



# Rapport

Rapport over een klacht over de raad van de gemeente Brunssum.

**Datum: 20 december 2011**

**Rapportnummer: 2011/364**

## **Klacht**

Verzoeker klaagt er over dat de raad van de gemeente Brunssum regelmatig informatieavonden voor raadsleden houdt, waar burgers niet welkom zijn.

Naar zijn mening worden hierdoor zaken die behoren tot het besluitvormingsproces van de raad aan de openbaarheid onttrokken en wordt aan het fundamenteel recht van iedere burger om toezicht uit te oefenen op het functioneren van het openbaar bestuur geweld gedaan.

## **Bevindingen en beoordeling**

### **Aanleiding**

Op 24 november 2010 wordt verzoeker de toegang geweigerd tot een informatieavond van de gemeenteraad, omdat deze alleen toegankelijk is voor raads- en commissieleden. Hierover dient hij een klacht in. Volgens hem is dit in strijd met de Wet openbaarheid van bestuur. Bovendien wordt zo het beeld opgeroepen dat zaken aan de orde komen die het daglicht niet kunnen verdragen, of om andere redenen aan geïnteresseerde burgers of inwoners van Brunssum moeten worden onthouden.

Op advies van de klachtencommissie verklaart de raad de klacht ongegrond, omdat een gewijzigd vergaderstelsel is vastgesteld waarbij is gekozen voor besloten informatiebijeenkomsten. Ook bevat de Gemeentewet geen wettelijk voorschrift voor de openbaarheid van dergelijke bijeenkomsten. Wel was de klachtencommissie met verzoeker van mening dat een stukje transparantie in de voorbereiding van de besluitvorming door deze wijze van informatieverstrekking verdwijnt.

### **Formele achtergrond**

De Gemeentewet bepaalt dat de raad een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vaststelt. Ook de gemeenteraad van Brunssum heeft dit gedaan. Daarnaast zijn reglementen vastgesteld voor de vergaderingen van de raadscommissies en voor het presidium. Hieruit blijkt dat een nieuwe vergadersystematiek is ingevoerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen het vergaren van informatie en de besluitvorming. Besluitvorming vindt plaats in de openbare raadsvergadering. Burgers kunnen daarbij gebruik maken van het spreekrecht. Informatievergaring vindt plaats in de openbare commissievergaderingen, waarbij raads- en commissieleden in gesprek gaan met burgers, bedrijven, instellingen, wethouders en ambtenaren.

Uit het Reglement van orde voor de vergaderingen van het presidium blijkt dat de gemeente, naast de raads- en commissievergaderingen, ook informatie- en discussieavonden organiseert. Het presidium is belast met het vaststellen van de

agenda's. De gemeenteraad heeft er voor gekozen deze avonden in beginsel alleen toegankelijk te laten zijn voor raads- en commissieleden.

Over de overwegingen om regelmatig 'besloten' bijeenkomsten te organiseren

Bij de opening van het onderzoek gaf de Nationale ombudsman aan er van uit te gaan dat dit een bewuste keuze is geweest om raads- en commissieleden de mogelijkheid te geven tijdens de informatieavonden in alle vrijheid informatie tot zich te nemen en met elkaar van gedachten te wisselen. Verzoeker stelt dat deze niet openbare bijeenkomsten de rest van het besluitvormingstraject minder transparant maken, omdat burgers niet weten wat er is gepresenteerd of is besproken. Ook is onduidelijk hoe het gepresenteerde of besprokene van invloed is (geweest) op de rest van het besluitvormingsproces.

In reactie op de vraag welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beslissing om 'besloten' bijeenkomsten te organiseren en in hoeverre dit van invloed is op de rest van het besluitvormingsproces, merkte de raad op dat de gemeente Brunssum een reguliere commissie- en raadsproces kent. In openbaarheid worden raadsvoorstellen besproken, besluiten genomen en kunnen burgers participeren. Daarnaast heeft de raad informatieavonden in het leven geroepen. Enerzijds om invulling te geven aan de behoefte om vrijuit te praten over onderwerpen in het beginstadium van het beleidsvormingsproces en zodoende de politieke relevantie en probleemdefinitie te achterhalen en raadsvoorstellen daarop af te stemmen. Anderzijds biedt dit voor het college en/of de ambtelijke organisatie de mogelijkheid de raad en commissies op hoofdlijnen te informeren over nieuwe en lopende onderwerpen.

De informatieavonden zijn bedoeld om raadsleden bij de primaire vormgeving van beleid te informeren, maar met name om in een informele sfeer te kunnen brainstormen zonder vrees voor gezichtsverlies. Hierbij kunnen fracties elkaar ook 'politiek aftasten'. De naam 'informatieavond' is wellicht niet helemaal gelukkig en kan mogelijk tot verwarring leiden, omdat de termen 'reflectie' en 'discussieren' dichter bij het doel van de avonden komt.

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat informatieavonden als momenten van aanvullende informatieverstrekking voor actuele raadsvoorstellen benut worden, is besloten in principe geen onderwerpen te agenderen waarover aansluitend besluitvorming in commissie en raad plaatsvindt. Informatieavonden hebben een vast patroon binnen de raadsproces, maar staan hier inhoudelijk los van. Zij worden ingepland om te voorkomen dat geen tijd kan worden vrijgemaakt. Er vindt tijdens de informatieavonden geen beleids- of besluitvorming plaats en er wordt geen verantwoording afgelegd door het college. Dit gebeurt in de openbaarheid van de commissie- en raadsvergaderingen en daar doen de informatieavonden geen afbreuk aan.

Over de betrokkenheid van burgers

Burgerparticipatie is een van de onderwerpen waar de Nationale ombudsman regelmatig klachten over ontvangt. Burgerparticipatie kent veel verschijningsvormen, maar welke vorm een gemeente ook kiest, de Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat er altijd sprake is van zorgvuldige, en daarmee behoorlijke participatie. Bij het rapport 'We gooien het de inspraak in' van 17 september 2009, rapportnummer 2009/180 behoort een Participatiewijzer.

De Participatiewijzer (zie Achtergrond) geeft een overzicht van tien belangrijke spelregels voor behoorlijke participatie. Deze spelregels zijn een handreiking om behoorlijke participatie in de dagelijkse praktijk in te vullen en zijn voor de Nationale ombudsman het kader waaraan hij in concrete gevallen de behoorlijkheid van burgerparticipatie kan toetsen. Onder verwijzing naar de Participatiewijzer is de raad gevraagd aan te geven waarom naar zijn mening het houden van 'besloten' bijeenkomsten in overeenstemming is met deze spelregels en of hierdoor niet de indruk kan ontstaan van "voorgekookte" besluitvorming. Tevens is de raad gevraagd een overzicht of voorbeelden te geven van de onderwerpen die tijdens de bijeenkomsten worden gepresenteerd of bediscussieerd.

In reactie merkte de raad op dat de gemeente een grote mate van participatie kent en alle inwoners, organisaties of instellingen de mogelijkheid hebben om tijdens de behandeling in de raadscommissies actief te participeren. Men kan zijn eigen mening kenbaar maken en in gesprek met de commissie op vragen van raadsleden antwoorden. Verder bestaat er de mogelijkheid tot inspreken op geagendeerde onderwerpen tijdens een raadsvergadering. Om interactieve beleidsontwikkeling meer gestructureerd vorm te geven, heeft de raad in 2010 aangegeven te willen komen tot een participatiemodel waarbij de burger centraal staat. Er is inmiddels een participatienota in concept klaar, waarbij de uitgangspunten c.q. spelregels zoals door de Nationale ombudsman geformuleerd als leidraad fungeren.

Naar de mening van de raad doen de informatieavonden geen afbreuk aan de participatie van burgers en kan ook niet de indruk ontstaan van 'voorgekookte' besluitvorming, omdat raads- en commissieleden van zowel oppositie als coalitiepartijen aan de informatieavonden deelnemen. Over de agendering van de informatieavonden wenste de raad, gelet op het besloten karakter, vooralsnog geen verdere informatie te verstrekken.

Ten overvloede

Ten slotte merkte de raad op dat recent is besloten tot een algehele evaluatie van het vergaderstelsel, waarbij het functioneren van de informatieavonden zal worden meegenomen evenals de door verzoeker en de Nationale ombudsman ingebrachte zienswijzen en argumenten. De raad gaf aan zich voor te kunnen stellen dat verzoeker, die gekend wordt als een betrokken en geëngageerd burger, het als een gemis ervaart niet over alle informatie te kunnen beschikken die wel aan bestuurders wordt verstrekt. De raad stelt daarbij dat burgers niet altijd op gelijke voet geïnformeerd kunnen worden als bestuurders, aangezien bestuurders als volksvertegenwoordigers zijn aangewezen om

namens diezelfde burgers inzake complexe aangelegenheden gewogen besluiten te nemen. De Gemeentewet biedt hiervoor de ruimte.

#### Reactie verzoeker

Naar aanleiding van de reactie van de raad schreef verzoeker dat de informatieavonden niet altijd los staan van de besluitvormingscyclus. Het onderwerp van de informatieavond van 24 november 2010 is inhoudelijk besproken op 1 en 7 december 2010. Ook bevreedde het verzoeker dat men de Nationale ombudsman geen informatie over de agendering kon of wilde geven vanwege het besloten karakter, omdat aan raadsleden geen geheimhouding is opgelegd over de geagendeerde onderwerpen.

### Beoordeling

De Nationale ombudsman toetst in dit geval aan het vereiste van transparantie.

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dit impliceert dat stellingname door of overwegingen van volksvertegenwoordigers over een besluitvormingsproces niet aan de openbaarheid mogen worden onttrokken en daarover verantwoording moet worden afgelegd in openbare vergaderingen.

Op grond van artikel 23 van de Gemeentewet wordt de vergadering van de raad in het openbaar gehouden, maar kunnen 'de deuren worden gesloten' als minimaal een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt. Of als de voorzitter dit nodig oordeelt. De raad dient een beslissing te nemen of met gesloten deuren verder wordt vergaderd. En vergaderen omvat zowel beraadslagen als besluiten. De Gemeentewet geeft geen criteria wanneer met gesloten deuren kan worden vergaderd. Uitgangspunt is dat men niet al te lichtvaardig van deze mogelijkheid gebruik maakt. Op grond van het bepaalde in de artikelen 82 en 83 van de Gemeentewet, geldt het vorenstaande ook voor advies- en bestuurscommissies.

Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt. Dit verslag wordt niet openbaar gemaakt, tenzij de raad anders beslist. De ratio van deze bepaling is gelegen in de bescherming van de raadsleden die juist in een besloten vergadering vrijuit moeten kunnen spreken en daarbij niet gehinderd dienen te worden door de mogelijkheid dat het verslag geheel of gedeeltelijk openbaar zou worden.

Het uitgangspunt dat in beginsel in openbaarheid wordt vergaderd heeft mede tot doel de kennis en de beïnvloeding van bestuurlijke en beleidsprocessen door inwoners en organisaties te vergroten. Verzoeker verwijst daar ook naar. De raad daarentegen stelt dat burgers niet altijd op gelijke voet geïnformeerd kunnen worden als bestuurders, vanwege

de verschillen in verantwoordelijkheid.

In dit standpunt kan de raad in zoverre worden gevolgd dat informatie die raadsleden nodig hebben om een standpunt in te kunnen nemen en uiteindelijk tot besluitvorming te kunnen komen, in sommige gevallen vroegtijdig aan raadsleden beschikbaar gesteld moet worden. Dit laat echter onverlet dat de informatie die raadsleden hebben gekregen of die met hen is gedeeld uiteindelijk voor iedereen beschikbaar zou moeten zijn om zo kennis van en beïnvloeding door inwoners en organisaties te vergroten en te voorkomen dat inwoners en organisaties onwetend zijn van de verstrekte informatie.

De ratio van de bepaling dat het verslag van een besloten vergadering niet openbaar wordt gemaakt, is gelegen in de bescherming van de raadsleden die vrijuit moeten kunnen spreken. Dezelfde ratio ligt, naar de Nationale ombudsman begrijpt, ten grondslag aan de overweging van de gemeenteraad om via de informatieavonden de mogelijkheid te scheppen dat raadsleden in een informele sfeer kunnen brainstormen. Zonder vrees voor gezichtsverlies indien zij later op een eerder ingenomen standpunt terugkomen. Overigens merkt de raad hierbij op dat 'reflectie' en 'discussiëren' een betere omschrijving van deze avonden is.

De Nationale ombudsman heeft begrip voor deze wens van de raad en acht het ook zinvol om op deze wijze het beleidsvormingsproces voor te bereiden of elkaar informatie te verstrekken. Het kan in het belang van een goede besluitvorming zijn om in de beginfase in beslotenheid een open discussie tussen raadsleden te kunnen voeren om zo te voorkomen dat fracties zich later gebonden voelen aan hun eerdere stellingname. Bovendien kan op deze wijze ook aan niet in het college vertegenwoordigde fracties de mogelijkheid worden geboden in een vroeg stadium te worden geïnformeerd, hetgeen uiteindelijk de democratische besluitvorming ten goede kan komen. De raad geeft echter aan dat deze bijeenkomsten ook dienen om de politieke relevantie en probleemdefinitie te achterhalen. Om raadsvoorstellen daarop af te stemmen en fracties de mogelijkheid te bieden elkaar ook 'politiek af te tasten'. Hierdoor bestaat het gevaar van een onvoldoende duidelijke afbakening tussen het uitsluitend verstrekken van informatie en de eerste stap in het besluitvormingsproces. Ook de raad ondervangt dit probleem, doordat in principe geen onderwerpen kunnen worden geagendeerd waarover aansluitend in een commissie- en raadscyclus besluitvorming plaatsvindt. Met deze grensbepaling dient naar het oordeel van de Nationale ombudsman op een integrale wijze omgegaan te worden.

In zijn standpunt dat hierdoor zaken die behoren tot het besluitvormingsproces van de raad aan de openbaarheid worden onttrokken kan verzoeker niet worden gevolgd. Raadsleden zullen immers steeds verantwoording moeten afleggen over hun stellingname in openbare vergaderingen waarin de besluitvorming aan de orde is. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat met het houden van 'besloten' informatieavonden aan de fundamentele rechten van burgers om toezicht te kunnen uitoefenen op het functioneren van het openbaar bestuur geen geweld wordt gedaan zodat er sprake is van behoorlijk

handelen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de raad van de gemeente Brunssum, is niet gegrond.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van de raad om een algehele evaluatie van het vergaderstelsel te houden en daarbij het functioneren van de informatieavonden mee te nemen.

## **Achtergrond**

**Participatiewijzer.** Deze Participatiewijzer behoort bij het rapport 'We gooien het de inspraak in', rapport 2009/180 van 17 september 2009

### **"Wat is behoorlijke participatie?"**

In een behoorlijk participatieproces zijn de volgende drie belangrijke elementen te onderscheiden:

Het is van belang dat bij de voorbereiding goed wordt nagedacht over de vorm van participatie die wordt gekozen: maak heldere keuzen vooraf.

De gemeente moet ook echt geïnteresseerd zijn in en waarde hechten aan de bijdrage van de burger: zorg voor een constructieve houding.

Een goede informatievoorziening tijdens het hele participatieproces is cruciaal voor het welslagen ervan: zorg voor actieve en adequate informatieverstrekking.

Heldere keuzen vooraf

1 De gemeente motiveert of en zo ja hoe ze burgers betreft bij beleid- en besluitvorming. Criteria daarbij zijn: heeft het invloed op de leefomgeving en is er ruimte voor participatie. Deze motivering maakt de gemeente desgevraagd kenbaar.

2 De gemeente maakt participatie een vast onderdeel van het politieke en bestuurlijke besluitvormingstraject.

3 De gemeente gaat zeer terughoudend om met de mogelijkheid participatie te beperken vanwege het algemeen belang. Kiest de gemeente er toch voor burgerparticipatie te beperken dan moet ze deze keuze motiveren.

4 De gemeente bepaalt, voordat het participatietraject van start gaat, welke rol de burger krijgt:

- meebeslissen;
- coproduceren;
- adviseren;
- raadplegen;
- informeren.

5 De gemeente zorgt voor een zorgvuldig vormgegeven participatieproces. Dit betekent dat de gemeente expliciet maakt:

- welk onderwerp ter discussie staat;
- wie ze bij de beleids-/besluitvorming betreft, dus wie de belanghebbenden zijn;
- op welke wijze ze het participatieproces inricht, zo mogelijk in overleg met de belanghebbenden;
- op welke wijze ze de burger het best kan bereiken, bijvoorbeeld per brief, via de media of huisbezoek. Voor welke wijze ze kiest is mede afhankelijk van de rol die de burger heeft gekregen in het participatieproces.

#### Constructieve houding

6 De gemeente is oprecht geïnteresseerd in hetgeen burgers naar voren brengen en laat dat merken in woord en daad. Van burgers mag een constructieve bijdrage worden verwacht.

7 De gemeente weegt de inbreng van burgers mee in de uiteindelijke beslissing en maakt dat zichtbaar.

8 De gemeente levert extra inspanning om alle belanghebbenden actief te betrekken, dus ook degenen die zich niet meteen in eerste instantie zelf aanmelden.

#### Informatieverstrekking

9 De gemeente informeert de burger tijdig en volledig over het onderwerp van participatie, hun rol en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.

10 De gemeente informeert burgers gedurende het participatietraject regelmatig over wat er gebeurt met hun inbreng. De inbreng van burgers wordt schriftelijk vastgelegd. De



gemeente informeert burgers ook over lang stilliggen, uitstel of wijziging van voornemens of plannen van de gemeente. De gemeente motiveert haar besluit waarbij ze aandacht besteedt aan de door burgers naar voren gebrachte (tegen)argumenten."

Gemeentewet,

Artikel 16

"De raad stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast."

Artikel 23

- "1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. De raad beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij de raad anders beslist.
5. De raad maakt de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar. De raad laat de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang."

Artikel 82, eerste en vijfde lid

"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.

(...)

5. De artikelen 19 en 21 tot en met 23 zijn van overeenkomstige toepassing op een vergadering van een raadscommissie, met dien verstande dat in artikel 19 voor «burgemeester» wordt gelezen «voorzitter van de raadscommissie» en in artikel 23, vijfde lid, voor «artikel 25» wordt gelezen «artikel 86»."

Artikel 83, eerste, vierde en vijfde lid

"1.De raad, het college of de burgemeester kan bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door de raad, het college, onderscheidenlijk de burgemeester zijn overgedragen. Hij regelt daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop hij inzage heeft in de stukken waaromtrent door een bestuurscommissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.

(...)

4.De artikelen 19, tweede lid, 22 en 23, eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vergadering van een door de raad ingestelde bestuurscommissie, met dien verstande dat in artikel 19, tweede lid, voor «de burgemeester» wordt gelezen: de voorzitter van een bestuurscommissie.

5.Voor zover zulks in verband met de aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden nodig is, regelt het college of de burgemeester de openbaarheid van vergaderingen van een door hem ingestelde bestuurscommissie."