

DE GEMEENTERAAD EN CORRESPONDENTIE/CONTACT MET BURGERS (vanuit de optiek van de Ombudsman)

Inleiding

In toenemende mate wenden burgers zich tot de gemeenteraad. Vooral in deze tijd van digitalisering is het verzenden van een e-mail aan de gemeenteraad een eenvoudige handeling. Vaak gebeurt dit ook in combinatie met het aanschrijven van meerdere gemeentelijke instanties. Zowel andere bestuursorganen als gemeentelijke organisatieonderdelen. Maar soms ook in combinatie met andere instanties.

Brieven aan de gemeenteraad, veel gemeenten spreken van zogenaamde raadsadressen, volgen een per gemeente vastgesteld traject. De afhandeling kan vooral procedureel gericht zijn, maar ook inhoudelijk. De procedurele benadering vindt in de regel plaats op basis van de (wettelijke) taakverdeling van de bestuursorganen. De raad stuurt op hoofdlijnen en controleert het college van B&W. Het college is vooral belast met de voorbereiding en uitvoering van beleid oftewel het dagelijks bestuur. Daarnaast (en soms) daarbinnen neemt de burgemeester een bijzondere positie in.

Voor de burger is deze taakverdeling niet altijd even helder. Dit brengt voor de gemeente (de verplichting) met zich mee dat een niet juist geadresseerd stuk in het goede proces moet worden gebracht. Hoe beter dit wordt uitgelegd, hoe meer begrip de desbetreffende burger daarvoor op zal kunnen brengen.

De digitale ontwikkelingen brengen ook andere mogelijkheden met zich mee. Werden eerder veel stukken gedeponereerd in de zogenaamde visietrommel, later bood het kopieerapparaat het gemak van het verspreiden van veel stukken. Nu verkeren we in de fase van de elektronische snelweg, waar de stukken aan de raadsleden digitaal worden verzonden. Het scannen van (burger)brieven biedt ook de mogelijkheid om deze, met privé-gegevens en al, op brede schaal te verspreiden.

Burgers mogen klagen. In de Algemene wet bestuursrecht is een met waarborgen omgeven procedure opgenomen. Gedragingen van de gemeenteraad vallen daar ook onder, omdat die gerekend wordt tot één van de bestuursorganen van de gemeente. Maar hoe zit het met de raadscommissies, individuele gedragingen van raadsleden en de opstelling van politieke fracties. Zijn die ook klachtwaardig?

Op bovenstaande punten zal hieronder nader worden ingegaan en zullen suggesties worden gedaan om tot een vorm van standaardisering te komen.

1. Brieven (adressen) aan de gemeenteraad (raadscommissie)

Eerste uitgangspunt is dat met raadsadressen wordt bedoeld brieven gericht aan de gemeenteraad (dan wel de raadscommissie). En dus niet gericht aan individuele raadsleden, een fractie of politieke partij. Tweede uitgangspunt is dat het in dit verband gaat om brieven van individuele burgers of georganiseerde vertegenwoordigers daarvan. Dat laatste kan een buurtcomité zijn maar ook een actiegroep. **NB.** Met een brief wordt in dit kader ook een e-mail bedoeld.

Wat verder van belang is op welke wijze stukken aan de raad(scommissie) procedureel worden begeleid. Wat is de rol van de griffie en op welke wijze wordt het presidium daar bij betrokken? En is er onderscheid te maken tussen agendering in raadscommissies en in de voltallige raad? Iedere gemeente kan dit zelf invullen. Een standaardregeling voor alle gemeenten is ook niet het doel van deze notitie. Maar zowel voor burgers als voor de Ombudsman in het kader van een klachtenonderzoek is duidelijkheid over de processen binnen de gemeenteraad(commissie) van belang. Want daarmee wordt een toetsingskader geboden.

Basishandelingen

1. registratie van de ingekomen brieven;
2. bepalen wijze van behandeling;
3. verzenden van bericht van ontvangst en informatie over wijze van afhandelen;
4. bericht over definitieve afhandeling.

