

Advies van de commissie bezwaarschriften

De heer drs. D.J. van Vliet LL.M.	voorzitter
Mevrouw mr. J.A. Dupree	lid
De heer mr. M.A. van Marle	lid
Mevrouw mr. K. Akin	secretaris

aan de raad

Over het bezwaarschrift van de heer F. de Groot (hierna: bezwaarmaker), gericht tegen het besluit van de raad van 20 april 2023, betreffende de ontslag van bezwaarmaker als commissielid van de raad.

Procedureverloop

In de raad van 30 maart 2023 heeft de gemeenteraad van Landsmeer een motie vreemd aan de dag aangenomen waarin de raad heeft uitgesproken het optreden van bezwaarmaker af te keuren en het vertrouwen in bezwaarmaker op te zeggen.

Bij besluit van 20 april heeft de raad bezwaarmaker ontslagen als commissielid.

Bij brief van 30 april 2023 heeft bezwaarmaker een beroepschrift ingediend bij de Rechtbank Noord-Holland (hierna: de rechtbank). Bij brief van 10 mei 2023, ontvangen op 11 mei 2023, heeft de raad een afschrift gekregen van het beroepschrift.

Bij brief van 6 juni 2023, door ons ontvangen op 7 juni 2023, heeft de rechtbank het bezwaarschrift doorgezonden ter behandeling.

De commissie heeft bij verweerschrift van verweerder d.d. 21 augustus 2023 het verzoek gekregen om het bezwaar achter gesloten deuren te behandelen. De commissie heeft geen aanleiding gezien om het bezwaar achter gesloten deuren te behandelen, daar in hetgeen naar voren is gebracht geen gewichtige redenen zijn gezien om de zitting niet openbaar te houden. Het verzoek van verweerder is op grond van artikel 7 in samenhang met artikel 13, tweede lid, van de Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften 2023 afgewezen.

Op 12 september 2023 heeft de commissie een openbare hoorzitting gehouden. Bezwaarmaker is ter zitting verschenen. De heer mr. drs. H. Doornhof van AKD is namens de raad ter zitting verschenen. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt. Het verslag is bijgevoegd.

Volledigheidshalve merkt de commissie nog op, dat er op 8 november jl. een nieuwe bezwaarschriftencommissie is benoemd. De vorige commissie bezwaarschriften had reeds een concept-advies opgesteld. De commissie in nieuwe samenstelling (zie hierboven) heeft alle stukken beoordeeld en kan zich vinden in het reeds door de vorige commissie (zie verslag) opgestelde concept-advies

Ontvankelijkheid

Op grond van het bepaalde in artikel 6:7 in combinatie met artikel 6:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift zes weken na de dag waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De commissie stelt vast dat het bezwaarschrift binnen de termijn is ontvangen. Het bezwaarschrift voldoet voorts voor het overige aan de daaraan door de Awb gestelde eisen, waarmee bezwaarde ontvankelijk is in het bezwaar.

De inhoud van de bezwaren

De procedurele bezwaren luiden samengevat als volgt:

- De advocaat treedt onbevoegd namens de raad op;
- De beslistermijn had niet verdaagd mogen worden door de bezwarencommissie.

De inhoudelijke bezwaren luiden samengevat als volgt:

1. De raad is niet bevoegd om op grond van artikel 82 van de Gemeentewet een commissielid te ontslaan, omdat er geen ontslagbepaling is opgenomen in het Reglement van Orde van de Raad Landsmeer 2023 (hierna: het Reglement).
2. Bovendien is ook niet de procedure gevolgd die is voorgeschreven in de Gedragscode integriteit;
3. De beschuldigingen jegens mij zijn onterecht.

Het juridisch kader

In bijlage 1 staat een overzicht van de relevante wet- en regelgeving.

Beoordeling

De commissie zal allereerst ingaan op de procedurele bezwaren, waarna een beoordeling van de inhoudelijke bezwaren volgt.

