instellingen.

Belangenverstrengeling ontstaat bijvoorbeeld als een wethouder, gedeputeerde of dagelijks-bestuurslid van een waterschap, beslist over het verlenen van een vergunning aan zichzelf of iemand uit zijn persoonlijke omgeving. Ook een raadslid dat mee besluit over de bestemming van het buitengebied waar hij zelf een boerenbedrijf bezit, maakt zich schuldig aan belangenverstrengeling. Een ander voorbeeld is het Statenlid dat stemt over de gunning van een bouwopdracht terwijl hij familiebanden heeft met een van de meedingende aannemingsbedrijven. In zo'n geval mag het betrokken lid niet aan de stemming deelnemen; noch aan de hoofdelijke, noch aan de schriftelijke stemming.

Politieke ambtsdragers zijn tegelijkertijd ook burgers: zij maken deel uit van het economische en sociale leven in de gemeenschap die ze besturen. Net als iedere andere burger zijn zij afnemer van diensten, lid van verenigingen en wijkbewoner. Daarom mag een wethouder zonder bezwaar meestemmen over bijvoorbeeld de afvalinzameling of het openbaar vervoer in zijn eigen wijk.

2.5 Deelname aan besluitvorming

Het zal niet altijd meteen duidelijk zijn of de bestuurder of volksvertegenwoordiger zich bij de besluitvorming door zijn eigen belangen laat leiden, dan wel of de schijn daarvan wordt gewekt. Een en ander hangt af van de feiten en omstandigheden. Het bestuursorgaan kan de bestuurder of volksvertegenwoordiger in kwestie, in elk geval nooit verbieden om te stemmen. Het betrokken lid beslist te allen tijde zelf of hij al of niet aan de besluitvorming deelneemt. Wel is het verstandig dat een bestuurder of volksvertegenwoordiger, als een mogelijk persoonlijk belang aan de orde is, dit in de discussie aangeeft. Door daar open over te zijn, kan worden voorkomen dat een besluit wordt vernietigd of dat de zaak achteraf in een kwade reuk komt te staan.

Net als in de Gemeente-, de Provincie- en de Waterschapswet (artikel 38: AB-leden 'stemmen zonder last'), staat ook in de Awb een bepaling over onafhankelijke besluitvorming door het openbaar bestuur. Artikel 2:4 bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid. Het bestuursorgaan moet ervoor waken dat personen die er deel van uitmaken of ervoor werken, de besluitvorming beïnvloeden doordat zij een persoonlijk belang bij een besluit hebben. De Awb gaat hier verder in dan de artikelen over deelname aan stemming in de Gemeentewet en Provinciewet.

Het begrip 'persoonlijk belang' in artikel 2:4 Awb betekent 'ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan behoort te behartigen'. Het begrip 'beïnvloeding van de besluitvorming' gaat niet alleen over de stemming, maar over het gehele proces van besluitvorming. Dit betekent dat zowel de politieke ambtsdrager zelf, als het gehele bestuursorgaan, elk een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij moeten afwegen of de onafhankelijke besluitvorming (of de schijn daarvan) van de betrokken ambtsdrager in het geding is. Het bestuursorgaan heeft de plicht om de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen.

De vraag daarbij is hoe deze verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zich verhoudt tot de individuele beslissingsbevoegdheid van een politieke ambtsdrager. Het gaat hierbij met andere woorden om de verhouding tussen 2:4 Awb en respectievelijk artikel 28 van de Gemeentewet en Provinciewet en artikel 38a van de Waterschapswet. De bestuursrechter heeft zich hierover uitgesproken. In de uitspraak 'Winsum' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 augustus 2002, werd een besluit van een gemeenteraad vernietigd omdat het in strijd was met artikel

Bijlagen bij Persbericht Burgerrekenkamer 11 april 2017

Schijn van Belangenverstrengeling

2:4 Awb. De rechter betoogde dat de gemeenteraad, vanwege de door een raadslid gewekte schijn van belangenverstrengeling, had moeten voorkomen dat over de desbetreffende zaak een besluit werd genomen met de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij de stem van het bewuste raadslid doorslaggevend had kunnen zijn.