



Rapport

Rapport betreffende een klacht over gemeente Aalsmeer.

Datum: 7 april 2014

Rapportnummer: 2014/030

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat:

de gemeente in haar brief van 27 februari 2013 eenzijdig met hem afspraken maakt over correspondentie; en

hij deze brief aantrof in het bezwaardossier;

de waarnemend gemeentesecretaris die deze brief mede ondertekende als lid deel uitmaakte van de klachtadviescommissie, terwijl verzoeker voorafgaand aan de hoorzitting had aangegeven de waarnemend gemeentesecretaris om die reden ongeschikt te vinden als commissielid.

Toedracht

Verzoeker had procedures lopen tegen de gemeente over een bouwvergunning verleend aan een derde. Over de gang van zaken bij deze procedures diende verzoeker in december 2012 een klacht in bij de gemeente, die hij vervolgens een paar keer schriftelijk aanvulde.

In maart 2013 vroeg verzoeker om inzage in zijn bezwaardossier inzake een lopende procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Verzoeker zag toen dat er een brief in het dossier zat, die volgens hem daar niet thuis hoorde. Verzoeker doelt op een brief van B&W van 27 februari 2013.

In deze brief schrijft de gemeente dat er naar aanleiding van brieven van verzoeker met hem een gesprek is geweest. Bij dat gesprek in februari 2013 waren de wethouder en de waarnemend gemeentesecretaris aanwezig. Tijdens het gesprek maakte de waarnemend gemeentesecretaris aan verzoeker kenbaar dat de wijze waarop en de mate waarin hij met de gemeente correspondeert een onevenredig groot beslag legt op de organisatie. Om hem als inwoner van de gemeente voor de toekomst efficiënt, zorgvuldig en tijdig te kunnen bedienen, komt het de gemeente goed voor als er afspraken worden gemaakt over de correspondentie tussen hem en de gemeente. In de brief legt de gemeente een viertal afspraken vast: een vast contactpersoon voor alle correspondentie en telefonisch contact op een vastgesteld tijdstip eens per week, brieven worden gebundeld over een periode van drie maanden en in één brief beantwoord, geen inhoudelijke reactie meer op onderwerpen waarop al is geantwoord, geen inperking van rechtsmiddelen.

Verzoeker is het niet eens met deze gemaakte afspraken en vulde zijn klacht bij de gemeente daarmee aan. Verzoeker liet daarbij weten dat hij vanwege de betrokkenheid van de waarnemend gemeentesecretaris bij de inhoud van de brief hem niet aanvaardt als commissielid bij de hoorzitting van de klachtadviescommissie.

De klachtadviescommissie reageerde daarop met de mededeling dat de samenstelling van de commissie ongewijzigd zal blijven. Verzoeker schreef vervolgens aan het college en aan de voorzitter van de klachtadviescommissie dat hij zich verzet tegen de samenstelling van de commissie en dat hij het college verzoekt om een ander lid te benoemen.

Bij de hoorzitting bleek dat de waarnemend gemeentesecretaris deel uitmaakte van de commissie. Verzoeker gaf aan niet gehoord te willen worden bij deze samenstelling van de commissie en verliet de hoorzitting.

Visies op de klacht

Eenzijdige afspraken

Volgens verzoeker vond het gesprek plaats naar aanleiding van een brief van hem aan alle raadsleden en aan de gemeenteraad, waarin hij het verzoek deed tot het houden van extern onderzoek. Nadat de brief was besproken in de gemeenteraad plande de gemeente een gesprek tussen verzoeker en de wethouder, waar de waarnemend gemeentesecretaris als toehoorder bij zat. Nadat verzoeker met de wethouder had gesproken over het onderwerp dat verzoeker aan de raad had voorgelegd, nam de waarnemend gemeentesecretaris het woord en sprak over zaken die niet op de agenda stonden, zoals de brieven, telefoontjes en bezoeken aan de gemeente. Volgens verzoeker moest hij zich wel vaak tot de gemeente richten, omdat hij de gevraagde informatie niet kreeg. Daarom diende hij ook uiteindelijk een Wob verzoek in.

De gemeente geeft aan dat verzoeker in de periode 2010-2012 tientallen brieven aan haar schreef over een zelfde onderwerp en vaak telefonisch contact opnam met medewerkers. Ook wilde verzoeker vaak stukken inzien of toegezonden krijgen. Daarover had de waarnemend gemeentesecretaris een gesprek met verzoeker, waarbij hij aangaf dat verzoeker een onevenredig beslag legde op de organisatie en dat de gemeente daarom afspraken wilde maken. Het woord afspraken wil niet zeggen dat er overeenstemming is tussen verzoeker en gemeente. De gemeente heeft verzoeker meegedeeld hoe zij met hem zal gaan corresponderen teneinde hem in de toekomst efficiënt, zorgvuldig en tijdig te bedienen. Er is uitdrukkelijk op gewezen dat de afspraken niet leiden tot inperking van rechtsmiddelen.

Brief met afspraken in het bezwaardossier

Verzoeker vindt dat een dergelijke brief niet in het bezwaardossier thuis hoort. Volgens de gemeente bevindt zich een kopie van die brief in het bezwaardossier van verzoeker, maar is er geen derde belanghebbende geweest die inzage heeft gehad in het dossier.

Klachtbehandeling

In haar advies aan het college schrijft de klachtadviescommissie dat verzoeker meerdere keren heeft aangegeven een snelle beslissing van het college te willen op zijn klacht om de mogelijkheid tot heropening van zijn zaak bij de Raad van State open te houden. Verder schrijft de commissie dat er in het verleden niets is voorgevallen in de bejegeningssfeer tussen de waarnemend gemeentesecretaris en verzoeker. De klachtadviescommissie is van mening dat er meer voor nodig is om een commissielid te diskwalificeren. De gemeentesecretaris is volgens artikel 95a van de Gemeentewet verplicht om stukken van het college mede te ondertekenen. Dat verzoeker het niet met de gemeente eens is over het gebezigde woord "afspraken" in de brief van 27 februari 2013 en dat deze brief mede ondertekend is door de waarnemend gemeentesecretaris maakt nog niet dat deze partijdig en daarmee ongeschikt is als commissielid. De klachtadviescommissie is van mening dat verzoeker niet onheus is behandeld door de waarnemend gemeentesecretaris en dat de onpartijdigheid van hem niet in het geding is. De klachtadviescommissie vindt het jammer dat verzoeker over deze kwestie niet wilde spreken tijdens de hoorzitting.

De gemeente geeft aan dat ingevolge de klachtenverordening de klachtadviescommissie bestaat uit drie leden, een externe voorzitter, de burgemeester en de gemeentesecretaris. Verzoeker vroeg om een snelle behandeling van zijn klacht. Op korte termijn waren de burgemeester en de loco's toen niet beschikbaar. De voorzitter vond het van belang dat er een quorum was. Artikel 12 van de verordening vereist dat er twee leden zijn, waaronder de voorzitter. De voorzitter heeft voorafgaand aan de hoorzitting gevraagd aan de waarnemend gemeentesecretaris of er in de sfeer van bejegening of anders iets is voorgevallen tussen hem en verzoeker. De waarnemend secretaris gaf aan verzoeker één keer te hebben ontmoet, maar dat er toen geen onvertogen woord is gevallen. De gemeente vindt dat er meer aan de hand moet zijn om iemand als lid van de klachtadviescommissie te diskwalificeren dan wat verzoeker naar voren brengt. Het heeft niet alleen op persoonlijk vlak impact voor de betrokken persoon maar ook op de klachtadviescommissie in haar geheel.

Beoordeling

De klacht spitst zich toe op de klachtbehandeling van de gemeente. Volgens verzoeker was de klachtadviescommissie niet onafhankelijk, omdat de waarnemend gemeentesecretaris deel uitmaakte van de klachtadviescommissie en zijn klacht mede ging over eenzijdig door de gemeente bij monde van de waarnemend gemeentesecretaris opgelegde gedragsregels en het aantreffen van de mede door de waarnemend gemeentesecretaris ondertekende brief met gedragsregels in een bezwaardossier.

De gedragingen zijn getoetst aan de behoorlijkheidsnorm van evenredigheid (opleggen gedragsregels), het grondrecht privacy (gedragsregels in bezwaardossier) en de behoorlijkheidsnorm van onpartijdigheid (klachtadviescommissie).

Opleggen gedragsregels

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid om haar doel te bereiken een middel kiest dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

In het geval van verzoeker nam de gemeente maatregelen voor het omgaan met de correspondentie van verzoeker en zijn contacten met de gemeente. De gemeente maakte daarover eenzijdig afspraken met verzoeker. De Nationale ombudsman heeft een richtlijn voor het opstellen van gedragsregels. Volgens deze richtlijn kan de overheid eenzijdige gedragsregels opstellen, bijvoorbeeld in situaties als brieven gaan over een meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten en/of de correspondentie een onevenredige inspanning vergt die afwijkt van hetgeen van een dienstverlenende organisatie redelijkerwijs mag worden verwacht. Bij het opleggen van zo'n gedragslijn mogen burgers, vanwege het individuele belang om zich tegenover een bestuursorgaan te kunnen uiten, niet worden beperkt in de rechtsbescherming of hun mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden.

In het geval van verzoeker staat vast dat hij zowel schriftelijk als telefonisch regelmatig contact opnam met de gemeente. Ook staat vast dat hij steeds schreef en belde over het zelfde meningsverschil, waarover ook procedures liepen. Daarmee legde verzoeker volgens de gemeente een onevenredig beslag op de organisatie. De gemeente besloot om de correspondentie en overige contacten met verzoeker te stroomlijnen. De waarnemend gemeentesecretaris heeft van het gesprek dat verzoeker had met hem en de wethouder gebruik gemaakt om verzoeker te wijzen op de door de gemeente voorgestelde gedragsregels. Vervolgens heeft de gemeente in de brief waarbij de maatregelen worden bevestigd, gemotiveerd aangegeven waarom zij overgaat tot het maken van afspraken over een contactpersoon, hoe wordt omgegaan met de brieven van verzoeker en wanneer verzoeker telefonisch contact kan opnemen. Hiermee beoogt de gemeente verzoeker in de toekomst efficiënt, zorgvuldig en tijdig te bedienen. De gemeente heeft verzoeker erop gewezen dat de maatregelen niet leiden tot inperking van rechtsmiddelen. Gelet op het doel, namelijk het gericht kunnen bedienen van verzoeker en het vermijden van onevenredige inspanning van de organisatie, zijn de genomen maatregelen in het geval van verzoeker redelijk en evenredig.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Brief met gedragsregels in het bezwaardossier.

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid de grondrechten van haar burgers, zoals het recht op privacy, respecteert.

Een brief, waarbij de gemeente eenzijdige gedragsregels aan een burger oplegt hoort niet thuis in een bezwaardossier dat in beginsel toegankelijk is voor derden. Door een kopie van de brief met aan verzoeker opgelegde gedragsregels in verzoekers bezwaardossier te

doen heeft de gemeente het grondrecht van privacy onvoldoende gerespecteerd.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Klachtbehandeling

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid zich onpartijdig opstelt en handelt zonder vooroordelen. De overheid wekt het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

Beoordeeld moet worden of de klachtadviescommissie had moeten besluiten om verzoeker niet in bijzijn van de waarnemend gemeentesecretaris te horen.

De essentie van klachtbehandeling is namelijk proberen het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen. De overheid moet zich daarbij bewust zijn van de belangrijke rol die de beleving van betrokken burger speelt, de subjectieve onvrede. In dit licht bezien moet elke vorm van schijn van partijdigheid worden vermeden.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de betrokkenheid van de waarnemend gemeentesecretaris bij de opgelegde gedragsregels tot gevolg heeft gehad dat bij verzoeker onvoldoende vertrouwen is geschapen dat er sprake was van een onafhankelijke klachtbehandeling en dat daardoor de schijn van partijdigheid is gewekt.

Het betoog van de gemeente dat op korte termijn de burgemeester en ook de loco-burgemeesters voor de reeds geplande hoorzitting niet beschikbaar waren om in te vallen voor de waarnemend gemeentesecretaris treft geen doel. Weliswaar schrijft de klachtenverordening voor dat er een quorum moet zijn van twee leden, onder wie de externe voorzitter, maar artikel 9:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat, indien een klachtadviescommissie is ingesteld, deze het horen kan opdragen aan de voorzitter van de commissie of een lid van de commissie. Daarmee had de voorzitter van de klachtadviescommissie een wettelijke grondslag om verzoeker niet in bijzijn van de waarnemend gemeentesecretaris te horen.

Het vereiste van onpartijdigheid is in dit geval geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de gemeente Aalsmeer is:

niet gegrond ten aanzien van de opgelegde gedragsregels;

gegrond ten aanzien van de brief met gedragsregels in het bezwaardossier, wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten (in dit geval het recht op bescherming van de privacy) worden gerespecteerd;

gegrond ten aanzien van de klachtbehandeling, wegens schending van het vereiste van onpartijdigheid.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman