Advies van de commissie bezwaarschriften

De heer drs. D.J. van Vliet LL.M.	voorzitter
Mevrouw mr. T. Wiedeler	lid
De heer P.W.J. Veldhuisen	lid
Mevrouw mr. K. Akin	secretaris

aan de gemeenteraad

Over de bezwaarschriften van de heer A.S.A. La Fontaine namens Positief Landsmeer en namens zichzelf (hierna: bezwaarden) van 6 juni 2024. Deze bezwaarschriften zijn gericht tegen het in de besluitenlijst van 25 april 2024 opgenomen raadsbesluit van 25 april 2024, om op grond van artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet het verdere verblijf aan de heer La Fontaine in vergadering te ontzeggen.

Procedureverloop

In de besluitenlijst van de openbare vergadering van de gemeente Landsmeer van 25 april 2024 is opgenomen dat de heer La Fontaine om 22:02 de toegang tot de vergadering wordt ontzegd door de gemeenteraad, gelet op artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet wegens het belemmeren van de geregelde gang van zaken in de vergadering. De gemeenteraad stemt in met het voorstel: met twee stemmen tegen van de fracties DorpsBelang en Positief Landsmeer en 12 stemmen voor van alle overige aanwezige fracties.

Per e-mail van 6 juni 2024 heeft bezwaarde namens zichzelf en de partij Positief Landsmeer bezwaar gemaakt tegen het raadsbesluit om hem op grond van artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet de toegang tot de vergadering te ontzeggen.

Op 15 oktober 2024 heeft de commissie een hoorzitting gehouden. Bezwaarde is, samen met de heer De Groot en mevrouw D. Mulder-Damme, ter zitting verschenen. Namens de raad is de heer mr. R. Janssen van AKD Advocaten, samen met de heer mr. D. Kuipers, eveneens ter zitting verschenen. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, waarover belanghebbenden desgewenst kunnen beschikken.

Ontvankelijkheid

Procesbelang

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is procesbelang aanwezig wanneer het resultaat dat de indiener van een beroepschrift met het beroep nastreeft, ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het bereiken van dat resultaat ook feitelijk betekenis kan hebben.[1] Het hebben van een louter formeel of principieel belang is onvoldoende voor het aannemen van procesbelang.[2]

Ondanks dat de geldingsduur van de ontzegging ten tijde van deze bezwaarprocedure al is verstreken en bezwaarde met het bezwaar dus niet meer kan bereiken dat hij weer toegang krijgt tot die raadsvergadering, overweegt de commissie dat zij van oordeel is dat in onderhavig geval toch procesbelang kan worden aangenomen. Enerzijds constateert de commissie dat in de literatuur geen discussie bestaat over de appellabiliteit van een dergelijk besluit.[3] Daarnaast meent de commissie dat een inhoudelijk oordeel over het bestreden besluit van belang kan zijn voor eventuele toekomstige besluiten. Het in stand laten van het bestreden besluit impliceert in dit geval (ervan uitgaande dat dit de uitkomst zal zijn) namelijk dat deze ordemaatregel terecht is genomen. Deze omstandigheid kan door de raad worden meegenomen bij een eventueel toekomstige verdergaande ordemaatregel c.q. besluit om bezwaarde langdurig te schorsen op grond van artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet.

[1] ECLI:NL:RVS:2019:359.
[2] ECLI:NL:RVS:2024:1610.
[3] Zie bijv. Sdu Commentaar Gemeentewet 2022, p.54-56, m.n. aant. C5, De Gemeentewet en haar toepassing, Wolters Kluwer, Prof. Mr. S.A.J. Munneke, aantekening bij artikel 26.

De commissie is derhalve van oordeel dat er sprake is van een concreet en actueel belang bij de beoordeling van het bestreden besluit, welke verder reikt dan een louter formeel of principieel belang.

Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van de raad gesteld dat in de 'Brunssum-uitspraak' van de rechtbank Maastricht (ECLI:NL:RBMAA:2002:AE2516), waarin zich een soortgelijke situatie heeft voorgedaan, thans achterhaald zou zijn ten aanzien van het procesbelang. Enerzijds constateert de commissie dat hiervoor in de jurisprudentie te aanzien van de nu aan de orde zijnde bevoegdheid geen concrete aanwijzingen bestaan. Daarnaast merkt de commissie op dat er tevens een tendens in het bestuursrecht waarneembaar is waarbij de bestuursrechter juist een minder formalistische benadering hanteert bij het toetsen van formaliteiten, waaronder het procesbelang, om zodoende sneller te komen tot finale geschilbeslechting. De commissie oordeelt aldus dat, hoewel de ontzegging al is geëindigd, bezwaarden nog een rechtens te beschermen belang hebben bij een beoordeling van de rechtmatigheid van het raadsbesluit.

De heer La Fontaine heeft per e-mail van 28 oktober 2024 een machtiging overgelegd waaruit de bevoegdheid tot het maken van bezwaar namens Positief Landsmeer blijkt. Het bezwaar van de heer La Fontaine namens positief Landsmeer is hiermee ontvankelijk. De commissie constateert dat de bezwaarschriften ook voor het overige voldoen aan de daaraan door de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gestelde eisen, waarmee bezwaarden ontvankelijk zijn in hun bezwaar.

De inhoud van de bezwaren
De bezwaargronden luiden samengevat als volgt:

1. Vooringenomen toepassing van artikel 26, derde lid, van de Gemeentewet (artikel 2:4, eerste lid en 3:3 Awb);
2. Vooringenomen samenspraak tussen de raadsmeerderheid en voorzitter (artikel 2:4, tweede lid, 3:2, 3:3 en 3:4 Awb);
3. Het doen verwijderen van het raadslid uit het gebouw is verstrekkender en is gedaan met het doel om Positief Landsmeer verder te schaden (artikel 3:5 Awb);
4. Gebrek aan beraadslaging voorafgaand aan de stemming over verwijdering;
5. Onmogelijkheid om een ingediende motie te behandelen als gevolg van de verwijdering;
6. Niet of niet tijdig inhoudelijk beantwoorden van vragen ingediend op 6 mei 2024;
7. Niet bijhouden van een verslag van het presidium conform het Reglement van Orde;
8. Lasterlijke uitspraken door de burgemeester in een openbaar interview zonder mogelijkheid tot weerwoord;
9. Te late publicatie van het verslag van de raadsvergadering van 25 april 2024;
10. Onjuiste procedurele behandeling van een amendement voor wijziging van het verslag in de raadsvergadering van 30 mei 2024;
11. Onvoldoende mogelijkheid voor raadsleden om kennis te nemen van het doel van de voorgestelde wijziging in het verslag;
12. Schending van diverse artikelen uit de Awb, waaronder artikelen over vooringenomenheid, zorgvuldigheid en belangenafweging;
13. Schade aan de politieke partij Positief Landsmeer en het betreffende raadslid door de genoemde handelingen en besluiten.

Het juridisch kader

- Artikel 26, derde lid, Gemeentewet (hierna Gemw)
- het Reglement van Orde van de gemeenteraad van 2023

Beoordeling
De commissie merkt allereerst op dat zij de aanvullende stukken die bezwaarde vlak voor de hoorzitting van 15 oktober 2024 heeft toegezonden niet heeft betrokken bij de beoordeling. De commissie is van oordeel dat het reeds voorliggend procesdossier voldoende handvatten biedt om te komen tot een gedegen advies. Ook merkt de commissie op dat in het verweerschrift van de raad feitelijk wordt verwezen naar de artikelleden van het Reglement van Orde van de gemeenteraad van 2024. Tijdens de hoorzitting heeft de vertegenwoordiger van de raad toegelicht dat het Reglement van Orde van de gemeenteraad van 2023 van kracht was ten tijde van het nemen van het besluit en dat er per abuis een verschrijving heeft plaatsgevonden in het verweerschrift.

De commissie adviseert de raad in de beslissing op de bezwaren dit te corrigeren. De commissie constateert overigens dat er materieel zo goed als geen inhoudelijke wijziging van het Reglement heeft plaatsgehad die van invloed zou kunnen zijn op de besluitvorming.

Gelet op de voorliggende stukken en het verhandelde ter zitting overweegt de commissie (ten aanzien van de inhoud) als volgt.

Tijdens de raadsvergadering van 4 april 2024 heeft de raad besloten, om bezwaarde op grond van artikel 26, derde lid, van de Gemw het verdere verblijf in de raadsvergadering te ontzeggen. Dit besluit is opgenomen in de besluitenlijst van de raad.

De vraag die voorligt is of de gemeenteraad in alle redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van de bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 26, derde lid, van de Gemw.

De commissie constateert dat artikel 26 van de Gemw ziet op het handhaven van de orde tijdens de raadsvergaderingen en een onderscheid maakt in enerzijds maatregelen ten aanzien van toehoorders, en anderzijds maatregelen ten aanzien van raadsleden. Het derde lid van artikel 26 Gemw bepaalt ten aanzien van ordeverstoringen door raadsleden dat de voorzitter de raad kan voorstellen aan een lid, dat door zijn gedragingen de geregelde gang van zaken belemmert, het verdere verblijf in de vergadering te ontzeggen. Over het voorstel wordt niet beraadslaagd. Na aanneming daarvan verlaat het lid de vergadering onmiddellijk. Zo nodig doet de voorzitter hem verwijderen. Bij herhaling van zijn gedrag kan het lid bovendien voor ten hoogste drie maanden de toegang tot de vergadering worden ontzegd.

De commissie erkent dat in een democratische rechtsorde de toegang van een raadslid tot een raadsvergadering waarin hij zitting heeft beschouwd dient te worden als een fundamenteel recht, zodat toepassing van de in deze bepaling neergelegde bevoegdheid een uiterste middel vormt om obstructie van de geregelde gang van zaken tegen te gaan, wanneer andere middelen tot handhaving van de orde ontoereikend zijn.

Uit de stukken, waaronder een video-opname van de desbetreffende raadsvergadering, alsmede het verweerschrift en het verhandelde ter zitting is de commissie gebleken van een genoegzame grond voor het oordeel van de raad dat bezwaarde door zijn gedragingen de geregelde gang van zaken in deze vergadering heeft belemmerd. Zo is op de video-opname te zien dat bezwaarde meerdere malen het woord neemt zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen. De voorzitter heeft bezwaarde meerdere malen gewezen op deze interruptie en hem (formeel) gewaarschuwd. Daarbij heeft de voorzitter bezwaarde ook duidelijk aangegeven dat bij voortzetting van de ordeverstoringen, consequenties zullen volgen: *"als u mij nog één keer interrumpeert, dan ga ik daarop reageren."* Vervolgens heeft bezwaarde de voorzitter, ondanks de eerdere (formele) waarschuwingen, meerde malen onderbroken, waarna de voorzitter de microfoon van bezwaarde uit heeft moeten zetten. Ook hierna heeft bezwaarde meerdere keren de orde verstoord door alsnog de microfoon aan te zetten en zonder toestemming het woord te nemen, waarop de voorzitter nogmaals heeft gewaarschuwd: *"ik heb u net een waarschuwing gegeven en u gaat er bijna overheen."* Hierna heeft de voorzitter besloten om gebruik te maken van de bevoegdheid neergelegd in artikel 26, derde lid, van de Gemw en het voorstel gedaan tot het ontzeggen van het verdere verblijf in de vergadering aan bezwaarde. Dit voorstel is met een ruime meerderheid aangenomen.

De commissie is dan ook van oordeel dat de raad terecht tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. De commissie neemt daarbij in aanmerking dat bezwaarde ook in een eerdere commissievergadering d.d. 18 april 2024 door zijn gedragingen reeds de geregelde gang van zaken heeft belemmerd. De commissie overweegt - gelet op het voorstaande - dat de eerdere, lichtere ordemaatregelen niet tot het gewenste effect hebben geleid en de raad de bevoegdheid om bezwaarde het verdere verblijf in de vergadering te ontzeggen terecht heeft gebruikt als uiterste middel om de ordeverstoring te doen beëindigen.

De commissie merkt op dat deze bezwaarprocedure uitsluitend ziet op het besluit van de raad tot ontzegging van het verdere verblijf in de vergadering van 25 april 2024. De overige bezwaargronden vallen buiten de omvang van deze bezwaarprocedure en behoeven daarom geen verdere beoordeling.

Advies
De commissie adviseert de raad het bestreden besluit in stand te laten en de bezwaarschriften ontvankelijk en ongegrond te verklaren.

Landsmeer, 30 oktober 2024

De commissie bezwaarschriften,

de secretaris,

mw. mr. K. Akin

de voorzitter,

De heer drs. D.J. van Vliet LL.M.