

2018-046 'Woorden op een goudschaal wegen'

## RAPPORT

Inzake de klacht van:

██ verder te noemen verzoeker;

tegen:

Gemeente Noord-Beveland

---

### SAMENVATTING

Een burger uit de gemeente Noord-Beveland maakt zich zorgen over de integriteit onder raadsleden. Hij meent dat er sprake is van een belangenverstrengeling. Hij schrijft hierover een brief aan de burgemeester en publiceert hierover een stuk op de website van Burgerstem. De burgemeester neemt hierop contact op met verzoeker. Dit gesprek loopt voor beide partijen niet prettig en vormt voor verzoeker aanleiding om hierover een klacht in te dienen. De gemeente verklaart zijn klacht ongegrond. Verzoeker is het daar niet mee eens en legt de klacht daarom voor aan de Zeeuwse Ombudsman.

### 1. VERLOOP PROCEDURE

Op 25 maart 2018 dient verzoeker een klacht in bij de Zeeuwse Ombudsman. De Zeeuwse Ombudsman constateert dat hij niet bevoegd is klachten over gedragingen van individuele raadsleden te behandelen. Om die reden dient verzoeker nog een andere klacht in. Deze heeft betrekking op een gedraging van de burgemeester van Noord-Beveland. De Zeeuwse Ombudsman constateert dat de gemeente deze klacht nog niet behandelde. Om die reden dient verzoeker op 16 mei 2018 zijn klacht alsnog in bij de gemeente. Op 4 juli 2018 vond klachtbehandeling plaats door de klachtencommissie van de gemeente tijdens een gehouden hoorzitting. De klachtencommissie adviseert de gemeente de klacht ongegrond te verklaren. Bij besluit van 31 juli 2018 verklaart de gemeente de klacht van verzoeker ongegrond.

### 2. A. ACHTERGRONDINFORMATIE

Verzoeker is van mening dat er sprake is van belangenverstrengeling onder raadsleden. Dit betreft een vermeend conflicterende zakelijke verbintenis van de fractievoorzitter van het CDA, ██████████. Uit een signalement van de fractievoorzitter van de BEN, ██████████, zou blijken dat ██████████ samen met Roompoteigenaar ██████████ ██████████ is geweest van een mini-camping. Deze zakelijke relatie zou de ██████████ niet aan de raad hebben gemeld. Bovendien zou hij zich niet onthouden hebben van raadsstemmingen over de Roompot. Verzoeker maakt deze vermeende

integriteitsschending publiek kenbaar door middel van een publicatie op de website van Burgerstem Noord-Beveland. Naar aanleiding van deze publicatie wordt ook een brief aan de burgemeester verzonden. Hierop belt de burgemeester met verzoeker. In het gesprek geeft de burgemeester aan dat hij de integriteit van nieuwe raadsleden kritisch zal beoordelen.

De dialoog die daarna ontstaat tussen verzoeker en burgemeester vormt de aanleiding voor onderhavige klacht. Verzoeker vraagt de burgemeester wat hij zal doen met de geconstateerde integriteitsschending. Hierop reageert de burgemeester met een wedervraag over de verwachting van verzoeker. Verzoeker geeft aan van mening te zijn dat integriteit onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester valt. Volgens verzoeker antwoordde de burgemeester hierop als volgt: *“U meent mij wel de maat te moeten nemen, maar bent u zich bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld? [REDACTED] had toch duidelijk gemeld niet met naam genoemd te willen worden?”* Hierop gaf verzoeker aan geen vertrouwen meer te hebben in de burgemeester. Verzoeker brak het telefoongesprek vervolgens af.

## B. DE FEITEN

- Op 9 februari 2018 stelt verzoeker de burgemeester in een brief op de hoogte van vermeende integriteitsschendingen binnen de gemeenteraad.
- Op 14 februari 2018 vindt er een telefoongesprek plaats tussen de burgemeester en verzoeker. De griffier luistert via de speakerstand op de telefoon mee met het gesprek.
- Op 16 mei 2018 dient verzoeker een klacht in bij de gemeente over de burgemeester. Verzoeker is van mening dat hij onheus is bejegend door de burgemeester in het telefoongesprek dat tussen verzoeker en de burgemeester plaatsvond op 14 februari 2018.
- Op 4 juli 2018 behandelt de onafhankelijke klachtencommissie van de gemeente de klacht van verzoeker tijdens een hoorzitting. Bij deze zitting is de griffier van de gemeente niet aanwezig.
- De klacht van verzoeker heeft betrekking op een uitlating van de burgemeester tijdens het telefoongesprek van 14 februari 2018. De klacht richt zich op de volgende opmerking: *“U meent mij wel de maat te moeten nemen, maar bent u zich bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld? [REDACTED] had toch duidelijk gemeld niet met naam genoemd te willen worden?”*
- Bij besluit van 31 juli 2018 verklaart de gemeente de klacht van verzoeker ongegrond. De klachtcommissie schrijft in haar rapport dat zij er vanuit gaat dat de burgemeester alleen de vraag aan verzoeker heeft voorgelegd: *“Vindt u zelf dat u integer hebt gehandeld?”* De commissie oordeelt dat het louter stellen van een vraag niet klachtwaardig is, zelfs niet als de burgemeester met het stellen van de vraag zijn eigen vermoedens of gevoelens geuit zou hebben. De commissie is van mening dat verzoeker deze vraag had kunnen beantwoorden en het eventueel vermoeden had kunnen ontzenuwen.
- Bij e-mail van 8 augustus 2018 legt verzoeker de uitspraak van de gemeente voor aan de Zeeuwse Ombudsman.
- De Zeeuwse Ombudsman besluit dat het houden van een hoorzitting noodzakelijk is in verband met het onderzoek. Hij nodigt partijen uit voor een hoorzitting. Deze vindt plaats op donderdagavond 25 oktober 2018 in het gemeentehuis van Noord-Beveland. De Zeeuwse Ombudsman acht het van belang dat de griffier aanwezig is bij de hoorzitting omdat hij toehoorder was tijdens het bewuste telefoongesprek in februari tussen verzoeker en de burgemeester.

### 3. VISIE PARTIJEN

#### 3.1 Visie verzoeker

Verzoeker acht de uitlating van de burgemeester ongepast omdat de burgemeester hem hiermee impliciet verwijt niet integer te zijn. Dit raakt verzoeker omdat hij zelf een integriteitskwestie aan de orde stelde.

#### 3.2 Visie gemeente

De gemeente bestrijdt de stelling van verzoeker dat de burgemeester een verwijt uitte aan het adres van verzoeker. De gemeente is van mening dat de burgemeester verzoeker een vraag voorlegde. De gemeente is voorts van mening dat het louter stellen van een vraag, ook al zou dit een uiting van een vermoeden of gevoelens zijn, niet klachtwaardig is.

### 4. HET ONDERZOEK

#### 4.1. Bevoegdheid Zeeuwse Ombudsman

De gemeente behandelde de klacht van verzoeker en deed bij besluit van 31 juli 2018 uitspraak op de klacht. Hiermee is aan het kenbaarheidsvereiste zoals bepaald in artikel 9:20 van de Algemene wet bestuursrecht voldaan.

#### 4.2. Klachtgronden

Met instemming van beide partijen vat de Zeeuwse Ombudsman klacht als volgt samen: [REDACTED] klaagt er over dat de burgemeester hem in een telefoongesprek op 14 februari 2018 onheus heeft bejegend en onterecht zijn integriteit in het geding heeft gebracht door de opmerking te maken: *U meent mij wel de maat te moeten nemen, maar bent u zich ook bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld.* [REDACTED] had toch vermeld niet met naam genoemd te willen worden?"

#### 4.3. Behoorlijkheidsnormen

De Zeeuwse Ombudsman toetst de verweten gedragingen aan de behoorlijkheidsnormen uit de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman. De Behoorlijkheidswijzer is voor alle ombudsinstituten in Nederland de leidraad om klachtbehandeling aan te toetsen. In deze klacht gaat het om de volgende norm: de-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

### 5. REACTIE OP DE BEVINDINGEN

In bijlage 3 en 4 bij dit rapport zijn de reacties van verzoeker en de gemeente opgenomen. De Ombudsman nam de reacties over voor zover deze betrekking hebben op spelfouten of feiten zoals deze uit documenten of de opname van de hoorzitting voortvloeien. De overige reacties leidden niet tot inhoudelijke aanpassingen.

### 6. OVERWEGINGEN VAN DE ZEEUWSE OMBUDSMAN

De Ombudsman stelt vast dat beide partijen erkennen dat het telefoongesprek d.d. 14 februari 2018 tussen de burgemeester en verzoeker niet prettig verliep. Verzoeker maakt zich zorgen om de integriteit en de bewaking van integriteit door de burgemeester onder raadsleden binnen de gemeente. Uit de hoorzitting blijkt dat zowel de burgemeester als verzoeker integriteit, ieder op hun eigen manier, hoog in het vaandel hebben staan.

De Ombudsman constateert dat tijdens het telefoongesprek tussen verzoeker en burgemeester een specifieke casus aan de orde komt. De Ombudsman richt zich in zijn onderzoek op de vraag die de burgemeester naar aanleiding van deze casus stelt aan verzoeker. Verzoeker stelt dat deze vraag luidde: *“U meent mij wel de maat te moeten nemen, maar bent u zich ook bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld. De [REDACTED] had toch vermeld niet met naam genoemd te willen worden?”*

De burgemeester is van mening dat hij de vraag op de volgende wijze stelde en bedoelde: *“Vindt u zelf dat u integer heeft gehandeld?”*

Omdat de Ombudsman niet bij dit telefoongesprek aanwezig was en er geen mogelijkheid bestaat om dit gesprek terug te luisteren kan hij niet vaststellen op welke wijze verzoeker en burgemeester over en weer vragen stelden en opmerkingen maakten. De Ombudsman stelt vast dat de griffier – die bij het telefoongesprek aanwezig was- de lezing van de burgemeester onderschrijft. De Ombudsman stelt voorts vast dat de lezing van de burgemeester en verzoeker overeenkomen in die zin dat de vraag behelst of verzoeker al dan niet integer zou hebben gehandeld. Het stellen van deze vraag, impliceert dat voor de steller de integriteit van verzoeker ter discussie staat.

De Ombudsman overweegt dat het woord integriteit een situationeel en dynamisch karakter heeft. Wat onder integer handelen verstaan wordt, is aan verandering onderhevig. De Dikke van Dale beschrijft “integer” als de karaktereigenschap: eerlijk, onkreukbaar.<sup>1</sup> Een beschrijving zoals deze ook in de volksmond wordt gehanteerd.

De Ombudsman overweegt dat de situatie en het moment waarop de burgemeester de vraag voorlegt aan verzoeker: *“Vindt u zelf dat u integer hebt gehandeld?”* of *“Bent u zich bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld?”* er toe kan leiden dat hij tenminste de schijn opwekt dat hij de onkreukbaarheid van verzoeker in twijfel trekt.

Anders dan de klachtencommissie van de gemeente, acht de Ombudsman het begrijpelijk en verklaarbaar dat verzoeker ontstemd is over de vraag van de burgemeester.

Hoewel de burgemeester benadrukt dat hij een open vraag stelde die hij in het licht van de discussie over integriteit aan ieder ander zou kunnen stellen, is de Ombudsman van mening dat er in de vraag van de burgemeester een zekere twijfel over de integriteit van verzoeker doorklinkt. De Ombudsman acht de woordkeuze van de burgemeester dan ook minder neutraal en open als dat de burgemeester aangeeft bedoeld te hebben. Om die reden is de onderzochte woordkeuze onzorgvuldig gekozen. Temeer omdat tijdens de hoorzitting blijkt dat de burgemeester bedoelde te vragen: *“Bent u er wel zeker van dat de feiten, die u mij voorlegt, wel kloppen?”* en de burgemeester zelf beaamde dat hij het ongepast zou vinden om willekeurige burgers zonder dat daar aanleiding toe bestaat op hun integriteit te bevragen.

