

Rapport

Rapport over een klacht betreffende de gemeenteraad van Laren.

Datum: 21 november 2011

Rapportnummer: 2011/343

Klacht

Verzoekster klaagt er over dat de gemeenteraad van Laren onvoldoende aandacht heeft voor het (toezien op) integer handelen van een individueel raadslid.

Bevindingen en beoordeling

Aanleiding voor het indienen van een klacht

Op 14 juli 2010 diende verzoekster een klacht in bij de gemeente Laren over een aantal handelingen van een raadslid. Dit raadslid, woonachtig in de directe omgeving van een door verzoekster gekochte perceel met woning, zou meermalen onjuiste informatie over haar hebben verspreid in zowel landelijke als regionale pers en op internet en haar regelmatig hebben beschuldigd van illegale handelingen. Ook zou het raadslid de privacy van verzoekster hebben geschonden door het maken van foto's en zou zij vele meldingen hebben gedaan van vermeende overtredingen. Aan het slot van haar klachtbrief schrijft verzoekster:

"Kortom vele beschuldigingen, verdachtmakingen, intimidaties e.d. zonder grond waardoor onze goede naam beschadigd wordt. Ik ervaar dit in toenemende mate als 'Stalking' en begin een groot gevoel van onrust te ervaren voor mij en mijn familie."

Voorafgaande aan de hoorzitting stelde een fractiegenoot, namens het betrokken raadslid, dat in de klachtbrief geen onderbouwing, motivering of bewijs wordt aangevoerd voor het daarin gestelde en derhalve niet als klacht kan worden aangemerkt. Opgemerkt werd daarbij dat het betrokken raadslid zich hierdoor als zondebok voelt neergezet, terwijl verzoekster problemen heeft met veel omwonenden. Zo stelt zij zelf al dat er sprake is van circa 160 klachten of meldingen over haar bij de gemeente en zouden er door haar familie al tegen minstens vier andere omwonenden klachten zijn ingediend.

Namens het raadslid werd tevens gesteld dat zij grote moeite heeft met het presidium als klachtbehandelaar. Weliswaar is dit conform de Regeling Klachtbehandeling, maar er is geen sprake van een onpartijdige commissie. De raadsleden kennen elkaar goed terwijl er tevens sprake is van politieke verschillen. Op zijn minst is er sprake van de schijn van het ontbreken van neutraliteit, omdat het raadslid politieke opponenten tegenover zich vindt. Ook werd betreurd dat het presidium niet had besloten tot een besloten hoorzitting. Daarmee had de schade aan haar als persoon en als raadslid beperkt kunnen worden.

Blijkens het verslag van de hoorzitting is verzoekster vervolgens in de gelegenheid gesteld haar klachtbrief toe te lichten, nadat deze door de voorzitter was voorgelezen. Van deze gelegenheid is door haar geen gebruik gemaakt.

Vervolgens is het betrokken raadslid in de gelegenheid gesteld te reageren. Zij gaf in haar reactie onder andere aan dat zij zich als betrokken burger zorgen maakt over de bestemmingsplannen van de gemeente Laren en zich in die hoedanigheid tijdens de zitting van de Commissie voor de bezwaarschriften als adviseur heeft opgesteld voor de Stichting de Verenigde Kolonie. Zij realiseert zich achteraf dat haar optreden niet wenselijk is geweest en dat een regel is overtreden. Daarnaast stelde zij inderdaad foto's te hebben gemaakt vanuit haar tuin waarop gerooide bomen zijn te zien, maar dat haar onbekend is wat wordt bedoeld met foto's van mensen en kinderen. De genoemde 160 meldingen zijn niet van haar afkomstig. Wel heeft zij melding gedaan van een sproei-installatie in het bos en de illegale kap van een es. Ten slotte merkte zij op niet verantwoordelijk te zijn voor de onrust in de buurt.

Door de leden van het presidium zijn vervolgens enkele vragen gesteld.

In reactie op de vraag wanneer de Stichting de Verenigde Kolonie is opgericht antwoordde het raadslid dat de oprichting dateert van oktober 2009. Tevens is de vraag opgeworpen waar de rol van raadslid eindigt en waar de burgerrol begint. Ook is de vraag gesteld hoe neutraal je als raadslid bent, als je vraagt om handhavende acties.

In reactie hierop gaf het raadslid aan het raadsvoorstel namens de Stichting de Verenigde Kolonie te hebben toegelicht bij de commissie voor de bezwaarschriften en dit, ondanks haar zuivere intentie, achteraf bezien onverstandig te achten. Naar aanleiding van de vraag over de neutraliteit van een raadslid bij het verzoeken om handhavende actie, merkte zij op daar niet voor weg te lopen als zij gekke dingen ziet. De vraag of het raadslid ook niet vindt dat dit een persoonlijke kwestie is geworden wilde zij niet beantwoorden, omdat zij de vraag suggestief van aard vond.

Aan het slot van de hoorzitting vroeg de voorzitter partijen ter afsluiting of zij mogelijkheden zien tot het oplossen van het conflict. In reactie hierop gaf verzoekster aan:

"Er is veel schade aangericht. Een gang naar de Raad van State is niet niks. (...) Zij moet diep nadenken of overleg mogelijk is met (het raadslid; N.o.)."

Het betrokken raadslid merkte op:

"Zij heeft niets te verwachten van (verzoekster; N.o.). Er zijn meer klachten uit de buurt. Er zijn veel onbewijsbare zaken voorbij gekomen. Zij overweegt een rechtsgang wegens smaad."

Op 20 oktober 2010 besloot de raad, overeenkomstig het advies van het presidium, de klacht over het optreden van het raadslid tijdens de Commissie voor de bezwaarschriften gegrond te verklaren. Op de overige klachtonderdelen werd de klachtregeling niet van toepassing geacht, omdat dit gedragingen betreffen gedaan als privé persoon en niet in de hoedanigheid van raadslid. Wel deed de raad de aanbeveling de gedragscode van de

gemeente Laren wederom onder de aandacht van de raadsleden te brengen.

Blijkens het verslag van de vergadering heeft de voorzitter van de raad bij de aanvang van de behandeling van dit agendapunt eerst het betrokken raadslid het woord gegeven om haar reactie te geven. Door haar is vervolgens onder andere opgemerkt dat zij serieus op de ingediende klachten is ingegaan, ondanks dat de aantijgingen niet hard zijn gemaakt. Zij vond het vreemd dat dit ook niet van de indienster van de klacht werd gevraagd, met als gevolg dat zij zichzelf moest verdedigen. Daarnaast merkte zij op grote problemen te hebben met het verslag. Het zou op geen enkele wijze haar repliek weergeven waarin zij de klachtpunten heeft weerlegd, noch alle onderliggende bewijzen die zij hierbij aanvoerde en die bij de waarheidsvinding horen. Daardoor is dit verslag voor haar onacceptabel. Het is geen getrouwe weergave van hetgeen is gezegd en bevat bovendien persoonlijke opmerkingen en conclusies van de klachtcoördinator die niet tijdens de hoorzitting, maar naderhand zijn ingebracht. Zo had zij tijdens de hoorzitting gezegd volledig te goeder trouw te hebben gehandeld ter bescherming van een raadsbesluit, nadat zij door het bestuur van de stichting was gevraagd als deskundige nadere uitleg te geven over de totstandkoming van het voorbereidingsbesluit. In het verslag staat echter dat zij zich realiseert dat haar optreden niet wenselijk is geweest en er een regel is overtreden. Het raadslid kondigde ten slotte aan niet deel te nemen aan de stemming over dit voorstel en verliet de vergaderzaal.

Nadat de voorzitter had opgeroepen om de discussie te beperken tot de administratieve elementen en niet te praten over politieke inhoud, meldde de VVD-fractie akkoord gaan met het advies van de klachtencommissie. De hele raad werd opgeroepen het algemeen belang te behartigen, omdat het naar inzien van de spreker om een persoonlijke conflictsituatie gaat waaraan veel te veel tijd wordt besteed. Zij deed een dringende oproep dergelijke conflictsituaties niet te laten escaleren en anderen daarmee te belasten.

Namens de fractie van het CDA werd opgemerkt dat men het vervelend vindt dat het zover is gekomen. Spreekster is het eens met het betrokken raadslid dat er punten zijn die zij ook graag anders verwoord zou zien in het verslag van de hoorzitting, maar de fractie ging wel akkoord met het voorliggende voorstel. Spreekster hechtte er aan te zeggen dat het betrokken raadslid altijd op de bres staat voor het groen in Laren en dat in breed verband doet. Niet alleen daar waar zij zelf woont. Daar waar groen verdwijnt, verschijnt het raadslid en zij is daar heel consistent in. Ook heeft zij passie voor het dorp. Het CDA vindt haar een sterk raadslid, al is haar stijl is niet altijd de stijl van de fractie.

De fractie van Liberaal Laren heeft zich onthouden van inbreng in deze discussie.

De fractie van Larens Behoud sloot zich in grote lijnen aan bij de woorden van de fracties van VVD en CDA en stelde in de korte tijd dat hij deelneemt in de raad het betrokken raadslid ook heeft leren kennen als een geëngageerd politica die zich met passie inzet voor de zaak en grote dossierkennis heeft. In deze zaak lijkt het soms met iets te veel enthousiasme. De fractie kan zich vinden in het raadsvoorstel en spreekt de hoop uit dat

het dossier op een lager pitje komt te staan en verdere imagoschade voor Laren te beperken door nog meer zaken in de openbaarheid, als rechtszaken en dergelijke.

De fractie van D66 had niets toe te voegen aan met name de woorden van de VVD.

De woordvoerder van de PvdA was het met het voorstel eens, maar vond eigenlijk dat een hoorzitting niet nodig had moeten zijn. Gevreesd werd dat het betrokken raadslid wat te bevlogen is en dat dat het raadslidmaatschap schaadt. Opgemerkt werd dat je ontzettend moet opletten met je gedrag als gemeenteraadslid.

Aanleiding voor de betrokkenheid van de Nationale ombudsman

Op 26 november 2010 wendde verzoekster zich tot de Nationale ombudsman, met de vraag of zij nog iets aan de beslissing van de raad kon doen. In reactie hierop is haar onder andere meegedeeld dat de wettelijke bepalingen voor klachtbehandeling, zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zijn op gedragingen van individuele raadsleden. Raadsleden worden op individuele basis gekozen en zijn niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan gemeenteraad. Weliswaar maakt ieder individueel raadslid daar deel van uit, maar hetgeen een individueel raadslid doet of de wijze waarop hij of zij zich gedraagt, kan niet aan het bestuursorgaan gemeenteraad worden tegengeworpen.

Tevens schreef de Nationale ombudsman verzoekster:

"Ik begrijp dat het vorenstaande wellicht vreemd op u overkomt, omdat raadsleden ook buiten formele kaders als volksvertegenwoordiger meedoen aan activiteiten of bijeenkomsten. Feit is echter dat een dergelijk optreden los staat van het optreden als bestuursorgaan gemeenteraad. Uiteraard geniet het de voorkeur dat raadsleden zich bewust zijn van hun dubbele rol; als volksvertegenwoordiger en deel van het bestuursorgaan, en daar integer mee omgaan. Een en ander is extra belangrijk vanwege het zogeheten 'verbod van vooringenomenheid'. Dit betekent dat van overheidsinstanties verwacht mag worden dat zij zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid vermijden."

Verzoek om herziening

Kort daarna schreef verzoekster dat de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State eind december 2010 uitspraak had gedaan in zes zaken. Verzoekster is in alle gevallen in het gelijk gesteld. Hieruit concludeerde zij dat alle commotie die is ontstaan dus voor niets is geweest. Vervolgens stelde zij dat het raadslid naar haar mening ge- of misbruik heeft gemaakt van haar positie. Niet alleen zijn er vele procedures geweest, maar ook veel publiciteit in lokale, regionale en landelijke media waarbij verzoekster en haar gezin zeer negatief zijn afgeschilderd. Zij stelt dat een en ander buiten proportie was en naar haar idee in de toekomst voorkomen moet worden. Daarom is het naar de mening van

verzoekster belangrijk dat alsnog gekeken wordt naar waar het fout ging en naar de mogelijkheid om hun naam in deze kwestie te zuiveren. De Nationale ombudsman werd gevraagd zijn eerdere beslissing om geen onderzoek in te stellen te herzien.

De Nationale ombudsman overwoog dat de raad op 28 mei 2008 de Gedragscode voor de leden van de gemeenteraad van Laren heeft vastgesteld. Artikel 2.7 bepaalt dat een raadslid geen nevenfuncties vervult die een structureel risico vormen voor een integere invulling van zijn raadslidmaatschap. De artikelen 3.1 en 3.3. bepalen dat een raadslid zorgvuldig en correct omgaat met informatie waarover hij uit hoofde van zijn raadslidmaatschap beschikt, respectievelijk niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik maakt van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.

Met de vaststelling van de gedragscode heeft de gemeenteraad van Laren uitvoering gegeven aan de verplichting, opgenomen in artikel 15, derde lid van de Gemeentewet, dat de raad voor zijn leden een gedragscode vaststelt. Dit derde lid is ingevoegd bij de Wet dualisering gemeentebestuur, ter versterking van de controlerende bevoegdheid van de raad. De juridische status van de gedragscode is echter niet geheel duidelijk en met name de vraag in hoeverre raadsleden aan de code gebonden zijn. Of de raad bevoegd is tot het uitoefenen van enigerlei sanctie, is tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel niet behandeld. Uit de kamerstukken volgt dat het om een interne regeling gaat die aanvullende voorschriften stelt om de integriteit van raadsleden te waarborgen. Door het opstellen van een gedragscode ontstaat een concrete gedragslijn voor bestuurders, waaraan zij zich zullen moeten houden. Van de code gaat geen directe of indirecte formele binding uit. Onduidelijk is tevens hoever de raad kan gaan tegenover een lid dat zich niet aan de code houdt en welke bevoegdheden de raad daarbij kan inzetten. Vooralsnog is de overheersende gedachte dat de raad niet verder kan gaan dan het in politieke en morele zin aanspreken van zijn leden op naleving van de code.

Gelet op het vorenstaande besloot de Nationale ombudsman alsnog een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de gemeenteraad, naar aanleiding van de onderhavige klacht, uitvoering had gegeven aan de naleving van de gedragscode.

Gesprek met de burgemeester

In het kader van het onderzoek voerde de Nationale ombudsman op 17 mei 2011 een gesprek met de burgemeester, de griffier en de klachtencoördinator van de gemeente Laren. Tijdens dit gesprek is met name ingegaan op de reikwijdte van de gedragscode. De burgemeester gaf daarbij aan dat een gedragscode een moreel appel doet op een raadslid en dit raadslid zelf de eerstverantwoordelijke is om de grens van 'integer handelen' in de gaten te houden. Daarna ligt er naar zijn mening eerst een verantwoordelijkheid bij de fractie waar het raadslid deel van uitmaakt en pas daarna bij de raad. Of de burgemeester, als voorzitter van de raad, daar ook een rol in kan of moet spelen is naar zijn mening niet

op voorhand evident. Op de vraag hoe de grenzen te bewaken dat een raadslid zijn ambt 'zuiver' invult, gaf de burgemeester aan dat dit een vraag van elke dag is en handelt over integriteit. De echte vraag is of je daar een maat op kunt zetten. En of je dat wilt.

Van de zijde van de gemeente gaf men aan dat men hoopte dat met het onderzoek duidelijkheid verkregen werd of de klachtbehandeling compleet is geweest. Is dit zorgvuldig en behoorlijk verlopen en recht gedaan aan hetgeen klachtbehandeling beoogt. Of is er ten onrechte in de procedure iets nagelaten? Daarbij vroeg men zich af hoe ver een onderzoek, binnen de interne klachtenprocedure reikt. Kun je volstaan met de informatie die wordt aangedragen? En bij wie ligt de bewijslast?

Van derden ontvangen reacties

De dag van de opening van het onderzoek nam het betrokken raadslid telefonisch contact op met de Nationale ombudsman. Het verbaasde haar dat zij uit de krant moest vernemen dat een onderzoek was ingesteld en zij stelde er van uit te gaan dat zij in de loop van het onderzoek in de gelegenheid zou worden gesteld haar visie te geven. Eind augustus 2011 nam haar echtgenoot telefonisch contact op en vroeg, namens zijn echtgenote, om een onderhoud met de Nationale ombudsman. In reactie hierop is hem meegedeeld dat daar vooralsnog geen aanleiding voor werd gezien, maar dat het hen vrij stond schriftelijk hun visie te geven.

Op 17 september 2011 schreef het betrokken raadslid de Nationale ombudsman:

"Tijdens de openbare hoorzitting die door de gemeente was georganiseerd om de klacht te behandelen, bleek uiteindelijk dat 7 van de 8 klachten óf niet bewezen konden worden óf zelfs niet op zijn minst aannemelijk konden worden gemaakt. Ergo: 7 van de 8 klachten waren volkomen uit de lucht gegrepen.

De 8e klacht betrof het feit dat ik door een Stichting als Raadslid was uitgenodigd in een Larense beroepscommissie om uitleg te geven hoe een unaniem genomen Raadsbesluit indertijd tot stand was gekomen. Ik heb tijdens die uitleg noch advies noch mijn mening over het destijds lopende bezwaar gegeven. Dat mijn uitleg onwelgevallig was voor de klaagster (...), doet voor de procedure niet ter zake.

Het feit dat het tot deze grootse en publieke hoorzitting kon komen - waar zelfs de pers voor uitgenodigd was - komt omdat in de huidige procedure de essentiële fase "waarheidsvinding vooraf" ontbreekt. Als het college werkelijk vooraf waarheidsvinding had gedaan (duidelijke bewijzen overleggen bij een klacht of aantijging) dan was de procedure op dat moment al gestopt. Want in onze rechtspraak geldt toch immers: 'Wie stelt, bewijst'. Waarom zou dit bij een wettelijke klachtbehandeling anders zijn.

Elke klachtbehandeling begint dus met waarheidsvinding. Als een klacht onterecht of niet waar is, hoeft ook geen procedure te worden gestart. Maar zolang dit niet als eerste stap in

het proces wordt vastgelegd (en klagers dreigen tegenwoordig al snel met de ombudsman), is het risico erg groot dat een gemeente zo bang is om 'in de procedure fouten te maken', dat ze de klacht direct "over de schutting gooien naar de klachtencommissie" om zelf geen verantwoordelijk (meer) te hoeven dragen.

Dit is nu precies de situatie in Laren. Dat hierbij - bij ongegronde klachten - raadsleden onnodig kunnen worden beschadigd, moge duidelijk zijn. Het gevolg van de gevolgde werkwijze in Laren is bovendien, dat sommige burgers dit spelletje intussen zijn gaan begrijpen en klachtenbrieven gaan gebruiken om het democratisch proces te verstoren en te beïnvloeden als middel om hun uiteindelijke doel - een kapvergunning, een bestemmingsplanherziening of een bouwvergunning - te bereiken.

In mijn ogen dient artikel 2 van de klachtenregeling van Laren dan ook te worden aangepast en wel met de toevoeging van een fase vooraf; namelijk de fase "waarheidsvinding".

Als blijkt dat een klacht ongegrond is, dan kunnen de fases van de informele bemiddeling/formele behandeling in 1e en 2e instantie achterwege blijven. Daarnaast bespaart dit veel kosten en heel veel negatieve energie en publiciteit.

Dan is ook zeker gesteld dat deze klachtenregeling niet kan worden misbruikt ter beschadiging van de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers die rechtens zonder last en ruggespraak hun mening kunnen en mogen uiten en ten alle tijden uitleg over democratisch genomen besluiten mogen geven.

Want het kan toch niet zo zijn dat een regeling, in het leven geroepen ter bescherming van de burgers, door sommige burgers onterecht wordt misbruikt tegen het openbaar bestuur, zodra men zijn zin niet krijgt of dreigt te krijgen.

Tenslotte, als, zoals in mijn geval, geen waarheidsvinding is gedaan, blijven alle onterechte beschuldigingen 'in de lucht hangen'. Een heel vervelende situatie omdat ik - door deze onvolledige procedure - nu deze valse beschuldigingen met mij blijf meedragen."

Tevens bleek dat de Nationale ombudsman een jaar eerder een verzoekschrift had ontvangen van de echtgenoot van het betrokken raadslid. Hierin verwijst hij naar de bestemming 'kerstbomenbos, met landschappelijke waarde' van het perceel grenzend aan zijn achtertuin en de beslissing van de gemeenteraad van 26 juni 2009 om een voorbereidingsbesluit te nemen voor dit perceel, vooruitlopend op een geplande wijziging van bestemmingsplan in de loop van 2010. Betrokkene stelde dat de bewoners van een aanpandig perceel (i.c. verzoekster) van de eigenaar toestemming hebben gekregen dit bosje te onderhouden, maar inmiddels een groot deel van het bos hebben gekapt en omvormen tot tuin. Ondanks verzoeken daartoe, weigert de gemeente te handhaven. Door de gemeente zou zelfs 'mediation' zijn voorgesteld om met de buurman tot

overeenstemming te komen.

Betrokkene was van mening dat de gemeente moet handhaven op de geldende en/of toekomstige bestemming en vroeg bemiddeling van de Nationale ombudsman. De gemeente zou het onderliggende geschil ten onrechte zien als burenruzie, terwijl het betrokkene gaat om een dwarsliggende gemeente met gemeenteambtenaren die ontkennen fouten te hebben gemaakt en niet wensen te handhaven.

Op 9 juli 2010 is betrokkene uitgelegd dat de Nationale ombudsman geen rol kan spelen, aangezien hij de inhoudelijke beslissing inzake handhaving aan de orde wil stellen. Daarvoor geldt de procedure via de rechter.

Na de opening van het onderzoek ontving de Nationale ombudsman twee nieuwe verzoekschriften, waarin eveneens het optreden van het betrokken raadslid aan de orde werd gesteld.

In een verzoekschrift werd verwezen naar de betrokkenheid van het raadslid bij de aankoop van een perceel.

In het andere verzoekschrift werd het betrokken raadslid verweten dat zij misbruik zou maken van haar positie door veelvuldig te klagen over vermeende overlast en illegale activiteiten. De indieners van de klacht zouden de afgelopen jaren veelvuldig te maken hebben gehad met handhavingsambtenaren en politieagenten die naar aanleiding van klachten van het raadslid controles uitvoerden, zonder dat dit ooit tot constatering van een overtreding heeft geleid. Klagers spraken er hun verbazing over uit dat de politie al in actie komt voordat het betrokken raadslid zelf heeft geprobeerd het vermeende probleem op te lossen en aldus handelt in strijd met de eigen richtlijn. Handhavingsambtenaren zouden hebben aangegeven dat men niet om de meldingen van het raadslid heen kan, gezien haar positie in de gemeenteraad.

Beide klachten zijn door de Nationale ombudsman niet in onderzoek genomen.

Aanvullende informatie verzoekster

Verzoekster liet de Nationale ombudsman op 4 september 2011 weten dat zij kort daarvoor een gesprek had gehad met de burgemeester en de klachtencoördinator. Tijdens dit gesprek kwam onder andere aan de orde dat voorlopige besluiten van het college ter informatie aan alle raadsleden worden gestuurd en vervolgens in de volgende collegevergadering worden vastgesteld, openbaar worden gemaakt en gecommuniceerd aan betrokkenen. Verzoekster stelde dat het haar toen duidelijk werd hoe haar buurman, de echtgenoot van het betrokken raadslid, zo snel en goed geïnformeerd was over de aan hen verleende sloopvergunning. Tijdens zijn overleg van 30 juni 2009 nam het college van burgemeester en wethouders een voorlopig besluit over het verlenen van een sloopvergunning aan verzoekster. De besluitenlijst van dit overleg is vervolgens gestuurd

naar alle raadsleden en tijdens het overleg van het college van 7 juli 2009 vastgesteld. Op 7 juli 2009 is de sloopvergunning naar verzoekster verstuurd.

Eveneens op 7 juli 2009 is door de echtgenoot van het betrokken raadslid een voorlopige voorziening aangevraagd bij de rechtbank Amsterdam. In zijn verzoek schrijft hij onder andere:

"Heden is er door de gemeente een sloopvergunning getekend, die vandaag aan betrokkene wordt verstuurd."

Bij het verzoek is een bijlage gevoegd, waarin de aanvrager onder andere schrijft:

"Punt 3.1.8.1. ... Raadslid (zijn echtgenote; N.o.) heeft contact gezocht (7 juli) met (...), handhavingsambtenaar slopen & bouwen en hem gevraagd hierin (voornemen tot sloop) handhavend op te treden."

Onder verwijzing naar het vorenstaande vroeg verzoekster de Nationale ombudsman of een raadslid als privépersoon actie mag ondernemen of deze informatie met een derde mag delen. En als de echtgenoot een voorlopige voorziening aanvraagt, en alle andere procedures uit beider naam zijn gevoerd; of het raadslid dan in feite niet tegen de gemeente procedeert. Of het raadslid misbruik maakt van vertrouwelijke informatie of op de juiste wijze gebruik maakt van de ter beschikking zijnde informatie en of het raadslid feitelijk ambtenaren opdrachten geeft.

Omtrent de gedragscode

Kort nadat het onderzoek was ingesteld, ontving de Nationale ombudsman van de griffier van de gemeente Delft afschriften van de correspondentie tussen het presidium van de gemeenteraad van Delft en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de naleving van een vastgestelde gedragscode. Op 6 januari 2010 schreef het presidium:

"Begin 2009 heeft de raad de wettelijk voorgeschreven gedragscode voor raadsleden aangepast in die zin, dat raadsleden geen namen en/of persoonlijke gegevens van individuele ambtenaren - direct of indirect - op hun websites, weblogs of andere partijorganen publiceren.

De reden om deze bepaling in de gedragscode op te nemen is om ambtenaren een bepaalde vorm van bescherming te bieden. Zij kunnen immers niet of nauwelijks reageren op uitingen van raadsleden zonder daarbij afbreuk te doen aan de politieke verantwoordelijkheid van het betreffende collegelid. De raad vindt dan ook in overgrote meerderheid dat raadsleden zich dienen te richten op de politiek verantwoordelijke(n) binnen het college van B&W.

Er is één fractie in de Delftse raad in het bijzonder die deze bepaling het afgelopen jaar meerdere malen heeft overtreden en heeft aangegeven deze bepaling niet te zullen accepteren. Ondanks herhaalde oproepen van het presidium en de gemeenteraad is deze fractie doorgeshaan met het publiceren van namen van ambtenaren. Het gaat daarbij onder meer om mailwisselingen tussen burgers en ambtenaren die integraal op de website worden gepubliceerd, of het publiceren van kritische stukken over ambtenaren met naam en foto.

Wat feitelijk door de raad aan deze fractie is gevraagd, is het onleesbaar maken van individuele namen van betrokken ambtenaren uit de publicaties.

Hoewel de gedragscode van de gemeenteraad voorschrijft dat de raad sancties op kan leggen bij een overtreding, is het presidium zoekende naar een concrete sanctiemogelijkheid die enerzijds recht doet aan de (grond)wettelijke taken en bevoegdheden van de individuele volksvertegenwoordiger, en anderzijds recht doet aan de mores die een overgrote meerderheid van de raad nastreeft. Het presidium constateert dat in tegenstelling tot bv. de schending van geheimhouding, de wet niets regelt over het sanctioneren bij overtreding van de gedragscode.

Ik wil u namens het presidium verzoeken uw licht over deze zaak te laten schijnen en aan te geven welke mogelijkheden u ziet voor een gemeenteraad om op te treden in een dergelijk geval."

Op 15 juli 2010 reageerde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en schreef:

"Uitgangspunt is dat de door u genoemde overtreding van een bepaling in de gedragscode wordt begaan door een gekozen volksvertegenwoordiger. Gekozen volksvertegenwoordigers zijn uiteindelijk aan geen ander dan de kiezer verantwoording verschuldigd. Dat legt uiteraard een grote eigen verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordiger zelf. Voor de invulling van die verantwoordelijkheid dienen gemeenteraden een gedragscode vast te stellen. De gedragscode bevat de door de raad vastgestelde normen van publieke ethiek. Raadsleden worden verondersteld zich daar aan te houden en kunnen er bij niet-naleving op worden aangesproken. Een gedragscode als zodanig is echter niet juridisch bindend. In het geval waarover het hier gaat, het noemen van namen van ambtenaren, geeft u aan dat de bepaling in de gedragscode is opgenomen om ambtenaren een bepaalde vorm van bescherming te bieden. Zij kunnen immers niet of nauwelijks reageren op uitingen van raadsleden zonder daarbij afbreuk te doen aan de politieke verantwoordelijkheid van het betreffende collegelid. De raad heeft gevonden dat raadsleden zich dienen te richten op de politiek verantwoordelijken binnen het college van B&W. Hoewel ik mij kan vinden in deze benadering, moet ik vaststellen dat ambtenaren op dit punt geen bijzondere bescherming hebben. Waar het e-mailwisselingen tussen burgers en ambtenaren betreft kan ik opmerken dat er geen formeel beletsel is voor burgers om die

e-mailwisselingen te (doen) publiceren."

Vanuit de gemeente Bergen op Zoom is eveneens contact opgenomen met de behandelend medewerker bij het Bureau Nationale ombudsman en aangegeven dat zowel de burgemeester als de griffier graag bereid zijn deel te nemen aan een eventueel gesprek over de naleving en reikwijdte van de gedragscode.

Op 14 april 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, op het congres 'Voorbeeldig besturen' in Driebergen de eerste exemplaren van de vernieuwde 'Handreiking integriteit van politiek ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen' uitgereikt.

De handreiking bevat tevens een nieuwe Model gedragscode.

Omtrent het toezicht op integriteit wordt in de handreiking onder andere aangegeven dat politieke partijen verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun kandidaten voor bestuursfuncties, en dus ook voor de toets op integriteit. Partijen worden aanbevolen deze toets vóór de benoeming uit te voeren. Ook wordt aanbevolen integriteit tot een onderwerp te maken dat regelmatig terugkeert op de politieke agenda. Voor ambtelijke integriteit is dit al voorgeschreven, maar het integriteitsbeleid voor politiek ambtsdragers zou ten minste eenmaal per jaar in de gemeenteraad, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van een waterschap moeten worden geëvalueerd. Op dat moment kan worden beoordeeld of een bijstelling van het beleid gewenst is. Dit sluit ook goed aan bij de jaarlijkse rapportageplicht van het bevoegd gezag aan de volksvertegenwoordiging. Ook kan het nuttig zijn om een vertrouwenspersoon aan te wijzen bij wie individuele politiek ambtsdragers terecht kunnen. Daarbij kan worden gedacht aan de griffier, de burgemeester (of beiden), de commissaris van de Koningin en de voorzitter van een waterschap. Ook een onafhankelijke externe of een bestuurder uit een hogere bestuurslaag kan fungeren als vertrouwenspersoon.

In deel II van de code, onder 1.5 staat dat 'een politiek ambtsdrager aanspreekbaar is op de naleving van deze code.' Daarmee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag wie de ambtsdrager aanspreekt en waar dat aanspreken uit zou moeten of kunnen bestaan.

Reactie op het verslag van bevindingen

Door zowel verzoekster, de gemeente als het betrokken raadslid is op de bevindingen gereageerd. Dit heeft tot enkele tekstuele aanpassingen geleid.

Daarnaast deelde de gemeente mee bekend te zijn met de bij de Nationale ombudsman ingediende verzoekschriften. Een klacht is niet formeel ingediend. Over de tweede klacht is goede hoop dat een bemiddelingsgesprek tot een oplossing kan leiden.

Het betrokken raadslid gaf nogmaals haar visie op de over haar ingediende klachten en de wijze van klachtbehandeling. Tevens merkte zij op dat de van derden ontvangen reacties vrienden of relaties van verzoekster betroffen en dat de daarin geuite beschuldigingen onzinnig of onjuist waren. Zij herhaalde haar stelling dat een aanpassing van de gedragscode noodzakelijk is en er eerst gedegen waarheidsvinding dient plaats te vinden, alvorens een procedure mag worden gestart. Het betrokken raadslid stelt dat zonder bewijs geen klacht in behandeling mag worden genomen, omdat heden ten dage blijkt dat mensen hier misbruik van maken om volksvertegenwoordigers te beschadigen.

Beoordeling

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Dit impliceert dat een overheidsinstantie bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden dient te achterhalen om deze vervolgens te vertalen in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. De uitkomst van die belangenafweging mag niet onredelijk zijn.

Verzoekster stelt dat een raadslid van de gemeente Laren zich onheus jegens haar heeft gedragen, waardoor haar goede naam en die van haar familie beschadigd is. Haar klacht daarover is wel door de raad in behandeling genomen, maar de raad heeft geen inhoudelijk oordeel uitgesproken over zeven van de acht klachtonderdelen, omdat dit gedragingen zouden betreffen die zijn gedaan als privé persoon en niet in de hoedanigheid van raadslid.

Het betrokken raadslid stelt dat het nimmer tot klachtbehandeling had mogen komen, omdat er bij de indiening van de klacht onvoldoende bewijzen zijn overgelegd en is nagelaten eerst - voorafgaande aan het in behandeling nemen - tot waarheidsvinding te komen. Het raadslid stelt hierdoor en omdat klachtbehandeling in het openbaar heeft plaatsgevonden, te worden geconfronteerd met ten onrechte geuite beschuldigingen.

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 staatssecretaris merkt in haar reactie aan het presidium van de gemeente Delft terecht op dat gekozen volksvertegenwoordigers uiteindelijk aan geen ander dan de kiezer zelf verantwoording verschuldigd zijn. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij het raadslid zelf. Voor de invulling van die verantwoordelijkheid dienen gemeenteraden een gedragscode vast te stellen. Deze gedragscode bevat de door de raad vastgestelde normen van publieke ethiek. Alhoewel de gedragscode niet juridisch bindend is, worden raadsleden verondersteld zich aan de daarin opgenomen normen van publieke ethiek te houden.

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.

De raad van de gemeente Laren heeft niet overeenkomstig het redelijkheidsvereiste gehandeld door in de onderhavige situatie de klachtprocedure van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht toe te passen en vervolgens het merendeel van de klachten niet ontvankelijk te verklaren. Alhoewel begrijpelijk, is de uitkomst van die keuze onredelijk omdat zowel verzoekster als het betrokken raadslid worden geconfronteerd met het uitblijven van een oordeel. Dit speelt des te meer nu de Nationale ombudsman uit het verslag van de raadsvergadering van 20 oktober 2010 opmaakt dat vijf van de zes fracties kritische opmerkingen hebben geplaatst bij de handelwijze van het betrokken raadslid, zonder dat daaraan een conclusie is verbonden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeenteraad van Laren, is gegrond wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer