HANDREIKING

Verboden

handelingen

voor

Raadsleden

Artikel 15

Gemeentewet

Provinciale werkgroep integriteit Limburg

**Verboden handelingen voor raadsleden**

In artikel 15 van de Gemeentewet is een aantal voor raadsleden verboden handelingen opgenomen. Het zijn veelal handelingen die de integriteit van het gemeentebestuur is het geding kunnen brengen.

De verboden handelingen betreffen het verrichten van diensten ten behoeve van de gemeente of ten behoeve van derden van de gemeente en het aangaan van bepaalde overeenkomsten. Centraal staat het feit dat voorkomen moet worden dat het raadslid een persoonlijk belang heeft dat conflicteert met de rol van volksvertegenwoordiger.

Deze bepaling beoogt zuiverheid te scheppen in de onderlinge verhouding.

Van een aantal van deze verboden handelingen is ontheffing van Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning mogelijk.

De verbodsbepalingen kunnen eveneens van toepassing zijn op andere leden van het openbaar bestuur, zoals de (waarnemend) burgemeester, de secretaris en de griffier, leden van de rekenkamer en bestuurders van gemeenschappelijke regelingen.

In artikel 33 van de Waterschapswet is een soortgelijke bepaling opgenomen voor de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van een waterschap.

Deze handreiking zet de bepalingen en overwegingen rondom de verboden handelingen en de ontheffing verlening op een rij.

1. **Verboden handelingen**

In de gemeentewet zijn een aantal voor raadsleden verboden handelingen opgenomen. Deze bepalingen beogen de integriteit van het gemeentebestuur maar ook die van de volksvertegenwoordiger te waarborgen. De verboden handelingen zijn in artikel 15 van die wet limitatief opgesomd.

De tekst van **artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet** luidt als volgt.  
1. Een lid van de raad mag niet:  
a. als advocaat, procureur of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;  
b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;  
c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:  
1e overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;  
2e overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;  
d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:

1e het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;

2e het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;

3e het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;  
4e het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;

5e het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;  
6e het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;

7e het onderhands huren of pachten van de gemeente.

De tekst van **het tweede lid** luidt:

1. Van het eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.
2. **Nadere verklaring begrippen**

Een aantal in artikel 15 van de Gemeentewet gehanteerde begrippen, zoals ‘vertegenwoordiger’, ‘werkzaam’, ’middellijk’, ‘betreffende’ en ‘gemeente’ behoeven een nadere toelichting. Een nadere duiding van deze begrippen is vooral van belang om de vraag te kunnen beantwoorden of een aanvraag voor ontheffing mogelijk, onmogelijk of wenselijk is.  
  
**Vertegenwoordiger en werkzaam**  
De begrippen ‘vertegenwoordiger’ en ‘werkzaam’ staan in onderdeel c. Zoals reeds eerder opgemerkt kan van dit verbod geen ontheffing worden verleend. Dit onderdeel luidt als volgt:

“Een lid van de raad mag niet:  
c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:  
1e overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;  
2e overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente.”  
  
Voor de betekenis van het begrip ‘vertegenwoordiger’ kan aansluiting worden gezocht bij het Burgerlijk Wetboek. De vertegenwoordiging van de diverse rechtspersonen is in deze wet geregeld, waarbij ook is bepaald dat het over vertegenwoordiging geregelde slechts kan worden aangevuld door de statuten van de rechtspersoon.   
  
Het begrip ‘werkzaam’ veronderstelt een actieve betrokkenheid van de vertegenwoordiger of adviseur bij het tot stand komen en het uitvoeren van de overeenkomst. Hiervan is in ieder geval sprake in die gevallen waarin de aanvrager handelingen verricht die direct verband houden met de af te sluiten overeenkomst ten behoeve van een derde. Als voorbeeld kan in dit verband worden genoemd het als bestuurslid van een vereniging of stichting (mede)ondertekenen van een overeenkomst als bedoeld in onderdeel d tussen de vereniging of stichting en de gemeente.   
Hieruit volgt echter dat indien de aanvrager zich afzijdig houdt bij het tot stand komen en het uitvoeren van de overeenkomst tussen de gemeente en een rechtspersoon, waarmee deze is verbonden, het verbod als bedoeld in onderdeel c niet voor het raadslid, wethouder of burgemeester van toepassing is. Dit onverminderd het bepaalde in onderdeel d.   
  
**Middellijk**Het verbod als bedoeld in onderdeel d is ook van toepassing wanneer de aanvrager van de ontheffing ‘middellijk’ bij het tot stand komen van de overeenkomst is betrokken. Hiermee wordt bedoeld het geval waarin via een tussenpersoon een overeenkomst met de gemeente wordt aangegaan, met welke overeenkomst het persoonlijk belang van de aanvrager op welke wijze dan ook is gediend. Het woord ‘middellijk’ doelt op de wijze waarop de aanvrager bij de totstandkoming van de overeenkomst is betrokken. Onder ‘middellijk’ moet worden verstaan ‘indirect’. Hier dient de schijn van belangenverstrengeling voorkomen te worden.

Men kan in dit kader een tweetal categorieën onderscheiden. Dit betreft:  
1. Overeenkomsten aan te gaan door de gemeente met privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals verenigingen, stichtingen, vennootschappen e.d., waarbij sprake is van een zakelijke verbondenheid van het raadslid die daarbij tevens een persoonlijk voordeel kan behalen;  
2. Overeenkomsten aan te gaan door de gemeente met de echtgeno(o)t(e) of de partner van het raadslid, door middel waarvan deze een persoonlijk voordeel kan behalen.  
  
ad 1. Een aandeelhouder heeft in beginsel altijd belang bij een hier bedoelde overeenkomst. Voor de toepasselijkheid van de verbodsbepaling is echter de vraag relevant of de aandeelhouder invloed kan uitoefenen op de besluitvorming van de vennootschap. Dit is zeker het geval indien over een meerderheidsbelang wordt beschikt. Bestuursleden, directieleden en commissarissen van vennootschappen kunnen ook belang hebben bij een hier bedoelde overeenkomst. Indien aangetoond kan worden dat men niet betrokken is bij de totstandkoming van de overeenkomst en geen persoonlijk voordeel geniet is de verbodsbepaling niet van kracht.

Voor bestuurders van met name verenigingen en stichtingen is de toepasselijkheid van de verbodsbepaling minder duidelijk. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van het doel van de rechtspersoon, van de beloning die zij ontvangen en van het belang van ‘concurrerende’ rechtspersonen en of zij een persoonlijk voordeel genieten. In dit verband zij gewezen op de wettelijke verplichting van openbaarmaking van nevenfuncties.  
  
ad 2. De rechtsverhouding met de betreffende persoon speelt uiteraard een belangrijke rol. Ook bij deze verhouding is van doorslaggevende betekenis of de aanvrager op enigerlei wijze een persoonlijk voordeel kan behalen. Huwelijkse voorwaarden of voorwaarden uit het contract met de partner kunnen dit voordeel uitsluiten. Als het gaat om overeenkomsten af te sluiten door familieleden is het aanvragen van een ontheffing in beginsel niet nodig, tenzij het raadslid daarvan een direct persoonlijk voordeel verkrijgt of binnen afzienbare tijd aanspraak kan maken op een deel van het vermogen van dat familielid.  
  
**Betreffende**Het woord ‘betreffende ‘ in onderdeel d doelt meer op het verband van bepaalde rechtshandelingen met de uiteindelijke overeenkomst. Alle rechtshandelingen waarbij het raadslid is betrokken en die (indirect) verband houden met de af te sluiten overeenkomst en tot diens bevoordeling zou kunnen leiden, vallen ook onder het verbod van artikel 15, eerste lid, onder d.   
  
**Gemeente**Het kan voorkomen dat het raadslid een overeenkomst wil sluiten met een organisatie, waaraan de gemeente nauw is verbonden, bijvoorbeeld in het kader van de zeggenschap of een financiële afhankelijkheid.

Hieronder vallen in elk geval de vennootschappen waarin de gemeente meer dan de helft van de aandelen heeft. In het algemeen kan worden gesteld dat het verbod ook geldt indien de overeenkomst wordt gesloten met een organisatie met zodanige financiële en organisatorische banden met de gemeente dat de overeenkomst in feite met de gemeente wordt gesloten.