De procedurele aspecten

Bezwaarmaker stelt dat de advocaat die door de raad is ingeschakeld, niet bevoegd is om namens de raad op te treden, omdat een machtiging ontbreekt.

De commissie oordeelt dat op grond van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in combinatie met artikel 8:24 Awb niet vereist is dat een advocaat zich dient te laten machtigen om namens een bestuursorgaan op te treden. De achterliggende gedachte van deze uitzondering voor advocaten is dat van een advocaat mag worden verwacht, mede gelet op de disciplinaire maatregelen die de Advocatenweg mogelijk maakt, dat hij niet voor iemand optreedt zonder daartoe de opdracht te hebben gekregen (ECLI:NL:RVS:2014:916). In dit geval was het voor de commissie duidelijk dat de advocaat de opdracht heeft gekregen om namens de raad op te treden. Er is geen sprake van een bevoegdheidsgebrek.

Bezwaarmaker stelt verder dat de bezwarencommissie niet bevoegd is om de beslistermijn te verdagen, omdat de Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften 2023 (hierna: de Verordening bezwaarschriften) die mogelijkheid niet biedt.

Artikel 17, tweede lid, van de Verordening bepaalt dat indien naar het oordeel van de voorzitter van de commissie de termijn van twaalf weken, als genoemd in artikel 7:10, eerste lid, van de Awb, ontoereikend is voor achtereenvolgens het uitbrengen van een advies en het nemen van een beslissing, hij het verwerend orgaan tijdig verzoekt de beslissing te verdagen.

De commissie stelt vast dat de secretaris van de bezwarencommissie per e-mail van 22 augustus 2023 de beslistermijn op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Awb heeft verdaagd. Volgens de Verordening bezwaarschriften kan de bezwarencommissie het bestuursorgaan enkel verzoeken om de beslistermijn te verdagen. Het bestuursorgaan dient de beslistermijn zelf te verdagen. Voorgaande betekent dat de secretaris van de bezwarencommissie niet bevoegd was om de beslistermijn te verdagen.

Inhoudelijk

In de raad heeft de gemeenteraad van Landsmeer op 30 maart 2023 een motie vreemd aan de Dag aangenomen waarin de raad uitspreekt het optreden van bezwaarmaker in de grootst mogelijke bewoordingen af te keuren en het vertrouwen in bezwaarmaker op te zeggen. Volgens de raad hangt dit samen met het volgende:

- Bezwaarmaker heeft handelingen verricht die ernstige inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van één van de raadsleden;
- deze handelingen slechts één enkel doel kunnen hebben, namelijk het schaden van de persoon in kwestie.

Omdat ontslag uit eigen wil is uitgebleven, heeft de raad bezwaarmaker bij raadsbesluit ontslagen als commissielid van de raad van de gemeente Landsmeer. De bevoegdheid daartoe heeft de raad ontleent aan artikel 82 van de Gemeentewet en artikel 9 van het Reglement. De raad heeft in het verweerschrift uiteengezet dat de ontslagbevoegdheid behoort tot de inrichtingsvrijheid en inherent is aan de benoemingsbevoegdheid die de raad toekomt op grond van artikel 82 Gemeentewet.

Dat in het Reglement geen nadere voorwaarden zijn gesteld ten aanzien van ontslag, terwijl dat wel was geregeld in de vervallen Verordening op de raadscommissies gemeente Landsmeer 2010, betekent dat de raad geen bijzondere procedurele of andere voorwaarden in acht hoeft te nemen bij zijn beslissing omtrent de beëindiging van de commissielidmaatschap.

Bezwaarmaker stelt dat de raad hem niet had mogen ontslaan, nu in het Reglement geen bepaling is opgenomen over ontslag van een commissielid. De raad kan volgens bezwaarmaker niet terugvallen op de benoemingsbevoegdheid zoals bedoeld in artikel 82 van de Gemeentewet.