De Ombudsman stelt op basis van de documenten en de hoorzitting vast dat de situatie tijdens het telefoongesprek is geëscaleerd. De Ombudsman heeft geen mogelijkheid om het volledige gesprek terug te luisteren. Hij kan zich derhalve geen oordeel vormen over de vraag of de burgemeester tijdens het gesprek geprobeerd heeft escalatie te voorkomen of te beperken. In dat kader vindt de Ombudsman het echt een gemis en gebrek in de interne

---

<sup>1</sup> [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)

klachtenprocedure dat de griffier, die bij het bewuste telefoongesprek aanwezig was, niet (ook) gehoord is door de klachtencommissie. Naar nu blijkt, vroeg de klachtencommissie ook niet naar de door de griffier getekende verklaring die de burgemeester bij zich had. Dit bevreemdt de Ombudsman.

De Ombudsman stelt niettemin vast dat beide partijen bevestigen dat de burgemeester aan verzoeker de vraag heeft gesteld hoe verzoeker zijn eigen integriteit beoordeelt. De woordkeuze van de burgemeester acht de Ombudsman in het licht van de hierboven beschreven behoorlijkheidsnorm onzorgvuldig gekozen. Niet in de laatste plaats omdat de vraag niet de lading dekt van de uitleg die de burgemeester tijdens de hoorzitting gaf. Het staat de burgemeester vrij om vraagtekens te plaatsen bij de nauwkeurigheid van een feitenonderzoek. De Ombudsman acht het woord 'integriteit' in dit verband echter niet toepasselijk omdat hiermee al een zeker standpunt lijkt te worden ingenomen over het antwoord op de vraag.

Daarnaast is integriteit een moreel beladen onderwerp. Discussies over integriteit – en mogelijke aantasting hiervan – dienen gevoerd te worden met grote zorgvuldigheid. De Ombudsman acht dit gegeven van toepassing voor beide partijen. Ook voor burgers die een vermeende aantasting van integriteit in het openbaar bestuur aan de kaak stellen, geldt dat een beschuldiging met de meeste zorgvuldigheid moet worden omgeven. Temeer omdat in een tijdperk waarin publiekelijk kan worden geschreven en gepubliceerd, woorden lastig uit te wissen zijn. Wordkeuze kan bepalend zijn voor de lading die een discussie over integriteit krijgt.

De Ombudsman is zich ervan bewust dat woorden betekenis krijgen in de context van een breder (telefoon)gesprek. Wanneer dit gesprek niet in zijn geheel kan worden beluisterd, bestaat de kans dat woorden uit een breder verband worden gehaald en foutief worden beoordeeld. De Ombudsman houdt hier in zijn oordeel rekening mee. Hij acht de verklaring van de burgemeester plausibel en voorstelbaar als hij stelt dat hij graag een toelichting wilde geven met betrekking tot zijn standpunt. Hiermee had hij in dit concrete geval een uitleg kunnen geven en openstaande vragen kunnen beantwoorden.

De Ombudsman hecht er daarom waarde aan op te merken dat hij het betreurt dat verzoeker de verbinding verbrak. Dit ontnam de burgemeester een kans zijn woorden nader toe te lichten. Gelet hierop kan naar het oordeel van de Ombudsman de burgemeester niet verweten worden onbehoorlijk gehandeld te hebben.

## **7. OORDEEL EN AANBEVELINGEN VAN DE ZEEUWSE OMBUDSMAN**

### **7.1 Oordeel ten aanzien van het behoorlijkheidsvereiste de-escalatie**

De Ombudsman kan zich geen oordeel vormen over de behoorlijkheid van de communicatie tijdens het telefoongesprek. Voor zover de klacht betrekking heeft op de betwiste zinsnede in beide versies, ook die van de burgemeester zelf: *“Vindt u dat u zelf integer hebt gehandeld?”* acht de Ombudsman de woordkeuze van de burgemeester weliswaar onzorgvuldig gekozen, maar in de gegeven situatie niet onbehoorlijk.

## 7.2 Aanbevelingen

De Ombudsman ziet geen ruimte voor aanbevelingen aangezien deze logischerwijs uit de overwegingen voortvloeien.

## BIJLAGE 1 VERSLAG VAN DE HOORZITTING

### Verzoeker

Verzoeker geeft aan dat de taak van de burgemeester als hoeder van de integriteit in zijn gemeente in de wet verankerd is. Verzoeker is van mening dat hij als burger de plicht heeft om integriteitsschendingen te melden. Dat was volgens verzoeker de insteek van zijn brief aan de burgemeester. Verzoeker geeft verder aan dat hij deze vermeende integriteitsschending al voor de verkiezingen op de website van Burgerstem heeft vermeld. Hierin heeft hij nooit de naam [REDACTED] vermeld. Verzoeker benadrukt dat hij de naam [REDACTED] alleen heeft bekend gemaakt in de brief aan de burgemeester. Hij is van mening dat de stelling van de burgemeester, dat verzoeker onterecht een naam zou hebben bekend gemaakt, onjuist is. Verzoeker stelt: de zinsnede over [REDACTED] maakt de vraag die daaraan vooraf gaat tot een retorische vraag. Verzoeker is van mening dat de burgemeester hem hiermee onterecht van een integriteitsschending beschuldigt. Desgevraagd licht verzoeker toe dat hij de verbinding bewust verbrak nadat hij aan de burgemeester te kennen gaf: "hierover wens ik verder geen gesprek te voeren". Verzoeker is van mening dat de uitgesproken tekst door de burgemeester duidelijk is en geen toelichting nodig heeft: *"U meent mij wel de maat te moeten nemen, maar bent u zich ook bewust dat u zelf ook niet bepaald integer hebt gehandeld? [REDACTED] had toch duidelijk vermeld dat hij niet met naam genoemd wilde worden?"* Verzoeker is ervan overtuigd dat de feiten zoals hij in de brief beschreef aan de burgemeester op juiste informatie zijn gebaseerd. Verzoeker geeft aan dat hij, naast de informatie van [REDACTED] zelf uitgebreid onderzoek deed en de informatie rechtstreeks uit e-mailwisselingen blijkt. Hieruit zou duidelijk blijken dat raadslid [REDACTED] zakelijke contacten had met de invloedrijke eigenaar in Zeeland van vakantieparken. Verzoeker is van mening dat de feiten voor zichzelf spreken.

### Gemeente Noord-Beveland

De burgemeester verwijst naar het verslag van de hoorzitting van de klachtencommissie waarin een uitgebreide toelichting vanuit zijn kant in staat vermeld. Desgevraagd licht de griffier toe dat hij niet bij de hoorzitting van de klachtencommissie aanwezig was en dus ook niet is gehoord. Hij acht zijn rol overbodig. Bovendien, zo geeft hij aan, is hij niet uitgenodigd.

De burgemeester licht toe dat hij het telefoongesprek met verzoeker voerde om uitleg te geven over integriteit binnen de gemeente Noord-Beveland. De burgemeester legt uit dat de gemeente Noord-Beveland, als een van de weinige gemeentes in Nederland, raadsleden uitgebreid laat toetsen door een gespecialiseerd bureau. De burgemeester geeft aan dat raadsleden in het verleden ook getoetst zijn door een gespecialiseerd bureau.

De burgemeester licht het volgende toe. Op het moment dat verzoeker aan de burgemeester vroeg wat hij voornemens was te doen aan de gemelde integriteitsschending legde de burgemeester de vraag voor aan verzoeker hoe hij zijn eigen rol zag binnen het integriteitsvraagstuk. De burgemeester stelt, anders dan verzoeker, dat hij gezegd zou hebben: *"vindt u dat u zelf integer hebt gehandeld?"* De burgemeester ontkent dat hij de naam van [REDACTED] hierin genoemd zou hebben. De burgemeester is ten slotte van mening dat hij de aan verzoeker voorgelegde vraag met betrekking tot integriteit niet kon toelichten omdat verzoeker de verbinding verbrak. De burgemeester licht toe dat hij aan verzoeker had willen uitleggen dat integriteit een precair vraagstuk is waarover te allen tijde gesproken moet worden maar wel op basis van juiste feiten. De burgemeester is van mening

dat de feiten, zoals verzoeker in zijn brief vermeldde, onjuist zijn. De burgemeester achtte de uitlating van verzoeker in de brief daarom ongegrond.

## **BIJLAGE 2 Relevante wet en regelgeving**

### **Artikel 9:20 Algemene Wet Bestuursrecht (Kenbaarheidsvereiste)**

1. Alvorens het verzoek aan een Ombudsman te doen, dient de verzoeker over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd.
2. Het eerste lid geldt niet indien het verzoek betrekking heeft op de wijze van klachtbehandeling door het betrokken bestuursorgaan.