

Belangenverstrengeling, belangenbehartiging en belangenafweging

*Onderzoek naar aanleiding van discussies over
belangenverstrengeling in de gemeenteraad van
Utrecht; advies over de omgang met (vermeende)
integriteitsschendingen.*

Prof. dr. Marcel Boogers

UNIVERSITEIT TWENTE.

Januari 2016

Inhoudsopgave

1	<u>INLEIDING</u>	3
2	<u>EEN ORDENING EN DUIDING VAN DE FEITEN</u>	6
3	<u>DE OMGANG MET (VERMEENDE) INTEGRITEITSSCHENDINGEN</u>	15
4	<u>BIJLAGEN</u>	18

1

Inleiding

In veel gemeenteraden speelt de vraag over hoe moet worden omgegaan met de verhouding tussen de zakelijke en persoonlijke belangen van raadsleden enerzijds en de publieke belangen die zij behartigen anderzijds. Deze spanning tussen persoonlijke en publieke belangen speelt vooral op lokaal niveau omdat de wetgever bepaald heeft dat de gemeente als 'basiscel van de democratie' een lekenbestuur kent. Dat betekent dat gemeenteraadsleden hun functie meestal combineren met andere functies. Omdat met deze functies belangen gemoeid kunnen zijn die onderwerp zijn van gemeentelijke besluitvorming, kent de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht een aantal bepalingen die belangenverstrengeling of de schijn daarvan beogen te voorkomen. Een van die bepalingen is dat de gemeente hiervoor een eigen gedragscode opstelt.

Begin 2015 heeft de commissie-Addink de begrippen integriteit en belangenverstrengeling in opdracht van het presidium van de gemeenteraad verder verduidelijkt, waarbij de bestaande wetgeving op dit terrein en interne gedragscodes in kaart zijn gebracht en verhelderd. De aanleiding hiervoor waren vragen rondom de zakelijke belangen in de stad van raadslid dhr. W. Oostveen. Toegespitst op deze casus stelde de commissie-Addink een tweetal concrete gedragsregels voor die belangenverstrengeling of de schijn hiervan dienen te voorkomen. Deze gedragsregels richten zich op het scheiden van de belangenafwegende rol van het genoemde raadslid en zijn zakelijke belangen in de stad, welke zijn onderschreven door dhr. W. Oostveen. Daarnaast deed de commissie de aanbeveling om vanuit de gemeenteraad een integriteitscommissie in te stellen die integriteitsproblemen kan toetsen en hierover advies kan uitbrengen. Verder zou deze integriteitscommissie het Reglement van Orde en de gemeentelijke gedragscode verder dienen aan te scherpen. Een raads werkgroep bereidt momenteel een voorstel op dit gebied voor.

Nieuwe vragen rondom belangen en belangenverstrengeling deden zich voor toen dhr. W. Oostveen in zijn hoedanigheid als ondernemer de Utrechtse gemeenteraadsleden e-mails stuurde met klachten over de wijze waarop zijn bedrijf door het gemeentebestuur wordt bejegend. Deze vragen zijn door individuele raadsleden besproken met dhr. W. Oostveen en met SBU fractievoorzitter dhr. C. Bos. Verder zijn de genoemde mails van dhr. W. Oostveen aan de gemeenteraad ook besproken in het presidium. Een

van deze e-mails leidde tot een reactie van toenmalig VVD-raadslid dhr. W. Buunk, die de gang van zaken in een persoonlijke mail aan dhr. W. Oostveen als 'onvervalste belangenverstremgeling' aanmerkte. De e-mail correspondentie die hierop volgde culmineerde in een aanklacht wegens smaad en laster van dhr. W. Oostveen aan dhr. W. Buunk.

Deze aanklacht is ingetrokken op voorwaarde dat er een expliciete uitspraak wordt gedaan over de vraag of er in het bovengenoemde geval sprake is van belangenverstremgeling. Omdat er nog geen integriteitscommissie of –functionaris operationeel is die zich hierover kan buigen, heeft het presidium van de Utrechtse gemeenteraad mij gevraagd hier een uitspraak over te doen en praktische adviezen te geven over hoe met (vermeende) integriteitsproblemen dient te worden omgegaan.

Vragen

Het gevraagde advies kent dus zowel een juridische component als een gedragscomponent. Dat betekent dat twee vragen centraal staan die betrekking hebben op belangenverstremgeling in het algemeen en onduidelijkheden rondom de genoemde casus in het bijzonder.

- De juridische vraag luidt als volgt: *is er sprake van belangenverstremgeling als een raadslid vanuit een andere functie (die van ondernemer, lid van bewonersorganisatie, etc.) gemeenteraadsleden benadert?* Meer concreet gaat het om de vraag of de e-mail van dhr. W. Oostveen van 6 oktober 2015 aan de raad in strijd is met conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de commissie–Addink, de gedragscode voor raadsleden in Utrecht, de uitkomsten van de workshop Integriteit voor de gemeenteraad van Utrecht (d.d. 20 augustus j.l.) en relevante jurisprudentie op dit terrein.
- De gedragsmatige vraag luidt: hoe moet gemeenteraad Utrecht omgaan met belangenverstremgeling en andere integriteitsvraagstukken? Daarbij gaat het ook om de vraag hoe in dit specifieke geval verdere belangenverstremgeling kan worden voorkomen. Tot slot is het relevant te weten of er in de onderhavige casus op een juiste wijze is gehandeld door betrokkenen – conform gedragscode en hetgeen besproken is tijdens de raadsworkshop integriteit dd 20/08/2015.

Aanpak

Voor de beantwoording van bovengenoemde vragen zijn gesprekken gevoerd met de meeste betrokkenen. Dat zijn:

- de heren C. Bos en W. Oostveen van Stadsbelang Utrecht
- de heren W. Buunk en D. Gilissen, VVD
- dhr. K. Verschuure, D66
- dhr. R. Post, PvdA
- dhr. P. van Corler, GroenLinks

- burgemeester dhr. J. van Zanen en gemeentesecretaris dhr. M. Schurink
- wethouder dhr. K. Geldof, o.a. portefeuille Grondzaken en Leidsche Rijn.
- Mw. N. Hugenholtz, directeur Bureau 19 (voorheen Project Bureau Leidsche Rijn)
- de huidige en vorige griffier: mw. M. van Hall en dhr. A. Smits
- dhr. O. Schuwer, juridisch adviseur Stadsbelang Utrecht

Daarnaast is relevante mail- en andere correspondentie bestudeerd die door betrokkenen ter beschikking is gesteld. De feitelijke beschrijving van de gang van zaken waar het advies zich over uitspreekt, is voor wederhoor aan de betrokkenen voorgelegd. Verder zijn eerdere versies van deze rapportage besproken met de opdrachtgever, het presidium van de Utrechtse gemeenteraad.

2

Een ordening en duiding van de feiten

1. De heer W. Oostveen is als ondernemer betrokken bij omvangrijke bouwprojecten in het Utrechtse stadsdeel Leidsche Rijn. Hiermee zijn voor de stad Utrecht grote financiële, maatschappelijke en bestuurlijke belangen gemoeid. De ambities van het stadsbestuur op het gebied van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling worden immers samen met projectontwikkelaars gerealiseerd, waarvan dhr. W. Oostveen er één is. Over de realisatie van enkele bouwprojecten zijn conflicten ontstaan tussen de bedrijven van dhr. W. Oostveen en het stadsbestuur. Een aantal van deze conflicten zijn onderwerp van juridische procedures. Ook hiermee zijn grote financiële, maatschappelijke en bestuurlijke belangen gemoeid. De uitspraak van de rechter – en de afhandeling van conflicten waarover geen juridische procedures worden gevoerd – bepalen niet alleen de financiële claims over en weer, maar ook de voortgang van de bouwproductie in Leidsche Rijn. De zakelijke belangen van dhr. W. Oostveen zijn daarmee nauw verbonden met de belangen van het stadsbestuur.
2. Met het raadslidmaatschap van dhr. W. Oostveen is er een groot gevaar van belangenverstrengeling.¹ Als raadslid én als ondernemer met bedrijven die op Utrechts grondgebied actief zijn, behartigt hij belangen die een zodanig sterke invloed op elkaar uitoefenen dat onafhankelijke belangenafweging gemakkelijk in gevaar komt. Zeker omdat er sprake is van tegenstrijdige belangen, is het op zijn zachtst gezegd niet eenvoudig om een scheiding aan te brengen tussen het algemeen belang dat hij als raadslid dient en zijn zakelijke belangen als ondernemer. Aangezien de conflicten tussen de bedrijven van dhr. W. Oostveen en het stadsbestuur ruim in de aandacht van de media zijn gekomen, is het gevaar van de schijn van belangenverstrengeling in elk geval erg groot.
3. Dit gevaar van belangenverstrengeling of de schijn ervan was voor de ‘commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven’ geen reden om de geloofsbrieven van dhr. W. Oostveen af te keuren. Daarbij koos de commissie voor een strikte definitie van de bepalingen in de Gemeentewet ten aanzien van verboden handelingen (art. 15). Dat artikel verbiedt raadsleden om zakelijke transacties te sluiten met

¹ Vooral art 2.4 is hier van belang: *‘het bestuursorgaan waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.’*

het gemeentebestuur of om als advocaat, adviseur of gemachtigde werkzaam te zijn voor de gemeente of voor de wederpartij van de gemeente.² Volgens de geest van de wet zou de commissie tot onderzoek van de geloofsbrieven de geloofsbrieven van de dhr. W. Oostveen kunnen afkeuren, volgens de letter van de wet is dat echter lastiger.³ Om die reden heeft de commissie geadviseerd dhr. W. Oostveen toe te laten tot de gemeenteraad, met de aantekening dat er bij sommige van de in de raad te behandelen onderwerpen sprake is van belangenverstrengeling.⁴

4. Tegen deze achtergrond rust op dhr. W. Oostveen een grote verantwoordelijkheid om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen zijn rol als raadslid en de zakelijke belangen die hij als ondernemer in Utrecht heeft. Hierover zijn kort na zijn installatie meerdere gesprekken gevoerd met burgemeester en griffier. Daarbij is hem de suggestie gedaan om zijn zakelijke belangen onder te brengen in een aparte rechtspersoon, waarmee belangenverstrengeling of de schijn ervan zou kunnen worden voorkomen. Dhr. W. Oostveen heeft daar om zakelijke redenen van afgezien.
5. Om onduidelijkheden weg te nemen over mogelijke belangenverstrengeling heeft het raadspresidium in de zomer van 2014 een commissie bestaande uit staatsrechtgeleerden (onder voorzitterschap van prof. dr. H. Addink) opdracht gegeven antwoord te geven op de vraag hoe de zakelijke belangen van ondernemer dhr. W. Oostveen in de stad zich verhouden tot zijn positie als raadslid. Hiervoor heeft de commissie een normenkader opgesteld dat gebaseerd is op relevante bepalingen de gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de gemeentelijke gedragscode. De commissie concludeert net als de 'commissie-geloofsbrieven' dat de zakelijke belangen van Oostveen geen juridische beperkingen opleggen aan zijn raadslidmaatschap. Van verboden handelingen in de zin van art. 15 gemeentewet is geen sprake, al betwijfelt de commissie wel of dit wetsartikel nog aansluit bij de praktijk waarin belangenverstrengeling zich ook kan voordoen als gevolg van publiek-private samenwerking, vanuit een eigenaarspositie of vanuit rollen op de grond- en vastgoedmarkt. Met andere woorden: volgens de geest van de wet

² De wetgever heeft hiermee willen voorkomen dat zakelijke belangen van het raadslid de relatie met de gemeente als volksvertegenwoordiger zou kunnen 'vervuilen', en de schijn zou kunnen worden gewekt dat sprake is van bevoordeling en vriendjespolitiek.

³ Hierbij heeft misschien ook gespeeld dat de commissie enige terughoudendheid heeft betracht, vooral omdat de conflicten tussen dhr. Oostveen en de gemeente bekend waren; de commissie zou hier van vooringenomenheid kunnen worden beticht.

⁴ Gezien de grote bestuurlijke en politieke betekenis van de conflicten tussen de bedrijven van dhr. W. Oostveen en het stadsbestuur, verhoudt zijn raadslidmaatschap zich overigens slecht tot art 3.2 van de gemeentelijke gedragscode: 'Een lid van de gemeenteraad vervult geen nevenwerkzaamheden waarbij strijdigheid is of kan zijn met het belang van de gemeente.'

is er volgens de commissie-Addink wel degelijk sprake van een integriteitsprobleem.

6. De commissie-Addink concludeert om die reden dat het ongewenst is dat dhr. W. Oostveen deelneemt aan menings- en besluitvorming in de raad over lopende samenwerkingen en contracten tussen de gemeente en de bv's waarin de dhr. W. Oostveen zakelijke belangen heeft. Ook acht de Commissie het ongewenst dat dhr. W. Oostveen inzake deze kwesties de beschikking krijgt informatie die door het college onder geheimhouding aan de raad wordt verstrekt. Deze conclusie is later door dhr. W. Oostveen onderschreven. Met hem is de afspraak gemaakt dat hij als raadslid afziet van het recht op geheime informatie t.a.v. contracten, onderhandelingen betreffende zijn bedrijven. Ook is met hem afgesproken dat hij als raadslid zal afzien van het beïnvloeden van menings- en besluitvorming t.a.v. contracten en onderhandelingen betreffende deze bedrijven.⁵
7. Vastgesteld moet worden dat dhr. W. Oostveen zich aan de eerste afspraak heeft gehouden en geen inzage heeft gehad in geheime informatie waar hij als ondernemer zijn voordeel mee zou kunnen doen. Toch is hij er niet helemaal in geslaagd zich aan de laatste afspraak te houden. Hoewel dhr. W. Oostveen zich tijdens raads- en commissievergaderingen niet heeft uitgesproken over zaken die zijn bedrijven aangaan, heeft hij zich wel als ondernemer tot de raad en tot individuele raadsleden gewend met vragen en opmerkingen over de conflicten van zijn bedrijven met het stadsbestuur, met het doel de menings- en besluitvorming te beïnvloeden ten aanzien van contracten en onderhandelingen met zijn bedrijven. Persoonlijke communicatie tussen raadsleden onderling is immers ook een – weliswaar niet openbaar – onderdeel van de menings- en besluitvorming van de gemeenteraad. Dat dhr. W. Oostveen dit deed in zijn hoedanigheid van ondernemer, doet hier niets aan af: hij is immers tegelijkertijd óók raadslid.
8. Het mailcontact tussen Oostveen als ondernemer en de gemeenteraad dateert al van voor zijn raadslidmaatschap. De meeste mails werden toen door een medewerker van dhr. W. Oostveen gestuurd. Na zijn installatie als raadslid verandert de aard, het karakter en vooral de frequentie van de mails aan de gemeenteraad. Sommige mails worden namens hem door medewerkers of een familielid verstuurd, maar steeds vaker is dhr. W. Oostveen als ondernemer zelf de afzender van de mails. Hoewel in deze mails benadrukt wordt dat ze 'slechts' informatief zijn, roepen ze impliciet én expliciet op tot actie. Ze hebben dus als doel

⁵ Zie bijlage 1.

de menings- en besluitvorming van de gemeenteraad te beïnvloeden ten aanzien van contracten en onderhandelingen met de bedrijven van dhr. W. Oostveen:

- Mail 01-05-2014 aan D66 raadslid K. Verschuure en VVD-wethouder K. Geldof over conflict tussen bedrijf van dhr. W. Oostveen en het stadsbestuur: *"D66 en VVD hebben nooit gereageerd op Ovast-brieven⁶. De heren Lars Roodenburg-D66 en Dimitri Gillisen-VVD antwoorden nooit!! De gemeente Utrecht gaat hierbij over de grens. Ik heb deze kwestie heden met Cees Bos besproken (fractievoorzitter SBU, MB) toen hij bij mij op kantoor was."*
 - Mail 15-05-2014 aan D66 raadslid K. Verschuure waarin conflict met de gemeente wordt uiteengezet, *"Ik heb geen vertrouwen in de gemeenteraad aangezien niemand reageert. Ook uw partij heeft nooit gereageerd."*
 - Mail 04-07-2014 aan de fractievoorzitters, wethouder K. Geldof en de burgemeester met het verzoek om een ambtenaar (directeur bureau Leidsche Rijn) te ontslaan.
 - Mail 05-07-2014 aan VVD raadslid D. Gilissen waarin hij bekritiseerd wordt voor het feit dat hij wel overlegt met een andere projectontwikkelaar (Renomare) en niet met het bedrijf van dhr. W. Oostveen (Ovast).
 - Mail 06-07-2014 aan de raad waarin de voordracht van collega-raadslid G. Isabella (toenmalig fractievoorzitter PvdA) tot Rijksvertegenwoordiger op de Caribische eilanden bekritiseerd wordt vanwege zijn aandeel als voormalig wethouder in het zakelijke conflict met dhr. W. Oostveen en de mogelijke schadeclaims voor het stadsbestuur, met het dreigement om hiermee naar de pers te stappen. *"Komende week zal ik mijn complete netwerk inzetten om deze benoeming te trachten te blokkeren."* Van een gelijklopende brief naar het ministerie van BZK wordt een afschrift naar enkele raadsleden gestuurd.
9. Andere raadsleden reageren mondeling en via de mail op de mails van dhr. W. Oostveen, soms rechtstreeks en vaak ook via zijn fractievoorzitter dhr. C. Bos. Ook in het presidium zijn de mails van dhr. W. Oostveen meerdere malen aan de orde gesteld. Hierbij is steeds indringend gewaarschuwd voor belangenverstremming of de schijn ervan.
10. Na de mail met het verzoek tot ontslag van een ambtenaar wendt GroenLinks-fractievoorzitter mw. H. de Boer zich rechtstreeks tot dhr. W. Oostveen: *"Ik denk ook niet dat het handig is dat je als*

⁶ Deze brieven gingen over zakelijke conflicten rondom bouwafspraken en grondaankoop in Leidsche Rijn tussen het stadsbestuur en de bedrijven van dhr. W. Oostveen.

raadslid probeert een conflict dat je als bedrijf hebt met de gemeente, via andere raadsleden op te lossen. Dan gaan belangen en loyaliteiten te veel door elkaar lopen." Later (08-07-2014) licht ze ook SBU-fractievoorzitter C. Bos hierover in: "Ik weet niet of je op de hoogte bent van de mails die Wim Oostveen naar mij en diverse andere raadsleden stuurt inzake Ovast. Dit is één van de 14 mails die ik in de afgelopen vier dagen van hem heb ontvangen. (..) Mij lijkt deze stroom aan mail - mede in het licht van het onderzoek naar mogelijke schijn van belangenverstrengeling (door de commissie-Addink, MB) - geen verstandige actie. Zelfs waar Wim Oostveen zelf het onderscheid perfect weet te maken tussen zijn verschillende petten, zal dit voor anderen om hem heen soms lastig zijn. Zelf heb ik er al moeite mee om te bepalen wanneer ik te maken heb met het raadslid Wim Oostveen en wanneer met de projectontwikkelaar Wim Oostveen (Ovast). Voor buitenstaanders - zoals de pers - zal dit onderscheid nog moeilijker zijn. Mijn ervaring is dat zij alles wat je doet (ook) in het licht bezien van je raadslidmaatschap. Van daaruit leek het me goed jou als fractievoorzitter (voor zover nodig) te informeren."

11. Mede naar aanleiding hiervan laat dhr. W. Oostveen kort hierop (10-07-2014) weten de gemeenteraad niet meer te mailen vanuit zijn hoedanigheid van ondernemer: *"Heden heb ik met Cees Bos van Stadsbelang gesproken naar aanleiding van alle correspondentie van Ovast die U de afgelopen tijd heeft ontvangen. Op dringend verzoek van de heer Cees Bos is besloten deze correspondentie te stoppen."*
12. De belofte van dhr. W. Oostveen om de raad niet meer als ondernemer te benaderen, wordt niet lang gestand gedaan. Al snel volgen nieuwe mails aan de gemeenteraad, zoals de volgende:
 - Mail 21-11-2014 over conflicten met het gemeentebestuur waarin opnieuw om het ontslag van een ambtenaar wordt gevraagd en waarin de gemeenteraad wordt bekritiseerd: *"Pogingen gedurende meer dan 10 jaar om de verhoudingen te normaliseren zijn mislukt. Dan houdt het een keer op. De gemeenteraad heeft in deze jammerlijk gefaald met haar toezichthoudende functie."*
 - Mail 15-12-2014 over de conflicten van zijn bedrijven met de gemeente: *"De Raad moet ingrijpen en niemand doet wat."*
 - Mail 23-12-2014 aan fractievoorzitters over de conflicten met het stadsbestuur en de maatschappelijke gevolgen daarvan, met de oproep om de besluitvorming te beïnvloeden. *"Reeds meer dan 20 jaar is er onenigheid met de gemeente Utrecht. (..) Ovast wenst dit niet en nodigt U hierbij uit om op het kantoor van Ovast (..) deze kwestie te bespreken. Indien gewenst wordt U gehaald"*

en gebracht. De overeenkomst (met de gemeente) is onjuist en dient te worden aangepast. Indien er geen oplossing komt dan komt de bouw in Leidschse Rijn stil te liggen.”

- Mail 08-01-2015 waarin dhr. W. Oostveen het gedrag van de gemeente in een bestemmingsplanprocedure hekelt en vraagt hieraan iets te doen: *“de gemeenteraad zit erbij en kijkt ernaar”*
- Mail 15-01-2014 waarin dhr. W. Oostveen raadsleden vraagt wat te doen aan de weigering van de gemeente om een boete aan zijn bedrijf te betalen.
- Mail 25-05-2015 waarin dhr. W. Oostveen zijn beklag doet bij de raad over de juridische procedures van zijn bedrijven met de gemeente.
- Mail 06-10-2015 waarin dhr. W. Oostveen zich beklagt over de wijze waarop een van zijn bedrijven door het gemeentebestuur wordt bejegend.

13. De laatste mail van dhr. W. Oostveen moet dus worden gezien in de context van alle eerdere mails die hij als ondernemer aan de gemeenteraad heeft gezonden. Gezien deze context is – los van de precieze inhoud van de betreffende mail – het oordeel van toenmalig VVD-raadslid dhr. W. Buunk terecht dat er hier sprake is van belangenverstremgeling.⁷ Ondanks dat anders is afgesproken, heeft dhr. W. Oostveen met zijn mails getracht de menings- en besluitvorming te beïnvloeden ten aanzien van contracten en onderhandelingen met zijn bedrijven. Hoewel het waarschijnlijk niet bedoeld was, heeft hij hiermee in belangrijke mate wel de schijn gewekt van belangenverstremgeling.

14. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat dhr. W. Oostveen met zijn mails aan gemeenteraadsleden invloed heeft willen uitoefenen op de besluitvorming van de gemeenteraad ten aanzien van de contracten en onderhandelingen met de bedrijven van dhr. W. Oostveen.

15. Dhr. W. Oostveen verkeerde hierbij in de onterechte veronderstelling dat hij als ondernemer de raad zou kunnen benaderen met informatie en vragen over de contacten tussen zijn bedrijven en het stadsbestuur. Hij meende dat de afspraken die na het advies van de commissie-Addink met hem waren gemaakt, alleen betrekking hadden op zijn rol als raadslid. Hoewel hij door collega-raadsleden er meerdere malen op is gewezen dat hij als ondernemer altijd tevens raadslid is, ging dhr. W. Oostveen er steeds van uit dat beide rollen helder te scheiden waren.

⁷ Deze mailcorrespondentie is opgenomen in Bijlage 2

16. Op basis van de mails en de gevoerde gesprekken kan niet worden geconcludeerd dat dhr. W. Oostveen doelbewust misbruik heeft gemaakt van zijn positie als raadslid. Daar waar hij via e-mails geprobeerd heeft de menings- en besluitvorming van de gemeenteraad te beïnvloeden ten aanzien van contracten en onderhandelingen met zijn bedrijven, was het algemeen belang steeds zijn oogmerk: de voortgang van de bouwproductie in Leidsche Rijn en de betrouwbaarheid van de overheid richting ondernemers. Omdat dit algemene belang samenvalt met de zakelijke belangen van dhr. W. Oostveen is er – onbedoeld – sprake van belangenverstremming. Omdat deze situatie - waarin publieke en zakelijke belangen in sterke mate samenvallen - uniek is, past ook een unieke kwalificatie van het gedrag van dhr. W. Oostveen: *onbedoelde belangenverstremming*. Dat dit onbedoeld is wil overigens niet zeggen dat het daarmee minder ongewenst is: het brengt collega-raadsleden in grote verlegenheid omdat zij – als ze zich uitspreken over de bouwproductie in Leidsche Rijn – zo de suggestie kunnen wekken dat ze hiermee op enige wijze de zakelijke belangen van dhr. W. Oostveen dienen. Datzelfde geldt voor het vragen of geven van politieke steun aan de fractie van dhr. W. Oostveen. Hiermee zijn noch de raad, noch de fractie SBU gediend.
17. In de politiek moet een onderscheid worden gemaakt tussen het hebben van belangen, het behartigen van belangen en het afwegen van belangen. Raadsleden treden doorgaans op als behartigers van bepaalde belangen in de stad: de belangen van bepaalde groepen (jongeren, ouderen, ondernemers, etc.) en van bepaalde waarden (economie, ecologie, cultuur, etc.). Daarmee vervult de raad zijn vertegenwoordigende rol. Omdat deze belangen niet altijd overeenkomen, heeft de gemeenteraad tot taak om deze belangen tegen elkaar af te wegen. Daarmee wordt de sturende of kaderstellende rol vervuld. Bij het afwegen van die belangen wordt enige afstand genomen van ieder concreet belang, raadsleden laten zich hierbij leiden door meer algemene (al dan niet ideologisch gemotiveerde) opvattingen over de gewenste toekomst van de stad. Beide processen – belangenbehartiging en belangenafweging – worden flink verstoord als een van de raadsleden zelf ook een concreet persoonlijk belang heeft bij de besluitvorming. Belangenbehartiging door een belanghebbende wekt al snel de indruk dat hier alleen het eigen belang behartigd wordt, terwijl raadsleden juist geacht worden de belangen van hun achterbannen te behartigen. Belangenafweging wordt in dat geval nog moeilijker: met een belanghebbende in het gezelschap is het lastig om de noodzakelijke afstand ten opzichte van het concrete belang in te nemen dat nodig is voor een onafhankelijke afweging van belangen.

18. Gelet op al het voorgaande is het onwenselijk dat dhr. W. Oostveen de conflicten tussen zijn bedrijven en het stadsbestuur bij de gemeenteraad onder de aandacht brengt. In het verlengde hiervan is het evenmin wenselijk dat dhr. W. Oostveen zich publiekelijk uitspreekt over de conflicten tussen zijn bedrijven en het stadsbestuur. Hiermee benadrukt hij in het openbaar dat hij als medebestuurder van de stad en als ondernemer tegengestelde belangen heeft. Dit versterkt de schijn van belangenverstrengeling.
19. Zoals onder punt 4 is gesteld, rust op dhr. W. Oostveen een grote verantwoordelijkheid om een duidelijke scheiding aan te brengen tussen zijn rol als raadslid en zijn zakelijke belangen als ondernemer. Vanwege de conflicten van zijn bedrijven met het stadsbestuur vraagt dat om veel zelfbeheersing; vanwege zijn soms grote emotionele betrokkenheid bij die conflicten is het begrijpelijk dat die zelfbeheersing niet altijd op te brengen is.
20. Gelet op al het voorgaande is het raadzaam dat dhr. W. Oostveen een keuze maakt tussen zijn ondernemerschap en zijn raadslidmaatschap. Vooral omdat hij er niet in geslaagd is een duidelijke scheiding tussen beiden aan te brengen. Zoals gezegd is dat ook erg lastig. Niet alleen omdat zijn zakelijke belangen in sterke mate samenvallen met de maatschappelijke belangen die hij als raadslid dient, maar ook vanwege de grote emotionele betrokkenheid van dhr. W. Oostveen bij de conflicten tussen zijn bedrijven en het stadsbestuur. Bij de keuze tussen zijn ondernemerschap en zijn raadslidmaatschap, zijn drie opties mogelijk:
21. In de eerste optie doet dhr. W. Oostveen volledig afstand van zijn zakelijke belangen in de bedrijven die in de stad actief zijn door deze onder te brengen in een aparte rechtspersoon (zoals eerder is voorgesteld). Het is dus niet voldoende als dhr. W. Oostveen slechts voor de bühne afstand neemt door een andere medewerker of mede-eigenaar het woord te laten voeren namens zijn bedrijven. Omdat de zakelijke betrokkenheid van dhr. W. Oostveen bij zijn bedrijven publiekelijk bekend is, blijft anders het gevaar bestaan van belangenverstrengeling of de schijn ervan. Volledig afstand doen van zijn zakelijke belangen betekent derhalve:
- dat dhr. W. Oostveen geen enkele rol meer speelt in de dagelijkse bedrijfsvoering van zijn Utrechtse ondernemingen,
 - hier ook niet als adviseur bij betrokken is,
 - namens zijn bedrijven niet de onderhandelingen voert met de gemeente,
 - en hierover publiekelijk geen uitlatingen doet.

22. De tweede optie is dat dhr. W. Oostveen volledig afstand doet van zijn raadslidmaatschap. Omdat hier dan geen integriteitsproblemen meer op de loer liggen, vergroot dat zijn mogelijkheden om de zakelijke belangen van zijn bedrijven bij het gemeentebestuur te behartigen. Verder geeft het zijn partij SBU meer ruimte om – zonder de schijn van belangenverstrengeling – haar visie op het beleid van de stad naar voren te brengen.
23. Een laatste optie behelst een combinatie van bovengenoemde opties. Dhr. W. Oostveen doet hier tijdelijk afstand van zijn raadslidmaatschap totdat de zakelijke conflicten tussen zijn bedrijven en het gemeentebestuur zijn afgewikkeld.⁸ Bij terugkeer in de gemeenteraad draagt hij zijn bedrijven over zoals onder 21 is beschreven.

⁸ Hierbij treedt dhr. W. Oostveen terug als raadslid en maakt hij met zijn lijstvolger de afspraak dat deze weer terugtreedt als dhr. W. Oostveen in de raad kan terugkeren. Met het terugtrekken van de lijstvolger komt de raadszetel immers weer toe aan de eerste op de lijst die niet in de raad zit: dhr. W. Oostveen.

3

De omgang met (vermeende) integriteitsschendingen

1. In een politieke context is het lastig om niet-integer gedrag aanhangig of bespreekbaar te maken. Raadsleden discussiëren over politieke standpunten, niet over elkaars gedrag. Vooral niet omdat het een zakelijke politieke discussie in de weg staat. Het is daarom van groot belang dat discussies over (vermeende) integriteitsschendingen zoveel mogelijk buiten het politieke domein plaatsvinden.
2. In de onderhavige casus is dat voor een belangrijk deel ook gebeurd: de mailcorrespondentie van dhr. W. Oostveen en de mogelijke belangenverstrengeling die deze zou inhouden, is steeds in het presidium van de gemeenteraad besproken. Dat is een min of meer a-politiek gremium dat de werkwijze van de gemeenteraad bespreekt. Verder is de mailcorrespondentie met de griffier besproken, een functionaris die a-politiek het functioneren van de gemeenteraad ondersteunt.
3. Tijdens de workshop integriteit voor de gemeenteraad op 20 augustus 2015 hebben raadsleden verschillende integriteitsvraagstukken gezamenlijk besproken en verkend. Omdat de grens tussen integer en niet-integer niet altijd even helder is, werd hier het voorstel gedaan om vragen rondom integriteit vaker met elkaar te bespreken en – waar nodig – elkaar daar kritisch op te bevragen. Deze min of meer informele behandeling van integriteitsvraagstukken is praktisch maar roept ook problemen op, zoals ook is gebleken bij de gang van zaken rond de mails van dhr. W. Oostveen. Verder is deze informele behandeling niet geheel in lijn met wat de gedragscode voor gemeenteraadsleden stelt:
“Klachten over niet integer handelen van leden van de gemeenteraad moeten gemeld worden aan de griffier als secretaris van het Presidium. Bij klachten over leden van de gemeenteraad wordt zoveel mogelijk op dezelfde wijze gehandeld als bij klachten over personeelsleden gebeurt”.
4. Zoals onder 2.9 en 2.10 al is gebleken, is dhr. W. Oostveen een aantal keer door individuele raadsleden op zijn mails – en de integriteitsproblemen die deze zouden veroorzaken – aangesproken.

Ook in het presidium is dit aan de orde geweest. Omdat de klachten hierover bleven voortduren, was het verstandig geweest de behandeling hiervan te formaliseren door de bovengenoemde klachtenprocedure te starten. Omdat de klachten plaats hiervan op een informele manier in persoonlijke communicatie met dhr. W. Oostveen naar voren werden gebracht, kon de discussie over integriteit en belangenverstrengeling gemakkelijk ontsporen, hetgeen ook is gebeurd.

5. Hiermee is niet gezegd dat het ontsporen van de discussie over de mails van dhr. W. Oostveen onvermijdelijk was. Achteraf kan worden gesteld dat de aanklacht wegens smaad en laster van de dhr. W. Oostveen tegen toenmalig VVD-raadslid dhr. W. Buunk niet nodig is geweest. De reactie van dhr. W. Buunk op de mail van dhr. W. Oostveen was persoonlijk aan hem gericht. Er was hier dus geen sprake van smaad of laster; hiervoor moet er sprake zijn van een beschuldiging jegens een persoon in de publieke sfeer. Pas in de latere reactie hierop van SBU-fractievoorzitter dhr. C. Bos zijn alle andere raadsleden via een cc deelgenoot gemaakt van de persoonlijke mailcorrespondentie tussen dhr. W. Buunk en dhr. W. Oostveen. Pas toen kregen de beschuldigingen van dhr. W. Buunk een semi-publiek karakter. Omdat deze beschuldigingen door dhr. C. Bos zelf naar buiten zijn gebracht, zou een aanklacht wegens smaad en laster bij de rechter nooit standhouden. Belangrijker is dat deze zoals hiervoor al is aangegeven, ook inhoudelijk geen grond vindt.
6. De neiging om integriteitsproblemen op een informele manier met elkaar te bespreken is verklaarbaar omdat een werkgroep uit de gemeenteraad een nieuwe procedure voorbereidt om met integriteitsproblemen om te gaan. Dit naar aanleiding van de adviezen die de commissie-Addink hierover heeft gedaan. Door deze vernieuwing van de procedure (die overigens nog steeds niet is afgerond) is bij raadsleden het idee ontstaan dat de bestaande procedure niet meer functioneert of dat er helemaal nog geen procedure bestaat voor de behandeling van integriteitsproblemen. Het is daarom belangrijk dat er snel een nieuwe procedure komt die raadsleden houvast biedt bij de bespreking en behandeling van integriteitsvraagstukken.
7. Zoals gezegd is een informele bespreking van integriteitsvraagstukken om verschillende redenen problematisch. De eerste reden is dat integriteitsdiscussies zo gemakkelijk gepolitiseerd worden: wat integer is en wat niet kan dan gaan afhangen van politieke verhoudingen in de gemeenteraad. In het verlengde hiervan kan zo een cultuur ontstaan van *'zo doen wij dat*

nu eenmaal', waarin voor kritische vragen over integriteit geen ruimte meer is.

8. Het is daarom goed dat de bespreking van integriteitsvraagstukken geformaliseerd wordt. Daarbij worden integriteitsvraagstukken eerst besproken in het presidium, zoals dat nu ook gebruikelijk is. Als problemen rond niet-integer gedrag blijven voortduren en/of als er onduidelijkheid over integriteitsvraagstukken blijft bestaan (wat is toelaatbaar en wat niet?), dient er een formele klacht te worden ingediend (conform de huidige gedragscode) of dient een adviesvraag te worden gesteld. Om redenen die hierboven (onder 7) zijn aangegeven, is het raadzaam hiervoor een externe integriteitscommissie in te stellen. Dit in tegenstelling tot de commissie-Addink, die een integriteitscommissie voorstelde die bestaat uit raadsleden en externen. De voorgestelde externe integriteitscommissie functioneert onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, die een wettelijke zorgplicht heeft voor de integriteit van het lokaal bestuur.
9. Tot slot is het van belang dat de gedragscode voor raadsleden wordt gespecificeerd en geactualiseerd, met aandacht voor integriteitsrisico's die verband houden met gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheden (verbonden partijen, PPS-constructies) en nieuwe taken (WMO, Jeugdzorg, Participatiewet, Omgevingswet).

4

Bijlagen

4.1 Reactie dhr. W. Oostveen op rapport commissie-Addink

Het gevolgde totstandkomingsproces van dit rapport, daar heb ik op- en aanmerkingen over. Uitvloeisel van dit rammelend proces is namelijk dat de feitelijkheid van de geschetste omstandigheden ten aanzien van mijn positie niet klopt. Dit had voorkomen kunnen worden. Daardoor zijn de zachte gevolgtrekkingen van de Commissie Addink als te harde conclusies gepresenteerd.

Ik kan de aanbevelingen van de Commissie Addink ter zake integriteitsbeleid volgen en sluit me aan bij de mening van mijn fractie. In het bijzonder wil ik hierbij aangeven, dat het mij persoonlijk ongewenst lijkt dat ik als raadslid de geheime informatie ontvang over contracten met, of een gemeentelijke inzet richting, een van de entiteiten waarvan ik bestuurder ben. Ook het als raadslid beïnvloeden van menings- en besluitvorming t.a.v. contracten en onderhandelingen betreffende deze entiteiten, is niet zuiver.

Daarom ben ik gaarne bereid om als raadslid, af te zien van het recht op geheime informatie t.a.v. contracten, onderhandelingen betreffende deze entiteiten. Ook zal ik als raadslid afzien van het beïnvloeden van menings- en besluitvorming t.a.v. contracten en onderhandelingen betreffende deze entiteiten. Dit heb ik ook nooit gedaan. Ik ben integer.

Wim Oostveen
Raadslid Stadsbelang Utrecht

4.2 Mailcorrespondentie die leidde tot aanklacht van dhr. W. Oostveen aan dhr. W. Buunk

- Mail 7 mei 2015 aan ambtenaar met afschrift aan wethouder Geldof en burgemeester Van Zanen: *“Hierbij benader ik U terzake het navolgende: Eston BV -een volstrekt autonome vennootschap welke eigendom van de 3 kinderen oostveen-is geïnteresseerd in de verwerving van 2 percelen grond waarop een hotel gebouwd zou kunnen worden te weten hotel Papendorp en Hotel Centrum Leidsche Rijn. Er is aangegeven dat er thans geen kopers zijn. Gaarne wens ik in contact met U te treden om te bezien of verwerving door Eston mogelijk is en onder welke voorwaarden. Tot op heden is er geen constructief overleg mogelijk geweest. Ik heb tekeningen laten maken. Ik zal U deze nog doen toekomen. Hierbij*

verzoek ik U een afspraak te arrangeren met de desbetreffende ambtelijke ondersteuning.”

- Omdat op deze mail geen reactie komt, wordt deze op 6 oktober 2015 doorgestuurd aan de raad van Utrecht met de volgende mededeling: *“Bijgaand verstrek ik u een copie van mijn mail d.d. 7 mei 2015. Tot op heden geen antwoord van de gemeente.”*
- In een rechtstreekse mail aan dhr. W. Oostveen, met een afschrift aan de VVD-fractie, reageert (toenmalig) VVD-raadslid dhr. W. Buunk hier dezelfde dag als volgt op: *“Dit is weer een voorbeeld van een mail waarvan ik van mening ben dat het een onvervalste belangenverstrengeling is je rol als ondernemer en je rol als raadslid. Je rept over een BV die eigendom is van je kinderen, maar je kiest er voor om zelf een mail naar raadsleden te sturen. En daarmee ook aan jezelf. Ik zou me haast gaan afvragen waarom je het dan zelf als raadslid niet agendeert... Het is een ontoelaatbare vermenging van je rol als raadslid en als ondernemer in het behartigen van je belangen. Dat beperkt je slagkracht als lokaal politicus en het helpt je belangen als ondernemer niet verder. Je doet er verstandig aan om de behartiging van je zakelijke belangen bij de gemeente in het geheel niet meer zelf te doen, maar over te laten aan je kinderen of andere zakelijke vertegenwoordigers. Dat geldt natuurlijk al helemaal voor de communicatie die je zoekt met de gemeenteraad en het College.”*
- Een dag later, op 7 oktober 2015, wordt door SBU fractievoorzitter dhr. C. Bos kort op deze mailwisseling gereageerd, met een afschrift aan gehele Utrechtse raad: *“Pas op voorbarige conclusies en beschuldigingen. Lijkt me een goede casus om te bespreken.”*
- Mail 8 oktober 2015 van (toenmalig) VVD-raadslid dhr. W. Buunk aan SBU fractievoorzitter dhr. C. Bos, met een afschrift aan de gehele raad: *“Een gesprek is prima, maar je mailt de hele raad. Dus een korte reactie lijkt me gepast. Of Wim een integere ondernemer is, daarover matig ik mij geen oordeel aan. Voor zover ik Wim ken, heb ik daar geen enkele twijfel over. Maar dat doet verder niet ter zake. De conclusie die ik trek is niet voorbarig, want die betreft het feit dat collega raadslid Wim mij als raadslid een mail stuurt aangaande zijn zakelijke belangen. Dat is een feit waarover ik van mening ben dat het een verstrengeling van belangen veroorzaakt die ik als ontvanger van die mail vervelend vindt. Het kan namelijk zijn dat ik als raadslid Wim zijn stem een keer nodig heb als steun voor een motie of zo. Nu wil ik Wim natuurlijk niet onnodig voor het hoofd stoten, maar ik heb nu het gevoel dat hij nu een beroep op mij als raadslid doet om iets te doen ter bevordering van zijn zakelijke belangen aangaande een hotel. Dat ervaar ik als vervelend in het licht van de werkrelatie die ik met Wim heb als collega-raadslid. Om die reden heb ik Wim al eerder heb gevraagd om af te zien van de persoonlijke behartiging bij mij als collega-gemeenteraadslid van zijn zakelijke belangen. Ik zou het zuiver vinden als ik met Wim een prettige politieke werkrelatie kan onderhouden over politieke kwesties in de stad, als hij zijn zakelijke belangen door anderen in zijn bedrijf laat behartigen. Dit laatste vind ik verder geheel en al de*

verantwoordelijkheid van Wim zelf. En misschien van jouw als fractievoorzitter van Stadsbelang. Maar het is mijn mening, anderen zullen er misschien anders over denken, waar ik voor mijn gevoel van goede onderlinge verhoudingen in de raad met Wim uiting aan wilde geven. Een verdere mailwisseling lijkt me niet dienstig, maar ik licht mijn standpunt met alle plezier toe in een gesprek met Wim en jou.

- *Dezelfde dag komt een reactie hierop van SBU fractievoorzitter dhr. C. Bos, met een afschrift aan de gehele raad: "Ik was even in de veronderstelling dat je deze e-mail in een (te excuseren) opwelling had verzonden, dit blijkt niet het geval, getuige je antwoord. Het is niet zo maar wat, om een raadslid te betichten van belangenverstrengeling, te insinueren dat er hier sprake is van een ontoelaatbare vermenging van zijn rol als raadslid met zijn zakelijke belangen. Vooralsnog kan ik je niet zeggen of de fractie van Stadsbelang Utrecht genegen is om een gesprek met jou te entameren over dit onderwerp. Wat ik je wel kan zeggen is dat onze fractie deze beschuldigingen zeer hoog opneemt. Wim en ik hebben nog niet uitgebreid kunnen spreken, maar ik kan me zo maar voorstellen dat hier vervolgstappen op worden genomen. Hoe deze worden vormgegeven, daar heb ik nog geen specifiek beeld bij."*