De commissie merkt op voorhand op dat zij zich onthoudt van het vellen van een oordeel over de rechtmatigheid van de beschuldigingen jegens bezwaarmaker. Het is immers niet de taak c.q. bevoegdheid van de commissie om te bepalen of de geuite beschuldigingen terecht zijn. De commissie zal louter beoordelen of de raad op grond van wet- en regelgeving bevoegd is om bezwaarmaker te ontslaan als commissielid.

De commissie stelt vast dat de door de raad vastgestelde Reglement, inhoudende de instelling, samenstelling, taak en bevoegdheden van de raadscommissie, geen bepaling bevat over de bevoegdheid van de raad tot het (tussentijds) ontheffen c.q. ontslag van een commissielid van het lidmaatschap. De bevoegdheid tot (tussentijds) ontslag kan niet worden afgeleid uit artikel 82 van de Gemeentewet. Artikel 82 van de Gemeentewet bepaalt immers uitsluitend dat de raad raadscommissies kan instellen (..) en daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze kan regelen. Dat een bepaling omtrent tussentijdse opheffing c.q. ontslag ontbreekt in het Reglement, betekent dat de raad het niet mogelijk heeft willen maken om de lidmaatschap van commissieleden tussentijds op te zeggen. Terugvallen op de benoemingsbevoegdheid in artikel 82 van de Gemeentewet terwijl een ontslagbevoegdheid ontbreekt in een Reglement waarin nadere regels zijn gesteld ten aanzien van de commissieleden, zou afbreuk doen aan de rechtsbescherming van die commissieleden.¹ De commissie volgt verweerder niet in het standpunt dat het laten vallen van een bepaling omtrent (tussentijds) ontslag c.q. ontheffing van een commissielid tot gevolg heeft dat de ontslagbevoegdheid opnieuw in de vrijheid van de raad valt. Het voorgaande houdt in dat de raad bezwaarmaker niet had mogen ontslaan uit de functie als algemene commissielid.

Ter zitting heeft verweerder te kennen gegeven dat bezwaarmaker middels het genomen ontslagbesluit ook is ontslagen uit zijn functie als lid van de auditcommissie. De commissie overweegt dat het ontslagbesluit niet het commissielidmaatschap van bezwaarmaker kan raken ten aanzien van de auditcommissie, nu hij daarvoor apart is benoemd op grond van de Verordening regelende de instelling, de taak en de samenstelling van de auditcommissie gemeente Landsmeer 2022 (hierna: Verordening auditcommissie). Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet alle auditcommissieleden ook automatisch 'algemeen' commissielid worden.

Voorgaande brengt logischerwijs met zich mee dat het besluit om bezwaarmaker te ontslaan uit zijn functie als algemene raadscommissielid niet automatisch inhoudt dat hij ook geacht wordt ontslagen te zijn als lid van de auditcommissie. Daartoe dient een ander besluit te worden genomen waarin bezwaarmaker op grond van de Verordening auditcommissie wordt ontslagen.

Op basis van het bovenstaande adviseren wij dat het primaire besluit te herroepen. Andere bezwaargronden die betrekking hebben op de inhoud van het ontslagbesluit behoeven derhalve geen verdere behandeling.

¹ ARRvS (vz.), 25-10-1993, nr. R03923421/P60, nr. SOR933196 en ARRvS 01-09-1981, ECLI:NL:RVS:1981:AM6140, m.nt. J.H. van der Veen

Advies

De commissie adviseert u het bestreden besluit te herroepen.

Landsmeer, 20 november 2023

De commissie bezwaarschriften,

de secretaris,



mw. mr. K. Akin

de voorzitter,



dhr. drs. D.J. van Vliet LL.M.

Bijlage 1 - Overzicht relevante wet- en regelgeving

Artikel 82 Gemeentewet

1. De raad kan raadscommissies instellen die besluitvorming van de raad kunnen voorbereiden en met het college of de burgemeester kunnen overleggen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van de raad inzage hebben in stukken waaromtrent door een raadscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.
2. De burgemeester en de wethouders zijn geen lid van een raadscommissie.
3. Bij de samenstelling van een raadscommissie zorgt de raad, voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen.

Artikel 9 Reglement van Orde van de raad Landsmeer 2023

1. De raad stelt conform artikel 82 eerste lid van de Gemeentewet een raadscommissie in die besluitvorming van de raad kan voorbereiden en met het college of de burgemeester kan overleggen.
2. De raad kan, op voordracht van een fractie, een burger, niet zijnde een raadslid, als commissielid benoemen.
3. De artikelen 10, 11, 12, 13 en 15 van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing op commissieleden.
4. Elke fractie kan maximaal drie commissieleden benoemen.
5. De commissieleden kunnen tijdens de commissievergaderingen namens de betreffende fractie deel mag nemen aan de beraadslaging.
6. De commissieleden ondersteunen de fracties bij het raadswerk in brede zin.
7. Een commissielid wordt bij de benoeming uitgenodigd en legt in handen van de voorzitter van de raad de eed of de verklaring en belofte af.
8. Een commissielid heeft toegang tot alle openbare vergaderingen en de thema-avonden.
9. Een commissielid heeft toegang tot besloten vergaderingen en kan geheime stukken met inzien bij de griffier.

VERSLAG HOORZITTING

Ter zitting waren aanwezig:

- Bezwaarmaker:
 - De heer De Groot
- Vertegenwoordigers van de raad:
 - De heer mr. Janssen
- Van de commissie:
 - mevrouw mr. A.M.D. van der Steeg (voorzitter)
 - mevrouw mr. B.J. de Groot
 - mevrouw mr. M. Jonk-Dittmer
 - mevrouw mr. K. Akin (secretaris)

De voorzitter opent de hoorzitting en legt de procedure uit. De voorzitter geeft het woord aan bezwaarmaker.

Bezwaarmaker vraagt allereerst of hij het advies van de commissie ook zal ontvangen.

De voorzitter zegt dat hij dat zal ontvangen.

Bezwaarmaker zegt dat er een verdaging is verstuurd maar dat die verdaging rechtsongeldig is omdat die bevoegdheid bij de raad ligt. Daarnaast is de advocaat niet bevoegd om namens de raad op te treden. Als dat wel zo is dan zou hij graag het besluit zou willen zien. Tot slot zegt bezwaarmaker dat het enige wat nog een raadsel is in deze zaak welke raadslid onheus bejegend zou zijn. Bezwaarmaker geeft aan dat hij van de pers heeft vernomen dat hij ontslagen is en dat hij nooit persoonlijk is benaderd. Hij zegt dat hij vermoedt dat het gaat om een raadslid en dat dat raadslid overduidelijk zelf regels overtreedt. Bezwaarmaker denkt dat het echte probleem is dat deze betrokken raadslid een gedragscode heeft overtreden en dat hij aangesproken wordt terwijl de betrokken raadslid had moeten worden aangesproken.

De voorzitter geeft het woord aan de gemeente.

De heer Janssen zegt dat hij geen aanvullingen heeft.

De voorzitter stelt vast dat bezwaarmaker ook lid is van de auditcommissie.

De heer Janssen zegt dat hij een algemene raadslid is, dat houdt in dat hij voor beide is aangesteld.

De voorzitter zegt dat voor beide benoemingen een andere verordening geldt.

De heer Janssen zegt dat dat klopt en dat de basis is.

De voorzitter zegt dat er ook een verordening is voor een auditcommissie en vraagt of die verordening nog bestaat.

De heer Janssen antwoordt bevestigend.

De voorzitter vraagt of het ontslagbesluit bedoeld is voor de functie als lid van de auditcommissie of de functie van algemene raadscommissielid.

De heer Janssen zegt dat het voor beide geldt. Het algemene ontslagbesluit volgt uit artikel 82 Gemeentewet. Dat is inherent aan de bevoegdheid tot benoeming. Het staat de raad vrij om in een verordening nadere regels op te nemen. In het geval van de auditcommissie is daar een aparte regeling voor opgenomen.

De voorzitter vraagt wat de verordening voor zin heeft als er toch wordt teruggevallen op de algemene wet.

De heer Janssen zegt dat het gaat om een algemeen ontslag van een raadscommissielid. Dan geldt artikel 82 van de gemeentewet.

Mevrouw Jonk-Dittmer vraagt waar uit artikel 82 gemeentewet de ontslagbevoegdheid blijkt.

De heer Janssen zegt dat daarin de benoemingsbevoegdheid is opgenomen en daarin ligt besloten dat er een bevoegdheid is om commissieleden te ontslaan. De gebruikelijke wijze is dat de raad gaat over de benoeming en ontslag van commissieleden. In de verordening wordt dan nader invulling gegeven aan de bevoegdheid. Dat verdient ook de voorkeur. Maar als het ontslag niet nader is geregeld in de verordening dan betekent dat niet dat dat nooit meer kan. De raad gaat over de benoeming en het ontslag van de commissie.

De voorzitter vraagt of alle commissieleden aan het einde van de raadsperiode worden ontslagen.

De heer Janssen zegt dat gebruikelijk is dat commissieleden zelf ontslag nemen aan het einde van de raadsperiode. Raadscommissies bestaan bij gratie van de raad.

De voorzitter zegt dat de Gedragscode ook van toepassing is op commissieleden. Welke stappen kunnen dan tegen commissieleden worden genomen?

De heer Janssen zegt dat de Gedragscode een politiek instrument is. De Gedragscode dient niet als grondslag voor besluitvorming.

De voorzitter vraagt zich af hoe dit wordt gezien. Er komt iets ter ore bij de raad en zij spreken daarover en dan wordt een commissielid ontslaan. Zou het commissielid niet gehoord moeten worden zodat er sprake is van hoor- en wederhoor?

De heer Janssen zegt dat de raad op ieder moment kan besluiten tot ontslag, dat staat los van de Gedragscode.

De voorzitter vraagt voor welke situaties de Gedragscode is geschreven.

De heer Janssen zegt dat de Gedragscode is geschreven voor situaties waarin de raad een politiek oordeel wenst te vellen. Denk aan een oordeel over een nevenfunctie. Dat heeft niet tot gevolg dat iemand ophoudt commissielid te zijn. Dat is wat anders dan een situatie als deze.

Mevrouw De Groot vraagt hoe dit zich verhoudt met artikel 10 van de Gedragscode Landsmeer?

De heer Janssen zegt dat dat een voorprocedure betreft die niet verplicht opgevolgd hoeft te worden.

Mevrouw Jonk-Dittmer vraagt of de reden voor het opzeggen van de lidmaatschap uitmaakt.

De heer Janssen zegt dat de reden politiek relevant is. Als we puur naar de wet kijken dan kan de raad in vrijheid bepalen wie commissielid wordt.

De voorzitter vraagt of we hier dan voor niets zitten.

De heer Janssen zegt dat we het hier hebben over de grondslag, de bevoegdheid van de raad en dergelijke.

De voorzitter geeft het woord aan bezwaarmaker.

Bezwaarmaker zegt dat in de redenering ligt besloten dat de meerderheid van de raad alle commissieleden kan wegsturen ongeacht de reden. Dat lijkt mij heel ondemocratisch. Ik denk niet dat de wetgever zo iets bedoeld heeft.

De voorzitter zegt dat alles voldoende is besproken en sluit de vergadering. Zij legt de verdere procedure uit en dankt de aanwezigen voor hun komst.