Zo is de verbodsbepaling niet van toepassing indien de overeenkomst wordt gesloten met een organisatie die van de gemeente slechts een subsidie krijgt in de algemene kosten. In veel gevallen is het minder duidelijk of de verbodsbepaling van kracht is. Als voorbeelden worden genoemd overeenkomsten met privaatrechtelijke rechtspersonen met een (gedeeltelijke) publiekrechtelijke taak, waarvan de gemeente medeaandeelhouder is of overeenkomsten met een stichting of vereniging waarin ook bestuurders namens de gemeente zitting hebben.

De beoordelingen van het verbod ligt in eerste instantie bij het raadslid.

Ter voorkoming van een integriteitschending ligt het voor de hand om bij twijfel de meest veilige weg te kiezen en ontheffing aan te vragen.

1. **Uitbreiding werkingssfeer artikel 15 Gemeentewet**

De verboden handelingen van artikel 15 van de Gemeentewet zijn uitsluitend van toepassing op raadsleden.

Deze bepalingen zijn echter eveneens van toepassing verklaard op meerdere functionarissen binnen het openbaar bestuur, hetzij middels een verwijzing naar artikel 15 van de Gemeentewet hetzij aan de hand van een analoge zelfstandige wettelijke bepaling.

**Gemeentewet**

In artikel 41c van de Gemeentewet is artikel 15, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaart op de wethouders.

In artikel 69 van de Gemeentewet is dit het geval op de burgemeester met dien verstande dat de ontheffing, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, wordt verleend door de Commissaris van de Koning.

Artikel 80 bepaalt dat artikel 69 van overeenkomstige toepassing is op degene die met de waarneming van het ambt van burgemeester is belast.   
In de artikelen 81h, 81m en 91 wordt artikel 15 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard op leden van de (gemeenschappelijke) rekenkamer.  
In artikel 101 van de Gemeentewet is bepaald dat artikel 15 van de Gemeentewet, in verband met de nauwe relatie met het gemeentebestuur, ook voor de secretaris en de griffier van toepassing is; diegenen die de secretaris en de griffier vervangen vallen onder de artikelen 106 en 107d.

**Wet gemeenschappelijke regelingen**  
In artikel 20, eerste lid, onderdeel c, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) worden voor regelingen tussen gemeenten dezelfde handelingen als vermeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel d, van de Gemeentewet verboden verklaard voor bestuursleden van openbare lichamen van gemeenschappelijke regelingen. Het tweede lid van artikel 20 kent aan Gedeputeerde Staten eveneens een ontheffingsbevoegdheid toe. Op grond van artikel 62 van de Wgr is artikel 20 van overeenkomstige toepassing op regelingen tussen gemeenten en Waterschappen.   
  
**Waterschapswet**

Op grond van artikel 33 van de Waterschapswet gelden, analoog aan artikel 15 van de Gemeentewet, de verboden handelingen voor leden van het dagelijks bestuur van een Waterschap. Ingevolge de artikelen 45 en 47 van de Waterschapswet is artikel 33 overeenkomstig van toepassing op de leden van het Dagelijks Bestuur en op de Voorzitter van het Waterschap.

Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen.

**Provinciewet**

Artikel 15 van de Provinciewet bevat, analoog aan artikel 15 van de Gemeentewet, de bepalingen omtrent de verboden handelingen ten aanzien van Statenleden. Artikel 40 c van deze wet verklaart artikel 15 van toepassing op Gedeputeerde Staten, terwijl artikel 68 betrekking heeft op de Commissaris van de Koning.

Ontheffing is uitsluitend mogelijk door aanvraag bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. **Civiel rechterlijke bepalingen**

De civielrechtelijke tegenhanger van artikel 15, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet is artikel 43 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Ook dit artikel beoogt de integriteit van bestuurders te waarborgen en is ingegeven om belangenverstrengeling of het wekken van de schijn daarvan te vermijden.

Het artikel bepaalt dat rechtshandelingen door personen met openbaar gezag bekleed, die strekken hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomende personen, tot verkrijging van goederen die toebehoren aan onder meer gemeenten en aan hun beheer zijn toevertrouwd, nietig zijn en de verkrijgers verplichten tot schadevergoeding.

Hierbij gaat het uitsluitend om onderhandse verwerving.

In de gevallen waarin de goederen bij verkoop in het openbaar zijn verkregen is dit de bepaling van dit artikel niet van toepassing. De verplichting tot schadevergoeding die aan overtreding van deze bepaling in het Burgerlijk Wetboek is verbonden kan via de burgerlijke rechter worden afgedwongen.

In het derde lid van artikel 43 is mogelijkheid opgenomen om aan Gedeputeerde Staten of aan de Commissaris van de Koning goedkeuring te vragen. Indien de rechtshandeling strekt tot verkrijging door een lid van de gemeenteraad of een wethouder, dan wel de burgemeester komt de bevoegdheid tot goedkeuring toe aan Gedeputeerde Staten, dan wel de Commissaris van de Koning. Het ligt voor de hand deze aanvragen om goedkeuring op dezelfde wijze en gelijktijdig te behandelen met het aanvragen om ontheffing als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Gemeentewet.

De tekst van **artikel 43 Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek** luidt als volgt:

Lid 1. Rechtshandelingen die, hetzij rechtstreeks, hetzij door tussenkomende personen, strekken tot verkrijging door:

Sub c. personen met openbaar gezag bekleed, van goederen die toebehoren aan het Rijk, provincies, gemeenten of andere openbare instellingen en aan hun beheer zijn toevertrouwd, zijn nietig en verplichten de verkrijgers tot schadevergoeding.

Lid 3. In het geval bedoeld in het eerste lid onder *c* is de rechtshandeling geldig, indien zij met Onze goedkeuring is geschied of het een verkoop in het openbaar betreft. Indien de rechtshandeling strekt tot verkrijging door een lid van de gemeenteraad of een wethouder, onderscheidenlijk de burgemeester komt de in de vorige zin bedoelde bevoegdheid tot goedkeuring toe aan gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de Commissaris van de Koning.

1. **Ontheffing**

Op basis van het tweede lid van artikel 15 van de Gemeentewet kunnen Gedeputeerde Staten ontheffing verlenen van de verboden handelingen genoemd in lid 1 onder d.

Door middel van de ontheffingsmogelijkheid ontstaat ruimte voor privaatrechtelijke transacties tussen overheden en besturen en volksvertegenwoordigers in die gevallen dat niet voor een integriteitsinbreuk behoeft te worden gevreesd.

Het verbod voor het aangaan van de overeenkomsten is opgelegd aan raadsleden en is eveneens op de wethouders en de burgemeester en op bepaalde overige leden van het openbaar bestuur van overeenkomstige toepassing verklaard.

Hieruit moet worden afgeleid dat een aanvraag om ontheffing dan ook door de betreffende functionaris moet worden ingediend. Tegen indienen van de aanvraag om ontheffing door het bestuurslichaam, namens de betrokkene, bestaat echter geen bezwaar. Omdat de ontheffing in beginsel door de desbetreffende bestuurder of functionaris moet worden aangevraagd wordt de ontheffing in alle gevallen aan de bestuurder verleend.

Het bestuur wordt van de verleende ontheffing door middel van het toezenden van een afschrift van het besluit op de hoogte gesteld.  
  
Een aanvraag voor een ontheffing dient tijdig te worden ingediend. Een ontheffing moet zijn verleend nog voordat de betreffende overeenkomst wordt getekend of zo spoedig mogelijk na aanvaarding nieuwe raadslidmaatschap of andere bestuursfunctie.

**Voorwaarden.**Ontheffing wordt op aanvraag verleend indien duidelijk is geworden dat van bevoordeling van de aanvrager ten koste van het algemeen belang of ten koste van (rechts)personen geen sprake is en de integriteit van het gemeentebestuur en het betrokken raadslid op welke wijze dan ook niet in het geding is of kan komen. Voorkomen moet worden dat de aanvrager zijn positie gebruikt om zichzelf of anderen, waarmee een persoonlijke of zakelijke relatie bestaat, te bevoordelen. De schijn van belangenverstrengeling mag hier niet worden gewekt.  
Voorts moet duidelijk zijn, dat door dit handelen de belangen van derden niet worden geschaad en er geen overtreding plaatsvindt van de voor het raadslid geldende gedragscode.

