



# Rapport

**Datum: 22 november 2005**  
**Rapportnummer: 2005/356**

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lingewaard twee klachtonderdelen over onjuiste of onvolledige informatie, zoals opgenomen in het op 29 november 2004 verschenen artikel over een referendum, ongegrond heeft verklaard.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Op 1 december 2004 verscheen een publicatie van de gemeente Lingewaard, waarin onder meer het volgende staat:

#### **"Geen referendum over gemeentewinkel**

Het college van burgemeester en wethouders ziet geen reden om een referendum te houden over de centralisatie van de gemeentewinkels. (...) Een verzoek voor de volksraadpleging is gedaan door actiegroep ONaangeNAAM.

Het college stelt dat de gemeenteraad tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota (...) besloten heeft om de drie gemeentewinkels te centraliseren. De raad heeft destijds geen besluit genomen om het mogelijk te maken om op grond van de Tijdelijke Referendumwet een volksraadpleging te houden.

De Tijdelijke Referendumwet geeft aan dat er een referendum gehouden kan worden over onder meer besluiten over een nieuwe gemeentenaam en wijziging van de gemeentelijke indeling. Echter niet over een Voorjaarsnota, waarin het college de centralisatie heeft opgenomen.

Naar aanleiding van de oproep van de actiegroep hebben 428 inwoners een verzoek ingediend om over de centralisatie een referendum te houden. (...) De gemeenteraad discussieert over het collegevoorstel in de openbare vergadering van donderdag 23 december. De uitkomst van deze raadsdiscussie wordt via de gemeentepagina bekend gemaakt. Actiegroep ONaangeNAAM heeft zes dagen na het raadsbesluit de gelegenheid in beroep te gaan bij de Raad van State."

2. Op 2 december 2004 diende de actiegroep een verzoek tot rectificatie in, omdat het artikel ten onrechte zou suggereren dat de gemeenteraad had kunnen besluiten een referendum uit te schrijven over de Voorjaarsnota en omdat het verzoek van de actiegroep niet was gebaseerd op de Tijdelijke referendumwet (hierna: Trw), maar op de gemeentelijke Referendumverordening.

Ook achtte de actiegroep de mededeling over de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State onvolledig, omdat een ieder van de 428 indieners van het verzoek om een referendum tegen het besluit van de raad in beroep kon gaan.

3. Op 16 december 2004 deelde het college verzoekster mee dat niet tot rectificatie zou worden overgegaan, omdat in het artikel geenszins een verkeerd beeld was geschetst of onjuiste informatie was gegeven.

Het college deelde mee dat, alhoewel vaststelling van de voorjaarsnota op grond van de Trw niet referendum is, de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om op grond van de Referendumverordening een referendum te houden. Dit was echter niet gebeurd. Daarnaast deelde het college mee dat elke indiener van het verzoek, na besluitvorming, schriftelijk zou worden meegedeeld wat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn. Daarbij gaf het college aan dat het hem inmiddels uit de uitspraak van de Raad van State van 20 september 2004 (zie Achtergrond, onder 2.) duidelijk was geworden dat tegen de afwijzing van een referendumverzoek, welke is gebaseerd op de gemeentelijke verordening, bezwaar openstaat bij de raad en niet direct beroep bij de Raad van State.

4. Over de afwijzing van haar verzoek tot rectificatie diende verzoekster een klacht in.

In haar klaagschrift van 3 januari 2005 stelde de actiegroep onder andere dat in de publicatie wel verwezen werd naar de Trw, maar niet naar de gemeentelijke verordening. Ook achtte de actiegroep het onjuist dat in de publicatie verzwegen werd dat er wel degelijk, op grond van de verordening, een referendum mogelijk is over het besluit tot centralisatie van de gemeentewinkels. Naar de mening van de actiegroep had het, mede omdat het college erkende dat er wel een referendum gehouden kon worden, op de weg van het college gelegen de publicatie op dit onderdeel te rectificeren.

Daarnaast merkte de actiegroep op dat, nu het college erkende dat iedere indiener van het verzoek in beroep kon gaan, de publicatie op dit onderdeel eveneens gerectificeerd had moeten worden.

5. Overeenkomstig het advies van de klachtadviescommissie verklaarde het college het klachtonderdeel over de (on)mogelijkheid om een referendum te houden ongegrond.

In haar advies schrijft de klachtadviescommissie onder meer:

"De commissie constateert op dit onderdeel geen feitelijke onjuistheden in de publicatie. Desalniettemin vindt de commissie het opmerkelijk dat beklagde in de publicatie een uitleg geeft over de (on)mogelijkheden van de Tijdelijke Referendumwet om een referendum te houden ten aanzien van een aantal onderwerpen, terwijl blijkens de achterliggende stukken het referendumverzoek gebaseerd is op de gemeentelijke Referendumverordening. Zoals reeds opgemerkt, had een verwijzing naar de Referendumverordening meer voor de hand gelegen.

De klacht is naar het oordeel van de commissie op dit onderdeel ongegrond."

De opmerking van de commissie over de voor de hand liggende verwijzing naar de verordening had betrekking op het - door het college gegrond verklaarde - klachtonderdeel dat in de publicatie wel werd verwezen naar de Trw, maar niet naar de gemeentelijke Referendumverordening. Ten aanzien van dit klachtonderdeel achtte het college, overeenkomstig het advies van de commissie, de zinsnede dat de gemeenteraad geen besluit genomen had om op grond van de Trw een referendum te houden feitelijk onjuist. Een verwijzing in de publicatie naar de verordening was naar de mening van het college dan ook juist geweest.

Het klachtonderdeel over de rechtsmiddelenverwijzing werd ook ongegrond verklaard.

In haar advies schrijft de klachtadviescommissie onder meer:

"De commissie is van oordeel dat dit onderdeel van de publicatie feitelijk niet onjuist is: de actiegroep heeft immers de mogelijkheid om het raadsbesluit aan te vechten. Het feit dat iedere indiener van het referendumverzoek ook deze mogelijkheid heeft, maakt dit niet anders. Daarbij merkt de commissie op dat op de hoorzitting naar voren is gekomen dat alle indieners persoonlijk, dat wil zeggen schriftelijk, op de hoogte zijn gesteld van het nadien genomen besluit van de raad van 23 december 2004 om geen referendum te houden.

De commissie is van oordeel dat de klacht op dit onderdeel ongegrond is."

Alhoewel een deel van de klachten gegrond werd verklaard was het college, met de adviescommissie, van mening dat er - gelet op het tijdsverloop - geen belang meer aanwezig was om alsnog tot (gedeeltelijke) rectificatie over te gaan. Daarbij wees het college erop dat verzoekers, alsmede anderen, inmiddels van zowel het raadsbesluit als van de openstaande voorziening op de hoogte waren gesteld.

6. Met de beslissing van het college kon verzoekster zich niet verenigen.

In haar verzoekschrift aan de Nationale ombudsman stelde de actiegroep dat het college met de beslissing om niet te rectificeren handelt in strijd met het uitgangspunt dat alle gemeentelijke informatie aan burgers zorgvuldig en juist behoort te zijn en de burgers juiste informatie onthoudt en een verkeerd beeld scheidt.

Daarnaast achtte de actiegroep de ongegrondverklaring van twee klachtonderdelen niet gefundeerd.

Het betoog van de gemeente over de Trw zou niet ter zake doen, aangezien het verzoek was gebaseerd op de referendumverordening. Door in de publicatie niet te verwijzen naar de mogelijkheid om op grond van de verordening een referendum te houden was de

burger, naar de mening van verzoekster, op een verkeerd been gezet. Ter ondersteuning van haar standpunt verwees verzoekster naar de opmerkingen van de klachtadviescommissie ter zake.

Ten aanzien van de beroepsmogelijkheid stelde verzoekster dat in de publicatie een verkeerd en - achteraf gebleken - onjuist beeld was geschetst. De gemeente had, naar de mening van verzoekster, kunnen en behoren te weten dat niet direct beroep op de Raad van State openstond. Het feit dat een ieder van de beslissing van de raad op de hoogte was gesteld, liet naar de mening van de actiegroep onverlet dat de publicatie incorrect was. Bovendien hadden de inwoners die geen verzoek tot referendum hadden ingediend de juiste informatie niet gehad.

7. Bij de opening van het onderzoek deelde de Nationale ombudsman verzoekster mee dat geen onderzoek zou worden ingesteld naar de beslissing van het college om niet alsnog tot rectificatie over te gaan. De Nationale ombudsman overwoog hiertoe dat inmiddels door de raad op het verzoek om een referendum was beslist en, ten tijde van de beslissing op de klacht, een bezwaarprocedure tegen dit raadsbesluit aanhangig was. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman was behoorlijk gehandeld door, onder verwijzing naar het opgetreden tijdsverloop, niet tot rectificatie over te gaan.

8. In zijn reactie van 7 juni 2005 deelde het college van burgemeester en wethouders de Nationale ombudsman mee dat bij de beoordeling van het klaagschrift uitsluitend was onderzocht of de in de publicatie verstrekte informatie feitelijke onjuistheden bevatte. De vraag of de publicatie onvolledig was, was naar de mening van het college niet aan de orde, omdat het bij (gemeentelijke) publicaties altijd gaat om samenvattingen van diverse stukken en het volledig publiceren van stukken onmogelijk is.

Bovendien - aldus het college - ging het in dit geval niet om wettelijk verplichte informatieverschaffing en had de gemeente derhalve een behoorlijke (pers)vrijheid ten aanzien van de inhoud en omvang van de publicatie. Naar de mening van het college bevatte de publicatie geen onwaarheden ten aanzien van de bij de Nationale ombudsman aan de orde gestelde onderdelen.

Daarbij vroeg het college zich af, of er in het onderhavige geval sprake was van voldoende belang voor het instellen van een onderzoek door de Nationale ombudsman, temeer omdat een rectificatie niet meer aan de orde was.

In reactie op de, door de Nationale ombudsman gestelde, vraag waarom niet geconcludeerd kon worden dat de klacht over de informatie inzake de (on)mogelijkheid om een referendum te houden gegrond zou zijn, nu uit de achterliggende stukken bleek dat het verzoek gebaseerd was op de referendumverordening, antwoordde het college dat in de gemeentelijke Referendumverordening een directe relatie is gelegd met de Trw, omdat in artikel 11 van de verordening de procedure van de Trw van toepassing wordt verklaard.

In reactie op de, door de Nationale ombudsman gestelde, vraag waarom niet geconcludeerd kon worden dat de klacht over de beroepsmogelijkheid gegrond zou zijn, nu de uitspraak van de Raad van State reeds twee maanden bekend was, antwoordde het college door diverse vakbladen periodiek op de hoogte te worden gehouden van rechterlijke uitspraken, maar dat de publicatie dateerde van een datum dat het college nog niet van de desbetreffende uitspraak in de vakliteratuur kennis had genomen.

Daarnaast deelde het college mee van mening te zijn dat de klacht niet was gericht tegen het soort rechtsmiddel, maar tegen het feit dat in de publicatie alleen de actiegroep werd genoemd. In dat opzicht was de mededeling naar de mening van het college niet onjuist. De actiegroep had het recht zich tegen het raadsbesluit te verzetten en bovendien betrof de publicatie bovendien geen officiële bekendmaking van een besluit.

## **II. Beoordeling**

9. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.

Het vereiste impliceert dat de wijze waarop informatie wordt verstrekt geschikt moet zijn voor het beoogde doel, zodat bij de opstelling van een persbericht een afweging gemaakt dient te worden over de mate van volledigheid van de te verstrekken informatie.

10. Het college kan slechts gedeeltelijk worden gevolgd in zijn standpunt dat de vraag of de publicatie volledig was niet bij de beoordeling van het klaagschrift aan de orde hoefde te komen.

Weliswaar gaat het bij publicaties, zoals ook het college aangeeft, om samenvattingen van diverse stukken en is het volledig publiceren van die stukken onmogelijk. Dit laat echter onverlet dat het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking met zich meebrengt dat via de klachtbehandeling beoordeeld kan worden of de wijze waarop informatie is verstrekt geschikt was voor het beoogde doel en - gelet op dat doel - als volledig aangemerkt kan worden.

11. In zijn standpunt dat alle gemeentelijke informatie aan burgers zorgvuldig en juist behoort te zijn kan de actiegroep worden gevolgd. Dit betekent echter niet dat bestuursorganen gehouden zijn in publicaties alle informatie te verstrekken die voorhanden is. Zoals hiervoor opgemerkt dient daarbij een afweging gemaakt te worden over de mate van volledigheid van de te verstrekken informatie.

12. In de publicatie van 29 november 2004 deelt het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard mee geen redenen te zien om een referendum te houden over centralisatie van gemeentewinkels. Het college stelt daarbij dat de gemeenteraad tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota besloten heeft de gemeentewinkels te centraliseren

en destijds geen besluit heeft genomen om een referendum op grond van de Tijdelijke referendumwet mogelijk te maken. Opgemerkt wordt dat op grond van de Tijdelijke referendumwet geen referendum kan worden gehouden over de Voorjaarsnota waarin het voorstel tot centralisatie van gemeentewinkels is opgenomen.

13. Uit deze publicatie maakt de Nationale ombudsman op dat daarmee beoogd werd eenieder te informeren over het voorstel van het college aan de raad om geen referendum uit te schrijven. Zoals door het college erkend, was een verwijzing in de publicatie naar de gemeentelijke Referendumverordening juist geweest. Nu dit niet is gebeurd, was de publicatie niet volledig terwijl deze informatie wel als relevant kan worden aangemerkt. Met de expliciete verwijzing naar de onmogelijkheden van de Tijdelijke referendumwet, terwijl het verzoek om een referendum was gebaseerd op de gemeentelijke Referendumverordening is niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

14. In de publicatie van 1 december 2004 deelt het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard tevens mee dat een verzoek voor het referendum is gedaan door de actiegroep en dat, naar aanleiding van een oproep daartoe van de actiegroep, 428 inwoners een verzoek om referendum hebben ingediend. Tevens deelt het college mee dat de actiegroep na het raadsbesluit binnen zes dagen in beroep kan gaan bij de Raad van State.

15. Uit dit onderdeel van de publicatie maakt de Nationale ombudsman op dat hiermee werd beoogd eenieder te informeren over het feit dat de actiegroep een verzoek om een referendum heeft ingediend en dat, na hiertoe te zijn opgeroepen, 428 inwoners eveneens een verzoek hebben ingediend. Tevens werd informatie verstrekt over de na besluitvorming openstaande rechtsbeschermingprocedure.

16. Nog afgezien van het feit dat de verstrekte informatie over de procedure bij de Raad van State niet juist was, zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van die Raad van 20 september 2004 (zie Achtergrond), dient te worden geconcludeerd dat de verstrekte informatie omtrent de vraag wie gebruik kon maken van een dergelijke procedure niet volledig was. Naast de actiegroep kon immers eenieder die een verzoek had ingediend nadat op dit verzoek was beslist gebruik maken van deze rechtsbeschermingmogelijkheden.

De onderzochte gedraging is ook in zoverre niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard is

- gegrond, wegens strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## Onderzoek

Op 15 april 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 14 april 2005, van de Actiegroep "OnaangeNaam" te Bemmelen, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoekers gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Het college deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

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

1. Publicatie van het college van burgemeester en wethouders van 29 november 2004.
2. Verzoek van verzoekster tot rectificatie van 2 december 2004.
3. Afwijzende beslissing van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 16 december 2004.
4. Klaagschrift van verzoekster van 3 januari 2005.
5. Beslissing van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 3 maart 2005, inclusief de daarbij behorende bijlagen.
6. Verzoekschrift van 14 april 2005.
7. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 11 mei 2005.
8. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 7 juni 2005.

## Bevindingen



Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

**1. Referendumverordening van de gemeente Lingewaard**, zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Bemmel in haar vergadering van 19 september 2002

Artikel 9

"1. De raad (...) kan een besluit nemen tot het houden van een referendum.

2. Een verzoek aan de raad (...) om te besluiten tot het houden van een referendum kan worden gedaan vanuit de raad (...) of door kiesgerechtigden middels een inleidend verzoek."

Artikel 10

"Een referendum kan niet gehouden worden over besluiten die op grond van de Tijdelijke referendumwet referendabel zijn of van referendabiliteit uitgesloten zijn."

Artikel 11

"De procedure aangaande het houden van een referendum, zoals neergelegd in de Tijdelijke Referendumwet, wordt van toepassing verklaard op artikel 9, tenzij in deze verordening hiervoor expliciet afgeweken wordt."

**2. Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 september 2004**, nummer 200407639/1, AB 2005/93

"2.5.1. Ingevolge artikel 144 van de Tijdelijke referendumwet, voorzover thans van belang, kan bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen besluiten of een wet of besluit aan een referendum kan worden onderworpen. Voor het oordeel dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd, dat deze eveneens van toepassing is op besluiten genomen op grond van een autonome referendumverordening, biedt de tekst van deze bepaling geen enkel aanknopingspunt. Hieruit volgt dat de Afdeling, rechtsprekende in eerste en enige aanleg, onbevoegd is van het beroep van appellanten kennis te nemen. Het beroepschrift zal met toepassing van artikel 6:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden doorgezonden aan de raad, ter behandeling als bezwaarschrift. Hetgeen overigens in beroep is aangevoerd, behoeft geen bespreking."