NB Brieven gericht aan raadscommissies kunnen op één lijn worden gesteld met die aan de raad.

Wijze van afhandeling

1. door of namens de gemeenteraad;
2. door de raadscommissie;
3. door het college van B&W; geen follow-up naar gemeenteraad of:
 - a. toezending van de reactie naar de gemeenteraad (commissie) ter informatie
 - b. na consultatie van de raad(commissie)
4. door de burgemeester; geen follow-up naar gemeenteraad of:
 - a. toezending van de reactie naar de gemeenteraad(commissie) ter informatie
 - b. na consultatie van de raad(commissie)

Procedurele begeleiding

1. opstellen van lijst van ingekomen stukken
2. aangeven wie de routing van een stuk bepaalt (presidium, agendacommissie, voorzitter)
3. rol en taak van de griffie

Inhoudelijke beantwoording van de brief aan de burger

Wat netjes is dat een burger een inhoudelijke reactie ontvangt. Het is onbevredigend als het antwoord luidt: *wij hebben uw brief voor kennisgeving aangenomen*. Als dit gebeurt zonder motivering voelt een burger zich niet serieus genomen.

Een reactie als *wij hebben uw brief ter afdoening in handen gesteld van het college van B&W* zal tot onbegrip leiden. Een burger is veelal niet op de hoogte met het verschil in verantwoordelijkheden van de bestuursorganen en begrijpt dan niet waarom hij geen "echte" reactie van de raad krijgt. Het zal ook tot frustratie leiden als hij al eerder contact heeft gehad met het college.

Een verwijzing *naar behandeling in de raadscommissie* kan een logische zijn, maar dan moet die wel gepaard gaan met wat meer informatie.

Samenvattend een vijftal meer inhoudelijke wijzen van afhandeling:

1. de gemeenteraad komt met een eigen inhoudelijke reactie;
2. brief wordt voor kennisgeving aangenomen maar dan wel onder vermelding van de reden waarom dat het geval is (besluitvorming is afgerond; verantwoordelijkheid politieke partijen);
3. uitgelegd wordt dat het college/de burgemeester verantwoordelijk is voor het door de burger aangekaarte onderwerp; aangegeven wordt dat het college/de burgemeester binnen een bepaalde termijn zal reageren en dat de raad toeziet op die termijn en de inhoudelijke afdoening;
4. uitnodiging voor een vergadering van een raadscommissie, waarin wordt aangegeven hoe de gang van zaken is en dat gebruik kan worden gemaakt van het spreekrecht;
5. verwijzen naar andere mogelijke procedures zoals die van bezwaar en beroep en die van het (interne en externe) klachtrecht.

Zie ook bijgevoegd schematisch overzicht.

Voor de volledigheid nog een aantal opmerkingen

De raad(scommissie) ontvangt naast inhoudelijke brieven ook regelmatig uitnodigingen voor (particuliere) bijeenkomsten en dergelijke. Hoe daarmee om te gaan kan een in bepaald stramien worden gebracht.

Er zijn burgers die veel schrijven over niet veranderende onderwerpen of in veel gebeurtenissen aanleiding zien om zich met klachten of opmerkingen tot de gemeente te wenden, zonder dat hun directe belang in het geding is. Voor die situaties kunnen spelregels worden bepaald. Zo heeft de gemeentelijke Ombudsman Groningen een *protocol vastgesteld voor de veelschrijvende en veelvuldig klagende burger*. Dit dient als toetsingskader voor het reactiegedrag van de gemeente.

Het bovenstaande is vooral van toepassing op direct aan de raad gerichte brieven. Voor brieven, bij voorbeeld gericht aan de burgemeester en/of het college van B&W, die in afschrift worden ontvangen kan een verkorte procedure gelden door deze in principe voor kennisgeving aan te nemen. Verder zal een lijn moeten worden vastgesteld voor anonieme brieven. Wel of niet behandelen.

Het gemak van het e-mailverkeer brengt ook met zich dat burgers en organisaties veel instanties aanschrijven over een kwestie die hen bezig houdt. Regelmatig gaat dit ook met enige emotie gepaard. Lang niet altijd is “de gemeente” aanspreekbaar op het onderwerp. Ook hierin kan de lijn gekozen worden om dit soort berichten voor kennisgeving aan te nemen.

Tot slot nog een opmerking over “last-minute” berichten aan de raad(scommissie). Dus vlak voor een al langer geplande vergadering. Recente informatie kan uiteraard van belang zijn voor de besluitvorming, maar een goed verlopend proces ontkomt ook niet aan reglementering en sturing, waaronder het tijdig aanleveren van stukken. Een combinatie van gezond verstand en politiek-bestuurlijke inschatting zal in voorkomende gevallen moeten bepalen of een dergelijk bericht nog wordt meegenomen, wordt doorgeschoven of buiten de orde wordt verklaard. Voorzitter en griffier zouden dat tot hun verantwoordelijkheid kunnen rekenen.

2. Openbaarheid van stukken aan de gemeenteraad.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een groot goed. Daarnaast geldt voor het functioneren van de Nederlandse democratie dat dit zich in principe in de openbaarheid afspeelt. De Gemeentewet schrijft voor dat de stukken voor de raadsvergadering ter openbare kennis wordt gebracht. Dit kan door deze ter inzage te leggen. Dat geldt dus ook voor de ingekomen stukken aan de gemeenteraad.

Voor het digitale tijdperk werden de stukken neergelegd op een algemeen toegankelijk plek. Dit was in feite de enige mogelijkheid. Nu kunnen de stukken ook op internet worden geplaatst, waarmee een zeer laagdrempelige toegang wordt gecreëerd.

Formeel geredeneerd is er geen verschil tussen "fysieke" en "digitale" terinzagelegging. Materieel is het wel zo dat de toegankelijkheid vele malen groter is geworden. Er hoeft geen tocht meer naar het gemeentehuis te worden gemaakt. Thuis vanachter de pc zijn de stukken snel in te zien. Tot zover niet echt een probleem.

Het is langzamerhand ook voldoende duidelijk dat burgers die zich tot de overheid wenden, met naam en toenaam bekend worden. Het indienen van zienswijzen, het invullen presentielijsten bij gemeentelijke bijeenkomsten en het indienen van petitie's, het kan niet anoniem. Ook ondersteunende handtekeninglijsten worden regelmatig aangeboden.

Van een burger mag ook worden verwacht dat hij zich bekend maakt als hij het politieke besluitvormingsproces wil beïnvloeden.

Er is in de openbaarmaking echter een onderscheid te maken tussen een *persoonlijk belang* en een *privé bepaalde situatie*. Het ondertekenen van een petitie om de eindejaarsuitkering voor bijstandsgerechtigden in stand te houden is een voorbeeld van een persoonlijk belang. Tegen openbaarmaking bestaan geen bezwaren. Maar uitvoerige informatie over een gezinssituatie en de noodzaak van extra inkomsten is van een andere orde.

Daarnaast kan bij brieven aan de raad de gewenste openbaarheid en de noodzakelijke privacybescherming door de digitalisering gaan knellen. Bij voorbeeld in de volgende situaties:

1. de brievenrealisator realiseert zich niet dat de gemeente de brief integraal op internet plaatst;
2. de brief bevat vertrouwelijke en/of persoonlijke gegevens die niet in de openbaarheid zouden moeten komen; een brievenrealisator is zich daar niet altijd van bewust;
3. de brief wordt gescand en met geschreven ("natte") handtekening op internet geplaatst; daar zitten risico's aan.

In dit kader is het van belang de recente Richtsnoeren van het CBP aan te halen. Deze houden in dat gegevens als naam, adres, contactgegevens, burgerservicenummer en handtekening in principe niet openbaar zijn. Deze stellingname is voor het goed functioneren van het gemeentelijke democratische proces echter te rigide.

Naam en contactgegevens kunnen juist van belang zijn voor dit proces. Overigens is het zo dat veel burgers (nog) niet beseffen dat hun (particuliere) internetverkeer het gemakkelijk maakt om hun activiteiten te traceren. Tegelijk is het zo dat als de overheid als bron wordt beschouwd, de kritiek op (vermeende) privacyschending toeneemt. Dit dwingt de overheid zorgvuldig om te gaan met gegevens, maar tegelijk de openbaarheid en transparantie van haar functioneren te garanderen.

Het openbaar maken van het burgerservicenummer en het plaatsen van een gescande handtekening gaat dan te ver. Het risico van misbruik door derden is daarvoor te groot.

De raad kan als gedragslijn hanteren dat de burger hier actief over wordt geïnformeerd. Deze kan dan een keus maken om zijn brief terug te trekken of in andere vorm in te dienen. De raad kan er echter ook voor kiezen om de ingekomen stukken zonder meer te anonimiseren. De uiteindelijke vorm kan in de werkwijze van de raad worden opgenomen.

Daarnaast is het zo dat de gemeenteraad in beslotenheid kan vergaderen. In het verlengde hiervan kunnen ook stukken als vertrouwelijk worden aangemerkt. In zich daarvoor lenende gevallen kan dit predicaat ook aan burgerbrieven worden toegekend.

3. Klachten over de gemeenteraad.

Volgens de Algemene wet bestuursrecht heeft een ieder 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. Naast de bepalingen in de Awb hebben veel gemeenten een aanvullende interne klachtenregeling. Niet altijd is die ook van toepassing verklaard op de gemeenteraad.

Als dit laatste het geval is dan zal de Ombudsman uiteraard alleen de Awb als kader nemen. Is er ook een aanvullende gemeentelijke regeling (Groningen bij voorbeeld heeft de verdagingstermijn voor de afhandeling van klachten buiten orde gesteld) dan geldt die mede als toetsingskader.

NB. Voor medewerkers van de griffie geldt dat zij behoren tot de onder verantwoordelijkheid van de gemeenteraad werkzame personen.

Bij klachten over de gemeenteraad zijn de volgende zaken van belang:

1. wat is een gedraging;
2. gaat het om de raad/raadscommissie als geheel of ook om individuele raadsleden/ fracties.

Een gedraging

In feite is er geen verschil tussen de gemeenteraad en de andere gemeentelijke bestuursorganen. Dit geldt ook voor de ambtelijke ondersteuning.

Overigens kent de Awb een tekstueel verschil op het gebied van klachten over het algemeen beleid of een algemeen verbindend voorschrift. Voor de Ombudsman kunnen die geen onderwerp van onderzoek zijn. In de wetstekst is dit voor een intern klachtenonderzoek niet uitgesloten. De Memorie van Toelichting brengt echter wel een beperking aan, in die zin dat gesproken wordt over algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen. Dit is niet klachtwaardig.

Wat is nu een gedraging? Bekende voorbeelden zijn het niet, niet goed of te laat beantwoorden van brieven.

Procedures die de raad heeft vastgesteld en die burgers direct raken (zoals het spreekrecht) dienen te worden nageleefd. Duidelijke communicatie over activiteiten van de raad als geheel is ook een vereiste. Elementaire handelingen bij het organiseren van een hoorzitting dienen in acht te worden genomen. Toezeggingen dienen te worden nagekomen.

In ieder geval is het zo dat het gewicht van de bestreden gedraging dan wel het belang van de klager kennelijk voldoende moet zijn. De waardering hiervan is in eerste instantie aan de gemeenteraad zelf; daarna zal de Ombudsman tot een weging (moeten) komen.

Raad-raadscommissie -fracties-individuele raadsleden

De gemeenteraad komt met enige regelmaat voltallig bijeen. Veel van de (voorbereidende) werkzaamheden vinden echter plaats in de raadscommissies.

Deze commissies vinden hun basis in de artikelen 82 tot en met 86 van de Gemeentewet. Commissies ingesteld op basis van artikel 82 hebben in de regel een voorbereidende en/of adviserende taak. Besluiten die gericht zijn op enig rechtsgevolg kan zo'n commissie niet nemen. De artikelen 83 en 84 betreffen zogenaamde bestuurscommissies, aan wie bepaalde taken zijn overgedragen.

Het antwoord op de vraag of de taak en de status van deze commissies bepalend zijn of deze als representant van de gemeenteraad kunnen worden gezien, en dus als bestuursorgaan, is deels academisch van aard. Overleg met de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen leidde tot de volgende uitkomst.

Een commissie ex artikel 82 van de Gemeentewet met alleen adviserende bevoegdheden lijkt vanuit een formele benadering geen bestuursorgaan te zijn, maar in de literatuur wordt zo'n commissie toch gezien als een bestuursorgaan op basis van artikel 1.1. lid 1 sub a Awb.

Als daar toch discussie over plaatsvindt, kan de redenering worden gevolgd dat een dergelijke commissie bestaat uit raadsleden die namens de raad functioneren. Alsdan is de gemeenteraad als bestuursorgaan aanspreekbaar. Vergelijk het handelen van een wethouder die namens het college van B&W optreedt: een eventuele klacht richt zich dan uiteindelijk tegen het college.

Commissies op grond van de artikelen 83 en 84 met eigenstandige bevoegdheden kunnen zonder meer worden beschouwd als een bestuursorgaan. Handelingen van deze commissies (als commissie) zijn dan klachtwaardig.

Verder afdalend is het de vraag of bestreden dan wel omstreden gedrag van raadsleden c.q. commissieleden aanleiding kan zijn voor een klachtprocedure. In principe wordt deze vraag ontkennend beantwoord, dit mede in het licht van de "parlementaire onschendbaarheid" van volksvertegenwoordigers. In ieder geval dient er terughoudend mee om te worden gegaan.

Het individuele gedrag (tijdens vergaderingen en officiële bijeenkomsten) is vooral een ordekwestie. De fractiediscipline, het reglement van orde en de voorzitter zullen zo nodig de corrigerende factor moeten zijn. Oftewel het "zelfreinigend vermogen".

Overigens valt op dat in Groningen noch in de *Gedragscode voor raadsleden* (ex artikel 13, lid 3 van de Gemeentewet) noch in *De verordening op de raadscommissies* wordt gesproken van "betamelijk" gedrag.

Zo ook niet ten aanzien van de voorzitter van de raad(scommissies). Van hem of haar mag vanwege de "vooruitgeschoven positie" echter een gedrag worden verwacht dat als algemeen maatschappelijk wordt beschouwd. Dit tegen de achtergrond van de *Ombudsnorm van correcte bejegening: burgers worden als mens gerespecteerd en worden beleefd behandeld*. Dat normen en waarden aan verandering onderhevig zijn, is duidelijk. Maar van de overheid mag een bepaald (voorbeeld) gedrag worden verwacht. Burgers met u aanspreken ligt dan meer voor de hand dan tutoyeren. In een concrete situatie zal door Ombudsman moeten worden vastgesteld wat in een bepaalde situatie (nog) als algemeen maatschappelijk kan worden beschouwd.

Op nog grotere afstand kan de positie van fracties binnen de gemeenteraad worden gezet. Staatkundig gezien hebben zij geen formele positie, maar vormen een onderdeel van het bestuursorgaan. Via hun woordvoering en presentatie vormen zij echter wel het gezicht naar buiten. Bij een klacht is het van belang het verschil in positionering goed in de gaten te houden en burgers eventueel op andere bezwaarmogelijkheden te wijzen. Bij voorbeeld via de fractievoorzitter of de partijpolitieke lijn.

Bijlage