Evenmin mag belanghebbende hebben deelgenomen aan de beraadslaging en de besluitvorming omtrent de verboden handeling.

Is eenmaal een ontheffing verleend dan kunnen er na verloop van tijd zich feiten of omstandigheden voordoen of wijzigen waardoor er wel sprake kan zijn van een inbreuk op de integriteit. Om deze reden wordt geen algemene ontheffing voor soortgelijke in de toekomst af te sluiten overeenkomsten verleend en wordt de duur van de ontheffing beperkt tot de lopende raadsperiode. Dit betekent dat tijdens een eventuele nieuwe raadsperiode tijdige een nieuwe ontheffing moet worden gevraagd voor zover het betreft het aannemen van werk, verrichten van werkzaamheden en het verhuren aan en het onderhands huren of pachten van de gemeente.

Een verleende ontheffing blijft wel gelding behouden als de handeling waarvoor de ontheffing is gevraagd eenmalig wordt verricht, bijvoorbeeld bij de koop van grond respectievelijk onroerend-goed. Maar voor ontheffingen, die zien op doorlopende of zich herhalende activiteiten, ligt het in de rede dat een raadslid, indien hij of zij opnieuw wordt gekozen, opnieuw ontheffing vraagt. Dit ondanks het feit dat een ontheffing wordt verleend voor het aangaan van de overeenkomst voor het kunnen verrichten van de betreffende activiteiten. Daar waar een overeenkomst reeds was aangegaan toen betrokkenen nog geen raadslid was is normaliter geen sprake van een verboden handeling als bedoeld in art. 15. eerste lid.

**6 Sanctie bij niet naleven**

De volksvertegenwoordiger die in strijd handelt met het de bepalingen ter zake de verboden handelingen, kan door de voorzitter worden geschorst, waarna de volksvertegenwoordiging tijdens de eerstvolgende vergadering de schorsing kan opheffen of het lidmaatschap van de volksvertegenwoordiger vervallen kan verklaren.

Deze bepaling is opgenomen in de kieswet: Artikel X7 voor Statenleden, artikel X 7A voor leden van het dagelijks bestuur van het Waterschap en artikel X 8 voor gemeenteraadsleden.

Ten aanzien van de bestuurders geldt dat zij aan de volksvertegenwoordiging verantwoording verschuldigd zijn voor het in strijd handelen met de (analoge) bepalingen van artikel 15 van de Gemeentewet.

De tekst van **artikel X 8 van de Kieswet** luidt:

1. Het lid van de gemeenteraad dat in strijd met [artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelII/HoofdstukII/Artikel15/geldigheidsdatum_02-01-2016) handelt, kan in zijn betrekking worden geschorst door de voorzitter van de gemeenteraad. De voorzitter onderwerpt de zaak aan het oordeel van de raad in zijn eerstvolgende vergadering.

2. De raad kan, na de geschorste in de gelegenheid te hebben gesteld zich mondeling te verdedigen, hem van zijn lidmaatschap vervallen verklaren. Indien hij daartoe geen aanleiding vindt, heft hij de schorsing op.

3. De raad kan ook ambtshalve het lid dat in strijd met [artikel 15, eerste lid, van de Gemeentewet](http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/TitelII/HoofdstukII/Artikel15/geldigheidsdatum_02-01-2016) handelt, na hem in de gelegenheid te hebben gesteld zich mondeling te verdedigen, van zijn lidmaatschap vervallen verklaren.

4. Van de beslissing van de raad, bedoeld in het tweede en derde lid, wordt terstond aan de belanghebbende mededeling gedaan.

5. De werking van een besluit, inhoudende de vervallenverklaring, wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist. Ingeval de vervallenverklaring ambtshalve heeft plaatsgevonden, is het lid van de raad gedurende deze periode in zijn betrekking geschorst.

6. Indien een lid van de raad op grond van dit artikel onherroepelijk van zijn lidmaatschap vervallen is verklaard, doet de burgemeester daarvan mededeling aan de voorzitter van het centraal stembureau.