



Rapport

Rapport over een klacht betreffende de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hellendoorn.

Datum: 11 oktober 2011

Rapportnummer: 2011/301

Klacht

Verzoekers klagen er over dat door of namens de raad, de in de gemeenteraad vertegenwoordigde politieke fracties en het college van burgemeester en wethouders van Hellendoorn niet of nauwelijks is gereageerd op hun meerdere, sinds 22 juni 2010, via de griffier van de gemeenteraad, verstuurd brieven, waarin aandacht gevraagd wordt voor het voornemen van de gemeente om mogelijk over te gaan tot het ruimen van graven op de algemene begraafplaats.

Bevindingen en beoordeling

Algemeen

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over het niet of niet tijdig reageren op brieven, e-mails, aanvragen, verzoeken e.d. door overheidsinstanties. Dit is een reëel probleem, omdat de burger in veel opzichten afhankelijk is van de overheid. Naast persoonlijk contact is schriftelijke communicatie en contact via e-mail belangrijk. Voorop staat dat de burger altijd binnen een redelijke termijn antwoord krijgt. De Algemene wet bestuursrecht geeft daarvoor regels. In aanvulling hierop zijn de behoorlijkheidsvereisten van de Nationale ombudsman verwerkt in de door hem ontwikkelde Correspondentiewijzer.

Onderhavige klacht was voor de Nationale ombudsman mede aanleiding te bezien of de Correspondentiewijzer onverkort van toepassing is op aan de gemeenteraad verstuurd brieven, dan wel of er aanleiding is deze aan te passen.

De klacht

Verzoekers schrijven de Nationale ombudsman dat zij zich bij brieven van 22 juni, 28 september, 12 oktober, 19 november en 3 december 2010, en van 28 januari, 12 februari, 18 februari, 19 februari, 12 maart en 1 april 2011 via de griffier tot de gemeenteraad hebben gewend. In hun brieven vragen zij aandacht voor hun standpunten inzake de voorgenomen ruiming van graven op de algemene begraafplaats. Aan het slot van elke brief hebben zij de griffier gevraagd er zorg voor te dragen dat hun brief wordt vermenigvuldigd en verspreid naar alle politieke fracties. Tevens hebben zij de griffier in hun brieven van 3 december 2010, 28 januari, 19 februari, 12 maart en 1 april 2011 verzocht deze te verspreiden onder het college van burgemeester en wethouders.

Voor zover de Nationale ombudsman dit kon beoordelen, heeft de griffier in alle gevallen aan deze verzoeken voldaan. Tevens heeft hij ontvangstbevestigingen gestuurd, waarbij verzoekers er op zijn geweest dat hun brief is opgenomen op de Lijst van ingekomen stukken van de raad en dat zij zo spoedig mogelijk na de raadsvergadering op de hoogte zullen worden gesteld van de verdere behandeling van hun brief.

Verzoekers klagen er over dat zij nimmer op de hoogte zijn gesteld van de verdere behandeling van hun brieven.

Standpunten gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

Inzake het te hanteren uitgangspunt

Bij de opening van het onderzoek schreef de Nationale ombudsman dat onder 'raadsadressen' worden verstaan: Brieven, faxen en e-mails van individuele burgers of georganiseerde vertegenwoordigers, gericht aan de gemeenteraad of raadscommissie.

Brieven, faxen en e-mails aan individuele raadsleden, fracties of politieke partijen vallen naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet onder het begrip 'raadsadressen', omdat deze niet gericht zijn aan een bestuursorgaan en de tijdige beantwoording daarvan de verantwoordelijkheid is van het individuele raadslid, fractie of politieke partij.

De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is gevraagd hun visie te geven op de afhandeling van aan de raad gerichte brieven. Op 4 juli 2011 besloot de raad de brief van de Nationale ombudsman in handen te stellen van het college ter beantwoording conform de ter inzage gelegde (concept)brief.

In zijn reactie schrijft het college dat op de eerste brief van verzoekers, die van 22 juni 2010, niet door het college is gereageerd omdat deze geen standpunten bevat die om een reactie vragen. Deze aan de griffier gerichte brief, met het verzoek de brief onder de aandacht van de raadsfracties te brengen, is echter wel geplaatst op de lijst van ingekomen stukken van de raad en ter afdoening in handen gesteld van het college. Dit was in strijd met het door de Nationale ombudsman verwoorde uitgangspunt omtrent 'raadsadressen'. Een uitgangspunt dat overigens ook is verwoord in het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Hellendoorn.

Vervolgens ging het college per brief in op de ondernomen acties en stelde dat het beeld genuanceerder ligt dan verzoekers schetsen. Zo had het college in zijn brief van 1 december 2010 geschreven dat het niet zinvol was over het ruimen van graven te corresponderen, zolang de themasessie over begraven in de gemeente Hellendoorn niet had plaatsgevonden. Uiteindelijk is op 7 april 2011 een themasessie georganiseerd en zijn bij brief van 23 juni 2011 alle eerdere brieven van verzoekers, voor zover nog niet beantwoord, afgehandeld.

De raad en het college onderschreven het door de Nationale ombudsman geformuleerde uitgangspunt over 'raadsadressen'. Erkend werd dat dit niet altijd op de juiste wijze is gehanteerd, omdat de brieven van verzoekers die feitelijk niet aan de raad waren gericht, maar aan de fracties of politieke partijen toch op de lijst van ingekomen stukken terecht zijn gekomen. Hier zou in de toekomst stringenter op worden toegezien.

Naar de mening van het college was het niet op voorhand zo dat er verschil is of zou moeten zijn in de behandeling van raadsadressen van belangenvertegenwoordigers, zoals de Kamer van Koophandel of woningcorporaties, of van andere overheidsinstanties, zoals de GGD, Hulpverleningsregio, ministeries of andere gemeenten. In de praktijk blijken deze raadsadressen vaak een mededeling of informatie te bevatten die niet vraagt om een inhoudelijke reactie. Dit in tegenstelling tot brieven van burgers of belangengroeperingen die juist wel om een inhoudelijke reactie vragen.

Inzake de te volgen procedure

College en raad onderschreven de door de Nationale ombudsman in de openingsbrief beschreven procedure dat door of namens de raad wordt zorg gedragen voor:

1. De registratie van binnengekomen raadsadressen,
2. De bepaling van de wijze van afhandeling,
3. Het verzenden van de ontvangstbevestiging of behandelingsbericht en
4. Het bericht over de definitieve afhandeling.

Bij de afhandeling van correspondentie door de raad(scommissie) kunnen daarbij enkele varianten worden onderscheiden:

1. Voor kennisgeving aannemen.
2. Ter afdoening in handen stellen van een ander gemeentelijk orgaan.
3. Agenderen in de raad(scommissie).

Indien het raadsadres ter afdoening in handen wordt gesteld van een ander gemeentelijk orgaan, zoals college van burgemeester en wethouders, burgemeester of bezwaarschriftencommissie kan hieraan door de raads(commissie) het verzoek worden verbonden dit te doen:

1. zonder follow up naar de raad(scommissie);
2. met toezending van de reactie ter informatie;
3. na consultatie van de raad(scommissie).

Daarnaast merkte het college, daarnaar gevraagd, op dat de gemeente Hellendoorn niet de mogelijkheid kent om bij de raad in te spreken over de op de Lijst van ingekomen stukken opgenomen raadsadressen. Wel bestaat de mogelijkheid het raadsadres toe te lichten tijdens de wekelijkse spreekuren van de fracties.

Adressanten worden niet vooraf geïnformeerd over de Lijst van ingekomen stukken en het daarin opgenomen behandeladvies. Wel worden zij op de hoogte gesteld van het besluit van de raad. Op grond van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad van Hellendoorn doet de griffier een voorstel aan de raad over de wijze van afdoening van bij de raad ingekomen stukken. Het college stelde dat hij zich daarbij in de praktijk laat adviseren door de ambtelijke organisatie.

Inzake de bescherming van persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) gaat in haar Richtlijn 'Actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', van 13 augustus 2009 nader in op de situatie waarin het recht op openbaarheid van overheidsinformatie en het recht op bescherming van persoonsgegevens samenkomen. De Lijst van ingekomen stukken van de gemeenteraad is zo een situatie. Door de digitalisering worden steeds meer stukken, ook raadsadressen, direct op internet geplaatst. Burgers zijn zich daarvan vaak niet bewust.

Op basis van de Richtlijn van het CBP dienen gegevens als naam, adres, contactgegevens, burgerservicenummer en handtekening in principe niet openbaar te zijn. In ieder geval dient te worden voorkomen dat het burgerservicenummer en een gescande handtekening op het internet worden geplaatst om misbruik te voorkomen.

Het CBP stelt dat de raad als gedragslijn kan hanteren dat de burger actief wordt geïnformeerd over het feit dat zijn raadsadres op internet wordt geplaatst. Deze kan dan een keuze maken om zijn brief terug te trekken of in andere vorm in te dienen.

De raad kan er echter ook voor kiezen om ingekomen stukken zonder meer te anonimiseren. In uitzonderlijke gevallen zouden raadsadressen ook als vertrouwelijk kunnen worden aangemerkt.

In reactie op de vraag hoe de raad wilde omgaan met de openbaarmaking van aan hem gestuurde raadsadressen gaf het college, namens de raad, aan dat uit de richtlijn tevens kan worden afgeleid dat er geen noodzaak is om naw-gegevens en de 'natte' handtekening van de afzender van de brief op internet te plaatsen. Met onderschrijving van de in de richtlijn voorgestelde handelwijze werd aangegeven dat de gemeente Hellendoorn in het vervolg de naw-gegevens, de 'natte' handtekening en overige tot de afzender herleidbare gegevens zal afschermen. Ook op de Lijst van ingekomen stukken zullen de tot personen herleidbare gegevens voortaan worden vermeden voor zover die stukken op internet zijn te raadplegen.

Ten slotte werd, op de vraag of de behandeling van de raadsadressen van verzoekers in overeenstemming was met de in de openingsbrief geformuleerde uitgangspunten van de Nationale ombudsman, opgemerkt dat de brieven van verzoekers nimmer aan de raad

waren gericht, maar aan de raadsfracties en/of het college van burgemeester en wethouders. Van raadsadressen was daarom geen sprake, zodat plaatsing op de Lijst van ingekomen stukken niet juist was.

Beoordeling

Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat overheidsinstanties hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Dit impliceert dat een overheidsinstantie zorg dient te dragen voor een deugdelijke organisatie van ingekomen post.

Zoals de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders erkennen dienden de brieven van verzoekers feitelijk niet als 'raadsadres' te worden aangemerkt en derhalve niet als zodanig te worden behandeld. Verzoekers zijn hierover echter nimmer duidelijk geïnformeerd en leefden in de – begrijpelijke – veronderstelling dat hun brieven wel als 'raadsadres' konden worden aangemerkt en als zodanig werden behandeld. In zoverre is gehandeld in strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Slotbeschouwing

Aan het oplossen van het hardnekkige probleem van niet of niet tijdig reageren op brieven, e-mails, aanvragen, verzoeken e.d. door overheidsinstanties wordt gelukkig steeds meer aandacht besteed. Na de dualisering van het gemeentebestuur is ook de raad meer verantwoordelijk geworden voor de tijdige afhandeling van aan hem gerichte correspondentie.

De eisen die de Nationale ombudsman stelt aan een behoorlijke afhandeling van correspondentie zijn opgenomen in de Correspondentiewijzer. Deze is onverkort van toepassing op de gemeenteraad. In aanvulling op deze wijzer is het wenselijk voor de afhandeling van raadsadressen de volgende uitgangspunten te hanteren:

Brieven, faxen en e-mails, van individuele burgers, bedrijven of organisaties, gericht aan de gemeenteraad of een raadscommissie dienen te worden aangemerkt als 'raadsadressen'.

Brieven, faxen en e-mails gericht aan individuele raadsleden, fracties of politieke partijen vallen niet onder dit begrip. De tijdige beantwoording daarvan is de verantwoordelijkheid van het individuele raadslid, de fractie of politieke partij.

Door of namens de raad dient zorg te worden gedragen voor:

1. De registratie van binnengekomen raadsadressen,
2. De bepaling van de wijze van afhandeling,
3. Het verzenden van de ontvangstbevestiging of het behandelingsbericht en
4. Het bericht over de definitieve afhandeling.

Bij de afhandeling van correspondentie kunnen enkele varianten worden onderscheiden:

1. Voor kennisgeving aannemen.
2. Ter afdoening in handen stellen van een ander gemeentelijk orgaan.
3. Agenderen in de raad(scommissie).

Indien het raadsadres ter afdoening in handen wordt gesteld van een ander gemeentelijk bestuursorgaan, kan hieraan het verzoek worden verbonden dit te doen:

1. zonder follow up naar de raad(scommissie);
2. met toezending van de reactie ter informatie;
3. na consultatie van de raad(scommissie).

Overeenkomstig de richtlijn 'Actieve openbaarmaking en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' van Het College Bescherming Persoonsgegevens van 13 augustus 2009 dient de raad, hetzij de burger actief te informeren over het feit dat zijn raadsadres op internet wordt geplaatst dan wel ervoor te kiezen ingekomen stukken zonder meer te anonimiseren en geen naam, adres, contactgegevens, burgerservicenummer en handtekening te vermelden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van Hellendoorn, is gegrond, wegens strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van het Gemeentebestuur van Hellendoorn om nauwer toe te zien op de juiste afhandeling van raadsadressen en stukken die niet als een raadsadres kunnen worden aangemerkt.

Daarnaast heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis genomen van de beslissing van de gemeenteraad om van de op het internet geplaatste raadsadressen de naw-gegevens, de 'natte' handtekening en overige tot de afzender herleidbare gegevens af te schermen en om ook op de Lijst van ingekomen stukken de tot personen herleidbare gegevens voortaan te vermijden, voor zover die stukken op internet zijn te raadplegen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer