



Rapport

Datum: 10 december 2007
Rapportnummer: 2007/299

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de burgemeester van Schoonhoven heeft besloten de door verzoeker, namens de gemeenteraadsfractie van GroenLinks, aangeleverde tekst over de nabeschuiving op de begrotingsbehandeling in de raadsvergadering van 9 november 2006 niet te plaatsen in het huis-aan-huisblad 'Het Kontakt'.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat het college van burgemeester en wethouders zijn klacht over de handelwijze van de burgemeester ongegrond heeft verklaard, omdat er bij de beslissing om niet tot plaatsing over te gaan geen sprake zou zijn geweest van censuur.

Tevens klaagt verzoeker over de suggestieve wijze van vragenstellen tijdens de hoorzitting, gehouden naar aanleiding van de klacht.

Ten slotte klaagt verzoeker over de wijze waarop binnen de gemeente Schoonhoven klachten over de burgemeester worden afgehandeld.

Beoordeling

Bevindingen

1. Tijdens de presidiumvergadering van 3 oktober 2006 werd afgesproken dat de fracties van de in de raad van de gemeente Schoonhoven vertegenwoordigde politieke partijen binnen twee weken na vaststelling van de begroting 2007 hun nabeschuivingen zouden aanleveren voor publicatie op de gemeentepagina in het huis-aan-huisblad 'Het Kontakt' op 21 november 2006. Op 16 november 2006 leverde verzoeker de tekst in van de fractie van GroenLinks Schoonhoven. Hierin werd verwezen naar de, de volgende dag te houden verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Naast een algemene oproep om gebruik te maken van het stemrecht, volgde een oproep op GroenLinks te stemmen.
2. In reactie op de mededeling van de griffier dat deze tekst geen nabeschuiving bevatte en niet op de gemeentepagina zou worden geplaatst, werd aan de eerder ingeleverde tekst een alinea toegevoegd waarin werd opgemerkt dat GroenLinks Schoonhoven veel onderwerpen in de begrotingsvergadering aan de orde had gesteld en diverse moties en amendementen had ingediend.
3. Nadat de griffier meedeelde dat de burgemeester ook de aangepaste tekst niet wilde plaatsen, vroeg verzoeker op 17 november 2006 een tekst te plaatsen waarin onder andere werd aangegeven dat GroenLinks Schoonhoven laaiend is op de beslissing van de burgemeester om de aangeleverde tekst niet te plaatsen en zo op de stoel van een politieke partij te gaan zitten.

4. Dezelfde dag deelde de burgemeester verzoeker schriftelijk mee dat was afgesproken dat de nabeschouwingen van de fracties op de begrotingsraad zouden worden gepubliceerd en dat het voor zich spreekt dat een rubriek met gemeentelijke informatie niet bedoeld is om - in strijd met de gemaakte afspraken - een stemoproep te doen ten behoeve van landelijke verkiezingen.

5. Op 18 november 2006 diende de fractie van GroenLinks, op grond van het bepaalde in artikel 37 van het Reglement van orde voor de vergadering van de gemeenteraad (zie Achtergrond, onder 3.), schriftelijke vragen in, waarbij de burgemeester werd verzocht aan te geven op grond van welke bevoegdheid hij had geweigerd de tekst te plaatsen en op grond van welke duale regel hij kan ingrijpen in afspraken tussen fractievoorzitters.

6. In zijn reactie van 28 november 2006, naar aanleiding van de op 22 november 2006 door verzoeker ingediende eis om rectificatie en excuses, schreef de burgemeester dat slechts voor een beperkt deel was voldaan aan de in het presidium gemaakte afspraak waarna werd voorgesteld hierover in de eerstvolgende reguliere presidiumvergadering nader van gedachten te wisselen.

7. Bij brief van 29 november 2006 schreef de fractie van GroenLinks de reactie van 28 november 2006 niet als antwoord op de schriftelijk gestelde vragen te beschouwen. Daarnaast was men van mening dat de discussie in de openbaarheid zou moeten plaatsvinden, bij voorkeur in de vergadering van de commissie Middelen, en niet in een besloten presidiumvergadering. Tijdens de eerstkomende vergadering van de commissie Middelen op 4 december 2006 werd het onderwerp echter niet geagendeerd, omdat zowel de reactie van de burgemeester als de door de fractie van GroenLinks gevraagde reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nog niet was ontvangen.

8. Op 6 december 2006 zijn de door de fractie GroenLinks Schoonhoven ingediende schriftelijke vragen door de burgemeester beantwoord.

9. Kort daarna gaf de burgemeester tijdens de presidiumvergadering van 12 december 2006 een toelichting op zijn handelwijze. Met uitzondering van verzoeker verklaarden alle fractievoorzitters dat de burgemeester goed en zorgvuldig had gehandeld, waarna verzoeker had aangekondigd een klacht te zullen indienen.

10. Tijdens de openbare vergadering van de commissie Middelen van 12 maart 2007 is de 'kwestie publicatie nabeschouwingen begrotingsraad en vrijheid van meningsuiting' geagendeerd. De overgrote meerderheid van de commissie kon zich vinden in de handelwijze van de burgemeester. Over de agendering van het onderwerp in de commissie staat in het verslag onder andere het volgende:

"De VOORZITTER zegt dat het hier op de agenda staat omdat het gekoppeld was aan de klachtenbehandeling. Toen is afgesproken de politieke discussie in commissie of raad te

voeren. Het gaat om een verschil van mening tussen (verzoeker; N.o.) en het college.

(Verzoeker; N.o.) merkt op dat (...) dat Groenlinks dit punt in alle openbaarheid aan de orde wil stellen. De zaak ligt inmiddels bij de ombudsman en de fractie wacht dat met belangstelling af. Het gaat uiteindelijk om de vrijheid van meningsuiting. Zonder hun toestemming is in de tekst geknipt. De tekst was tijdig aangeleverd. Hij vindt dit niet kunnen. Het kan niet zo zijn dat een burgemeester zijn eigen tekst plaatst onder het kopje van een politieke partij zonder dat deze daarvoor toestemming heeft gegeven. Het is aan die partij om er dan een zaak van te maken."

11. Zoals eerder aangekondigd, is op 12 december 2006 een klacht ingediend over de handelwijze van de burgemeester.

Verzoeker had zich, naar aanleiding van hetgeen zich had voorgedaan telefonisch gewend tot de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op de vraag of het een burgemeester is toegestaan een politieke tekst op de gemeentepagina tegen te houden, was verzoeker meegedeeld dat de burgemeester handelt in strijd met de Grondwet door een publicatie tegen te houden of deze te censureren. Op de vraag bij welke instanties een politieke partij terecht kan om bezwaar te maken tegen het optreden van de burgemeester, was verzoeker geadviseerd een klacht in te dienen op grond van artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.). De door de medewerker van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gegeven reactie was bij e-mailbericht 18 december 2006 bevestigd.

12. Op 23 januari 2007 verklaarde het college van burgemeester en wethouders de door verzoeker ingediende klacht ongegrond, omdat het college met de burgemeester van mening was dat de eerst aangeleverde tekst niet conform de gemaakte afspraken was en ook met de aangeleverde toevoeging geen tekst was ontstaan die overeenkwam met de gemaakte afspraken.

De afweging van de burgemeester om uitsluitend de in tweede instantie aangeleverde toevoeging te plaatsen, was naar de mening van het college uitsluitend gemaakt op basis van de interpretatie van de gemaakte afspraken in het presidium en niet op basis van de door de fractie van GroenLinks in de tekst ingenomen standpunten. Ook was het college van mening dat de burgemeester geen censuur had toegepast, omdat hij niet de intentie had gehad te voorkomen dat de aangeleverde teksten in de openbaarheid kwamen.

13. Met de beslissing op zijn klacht kon verzoeker zich niet verenigen. Hij wendde zich daarom op 27 januari 2007 tot de Nationale ombudsman.

14. Bij de opening van het onderzoek is de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders gevraagd nadere informatie te verstrekken over de binnen de gemeente Schoonhoven geldende procedure om, op grond van het Reglement van Orde voor de

vergadering van de gemeenteraad, schriftelijke vragen te stellen.

15. Daarnaast gevraagd deelde het college, mede namens de burgemeester mee dat ingevolge het bepaalde in artikel 37 van dit reglement schriftelijke vragen kort en duidelijk dienen te worden geformuleerd en daarbij moet worden aangegeven, of schriftelijke of mondelinge beantwoording wordt verlangd. De vragen worden bij de voorzitter van de raad ingediend die er zorg voor draagt dat deze zo spoedig mogelijk ter kennis worden gebracht van de overige leden van de raad en het college.

Mondelinge beantwoording vindt plaats in de eerstvolgende raadsvergadering, terwijl de schriftelijke beantwoording zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen dertig dagen, nadat de vragen zijn binnengekomen, plaatsvindt. De antwoorden worden door de burgemeester of het college aan de leden van de raad medegedeeld.

De vragensteller kan, bij schriftelijke beantwoording in de eerstvolgende raadsvergadering en bij mondelinge beantwoording in dezelfde raadsvergadering, na de behandeling van de op de agenda voorkomende onderwerpen nadere inlichtingen vragen, omtrent het door de burgemeester of door het college gegeven antwoord, tenzij de raad anders beslist.

In aanvulling op de formele aspecten van deze procedure, merkte het college op dat met ingang van januari 2007 de zogenaamde artikel 37-vragen via de griffie naar de gemeentesecretaris worden gestuurd, die de vraag uitzet bij de vakafdeling. Vanuit de vakafdeling wordt een conceptantwoord opgesteld en aangeboden aan het college c.q. de burgemeester. Na besluitvorming door het college c.q. de burgemeester wordt de antwoordbrief verzonden aan de vraagsteller en in afschrift aan de griffie, die voor verdere verspreiding naar de overige leden van de raad zorg draagt. In principe wordt een zogenaamde artikel 37-vraag altijd schriftelijk beantwoord.

Voor januari 2007 werd een conceptantwoord vaak uitsluitend met de desbetreffende portefeuillehouder besproken. Dit is ook gebeurd bij de door de fractievoorzitter van GroenLinks Schoonhoven gestelde vragen.

16. In reactie op de door de Nationale ombudsman gestelde vraag hoe in de regel de procedure verloopt, indien één of meerdere fracties zich niet kunnen vinden in de beantwoording van, op grond van artikel 37 van het Reglement van Orde, gestelde vragen, deelde het college mee dat de vragensteller, overeenkomstig het bepaalde in het Reglement van Orde, bij schriftelijke beantwoording in de eerstvolgende raadsvergadering en bij mondelinge beantwoording in dezelfde raadsvergadering, na de behandeling van de op de agenda voorkomende onderwerpen nadere inlichtingen kan vragen, omtrent het door de burgemeester of door het college gegeven antwoord, tenzij de raad anders beslist. Daarnaast komt het ook voor dat, al dan niet vooruitlopend op deze procedure, aansluitend aanvullende artikel 37-vragen worden gesteld.

17. Naar aanleiding van de vraag om gemotiveerd aan te geven waarom het college van burgemeester en wethouders zich op het standpunt heeft gesteld dat artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op een door (de voorzitter van) een in de gemeenteraad vertegenwoordigde fractie ingediende klacht over een gedraging van de burgemeester, schreef het college dat artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht aangeeft dat eenieder, dus ook de voorzitter van een raadsfractie, het recht heeft om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

Met inachtneming van deze bepaling was de klacht in behandeling genomen c.q. had het college de klacht in behandeling moeten nemen. Naar de mening van het college was het niet relevant dat verzoeker, in zijn hoedanigheid van voorzitter van een raadsfractie, niet had gekozen voor de gebruikelijke politieke weg om verantwoording te vragen voor de handelwijze van de burgemeester. Voor de beantwoording van de vraag of de klacht wel of niet in behandeling moest worden genomen, maakte het naar de mening van het college niet uit of de burgemeester optrad als voorzitter van de gemeenteraad.

Het college voegde hieraan toe dat tijdens de interne behandeling van de klacht duidelijk was geworden dat het Intern Protocol Klachtenbehandeling moest worden aangepast aan het dualistisch stelsel van de Gemeentewet, omdat in het protocol geen rekening gehouden werd met de diverse rollen c.q. taken van de burgemeester.

18. Naar aanleiding van de reactie van het college merkte verzoeker onder andere op dat het onderwerp uiteindelijk - mede op zijn verzoek - tijdens de openbare vergadering van 12 maart 2007 was behandeld. Naar aanleiding van de in het Reglement van orde opgenomen mogelijkheid om, bij schriftelijke beantwoording in de eerstvolgende raadsvergadering, nadere inlichtingen te vragen tenzij de raad anders beslist, merkte verzoeker op dat deze mogelijkheid afhankelijk is van het meerderheidsstandpunt van de raad en dat dit betekent dat op papier alles mogelijk is, maar dat uiteindelijk de meerderheid van de raad de agenda van raad en commissie vaststelt.

Beoordeling

19. Verzoeker, voorzitter van de in de raad van de gemeente Schoonhoven vertegenwoordigde fractie van de politieke partij GroenLinks, klaagt over de handelwijze van de burgemeester bij het publiceren van een door of namens de fractie van GroenLinks aangeleverde tekst.

20. Over deze handelwijze heeft de fractie van GroenLinks, op grond van artikel 37 van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2005, schriftelijke vragen gesteld aan de burgemeester. Naar aanleiding van de reactie van de burgemeester is door verzoeker een klacht ingediend.

21. In de loop van het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek kwam de vraag naar voren hoe het vragenrecht, zoals neergelegd in artikel 155 van de Gemeentewet (zie Achtergrond, onder 2.), zich verhoudt tot het recht om een klacht in te dienen, ingevolge het bepaalde in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht.

22. De Nationale ombudsman overweegt hierbij als volgt.

In artikel 155, eerste lid, van de Gemeentewet is het - individuele - recht voor de leden van de raad neergelegd om vragen te stellen aan de burgemeester en aan het college van burgemeester en wethouders. Het vragenrecht maakt onderdeel uit van het verantwoordingsproces, dat kan worden opgedeeld in een inlichtingenfase, een debatfase en een sanctioneringfase.

Vrijwel ieder verantwoordingsproces begint met het vragen en verstrekken van inlichtingen. Als de gevraagde inlichtingen zijn verstrekt, volgt de tweede fase van het verantwoordingsproces: de debatfase. In deze fase kan de raad eisen dat (leden van) het bestuursorgaan verschijnen om te debatteren over de verstrekte inlichtingen en andere zaken die de raad van belang acht. Het slot van het verantwoordingsproces wordt gevormd door de sanctioneringfase, waarbij de gemeenteraad - nadat inlichtingen zijn verstrekt en daarover een debat is gevoerd - de handelwijze van (de leden van) het bestuursorgaan al dan niet dient te sanctioneren.

23. In het onderhavige geval heeft er, naar aanleiding van de door verzoeker gestelde vragen en de door de burgemeester verstrekte inlichtingen, in ieder geval tijdens de vergadering van de commissie Middelen van 12 maart 2007, een debat tussen de leden van de raad en het betrokken bestuursorgaan plaatsgevonden. Uitkomst van dit debat was dat de handelwijze van de burgemeester door de overgrote meerderheid van de raad werd gesanctioneerd.

24. Naar de mening van de Nationale ombudsman betekent één en ander dat, daar waar een gedraging door een meerderheid van de gemeenteraad is gesanctioneerd na het verstrekken van inlichtingen op grond van artikel 155 van de Gemeentewet, er geen ruimte meer is om op grond van het bepaalde in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht een klacht in te dienen.

25. Alhoewel het een betrokken bestuursorgaan vrij staat om een klacht over de beantwoording van een vraag, gesteld op grond van het reglement van orde, in behandeling te nemen leidt dit ertoe dat op de klachtbehandeling niet de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn en de Nationale ombudsman zich derhalve zal onthouden van het geven van een oordeel over de gedraging waarover wordt geklaagd en over de klachtbehandeling.

Conclusie

De Nationale ombudsman onthoudt zich van een uitspraak over de klacht over de gedraging van de burgemeester en van het college van burgemeester en wethouders van Schoonhoven.

Onderzoek

Op 31 januari 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Schoonhoven, met een klacht over een gedraging van de burgemeester, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders van Schoonhoven.

Nadat verzoeker bij brief van 16 april 2007, nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedragingen een onderzoek ingesteld.

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

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.

Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van het college van burgemeester en wethouders gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Klaagschrift van verzoeker van 12 december 2006, met bijlagen.
2. Beslissing van het college van burgemeester en wethouders van 23 januari 2007, met bijlagen.
3. Verzoekschrift van 27 januari 2007, met bijlagen.
4. Aanvullend verzoekschrift van 16 april 2007, met bijlagen.
5. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 18 mei 2007.
6. Standpunt van de burgemeester en van het college van burgemeester en wethouders

van 27 juni 2007, met bijlagen.

7. Reactie van verzoeker van 17 juli 2007, met bijlagen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

"Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan."

2. Gemeentewet

Artikel 155

"1. Een lid van de raad kan het college of de burgemeester mondeling of schriftelijk vragen stellen.

2. Een lid van de raad kan de raad verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda, bedoeld in artikel 19, tweede lid, om het college of de burgemeester hierover inlichtingen te vragen. De raad stelt hierover nadere regels."

3. Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2005, zoals vastgesteld door de gemeenteraad van Schoonhoven in zijn vergadering van 31 oktober 2005

Artikel 36b

"1. Het verzoek tot het houden van een interpellatie wordt, behoudens in naar het oordeel van de voorzitter spoedeisende gevallen, ten minste 48 uur voor de aanvang van de vergadering schriftelijk bij de voorzitter ingediend. Het verzoek bevat een duidelijke omschrijving van het onderwerp waarover inlichtingen worden verlangd alsmede de te stellen vragen.

2. De voorzitter brengt de inhoud van het verzoek zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige leden van de raad en de wethouders. Bij de behandeling van de ingekomen

stukken van de eerstvolgende vergadering na indiening van het verzoek wordt het verzoek in stemming gebracht. Slechts een meerderheid van minimaal 2/3 van het aantal aanwezige raadsleden kan het verzoek afwijzen. De raad bepaalt op welk tijdstip tijdens de vergadering de interpellatie zal worden gehouden.

3. De interpellant voert niet meer dan tweemaal het woord, de overige leden van de raad, de burgemeester en de wethouders niet meer dan eenmaal, tenzij de raad hen hiertoe verlof geeft."

Artikel 37

1. Schriftelijke vragen worden kort en duidelijk geformuleerd. De vragen kunnen van een toelichting worden voorzien. Bij de vragen wordt aangegeven, of schriftelijke of mondelinge beantwoording wordt verlangd.

2. De vragen worden bij de voorzitter van de raad ingediend. Deze draagt er zorg voor dat de vragen zo spoedig mogelijk ter kennis van de overige leden van de raad en het college worden gebracht.

3. Schriftelijke beantwoording vindt zo spoedig mogelijk plaats, in ieder geval binnen dertig dagen, nadat de vragen zijn binnengekomen. Mondelinge beantwoording vindt plaats in de eerstvolgende raadsvergadering. Indien beantwoording niet binnen deze termijnen kan plaatsvinden, stelt de burgemeester of het college de vragensteller hiervan gemotiveerd in kennis, waarbij de termijn aangegeven wordt, waarbinnen beantwoording zal plaatsvinden. Dit bericht wordt behandeld als een antwoord.

4. De antwoorden worden door de burgemeester of het college aan de leden van de raad medegedeeld.

5. De vragen en antwoorden worden gelijktijdig met de stukken als bedoeld in artikel 17 aan de leden van de raad toegezonden.

6. De vragensteller kan, bij schriftelijke beantwoording in de eerstvolgende raadsvergadering en bij mondelinge beantwoording in dezelfde raadsvergadering, na de behandeling van de op de agenda voorkomende onderwerpen nadere inlichtingen vragen omtrent het door de burgemeester of door het college gegeven antwoord, tenzij de raad anders beslist."

4. Toelichting op het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de gemeenteraad 2005

"Artikel 35 Initiatiefvoorstellen

Het is de taak van burgemeester en wethouders aan de raad de nodige voorstellen te doen. Maar raadsleden kunnen ook zelf een voorstel voor een ontwerpverordening of ontwerpbeslissing doen. Hiervoor is het recht van initiatief toegekend.

Een voorstel voor een ontwerpverordening moet de raad in behandeling nemen. Voor andere initiatiefvoorstellen is geen verplichte behandeling voorgeschreven. Dit betekent dat de raad (aanvullende) voorwaarden kan stellen aan het in behandeling nemen van een ander initiatiefvoorstel.

(...)

Artikel 36b Interpellatie

Dit artikel stelt nadere regels aan artikel 155 van de Gemeentewet. Het interpellatierecht ligt in het verlengde van het mondeling vragenrecht. Het gaat om een recht van een volksvertegenwoordiger om tijdens een vergadering over een niet-geagendeerd onderwerp inlichtingen aan het college of de burgemeester te vragen. Daarvoor is verlof van de raad voor nodig.

Artikel 37

Het vragenrecht geeft aan de leden van de raad het recht informatie te vragen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college of de burgemeester behoren. Het karakter van deze vragen is primair van informatieve strekking.

In de hier aangegeven procedure wordt de vragensteller in de gelegenheid gesteld nadere inlichtingen over het antwoord te vragen aan degene die het antwoord heeft gegeven. Indien de vragensteller van mening is, dat de beantwoording van de vragen tot een besluit van de raad moet leiden, kan hij het recht van initiatief of het interpellatierecht benutten om het onderwerp of het voorstel op de agenda van de raad te krijgen."