



# Rapport

**Datum: 25 juli 2005**

**Rapportnummer: 2005/216**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren de door hem op 22 januari 2004 ingediende klacht over de handelwijze van een met naam genoemde wethouder op 11 mei 2004 ongegrond heeft verklaard.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Op 16 januari 2003 diende verzoeker bij de gemeente Echt-Susteren een aanvraag in voor een bouwvergunning ter legalisatie van een opgerichte overkapping op zijn zwembad. De bouw aanvraag werd, ingevolge het bepaalde in artikel 46, derde lid Woningwet, aangemerkt als een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan. Nadat de aanvraag was besproken in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 18 februari 2003 is deze op 14 maart 2003 ter inzage gelegd. Van de mogelijkheid om binnen vier weken zienswijzen in te dienen werd onder meer gebruikt gemaakt door de echtgenote van wethouder X. Op 14 juli 2003 werd inzake de aanvraag een ambtelijk advies uitgebracht.

2. Op 19 juni 2003 verscheen in het Dagblad De Limburger een artikel met als kop "Overkapping privé-zwembad Echt mag toch". In dit artikel stond onder meer vermeld:

"De vrijstelling ligt echter politiek gevoelig omdat meerdere omwonenden, onder wie wethouder X, een zienswijze tegen de overkapping hadden ingediend."

3. In het Dagblad De Limburger van 21 juni 2003 verscheen onder de kop "Recht gezet" het volgende bericht:

"In het artikel over de overkapping van het privé-zwembad in Echt, dat donderdag in de krant stond, is een fout geslopen. Wethouder X is wel een van de omwonenden van de familie (...), maar hij heeft nooit een bezwaar ingediend tegen de bouwplannen."

4. Tijdens de vergaderingen van het college van burgemeester en wethouders van 29 juli en 5 augustus 2003 werd de behandeling van de aanvraag aangehouden. Op het tijdens de vergadering van 29 juli 2003 behandelde ambtelijke advies inzake verzoekers aanvraag staat onder meer vermeld:

"Aanhouden (nagaan of berging terecht niet meegerekend wordt). In College brengen als weth X aanwezig is."

Op het in de vergadering van 5 augustus 2003 behandelde ambtelijk advies inzake de aanvraag van verzoeker, staat in de kolom "bespreken" de paraaf van wethouder X.

Tijdens de vergadering van het college van 26 augustus 2003 werd besloten naar aanleiding van verzoekers aanvraag advies te vragen aan een extern bureau. Op 10 september 2003 bracht het extern bureau advies uit. In het advies staat onder meer vermeld:

"Op basis van de analyse van het dossier en een nadere bespreking met de heer X (wethouder) en Y op 9 september j.l. doe ik u hierbij mijn bevindingen toekomen."

Nadat de aanvraag in de collegevergadering van 30 september 2003 was behandeld werd op 8 oktober 2003 op de aanvraag beslist.

5. Verzoeker klaagde op 22 januari 2004 bij het college van burgemeester en wethouders over de handelwijze van wethouder X in verband met de besluitvorming omtrent de door verzoeker ingediende aanvraag. Verzoeker stelde zich op het standpunt dat de wethouder, wiens tuin grenst aan de tuin van verzoeker, zijn taak niet zonder vooringenomenheid had vervuld en dat de wethouder - hoewel hij een persoonlijk belang had - zich ten onrechte niet heeft onthouden van besluitvorming bij de behandeling van de aanvraag. Verzoeker baseerde zijn klacht op een aantal door hem in zijn klachtbrief van 22 januari 2004 als feiten vermelde omstandigheden.

6. Op 16 maart 2004 deelde de gemeente aan verzoeker mee dat de klacht in handen was gesteld van de burgemeester als klachtbehandelaar. Verzoeker werd op 18 maart 2004 door de klachtbehandelaar uitgenodigd voor een hoorzitting. De hoorzitting vond plaats op 8 en 20 april 2004. In het verslag van de hoorzitting van 20 april 2004 staat onder meer vermeld:

"De heer X brengt naar voren dat hij bij het gesprek met het juridisch adviesbureau aanwezig wenste te zijn omdat bij hem de algemene vraag leefde of het college wel bevoegd was tot vaststelling van het bijgebouwenbeleid, aangezien de raad bevoegd is om bestemmingsplannen vast te stellen, die ook bijgebouwenregelingen kennen.

(...)

De foto's die zijn genomen vanuit de woning van spreker (wethouder X; N.o.) zijn genomen nadat de toezichthouder van de gemeente daarom aan de echtgenote van spreker had gevraagd, aangezien deze het perceel van (verzoeker; N.o.) niet kon betreden. Spreker was niet aanwezig en was dus niet op de hoogte van het nemen van de foto's.

(...) vraagt aan (verzoeker; N.o.) wat het artikel uit de krant betreffende de rectificatie aantoont.

(Verzoeker; N.o.) antwoordt dat de rectificatie het gevolg is van een artikel uit de krant, dat de weerslag is van een interview met de ter zake de aanvraag om vrijstelling behandelend ambtenaar, waarin is vermeld dat de zaak politiek gevoelig lag en dat wethouder X persoonlijk betrokken was."

7. Op 20 april 2004 bracht de klachtbehandelaar advies uit aan het college van burgemeester en wethouders. In het advies werd onder meer vermeld:

"De gedragingen waarover wordt geklaagd worden door klager als volgt omschreven (nummering in het klaagschrift wordt gevolgd):

1. In een door de echtgenote van de wethouder ondertekende brief worden zienswijzen ingediend tegen het betreffende bouwplan in het kader van de procedure van artikel 19a Wet op de Ruimtelijke Ordening;
2. Op 19 juni 2003 plaatst Dagblad De Limburger een artikel waarin staat dat de vergunningverlening politiek gevoelig ligt in verband met wethouder X;
3. Op 21 juni 2003 laat de wethouder het eerdere artikel rectificeren met de opmerking dat hij tegen het bouwplan geen bezwaarschrift heeft ingediend;
4. De betrokken wethouder vertraagt de vrijstellingsprocedure herhaaldelijk (in de bewoordingen van het klaagschrift: "keer op keer");
5. Op 29 juli 2003 wordt in het college besloten dat de besluitvorming wordt aangehouden tot dat de betrokken wethouder weer aanwezig is;
6. In de collegevergadering van 5 augustus 2003 neemt de betrokken wethouder actief deel aan de discussie;
7. Op 20 augustus 2003 worden vanuit de woning van de betrokken wethouder foto's genomen van de zwembadoverkapping;
8. Op 9 september 2003 interviewt een juridisch adviesbureau, dat ter zake de besluitvorming over de vrijstelling is ingeschakeld, de betrokken wethouder. Deze is geen portefeuillehouder.

(...)

ad1

Het feit dat de echtgenote van de betrokken wethouder een zienswijze heeft ingediend impliceert dat bij de besluitvorming omtrent dat bouwplan kennelijk een persoonlijk belang van de wethouder is betrokken. Immers onder deze belangen worden ook verstaan de belangen van aanverwanten. De klachtenbehandelaar constateert dat de persoonlijke

betrokkenheid door de wethouder ook niet wordt ontkend.

Waar klager in het indienen van de zienswijze sec een gedraging ziet die op enige wijze onoorbaar is, merkt de klachtenbehandelaar op dat een ieder gerechtigd is tot het indienen van een zienswijze, welk recht de wethouder - mocht deze geacht kunnen worden achter de ingediende zienswijze te staan - nooit en te nimmer kan worden ontzegd. Het indienen van de zienswijze is volgens de klachtenbehandelaar niet als onbehoorlijk te kwalificeren.

ad 2 en 3

In het verschijnen van het krantenbericht van 19 juni 2003 had de betrokken wethouder part noch deel. Verder is het niet onbegrijpelijk dat de wethouder feitelijke onjuistheden in dat krantenbericht wenste te zien gerectificeerd door middel van het bericht van 21 juni 2003.

ad 4 en 5

Van het "keer op keer" vertragen van de besluitvorming omtrent de vrijstelling door de betrokken wethouder is in de ogen van de klachtenbehandelaar geen sprake. Klager, miskent dat de wethouder tijdens de vergadering van het college van 29 juli 2003, waarin tot aanhouding werd besloten, niet aanwezig was. In de vergadering van het college van 5 augustus 2003 is tot aanhouding besloten, hetgeen volgens de betrokken wethouder is gebeurd omdat drie van de zeven leden van het college niet aanwezig waren vanwege vakantie. Deze gang van zaken is niet ongebruikelijk en brengt niet mee dat de wethouder redelijkerwijze vertraging van de besluitvorming kan worden verweten.

ad 6

Tijdens de hoorzitting op 20 april 2004 is door de betrokken wethouder naar voren gebracht dat in de vergadering van het college van 5 augustus 2003 geen inhoudelijke beraadslaging over het bouwplan van klager heeft plaatsgevonden. Verder is door de wethouder de reden gegeven voor zijn wens om in die vergadering de besluitvorming aan te houden.

De klachtenbehandelaar constateert dat de betrokken wethouder heeft aangegeven in de vergadering van 5 augustus 2003 het onderwerp te willen bespreken. Daarbij is het kennelijk ook daadwerkelijk tot een inhoudelijke bespreking gekomen, aangezien op het adviesformulier mede is genotuleerd "Toelichting waarom opeens bijgebouw tot hoofdgebouw wordt gerekend". De klachtenbehandelaar is van oordeel dat de betrokken wethouder, door bij een inhoudelijke bespreking aanwezig te zijn en deze als loco-burgemeester/voorzitter van het college niet te beletten, niet gelukkig heeft gehandeld.

ad 7

De betrokken wethouder heeft verklaard dat de foto's waarover klager spreekt zijn genomen zonder dat hij daarvan op de hoogte was, maar dat zijn echtgenote op verzoek van de gemeentelijke toezichthouder toegang tot de woning heeft verschaft om de foto's te nemen. Gelet hierop kan niet worden gesproken van een gedraging van de wethouder. Mocht de wethouder reeds op de hoogte zijn geweest, dan zou dit nog niet meebrengen dat het in staat stellen van een gemeentelijke toezichthouder om een (illegale) situatie fotografisch vast te leggen onbehoorlijk jegens klager zou zijn.

ad 8

Het ware in de visie van de klachtenbehandelaar beter geweest dat de betrokken wethouder bij het onderhoud met het juridisch adviesbureau niet aanwezig was geweest. De intentie van de wethouder om enige vragen van meer algemene aard beantwoord te zien, doet daar niet aan af.

**In de brief van het adviesbureau van 10 september 2003 staat vermeld dat de bevindingen tot stand zijn gekomen "op basis van een analyse van het dossier en een nadere bespreking met de heren (...) (wethouder) en (...)" (de klachtenbehandelaar). Wat ook de exacte strekking mag zijn van deze zinsnede, alles bij elkaar kan de schijn zijn ontstaan dat tijdens het onderhoud een persoonlijk belang is ingebracht, hetgeen door daarbij niét aanwezig te zijn had kunnen worden voorkomen.**

Resumerend wordt tot de volgende bevindingen gekomen.

De klachtenbehandelaar concludeert dat geen twijfels bestaan over het feit dat voor de betrokken wethouder bij het omschreven besluitvormingsproces een persoonlijk belang in het geding was.

Aangezien de klacht louter ziet op gedragingen van de wethouder (...) biedt artikel 2:4 Awb in deze aangelegenheid geen juist referentiekader, aangezien dit normstellingen bevat die zich richten tot het bestuursorgaan (lees: het college) en niet de individuele bestuurder. Dit in tegenstelling tot artikel 58 juncto 28, eerste lid onder a. Gemeentewet, uit welke bepaling voortvloeit dat een wethouder niet dient deel te nemen aan de stemming over een aangelegenheid die hem persoonlijk aangaat. Nu de wethouder zich in het kader van de daadwerkelijke besluitvorming op 30 september 2003 onthouden heeft van beraadslaging en stemming, is deze bepaling echter op geen enkele wijze geschonden.

**Algemene uitgangspunten van consequent en transparant bestuur brengen wel mee dat in gevallen als het onderhavige een bestuurder alles in het werk dient te stellen om te vermijden dat de schijn ontstaat dat hij zich met de besluitvorming (inclusief beraadslaging) inlaat en daarvan mogelijk beïnvloeding van het uiteindelijk te nemen besluit uitgaat. De feiten en omstandigheden zoals deze naar voren zijn gekomen uit**

**de relevante stukken én de verklaringen van partijen (zie hiervoor ad 6 en 8) wijzen uit dat de betrokken wethouder daar gedeeltelijk niet in is geslaagd, ondanks dat hij zich op essentiële momenten van beraadslaging en stemming heeft onthouden.**

#### 5. Advies

Gelet op het vorenstaande adviseert de klachtenbehandelaar op grond van voormelde overwegingen de klacht gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk, dat wil zeggen wat betreft de hiervoor besproken punten 6 en 8, gegrond te verklaren."

8. Het college van burgemeester en wethouder besliste op 11 mei 2004 op de klacht. In de beslissing werd onder meer meegedeeld:

"In het rapport van bevindingen/advies is ons college in overweging gegeven uw klacht gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk gegrond te verklaren. Dit laatste houdt, aldus het rapport van bevindingen, verband met de omstandigheid dat de betrokken wethouder tijdens een vergadering van het college deel heeft genomen aan een inhoudelijke bespreking met betrekking tot uw bouwplan alsmede het feit dat de wethouder aanwezig was tijdens een onderhoud met een extern juridisch adviesbureau dat ons college in de kwestie heeft geadviseerd.

In afwijking van het advies zijn wij van mening dat de betrokken wethouder met de bovenstaande gang van zaken niet onbehoorlijk heeft gehandeld, aangezien bovenstaande gang van zaken - dat wil zeggen het deelnemen aan de bespreking in het college en het onderhoud met het adviesbureau - is geschied met toestemming van ons college. Om die reden gaat het niet aan een individuele wethouder verantwoordelijk te stellen, maar nemen wij hiervoor de collectieve verantwoordelijkheid.

Waar het betreft andere door u in uw klachtschrijven vermelde gedragingen van de wethouder dan de bovengenoemde, zijn wij conform het advies van mening dat niet onbehoorlijk is gehandeld. Wij verwijzen hiervoor naar hetgeen dienaangaande in het rapport van bevindingen/advies is vermeld, dat wij voor zover nodig als hier herhaald en ingelast beschouwen.

Gelet op het bovenstaande concluderen wij dat uw klacht ongegrond dient te worden verklaard."

9. Verzoeker was niet tevreden met de reactie van het college van burgemeester en wethouders op zijn klacht. Hij klaagde daarover op 27 oktober 2004 bij de Nationale ombudsman.

10. De gemeenteraad van Echt-Susteren nam in zijn vergadering van 20 oktober 2004 een motie aan inhoudende het verzoek onafhankelijke deskundigen te vragen een onderzoek in te stellen naar hetgeen werd aangeduid als "de zaak X". Vervolgens is een opdracht

geformuleerd en zijn nadere regels vastgesteld betreffende de onderzoekscommissie, de werkwijze en de procedure. Nadat de gemeenteraad had ingestemd met de opdracht en met de benoeming van de leden van de onderzoekscommissie is het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten benaderd voor de begeleiding van het onderzoek. Het Bureau rapporteerde op 21 maart 2005. Op 22 maart 2005 bracht de onderzoekscommissie een advies uit aan de gemeenteraad van Echt-Susteren.

11. Bij de opening van het onderzoek zijn door de Nationale ombudsman aan het college van burgemeester en wethouders onder meer de volgende vragen gesteld:

"1. In het antwoord van het college van burgemeester en wethouders van Echt van 11 mei 2004 op de door (verzoeker; N.o.) bij de gemeente ingediende klacht is aan hem meegedeeld dat het college - in afwijking van het advies van de klachtbehandelaar - van mening is dat de betrokken wethouder niet onbehoorlijk heeft gehandeld, aangezien de beschreven gang van zaken is geschied met toestemming van het college. Om die reden gaat het - volgens het college - niet aan een individuele wethouder verantwoordelijk te stellen, maar neemt het college hiervoor collectieve verantwoordelijkheid. Vervolgens concludeert het college dat de klacht ongegrond dient te worden verklaard.

Met het college ben ik van mening dat gedragingen van een wethouder dienen te worden toegerekend aan het college van burgemeester en wethouders. Een wethouder is immers geen bestuursorgaan. Het college van burgemeester en wethouders, waar de wethouder deel van uitmaakt, is wel een bestuursorgaan en het college kan worden aangesproken voor de handelwijze van de wethouder. Een klacht over de handelwijze van een wethouder dient dan ook beoordeeld te worden als een klacht over de handelwijze van het college van burgemeester en wethouders.

Ik kan mij vervolgens niet vinden in uw conclusie de klacht ongegrond te verklaren *omdat de wethouder als individu niet verantwoordelijk kan worden gesteld*. Indien u een klacht over een wethouder beoordeelt dat dient u een oordeel te geven over de gedraging van de wethouder als onderdeel van het college van burgemeester en wethouders.

Gelet hierop verzoek ik u alsnog een inhoudelijke beslissing te nemen op de twee onderdelen van de door (verzoeker; N.o.) ingediende klacht (in zijn klachtbrief van 22 januari 2004 genoemd onder de punten 6 en 8) die volgens het advies van de klachtbehandelaar gegrond zijn en daarbij het college van burgemeester en wethouders als verantwoordelijk bestuursorgaan aan te merken.

2. (...) Ten aanzien van het klachtonderdeel 4 heeft verzoeker telefonisch aan de Nationale ombudsman meegedeeld dat hij van mening is dat de gehele procedure ongebruikelijk lang heeft geduurd en dat dit niet uitsluitend te wijten is aan de verdaging van de vergaderingen van 29 juli 2003 en 5 augustus 2003. Ik verzoek u in dit verband een overzicht te geven van de gevolgde procedure en daarbij aan te geven op welke punten



anders gehandeld is dan in de standaardprocedure."

12. In reactie op de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht deelde het college van burgemeester en wethouders in een brief van 4 januari 2005 onder meer mee:

"In het onderstaande zullen wij ingaan op de in uw brief geplaatste opmerkingen en overgaan tot beantwoording van de gestelde vragen. Daarbij zullen wij de in uw brief gehanteerde nummering als uitgangspunt nemen.

ad 1

De gedragingen van een wethouder zijn op te vatten als de gedragingen van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, als bedoeld in artikel 9:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en worden derhalve in het kader van de regeling omtrent klachtenbehandeling in die wet, aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.

De klacht tegen de gedragingen van de wethouder zijn door het college ongegrond verklaard. Dit is evenwel niet gebaseerd op een veronderstelling in algemene zin dat een wethouder als individu nooit verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld. Dit zou inderdaad in strijd zijn met de strekking van de wet.

Ter toelichting op hetgeen het college in de afdoeningsbrief heeft bedoeld aan te geven, (...) zij het volgende vermeld.

(Verzoeker; N.o.) is kennelijk van mening dat de betrokken wethouder zijn taak niet heeft vervuld zonder vooringenomenheid en zich bij een gebleken persoonlijk belang niet heeft onthouden van deelneming aan de besluitvorming. Aldus zijn onderwerp van de klacht vermeende gedragingen van de wethouder en niet van het college als zodanig (hoewel het college wel de verantwoordelijkheid draagt voor de gedragingen van de wethouder).

Tegen het licht van de klacht en de daaraan ten grondslag liggende feiten en omstandigheden, is het oordeel omtrent de behoorlijkheid van de gedragingen van de betrokken wethouder in zeer sterke mate afhankelijk van de wetenschap die het college heeft gedragen van c.q. de instemming die het college heeft betuigd met die gedragingen.

Het college heeft benadrukt dat de gewraakte handelwijze van de wethouder voorafgaande aan de uiteindelijke besluitvorming, te weten de aanwezigheid bij een gesprek met een extern adviesbureau alsmede het voorzitten van de collegevergadering van 5 augustus 2003, met volledige instemming van het college is verricht.

Hiermee heeft naar de mening van het college geen sprake kunnen zijn van ongeoorloofde gedragingen van de wethouder die redelijkerwijze kunnen worden uitgelegd als een poging om de besluitvorming te beïnvloeden. Een en ander impliceert immers een zekere

heimelijkheid en eigenstandig optreden waarvan collega-collegeleden niet op de hoogte waren en waarmee die collegeleden ten tijde van de uiteindelijke besluitvorming - waaraan, zo staat buiten discussie, de betrokken wethouder niet deel nam - geen rekening konden houden. De instemming van het college met en diens wetenschap van het handelen van de wethouder ontnemen hieraan op bovengenoemde gronden het onbehoorlijke karakter.

Hoewel wij ons kunnen voorstellen dat door de in de afdoeningbrief gekozen redactie enige onduidelijkheid kan zijn ontstaan over de redenering van het college, blijkt uit het bovenstaande dat in de collegevergadering van 11 mei 2004 reeds een inhoudelijke beslissing is genomen op de bewuste punten 6 en 8 in het klaagschrift.

ad 2

(...) Ten aanzien van klachtonderdeel 4 zij het volgende vermeld:

De te volgen procedure bij een aanvraag om bouwvergunning, tevens zijnde een verzoek om vrijstelling in de zin van artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is terug te vinden in artikel 19a WRO. Het betreft hier zoals bekend termijnen van orde die in de bestuurspraktijk regelmatig blijken te worden overschreden. Elke aanvraag om vrijstelling dient op de eigen merites te worden beoordeeld (ambtelijk en bestuurlijk), zodat van een standaardprocedure in de kennelijk door u bedoelde zin geen sprake kan zijn.

In het geval van (verzoeker; N.o.) geldt dat het college binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag, derhalve uiterlijk 13 maart 2003, had dienen te beslissen omtrent het al dan niet volgen van de voorbereidingsprocedure (ter inzage legging aanvraag). Uitgaande van een termijn van ter inzage legging van vier weken en het nemen van een besluit binnen vier weken na afloop van die termijn, zou volgens de wettelijke termijn van orde uiterlijk 9 mei 2003 een besluit moeten zijn genomen. Het definitieve besluit werd genomen op 30 september 2003.

Op 18 februari 2003, ruimschoots binnen de maximale termijn, nam het college het besluit om de zogenaamde zienswijzeprocedure ex artikel 19a WRO daadwerkelijk te volgen. Vervolgens is de aanvraag met ingang van 14 maart 2003 gedurende vier weken ter inzage gelegd. Na afloop van de inzagetermijn, gedurende welk een aantal zienswijzen werd ingediend tegen het bouwplan, is in een ambtelijk voorstel van 14 juli 2003 met betrekking tot de aangelegenheid weer voor het eerst richting het college geadviseerd.

Het relatief grote tijdsverloop tussen het einde van de duur van ter inzage legging en de afronding van het ambtelijk advies, is te verklaren uit het complexe karakter van de kwestie die gedeeltelijk het gevolg is van de voorgeschiedenis (een eerdere aanvraag van dezelfde strekking werd afgewezen) en het verzet van omwonenden.

De andere en veruit belangrijkste factor was evenwel het gegeven dat de zwembadoverkapping reeds zo goed als volledig was afgebouwd, waarmee per saldo en noodgedwongen niet alleen een afweging omtrent een aanvraag om vrijstelling, maar tevens een handhavingsvraagstuk voorlag. Deze situatie, die goed beschouwd door (verzoeker; N.o.) zelf in het leven werd geroepen, maakte de kwestie anders dan gebruikelijk en vergde dan ook aanzienlijk meer voorbereidend onderzoek en ambtelijk vooroverleg met andere betrokken afdelingen (handhaving).

In de collegevergaderingen van 29 juli 2003 en 5 augustus 2003 is twee maal besloten tot aanhouding van het onderwerp. Door de inschakeling van een extern adviesbureau is vervolgens uiteraard een verdere vertraging ontstaan, voordat het advies van dit bureau en het aangepast ambtelijk voorstel waarin dit advies werd verwerkt, opnieuw aan het college kon worden aangeboden. Op 30 september 2003 is tot definitieve besluitvorming gekomen.

Vertragingen in besluitvormingsprocessen, zowel in de kwestie van (verzoeker; N.o.) als meer in het algemeen, verdienen naar onze mening niet de schoonheidsprijs. Wij hechten er echter aan op te merken dat de onderhavige zaak zich kenmerkt door een bijzondere situatie, waaraan (verzoeker; N.o.) zelf niet in de laatste plaats een bijdrage heeft geleverd.

Bovendien kan niet worden gezegd dat (verzoeker; N.o.) door een vertraging ernstig kon worden geschaad. Een minder zorgvuldig beraad omtrent de aanvraag van (verzoeker; N.o.) zou voor deze, naar de overtuiging van het college, bij voorbaat geen positieve uitkomst hebben gebracht. Immers de zwembadoverkapping is niet verenigbaar met de beleidsregel die voor gevallen als onderhavige is geformuleerd waaraan het college bij een voor (verzoeker; N.o.) negatief besluit in beginsel op voorhand had kunnen refereren.

De betrokken wethouder kan voor de vertraagde besluitvorming als individueel collegelid niet worden aangesproken. (Verzoeker; N.o.) heeft, noch tijdens de interne klachtenprocedure noch in dit stadium, concrete feiten of omstandigheden aangevoerd waaruit het tegendeel zou kunnen blijken."

13. In antwoord op de reactie van het college op de klacht, deelde verzoeker in een brief van 3 februari 2005 aan de Nationale ombudsman onder meer mee:

#### **"Klachtonderdeel 1**

(...)

X heeft het collegebesluit beïnvloed, althans de ernstige schijn gewekt het collegebesluit te hebben beïnvloed. (...) Dan is het hele college dat er voor moest waken dat X de besluitvorming niet kon beïnvloeden in de fout gegaan en dient mijn klacht dus gegrond verklaard te worden. (...)

Er is wel degelijk sprake van eigenhandig optreden: X was geen portefeuillehouder maar behartigde toch de zaak op zijn verzoek.

(..)

Klachtonderdeel 4

(...)

Het grote tijdsverloop zit niet alleen zoals de gemeente stelt in de periode tussen de duur van ter inzage legging (13-3) en de afronding van het ambtelijk advies (14-7) (...), maar in de periode vanaf het ambtelijk advies (14-7) tot en met de weigering van de bouwvergunning (14-10)

Ik heb eerder aangetoond dat op een aantekening van een collegevergadering staat vermeld: "aanhouden tot wethouder X aanwezig is". X heeft keer op keer de positieve besluitvorming trachten te vertragen en te dwarsbomen. Maar liefst 4 positieve ambtelijke adviezen waren nog niet genoeg. Een extern Bureau (...) moet voor X (niet portefeuillehouder) uitkomst bieden. Weer tijd rekken.(...)

Het college geeft geen enkele waarschijnlijke verklaring aan waarom het zo lang heeft geduurd en waarom na zo een gedegen ambtelijk advies het toch tot 4 x besproken moest worden in B en W."

## II. Beoordeling

14. Verzoeker diende op 22 januari 2004 een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders te Echt-Susteren over wethouder X. Verzoeker klaagde erover dat de wethouder bij de behandeling van het door verzoeker op 16 januari 2003 ingediende vrijstellingsverzoek, niet zonder vooringenomenheid had gehandeld en dat de wethouder zich ten onrechte niet had onthouden van besluitvorming bij de behandeling van het vrijstellingsverzoek. Het college van burgemeester en wethouders besliste op 11 mei 2004 op verzoekers klacht. In de beslissing op de klacht is verwezen naar het door de klachtbehandelaar ter zake gegeven advies van 20 april 2004. In dit advies zijn de klachtonderdelen 1, 2, 3, 4, 5 en 7 ongegrond en de klachtonderdelen 6 en 8 gegrond verklaard. Het college van burgemeester en wethouders heeft het advies van de klachtbehandelaar ten aanzien van de klachtonderdelen 1, 2, 3, 4, 5 en 7 overgenomen. Het advies ten aanzien van de klachtonderdelen 6 en 8 is niet door het college overgenomen. Het college verklaarde de gehele klacht ongegrond. Verzoeker was het niet eens met deze beslissing en hij klaagde bij de Nationale ombudsman.

15. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van een bestuursorgaan feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsvereiste impliceert onder meer dat de beslissing op een klacht logisch volgt uit de voorafgaande

overwegingen. De gegeven motivering moet de beslissing op de klacht kunnen dragen.

16. Ten aanzien van klachtonderdeel 1 - in een door de echtgenote van de wethouder ondertekende brief wordt een zienswijze ingediend tegen het bouwplan van verzoeker - neemt het college het standpunt in dat er sprake was van een gedraging van de echtgenote van de wethouder en niet van de wethouder zelf; de handelwijze van de echtgenote kan de wethouder niet worden toegerekend. Ten aanzien van klachtonderdeel 2 - in het dagblad De Limburger is een artikel geplaatst waarin staat dat de vergunningverlening gevoelig ligt in verband met de wethouder - is door het college het standpunt ingenomen dat er geen sprake was van een gedraging van de wethouder omdat deze part noch deel had aan het verschijnen van het krantenbericht van 19 juni 2003. Ten aanzien van klachtonderdeel 7 - op 20 augustus 2003 zijn vanuit de woning van de wethouder foto's genomen van de zwembadoverkapping - overwoog het college dat er geen sprake was van een gedraging van de wethouder nu de echtgenote van de wethouder - terwijl de wethouder niet aanwezig was - de gemeentelijke toezichthouder toegang tot de woning had verschaft om foto's te nemen.

Het college van burgemeester en wethouders kan worden gevolgd in zijn standpunt dat er ten aanzien van de klachtonderdelen 1, 2 en 7 geen sprake is van gedragingen van de wethouder. Daarmee missen deze klachtonderdelen feitelijke grondslag. De klacht op deze punten is dan ook niet gegrond. Uit het vorenstaande volgt dat de door het college gegeven motivering van zijn beslissing op deze klachtonderdelen die beslissing kan dragen. Het college heeft dan ook gehandeld in overeenstemming met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

17. Ten aanzien van klachtonderdeel 3 - de wethouder heeft het dagblad De Limburger gevraagd een artikel van 19 juni 2003 te rectificeren - staat vast dat de vermelding in het krantenartikel van 19 juni 2003 dat de wethouder bezwaar had gemaakt feitelijk niet juist was, nu niet de wethouder maar zijn echtgenote naar aanleiding van het door verzoeker ingediende vrijstellingsverzoek zienswijzen had ingediend.

Verzoeker stelt zich op het standpunt dat de wethouder niet juist had gehandeld omdat er sprake is van rectificatie van een artikel waarin een interview is weergegeven met de ambtenaar die het vrijstellingsverzoek behandelde en waarin is vermeld dat de zaak politiek gevoelig lag en dat wethouder X persoonlijk betrokken was.

Het college achtte de klacht ongegrond en overwoog daartoe dat het niet onbegrijpelijk is dat de wethouder feitelijke onjuistheden in het bewuste krantenbericht gerectificeerd wenste te zien.

18. Het verzoek tot rectificatie had betrekking op een in het krantenartikel vermelde onjuistheid. Het indienen van een dergelijk verzoek kan de wethouder niet worden verweten. Het gegeven dat in het krantenartikel eveneens stond vermeld dat de zaak politiek gevoel lag en dat wethouder X persoonlijk betrokken was, doet daar niet aan af. De wethouder heeft met zijn verzoek tot rectificatie niet onbehoorlijk gehandeld. Het college van burgemeester en wethouders heeft dit klachtonderdeel dan ook terecht ongegrond verklaard. De door het college gegeven motivering van zijn beslissing op dit klachtonderdeel kan die beslissing dragen. Het college heeft gehandeld in overeenstemming met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

19. Ten aanzien van klachtonderdeel 4 - de vrijstellingsprocedure wordt door de wethouder herhaaldelijk vertraagd - overweegt het college in zijn oordeel op de klacht dat er geen sprake is geweest van het keer op keer vertragen van de besluitvorming. In de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van 5 augustus 2003 is tot aanhouding besloten omdat drie van de zeven leden niet aanwezig waren vanwege vakantie. Deze gang van zaken is volgens het college niet ongebruikelijk en brengt niet mee dat de wethouder kan worden verweten dat hij de besluitvorming heeft vertraagd.

20. De tijdens de collegevergaderingen genomen beslissingen om de behandeling van het vrijstellingsverzoek aan te houden zijn beslissingen van het college. Het college draagt voor deze beslissingen de verantwoordelijkheid.

21. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om ieder vorm van een vooropgezette mening of schijn van partijdigheid te vermijden.

22. Tijdens het onderzoek is gebleken dat in de collegevergadering van 5 augustus 2003 waarin tot aanhouding is besloten, wethouder X actief aan de beraadslagen heeft deelgenomen. Door tijdens de vergadering van 5 augustus 2003 tot aanhouding te besluiten heeft het college vanwege de actieve deelname van wethouder X aan de inhoudelijke beraadslagen op z'n minst de schijn gewekt de besluitvorming te willen vertragen. Daarmee heeft het college gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. De door het college gegeven motivering tot ongegrond verklaring van de klacht op dit onderdeel kan deze beslissing dan ook niet dragen. Het college heeft dan ook gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

22. Ten aanzien van klachtonderdeel 5 - het college besluit op 29 juli 2003 de besluitvorming aan te houden totdat de betrokken wethouder weer aanwezig is - overweegt het college in zijn beslissing van 11 mei 2004 op verzoekers klacht dat de wethouder niet aanwezig was tijdens de collegevergadering van 29 juli 2003 waarin tot

aanhouding werd besloten. Door tijdens de vergadering van 29 juli 2003 te besluiten de besluitvorming aan te houden totdat wethouder X weer aanwezig is, heeft het college niettemin op z'n minst de schijn gewekt niet tot besluitvorming te willen overgaan buiten aanwezigheid van wethouder X om. Gezien de betrokkenheid van wethouder X bij het vrijstellingsverzoek heeft het college op deze wijze gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. De door het college gegeven motivering tot ongegrond verklaring van de klacht op dit onderdeel kan deze beslissing dan ook niet dragen. Het college heeft dan ook gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk

23. Ten aanzien van de klachtonderdelen 6 en 8 - het actief deelnemen van de wethouder aan de discussie over het vrijstellingsverzoek tijdens de collegevergadering van 5 augustus 2003 en het aanwezig zijn van de wethouder bij het op 9 september 2003 gevoerde gesprek met het extern adviesbureau dat ter zake de besluitvorming over het vrijstellingsverzoek is ingeschakeld - besliste het college van burgemeester en wethouders dat de klacht ongegrond is omdat de wethouder heeft gehandeld met toestemming van het college van burgemeester en wethouders en de individuele wethouder niet verantwoordelijk is, maar het college de collectieve verantwoordelijkheid op zich neemt.

24. Bij het verbod van vooringenomenheid kan een onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van onpartijdigheid. Subjectieve toetsing concentreert zich op de vraag of een bestuursorgaan werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Van de subjectieve onpartijdigheid wordt uitgegaan totdat het tegendeel blijkt. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of de vrees redelijkerwijs gerechtvaardigd is dat een bestuursorgaan partijdig is; zijn er feiten en omstandigheden die een vrees voor partijdigheid kunnen rechtvaardigen? Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden. Daarbij gaat het slechts om objectief gerechtvaardigde schijn van partijdigheid.

25. Vast staat dat wethouder X - als gevolg van het gegeven dat zijn echtgenote een zienswijze had ingediend tegen het door verzoeker bij de gemeente ingediende vrijstellingsverzoek - een persoonlijk belang had bij de behandeling van het verzoek. Het vereiste van onpartijdigheid impliceert in dat geval dat een wethouder zich bij de behandeling van het verzoek neutraal opstelt dan wel afzijdig houdt.

26. Wethouder X heeft deelgenomen aan het overleg met de extern adviseur en hij heeft, blijkens de aantekeningen die ter zake zijn gemaakt, tijdens de collegevergadering van 5 augustus 2005 deelgenomen aan de besprekingen die voorafgingen aan de stemming over het door verzoeker ingediende verzoek. Hetgeen besproken is tijdens het gesprek met de adviseur en de inbreng van de wethouder tijdens de vergadering van 5 augustus 2003 kan, nu van het gesprek en van de vergadering geen verslagen zijn gemaakt, niet

worden vastgesteld. Er is derhalve niet gebleken dat de wethouder op een partijdige wijze heeft deelgenomen aan het gesprek of aan de besprekingen tijdens de collegevergadering. Er kan derhalve niet worden vastgesteld dat sprake is van subjectieve partijdigheid.

Gelet echter op het feit dat er sprake was van een persoonlijk belang van de wethouder bij de behandeling van de aanvraag, heeft hij alleen al door deel te nemen aan het gesprek met het extern bureau en door deel te nemen aan de bespreking tijdens de collegevergadering van 5 augustus 2003 niet voorkomen dat - een objectief gerechtvaardigde - schijn van partijdigheid ontstond. Het gegeven dat de wethouder bij het gesprek met de extern adviseur aanwezig wilde zijn omdat hij informatie wenste over de stand van zaken omtrent de bevoegdheid van het college tot vaststelling van het bijgebouwenbeleid, doet daar niet aan af.

27. In reactie op de door de Nationale ombudsman tijdens het onderzoek gestelde vraag naar een inhoudelijke beoordeling van de klachtonderdelen 6 en 8 deelde het college mee dat het oordeel omtrent de behoorlijkheid van de gedragingen van de betrokken wethouder in zeer sterke mate afhankelijk is van de wetenschap die het college heeft gedragen c.q. de instemming die het college heeft betuigd met die gedragingen. Vervolgens geeft het college aan dat de gewraakte handelwijze van de wethouder met volledige instemming van het college is verricht. Naar de mening van het college heeft er geen sprake kunnen zijn van ongeoorloofde gedragingen van de wethouder die redelijkerwijs kunnen worden uitgelegd als een poging om de besluitvorming te beïnvloeden. Volgens het college impliceert een en ander immers een zekere heimelijkheid en eigenstandig optreden waarvan collega-collegeleden niet op de hoogte waren en waarmee door die collegeleden ten tijde van de uiteindelijke besluitvorming geen rekening kon worden gehouden. Het college stelt zich vervolgens op het standpunt dat de instemming van het college en diens wetenschap van het handelen van de wethouder aan het handelen van de wethouder het onbehoorlijke karakter ontnemen.

28. Het college kan niet in zijn standpunt worden gevolgd. De stelling van het college dat de wethouder zonder vooringenomenheid heeft gehandeld omdat er geen sprake is van een poging van de wethouder om de besluitvorming te beïnvloeden, nu er geen sprake was van een zekere heimelijkheid en eigenstandig optreden waarvan de collega-collegeleden niet op de hoogte waren en waarmee de collegeleden geen rekening konden houden, is niet juist. Bij de beoordeling of vooringenomen is gehandeld dient niet alleen getoetst te worden aan de subjectieve partijdigheid maar dient ook getoetst te worden of de schijn van partijdigheid is vermeden. Bij de laatstgenoemde toetsing speelt de subjectieve beleving van de burgers een belangrijke rol.

Het college gaat er bij zijn motivering van de beslissing op deze klachtonderdelen ten onrechte van uit dat - doordat het op de hoogte was van de gedragingen van de



wethouder en daar goedkeuring aan had verleend - er geen sprake was van het ontstaan van de schijn van partijdigheid. Niet valt in te zien waarom de instemming van het college en diens wetenschap van het handelen van de wethouder het onbehoorlijke karakter aan het handelen van de wethouder zou hebben ontnomen.

Zoals hiervoor onder 26. is aangegeven, heeft de wethouder ten aanzien van de klachtonderdelen 6 en 8 gehandeld in strijd met het verbod van vooringenomenheid. Gelet hierop had het college deze klachtonderdelen gegrond dienen te verklaren.

Het college van burgemeester en wethouders heeft in strijd gehandeld met het motiveringsvereiste door de klacht op dit punt ongegrond te verklaren.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

29. Ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. Binnen de gemeente Echt-Susteren geldt de, ingevolge het bepaalde in de Gemeentewet vastgestelde, Regeling integriteit en gedragscode bestuurders (zie Achtergrond, onder 1. en 2.). In de genoemde regeling is het kernbegrip onafhankelijkheid gedefinieerd als het handelen van een bestuurder dat wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden. Vervolgens is in de regeling in artikel 4 bepaald dat een bestuurder "niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik maakt van in de uitoefening van zijn ambt verkregen informatie". Het had voor de hand gelegen indien het college bij de beoordeling van verzoekers klacht aan deze regeling had getoetst.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders is

gegrond ten aanzien van:

- het ongegrond verklaren van de door verzoeker op 22 januari 2004 bij de gemeente Echt-Susteren ingediende klacht ter zake van de klachtonderdelen 4,5, 6 en 8, wegens schending van het motiveringsvereiste;

niet gegrond ten aanzien van:

- het ongegrond verklaren van de door verzoeker op 22 januari 2004 bij de gemeente Echt-Susteren ingediende klacht ter zake van de klachtonderdelen 1,2,3 en 7.

## **Onderzoek**

Op 27 oktober 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Echt, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Het verzoekschrift van verzoeker van 27 oktober 2004 en de op 30 oktober 2004 door verzoeker gegeven nadere informatie;
2. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren in de brief van 14 januari 2005;
3. De brief van verzoeker van 3 februari 2005 waarmee hij reageerde op het antwoord van het college van burgemeester en wethouders van 14 januari 2005 op de klacht; en de brieven van verzoeker van 29 maart en 8 april 2005 met nadere informatie;
4. Nadere schriftelijke informatie van de gemeente Echt-Susteren van 26 april en 2 mei 2005.

### Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

### Achtergrond

1. Gemeentewet

Artikel 41c, tweede lid

"De raad stelt voor de wethouders een gedragscode vast."

2. Regeling integriteit en gedragscode bestuurders, besluit van de gemeenteraad van Echt-Susteren van 18 december 2003

Deel 1, Kernbegrippen van bestuurlijke integriteit

"Onafhankelijkheid

Het handelen van een bestuurder wordt gekenmerkt door onpartijdigheid, dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook iedere schijn van een dergelijke vermenging wordt vermeden."

Deel 2, Gedragscode bestuurlijke integriteit

"4 Informatie

(...)

3. Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie."