

Rapport

Een onderzoek naar het feit dat de burgemeester van Zandvoort een klacht over een privé kwestie van een gemeenteraadslid in behandeling heeft genomen

Oordeel

De Nationale ombudsman geeft over de onderzochte gedraging van de burgemeester van Zandvoort geen oordeel.

Datum: 27 augustus 2018
Rapportnummer: 2018/062

WAT IS DE KLACHT?

Op 22 juli en 3 augustus 2016 dienden buren van verzoeker bij de gemeente Zandvoort mondeling en later per e-mail een klacht in over verzoeker, die toen gemeenteraadslid was. Zij klaagden over de wijze waarop hij en zijn vrouw hen op straat bejegenden. De wijze van gebruik van een tuinhuisje door verzoekers dochter was het twistpunt.

WAT WAS DE KLACHT VAN DE BUREN?

Verzoeker, lid van de gemeenteraad van Zandvoort, klaagt erover dat de burgemeester van Zandvoort de klacht van zijn buren over hem betreffende een privékwestie in behandeling heeft genomen.

INTEGRITEITSCOMMISSIE

De burgemeester heeft de klacht van de buren voorgelegd aan de integriteitscommissie uit de gemeenteraad. Besproken zijn de volgende onderwerpen:

- Wanneer gaat het om privé zaken bij het gedrag van raadsleden 'buiten het raadswerk'?
- Welke overwegingen kunnen worden meegegeven in dit soort aangelegenheden?

Twee raadsleden gaven aan dat raadsleden die hun raadslidmaatschap gebruiken om iets te bereiken of te voorkomen verkeerd zitten. Een raadslid kan echter in een burenruzie verzeild raken; emoties moeten dan kunnen worden geuit. Er zit een grens aan de voorbeeldfunctie van een raadslid. Zij zagen deze zaak vooral als een privéaangelegenheid. Er waren andere wegen om dit soort kwesties aan te kaarten (politie, strafrecht). In een eerdere zaak heeft de burgemeester aangegeven dat er van een raadslid wel verwacht mag worden dat hij zich snel weer herpakt. Er waren wel aspecten aan de ingediende klacht die het raadswerk raakten. Zo hebben de klagers aangegeven dat het beeld is ontstaan dat verzoeker en zijn vrouw meer voor elkaar zouden kunnen krijgen, doordat verzoeker de wegen in het raadhuis kent. Van raadsleden wordt in zijn algemeenheid verwacht dat zij (meer dan normaal) alert zijn op vergunningplichtige activiteiten. De burgemeester gaf aan dat hij als klachtbehandelaar niet aan waarheidsvinding deed, maar een oordeel zou geven over wat er door de klagers werd aangereikt. Hij zag aanknopingspunten voor vervolgesprekken.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT VAN DE BUREN?

De burgemeester heeft de klagers en verzoeker gehoord, ook om te kunnen beoordelen in welke mate het 'raadslid-zijn' een rol speelde in de klacht. In zijn verslag van bevindingen naar aanleiding van de klacht schreef de burgemeester met betrekking tot de ontvankelijkheid van de klacht het volgende. Uit de inhoud van de klacht zou de conclusie kunnen worden getrokken dat deze ging over verzoeker als privépersoon, en niet als raadslid. De klacht zou dan niet behandeld kunnen worden overeenkomstig de

Verordening klachtenbehandeling 2006 (zie Achtergrond). Er moesten dan andere wegen worden gezocht. Daarnaast kon – strikt naar de letter van de verordening – worden beredeneerd dat een individueel raadslid geen bestuursorgaan is en ook niet werkzaam is bij de gemeente, waardoor een klacht over een raadslid nooit in behandeling zou kunnen worden genomen. Hij was van oordeel dat het goed is om een klacht altijd serieus te nemen. Immers, het niet behandelen van een klacht is voor zowel de klagers als de beklagde onbevredigend. Hij verwees in dat verband naar de overwegingen van de Nationale ombudsman in zijn rapport 2011/343 van 21 november 2011 (zie Achtergrond). Dat deze aanpak uiteindelijk kon leiden tot de constatering dat de burgemeester niet in de positie was om te oordelen, maar hooguit kon adviseren, moest daarbij worden geaccepteerd. Dit was in ieder geval beter dan de klacht om formele redenen terzijde te leggen, aldus de burgemeester.

Met betrekking tot de aanpak van de klacht schreef de burgemeester in het verslag van bevindingen over de beoordeling in zijn algemeenheid dat een raadslid zich buiten het raadhuis in zijn gedrag bewust moet zijn van zijn positie, maar een raadslid is ook een privépersoon. Daarmee werd zichtbaar dat er grenzen zijn aan wat de burgemeester als klachtbehandelaar kan doen. Hij kon over het privégedrag van een raadslid een mening hebben, maar hij mocht deze mening niet omzetten in een formeel oordeel.

De burgemeester gaf vervolgens in het verslag van bevindingen zijn advies en/of oordeel over een zestal punten, waaronder dat een raadslid een voorbeeldfunctie heeft. Daarover schreef de burgemeester dat hij niet in de positie was om een lid van een gemeentebestuur op te dragen hoe hij of zij zich zou moeten gedragen buiten het raadhuis. Hij deed, waar nodig, informeel wel steeds een beroep op hen, als hij dat wenselijk achtte, maar daar lag ook tegelijkertijd zijn grens. Hij adviseerde verzoeker te (blijven) letten op het effect van zijn gedrag. Hij adviseerde het presidium van de gemeenteraad om de Gedragscode voor de bestuurders van de gemeente Zandvoort (zie Achtergrond) tegen het licht te houden en na te denken over aanknopingspunten ten aanzien van het gedrag van leden van het bestuur 'buiten het raadhuis'. Het aanzien van het bestuur wordt immers ook gevoed door het individuele optreden van zijn leden, aldus de burgemeester.

Ten aanzien van eerdere meldingen over het gedrag van verzoeker in 2015 schreef de burgemeester dat toen in overleg met de klagers een luisterend oor was geboden door de gemeentesecretaris. Van een formele klacht was geen sprake. Geconcludeerd werd dat het ging om een aangelegenheid tussen bureaus. Er was destijds geen reden voor optreden door de gemeente.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker liet de Nationale ombudsman weten het opmerkelijk te vinden dat de burgemeester de klacht in behandeling had genomen, aangezien de klacht niet was gericht tegen zijn taakuitoefening als raadslid en zijn vrouw geen raadslid was, nog

daargelaten dat de burgemeester veronderstelde dat de klachtenverordening niet bedoeld was voor klachten tegen raadsleden.

De burgemeester beweerde volgens verzoeker ten onrechte dat verzoeker en zijn vrouw het onbevredigend zouden hebben gevonden, als hij de klacht buiten behandeling had gelaten. Zij hadden er geen behoefte aan om in een klachtenprocedure betrokken te worden. Verzoeker en zijn vrouw vonden dat de klacht hun privacy had aangetast, omdat de burgemeester zijn verslag als openbaar stuk aan de gemeenteraad had gezonden.

Verzoeker constateerde dat de burgemeester de klacht over het privégedrag in behandeling nam, daarna echter meedeelde niet in de positie te zijn als klachtbehandelaar iets te vinden van het gedrag van verzoeker, omdat het ging om privégedrag, maar vervolgens toch doorging met de behandeling van de klacht. Volgens verzoeker toonde de burgemeester met al dit “gekronkel” aan dat hij niet bezig was met behoorlijke klachtbehandeling onder toepassing van de verordening. Behoorlijke klachtbehandeling zou volgens verzoeker zijn geweest: de klacht niet-ontvankelijk te verklaren/buiten behandeling te laten.

De burgemeester had aangegeven dat, als de klacht niet behandeld zou kunnen worden overeenkomstig de verordening, er dan andere wegen moesten worden gezocht. De door de burgemeester genoemde andere weg was volgens verzoeker “pseudoklachtbehandeling”, waarbij hij in feite niet optrad als klachtbehandelaar krachtens de verordening, maar als burgemeester misbruik makend van zijn positie.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft de klacht voorgelegd aan de burgemeester en hem gevraagd waarom er in 2015 was gekozen voor een andere aanpak dan bij de hier aan de orde zijnde zaak.

HOE REAGEERDE DE BURGEMEESTER

De burgemeester schreef de Nationale ombudsman dat hij stond voor zorgvuldig, open en transparant handelen met als doel om recht te doen aan niet alleen verordeningen, procedures, wet en regelgeving, maar ook aan de betrouwbaarheid van het openbaar bestuur en de uitlegbaarheid van het handelen van een burgemeester, wethouder en/of raadslid naar de samenleving. Dat is wat de gemeenteraad en de inwoners van Zandvoort mogen verwachten van hun burgemeester.

Met betrekking tot de aanpak in 2015 schreef burgemeester als volgt. De eerste melding van de buren over het gedrag van verzoeker werd ingediend een jaar na het aftreden van verzoeker als wethouder. Op het moment van de melding was verzoeker inmiddels weer geïnstalleerd als raadslid. Juist omdat de relatie van de burgemeester en verzoeker mede daardoor nog steeds kwetsbaar was, heeft de burgemeester advies gevraagd aan de gemeentesecretaris of de melding zich richtte op een geschil tussen inwoners of tussen een inwoner en een raadslid. Het advies bevestigde dat er geen sprake was van een

formele klacht, maar wel dat de melding zich voor een groot deel richtte op verbaal zowel als non-verbaal gedrag van het raadslid in de openbare ruimte. Het advies aan de burgemeester was om met verzoeker in gesprek te gaan over de effecten van zijn optreden in de openbare ruimte op een daarvoor passend moment. Omdat het hier een melding betrof over gedrag van een raadslid en niet een klacht, heeft de burgemeester op informele wijze hierover een gesprek gehad met verzoeker. Tot slot zijn het advies en de afhandeling besproken in het vaste overleg van de burgemeester met de raadsgriffier en de gemeentesecretaris.

Dat bij de nu aan de orde zijnde zaak is gekozen voor een andere aanpak dan in 2015 was om de volgende redenen. De situatie escaleerde. Andere burens voegden zich bij de melding en dienden mondeling een klacht in tegen verzoeker. Daarop heeft de burgemeester vanuit zijn rol als burgervader een eerste gesprek met hen gevoerd. De burens bleken meer gematigd van toon, maar inhoudelijk net zo duidelijk. Hij heeft hen gewezen op alternatieven als buurtbemiddeling. Zij bleven echter bij hun standpunt en hebben de klacht geformaliseerd door deze schriftelijk in te dienen. Niet tegen verzoeker als inwoner, maar als raadslid. Wat daarin voor hen ook een rol speelde was dat zij het gevoel hadden dat verzoeker door zijn positie als raadslid (en oud-wethouder) meer kon en mocht in Zandvoort dan andere inwoners.

Nadat de klacht tegen verzoeker formeel was ingediend, had hij geen andere keuze dan deze conform de hiervoor geldende verordening op te pakken. Zijn dilemma gedurende de hele looptijd van het proces was om de balans te vinden in enerzijds het handelen conform de door raad vastgestelde procedure en anderzijds de beleving van verzoeker dat de klacht slechts een burenruzie betrof, waarbij klagers misbruik maakten van de klachtprocedure. Daarom heeft hij dit dilemma gedeeld met de integriteitscommissie van de raad, verzoeker, de fractievoorzitter van zijn partij en hen steeds geconsulteerd en geïnformeerd over zijn (voorgenomen) stappen in dit proces. Dit conform het gedeelde uitgangspunt van hem en de integriteitscommissie dat het in behandeling nemen van de klacht niet strijdig was met de verordening, omdat de klacht ook aspecten behelsde die het raadswork raakten.

Voor de burgemeester zijn er ook leermomenten geweest in dit proces, waaronder of hij wellicht beter kunnen kiezen voor de inzet van een externe klachtenbehandelaar, gezien de kwetsbare relatie tussen verzoeker en hemzelf.

De raadsgriffier heeft het verslag van bevindingen op 8 november 2016 op verzoek van de burgemeester per mail gezonden aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de gemeentesecretaris met het oogmerk te leren van de zaken die aan de orde zijn gesteld. Het verslag is niet op de lijst van ingekomen stukken van de raad geplaatst. Het raadspresidium (de fractievoorzitters) hebben op 26 januari 2017 openbaar over het verslag gesproken, voor zover het verslag het advies betreft om de gedragscode tegen het licht te houden en na te denken over aanknopingspunten ten aanzien van het gedrag van leden van het bestuur 'buiten het raadhuis'. Het verslag zelf is niet bij de agenda geplaatst.

Het verslag van de bijeenkomst van het raadspresidium was als volgt.

"4. Klacht over raadslid

Het presidium bespreekt uitgebreid het advies van de burgemeester om na te denken over het gedrag van leden van het gemeentebestuur buiten het raadhuis.

Raadsleden hebben een voorbeeldfunctie. Het presidium stelt dat ieder raadslid primair verantwoordelijk is voor zijn gedrag, en eventueel is het de fractie of de partij die kan ingrijpen.

Een raadslid is "in functie" als men als raadslid naar buiten treedt, ook bij de radio en in de krant. Dat is de reikwijdte van de Gedragscode, en die gaat dus niet over het gedrag in privésfeer.

Mocht men een keer te ver gaan - wat nu eenmaal kan gebeuren - dan is het zaak snel te corrigeren of verontschuldigen aan te bieden waar nodig.

Het presidium ziet geen reden de Gedragscode aan te passen."

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

In rapport 2011/343 schreef de Nationale ombudsman dat klachtbehandeling via de formele regels van de Algemene wet bestuursrecht zich er niet voor leent om een individueel raadslid aan te spreken op het niet-naleven van gedragsnormen. Deze formele klachtbehandeling is gericht op gedragingen van bestuursorganen en gedragingen van individuele raadsleden vallen niet onder dit regime. Het is de eerste verantwoordelijkheid van de fractie waar het raadslid toe behoort, om een individueel raadslid op het niet-naleven van de normen van publieke ethiek aan te spreken. De gemeenteraad draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid.

Ook in deze zaak is sprake van een gedraging van een individueel raadslid. Klachtbehandeling over het raadslid door de gemeente of de Nationale ombudsman op grond van de Awb is daarom niet aan de orde. Hier speelt echter iets anders, namelijk de klacht dat de burgemeester de klacht over het raadslid in behandeling heeft genomen. Als de Nationale ombudsman daarover een oordeel zou geven, zou de onderliggende klacht over het raadslid alsnog in de werkingssfeer van de Awb worden getrokken, wat ongewenst is. Met zijn klacht over de burgemeester kan verzoeker daarom niet terecht bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman onthoudt zich daarom van het geven van een oordeel.

CONCLUSIE

De Nationale ombudsman geeft over de onderzochte gedraging van de burgemeester van Zandvoort geen oordeel.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Gemeentewet

Artikel 9

De burgemeester is voorzitter van de raad.

Verordening klachtenbehandeling 2006

Artikel 6, vierde lid

Indien het klaagschrift een gedraging betreft van (...) een raadslid, dan wordt de klacht namens (...) de gemeenteraad behandeld door de burgemeester.

Rapport Nationale ombudsman 2011/343 van 21 november 2011

(...)

De raad kan in zoverre in zijn standpunt worden gevolgd dat de wettelijke bepalingen voor klachtbehandeling niet van toepassing zijn op gedragingen van individuele raadsleden. Individuele raadsleden kunnen niet als bestuursorgaan worden aangemerkt en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan gemeenteraad.

De vraag is echter aan de orde of de raad in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen om de klacht via de procedure, zoals opgenomen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, af te handelen en zich van het geven van een inhoudelijk oordeel te onthouden. Niet alleen het belang van verzoekster is hierbij aan de orde, maar ook dat van het betrokken raadslid.

Raadsleden zijn burgers die het ambt van volksvertegenwoordiger vervullen. De invulling van dit ambt brengt naast rechten ook verplichtingen met zich mee. Raadsleden vervullen hun ambt binnen het formele kader van de activiteiten in de raad als volksvertegenwoordiging en bestuursorgaan. Daarbuiten hebben zij al dan niet een werkkring, nemen zij deel aan maatschappelijke activiteiten en bijeenkomsten en leiden zij een persoonlijk dagelijks leven. Deze activiteiten buiten het formele raadswerk staan los van hun formele optreden als volksvertegenwoordiger en als lid van het bestuursorgaan de gemeenteraad, doch steeds moeten raadsleden zich bewust zijn van de verplichtingen die voortvloeien uit hun ambt als raadslid ook als zij buiten het formele kader van hun ambt handelen. Zij dienen hun ambt op een integere wijze te vervullen en de raad moet actief ertoe bijdragen dat voorkomen wordt dat niet integer handelen van een of meer raadsleden binnen of buiten de raad het vertrouwen van de burger in de raad als geheel schaadt.

(...)

De vraag is nu wie een individueel raadslid op het niet naleven van de normen van publieke ethiek kan aanspreken. Uiteraard ligt daarbij een eerste verantwoordelijkheid bij de fractie waar het raadslid toe behoort, maar uiteindelijk draagt de gemeenteraad verantwoordelijkheid. Klachtbehandeling via de formele regels van de Algemene wet bestuursrecht leent zich daar niet voor. Deze formele klachtbehandeling is gericht op gedragingen van bestuursorganen en gedragingen van individuele raadsleden vallen niet onder dit regiem.

De gemeenteraad zou echter wel kunnen besluiten om, naar aanleiding van ontvangen signalen, bij zaken van voldoende gewicht zelf een onderzoek in te stellen en de resultaten van dit onderzoek in een openbare raadsvergadering te bespreken. Door in het openbaar uit te spreken welk gedrag van het individuele raadslid aan de orde is, hoe de raad of de in de raad vertegenwoordigde fracties daar tegenaan kijken en hoe hun moreel oordeel daarover luidt, kunnen ook de kiezers zich een oordeel vormen. Het opleggen van een sanctie is daarbij niet aan de orde. Kern van het ontwikkelen en in stand houden van integriteit vormt het elkaar aanspreken op gedragingen die die integriteit bedreigen. Op die wijze wordt een gedragscode een levend document.

De wijze waarop een dergelijk onderzoek plaatsvindt is vormvrij, maar het verdient aanbeveling minimale randvoorwaarden te formuleren wat betreft hoor-en-wederhoor, behandelingstermijnen, verslaglegging en rapportage. Met name om te voorkomen dat 'waarheidsvinding' gedurende het onderzoek wordt gekleurd of beïnvloed door de politieke verhoudingen binnen de raad. Eventueel kan hiervoor een onafhankelijke externe instantie worden ingeschakeld. Politieke inkleuring kan pas aan de orde zijn bij het geven van een moreel oordeel. De aard en diepgang van het in te stellen onderzoek is afhankelijk van de geuite bezwaren. Van de indiener mag worden verwacht dat zo concreet mogelijk wordt aangegeven waar de signalen, opmerkingen of bedenkingen betrekking op hebben, maar dit betekent niet dat de bewijslast eenzijdig bij de indiener ligt. De mogelijke angst van raadsleden dat burgers hiermee de mogelijkheid krijgen gekozen volksvertegenwoordigers in hun handelingsvrijheid te belemmeren is naar het oordeel van de Nationale ombudsman ongegrond. Juist het geven van een moreel oordeel in de openbaarheid voorkomt dat onterechte beschuldigingen 'in de lucht blijven hangen' en een dergelijk oordeel kan een lopende discussie op een verantwoorde wijze afronden.

(...)"

Gedragscode voor de bestuurders van de gemeente Zandvoort

Artikel 6:

Bestuursleden gaan respectvol met elkaar om.

Toelichting: Elke bestuurder is een medemens, medeburger en mede gekozen volksvertegenwoordiger. Op basis daarvan verdient iedere bestuurder respect. Een

respectvolle omgang met elkaar maakt het ook beter mogelijk met elkaar tot een werkelijke beraadslaging te komen. Dat is wezenlijk voor een zorgvuldige besluitvorming. De manier waarop bestuursleden met elkaar omgaan beïnvloedt de geloofwaardigheid van bestuurders. Dit beperkt zich niet alleen tot de formele omgang in bestuursvergaderingen. Ook daarbuiten kan het gedrag van bestuursleden en de wijze waarop zij social media gebruiken de geloofwaardigheid van het bestuur of van individuele bestuurders beïnvloeden.

Artikel 6.1

Bestuursleden bejegenen elkaar correct in woord, gebaar, geschrift en op social media.

Artikel 7.3

De raad ziet erop toe dat de raad, de fracties, de individuele raadsleden en de buitengewone leden de gedragscode naleven.