

COMMISSIE BEZWAARSCHRIFTEN



Aan de raad van de gemeente Woerden

Onderwerp:
advies over het bezwaar van
de heer T. van de Poppe

Woerden, 22 juli 2019

Geachte raad,

Hierbij geeft de commissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) u haar advies over het hieronder beschreven bezwaar.

Bestreden besluit

De gemeenteraad heeft bij besluit van 19 december 2018 (het bestreden besluit), voor zover hier van belang, het lidmaatschap van de rekenkamercommissie van de heer drs. T. van de Poppe (hierna: reclamant) op grond van artikel 5, derde lid, aanhef en onder e, van de Verordening op de rekenkamercommissie (hierna: de Verordening) per 1 januari 2019 beëindigd. Bij brief van 20 december 2018 is dit besluit bekendgemaakt.

Aan het besluit ligt ten grondslag dat de gemeenteraad tot de conclusie is gekomen dat reclamant niet langer geschikt is om zijn functie als lid van de rekenkamercommissie te vervullen.

Tegen deze beslissing heeft de heer reclamant via DigD en schriftelijk bij uw raad een bezwaarschrift ingediend op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Behandeling van het bezwaar

Het bezwaar is besproken tijdens een zitting van de commissie op **5 maart 2019**, aanvang 20:00 uur. Aangezien de voorzitter van het presidium aan de rekenkamercommissie geheimhouding had opgelegd ten aanzien van het rapport "Verkenning conflictsituatie rekenkamercommissie Woerden d.d. 17 september 2018" (hierna: de Verkenning), welk rapport ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit, en de juridisch adviseur van reclamant en de commissie op dat moment geen kennis mochten nemen van deze Verkenning, was het voor reclamant op de hoorzitting op 5 maart 2019 niet mogelijk hierop inhoudelijk te reageren. Na deze hoorzitting is de Verkenning vertrouwelijk in handen gesteld van de commissie.

Op 23 mei 2019 heeft de voorzitter van het presidium van de raad besloten om toe te staan dat reclamant de Verkenning mag delen met zijn juridisch adviseur onder voorwaarde dat deze een geheimhoudingsverklaring ondertekent. De commissie heeft kennis genomen van de ondertekende geheimhoudingsverklaring.

Vervolgens is reclamant bij brief van 29 mei 2019 door de commissie in de gelegenheid gesteld om nadere gronden in te dienen. Verder is hem - gelet op artikel 7:9 van de Awb - verzocht om aan te geven of hij behoefte had aan een nadere hoorzitting. Aangezien dit het geval was, is het bezwaar verder besproken op een zitting van de commissie op **24 juni 2019**, aanvang 19:30 uur.

Beide hoorzittingen zijn opgenomen met audioapparatuur.

Aanwezigen:

Op beide zittingen is reclamant verschenen, bijgestaan door de heer mr. T. Luigjes. De raad werd vertegenwoordigd door de heren drs. M.J.W. Tobeas en M. Hollemans en mevrouw mr. M.C. Bellaart.

Van de commissie waren aanwezig mevrouw mr. J. Heijerman (voorzitter), mevrouw mr. A. Oomkens en mevrouw mr. R. van Heusden (leden). Voorts was aanwezig mevrouw mr. C. Verhoeff (secretaris).

Na de zitting op 24 juni 2019 is het advies enige tijd aangehouden teneinde partijen in de gelegenheid te stellen met elkaar tot minnelijke overeenstemming te komen. Reclamant heeft te kennen gegeven dat dit overleg niet tot overeenstemming heeft geleid en heeft de commissie verzocht om tot advisering over te gaan.

Ontvankelijkheid

De bekendmaking van het besluit is op 21 december 2018 verzonden, het bezwaarschrift is gedateerd op 2 januari 2019 en ontvangen op 3 januari 2019. Het bezwaar is dus binnen de termijn van zes weken ingediend. De bezwaren zijn gemotiveerd en aan het bevoegde orgaan gericht. Het bezwaar voldoet derhalve aan de in de Awb gestelde eisen en is ontvankelijk. Bij brief van 5 juni 2019 heeft reclamant nog nadere gronden tegen het bestreden besluit ingediend.

Relevante wet- en regelgeving

Deze rekenkamercommissie kan gekwalificeerd worden als “rekenkamerfunctie” en vindt haar grondslag in artikel 810a, eerste lid, van de Gemeentewet. Hierin is bepaald dat indien er geen rekenkamer is ingesteld als bedoeld in hoofdstuk IVa, de raad bij verordening regels vaststelt voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. Hiertoe heeft de raad de Verordening op de rekenkamercommissie vastgesteld.

Artikel 5 “Ontslag en non-activiteit” van deze Verordening luidt als volgt:

1. De raad ontslaat de leden en plaatsvervangende leden of stelt hen op non-actief.
2. [Vervallen]
3. Het lidmaatschap van een lid eindigt:
 - a. op eigen verzoek;
 - b. bij de aanvaarding van een functie die onverenigbaar is met het lidmaatschap van de rekenkamercommissie;
 - c. wanneer het lid bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens misdrijf is veroordeeld, dan wel bij zo'n uitspraak een maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming tot gevolg heeft;
 - d. indien het lid bij onherroepelijk geworden rechtelijke uitspraak onder curatele is gesteld, in staat van faillissement is verklaard, surseance van betaling heeft verkregen of wegens schulden is gegijzeld;
 - e. indien de raad van oordeel is dat het lid niet langer geschikt is de functie van lid van de rekenkamercommissie te vervullen.
4. Het lidmaatschap van een lid eindigt eveneens bij het aanvaarden van het raadslidmaatschap.
5. De leden van de rekenkamercommissie kunnen door de raad worden ontslagen wanneer zij door ziekte of gebreken blijvend ongeschikt zijn hun functie te vervullen.

Ingevolge artikel 3:2 van de Awb vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Ingevolge artikel 3:46 van de Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering.

De gronden van het bezwaar

Reclamant voert aan dat in het bestreden besluit op geen enkele wijze is onderbouwd op grond waarvan en om welke reden hij ontslagen is, zodat aan het besluit een motiveringsgebrek kleeft.

Daarbij wijst reclamant erop dat uit geen enkel stuk blijkt dat hij wanprestatie heeft geleverd. Voor zover het raadsvoorstel als onderbouwing van het bestreden besluit zou moeten worden gezien, stelt reclamant dat hierin op geen enkele wijze zijn ongeschiktheid wordt aangetoond of aannemelijk wordt gemaakt, zodat het raadsvoorstel niet als motivering aan het bestreden besluit ten grondslag kan worden gelegd. Ter zitting heeft reclamant aanvullend gesteld dat de Verkenning kennelijk geen deel uitmaakt van het bestreden besluit, omdat deze slechts in de samenvatting van het raadsvoorstel is genoemd en hierover inhoudelijk niets is gesteld.

Over de Verkenning brengt reclamant verder naar voren dat voor echte waarheidsvinding een veel diepgaander onderzoek nodig is, maar dat hieruit in elk geval blijkt dat de kwaliteit van de onderzoeken en verslagen van de rekenkamercommissie niet altijd voldeed aan de hieraan te stellen eisen en dat de gang van zaken met betrekking tot het jaarverslag 2017 niet gelukkig is verlopen. De omstandigheid dat de wijze van verwoording van de zorg over de kwaliteit van de rekenkamercommissie en de wijze van bejegening door reclamant en een ander lid bij de overige leden veel weerstand opriepen, kan volgens reclamant geen grond zijn voor ontslag. Daarbij merkt reclamant op dat hij zich niet herkent in het door de verkenner van hem geschetste beeld over zijn gedrag jegens de andere leden. Wel klopt het beeld dat in de loop van 2017 in zekere mate sprake was van het ontstaan van twee kampen binnen de rekenkamercommissie.

Op de hoorzitting van 5 maart 2019 heeft reclamant verder nog naar voren gebracht dat de door de gemeenteraad gehanteerde grondslag voor zijn ontslag onjuist is, omdat ontslag door de raad op grond van artikel 5, vierde lid, van de Verordening alleen mogelijk is wanneer een lid door ziekte en gebreken blijvend ongeschikt is om zijn functie te vervullen. Dit is hier niet aan de orde. Reclamant stelt tot slot door dit besluit schade te lijden vanwege reputatieschade, verlies aan inkomsten en de omstandigheid dat zijn fiscale voordeel vanwege de vermindering van het aantal declarabele uren wegvalt.

Verweer

In verweer heeft uw raad hierover, kort samengevat, gesteld dat het bestreden besluit wel degelijk is onderbouwd in het raadsvoorstel. Een raadsvoorstel en een raadsbesluit vormen in de praktijk van de gemeenteraad altijd een geheel. Het raadsbesluit is gebaseerd op de in de Verkenning beschreven indrukken en adviezen van de verkenner met betrekking tot de ontstane conflictsituatie. De vanuit de rekenkamercommissie afgegeven signalen in de richting van de gemeenteraad, het presidium, de voorzitter van de raad en/of de griffier zijn slechts aanleiding geweest voor het laten verrichten van een verkenning naar de ontstane conflictsituatie. Volgens uw raad komt reclamant in de Verkenning naar voren als een persoon die niet op consensus is gericht, maar een conflict bij voorkeur escaleert. Uw raad vindt het van belang dat de leden van de rekenkamercommissie te allen tijde als team opereren en dat in geval van een conflict dit ook binnen het team kan worden opgelost. Dat betekent dat ten minste een op samenwerking gerichte stijl van alle leden noodzakelijk is. Hoewel niet alle in de Verkenning genoemde omstandigheden objectief kunnen worden vastgesteld, is wel een feit dat reclamant een aantal keren is weggelopen uit vergaderingen van de rekenkamercommissie, wat niet rijmt met een op samenwerking gerichte houding. De verkenner heeft gesprekken gevoerd met alle leden van de rekenkamercommissie. Ook hebben alle betrokken de gelegenheid gehad om te reageren op de vanuit de rekenkamer gestuurde brieven en op de oorzaken van de ontstane conflictsituatie. Verder hebben de voorzitter van het presidium en de voorzitter van uw raad alle leden van de rekenkamercommissie uitgenodigd voor een gesprek over de rapportage, zodat voldaan is aan artikel 3:2 van de Awb. Volgens uw raad werd uit de Verkenning duidelijk dat de situatie niet met en binnen de huidige samenstelling van de rekenkamercommissie kon worden opgelost. Om reputatieschade te voorkomen is, naast geheimhouding op de rapportage, gekozen voor een neutrale formulering in het raadsvoorstel. Ten aanzien van de gestelde schade stelt uw raad dat de functie van het lidmaatschap van een rekenkamercommissie in de praktijk bijna uitsluitend wordt ingevuld als een nevenfunctie. Voor een compensatie voor het wegvallen van deze inkomsten uit deze nevenfunctie ziet uw raad geen aanleiding, evenmin als voor het vergoeden van de gestelde immateriële schade.

Beoordeling van het bestreden besluit

1. De commissie stelt met betrekking tot de voorgeschiedenis van het bestreden besluit het volgende vast. Reclamant heeft bij brief van 12 juni 2018, samen met een mede-commissielid van de rekenkamercommissie, een melding gedaan bij de voorzitter van het presidium van de raad, bij de raad en bij de burgemeester in verband met een door reclamant en het andere commissielid gestelde inbreuk op de professionele integriteit van de rekenkamercommissie. De voorzitter van de rekenkamer heeft vervolgens bij brief 19 juni 2018 de raad, de voorzitter van het presidium en de griffier geïnformeerd over de sinds 1 februari 2018 ontstane situatie binnen de rekenkamercommissie en verzocht om reclamant en het andere commissielid te ontslaan als leden van de rekenkamercommissie vanwege het ontbreken van vertrouwen in een succesvolle, respectvolle en collegiale samenwerking in de rekenkamercommissie. Hierop heeft het presidium - vanwege de geconstateerde ontstane conflictsituatie - door een externe bestuurder de eerder genoemde Verkenning naar de ontstane situatie laten verrichten. De Verkenning is onder geheimhouding ook verstrekt aan de (leden van de) rekenkamercommissie. In deze Verkenning wordt ingegaan op de achtergronden, het functioneren van de individuele leden in ruime zin (ook wat betreft prestaties, gedrag en houding), de mogelijke oorzaken en de mogelijke oplossingsrichtingen. Eén van de aanbevelingen uit de Verkenning was om de voltallige rekenkamercommissie (bij voorkeur op eigen verzoek) ontslag te verlenen. Afgezien van reclamant hebben de overige leden van de rekenkamercommissie hierop schriftelijk verzocht om hun ontslag te verlenen. Omdat reclamant heeft geweigerd zijn ontslag in te dienen, is het bestreden besluit genomen.

2. De commissie stelt voorop dat zij vanwege de opgelegde geheimhouding alleen in algemene bewoordingen - en zonder daarbij letterlijk te citeren uit de Verkenning - kan adviseren ten aanzien van het bestreden besluit.

3. Over de grondslag van het bestreden besluit overweegt de commissie het volgende. In het bestreden besluit wordt gesteld dat reclamant wordt ontslagen als lid van de rekenkamercommissie, terwijl tegelijkertijd wordt verwezen naar artikel 5, derde lid, aanhef en onder e, van de Verordening. Reclamant stelt terecht dat op basis van deze bepaling het lidmaatschap van een rekenkamercommissie alleen kan worden beëindigd en dat ontslag als lid van de rekenkamercommissie alleen mogelijk is op grond van artikel 5, vijfde lid, van de verordening, waarbij sprake moet zijn van ziekte of gebreken waardoor de leden blijvend ongeschikt zijn hun functie te vervullen. Nu uit de besluitvorming duidelijk blijkt dat uw raad niet heeft beoogd toepassing te geven aan artikel 5, vijfde lid, van de verordening maar aan artikel 5, derde lid, aanhef en onder e, van de Verordening, is de commissie van oordeel dat dit gebrek in het te nemen besluit op bezwaar kan worden hersteld. Aan de orde is dus een beëindiging van het lidmaatschap van reclamant als lid van de rekenkamercommissie.

4. Over de stelling van reclamant dat het raadsbesluit niet is gemotiveerd, merkt de commissie op dat gelet op de verwijzing in dit besluit naar het (gemotiveerde) raadsvoorstel van 11 december 2018, dit raadsvoorstel deel uitmaakt van het bestreden besluit. Wat de Verkenning betreft stelt de commissie vast dat in het raadsvoorstel is vermeld welke conclusies het presidium uit de Verkenning heeft getrokken en wat de vervolgstappen volgens het presidium zouden moeten zijn. Daarmee is het bestreden besluit naar het oordeel van de commissie gemotiveerd, daargelaten of de Verkenning nu wel of niet deel uitmaakt van het bestreden besluit. Reclamant heeft kennis kunnen nemen van het raadsvoorstel en van de Verkenning, zodat de commissie niet vermag in te zien dat hij door het ontbreken van motivatie in zoverre is beperkt in zijn verdediging.

5. Verder is de commissie van oordeel dat niet is gebleken dat uw raad in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft gehandeld wat het aspect hoor en wederhoor betreft, gezien de door uw raad vermelde en niet betwiste gesprekken met de verkenner, de voorzitter van het presidium en de voorzitter van de raad die hebben plaatsgevonden voordat het bestreden besluit werd genomen.

6.1. In geschil is ten slotte of uw raad in redelijkheid tot het standpunt heeft kunnen komen dat reclamant niet langer geschikt is de functie van lid van de rekenkamercommissie te vervullen.

6.2. De commissie stelt voorop dat het besluit van uw raad berust op een aan u toekomende discretionaire bevoegdheid. Uw raad beschikt daarmee over een zekere vrijheid om naar eigen

inzicht uitvoering te geven aan die bevoegdheid. Bij de uitvoering hiervan mag echter niet worden gehandeld met een geschreven of ongeschreven rechtsregel dan wel met enig algemeen rechtsbeginsel.

6.3. De commissie stelt vast dat de conclusie van het presidium dat de productie van de rekenkamercommissie in 2018 nihil is geweest door verstoorde verhoudingen, dat de rekenkamercommissie daarmee niet langer naar behoren functioneert en dat het ontstane conflict niet met en binnen de huidige bezetting kan worden opgelost, als zodanig niet door reclamant wordt betwist. Reclamant moet worden toegegeven dat uit de Verkenning valt op te maken dat over zijn inhoudelijke inbreng niet zonder meer kan worden gesteld dat hij hierbij steken heeft laten vallen. Zo heeft reclamant volgens de verkenner bepaalde zaken terecht aangekaart. Uit de Verkenning volgt echter wel dat reclamant over onvoldoende capaciteit beschikt om samen te werken in een rekenkamercommissie. Uw raad heeft daarbij af mogen gaan op de bevindingen van de verkenner, die beschikte over in dat kader relevante brieven, e-mails, verslagen en een bandopname. Reclamant betwist niet dat zijn woordkeus in de communicatie met de andere leden misschien niet altijd doordacht en zorgvuldig was, dat hij een offensieve stijl heeft gehanteerd en dat hij meerdere vergaderingen van de rekenkamercommissie heeft verlaten als hij van mening was dat deze als beëindigd kon worden beschouwd na lange en intensieve discussies, maar zonder dat deze vergaderingen door de voorzitter formeel waren afgesloten. Met dit gedrag heeft reclamant een (goede) samenwerking belemmerd. De commissie is van oordeel dat een (goede) samenwerking tussen de individuele leden van de rekenkamercommissie essentieel is voor het functioneren en daarmee de productie van die commissie. Verweerder heeft op grond van de bevindingen van de verkenner, op grond waarvan niet valt uit te sluiten dat soortgelijke problemen zich met deelname van reclamant in een nieuwe rekenkamercommissie opnieuw zouden voordoen, in redelijkheid kunnen besluiten om het lidmaatschap van reclamant van de rekenkamercommissie te beëindigen op de grond dat hij niet langer geschikt is de functie van lid van deze commissie te vervullen.

7. Gelet op het vorenoverwogene adviseert de commissie uw raad om het bezwaar ongegrond te verklaren, zij het met verbetering van het onder 3 genoemde gebrek.

8. De commissie komt wegens ongegrondverklaring van het bezwaar niet toe aan een oordeel over de door reclamant gestelde schade.

Advies

De commissie adviseert uw raad op grond van het bovenstaande het bezwaar ontvankelijk en ongegrond te verklaren. Gelet op dit advies adviseert de commissie u om geen kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb te vergoeden.

Aldus uitgebracht door mr. J. Heijerman, voorzitter,
mr. A. Oomkens en mr. R. van Heusden, leden;
in tegenwoordigheid van mr. C. Verhoeff, secretaris.

commissie bezwaarschriften,
de secretaris,

de voorzitter,



mr. C. Verhoeff

mr. J. Heijerman