



Rapport

Klacht

Verzoekster klaagt er over dat de (klachtencommissie van de) raad van de gemeente Langedijk haar klacht:

zuiver formeel heeft benaderd en afgewikkeld in plaats van te trachten de kwestie informeel op te lossen (artikel 9:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb));

onvoldoende heeft onderzocht (artikel 3:2 Awb) en daarmee het oordeel onvoldoende heeft onderbouwd en ontoereikend heeft gemotiveerd (artikel 9:12 Awb).

Beoordeling

I. Bevindingen

Algemeen

1. In januari 2008 diende verzoekster schriftelijk - zoals zij dat zelf omschreef - een "klacht openbaarheid functies raadsleden" in bij de raad van de gemeente Langedijk. De verplichting tot openbaarmaking van functies en nevenfuncties, bezoldigd en onbezoldigd, door wethouders en raadsleden vloeit rechtstreeks voort uit artikel 12 van de Gemeentewet. Openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van de (neven)functies op het gemeentehuis. Men kan niet volstaan met een eenmalige opgave. De vermeldingen zullen voortdurend actueel moeten worden gehouden. Ook de gemeente Langedijk kent zo'n register waarin (neven)functies zijn opgenomen dat burgers kunnen inzien.

2. De raad stuurde verzoeksters brief door ter behandeling door de klachtencommissie. Die behandelde verzoeksters klacht vervolgens formeel met hoorzitting en advies aan de raad. In de hoorzitting liet verzoekster weten dat het niet zozeer de bedoeling was een klacht in te dienen over de tijdelijke fysieke afwezigheid van het register, het was meer een constatering. Primair was het verzoekster te doen om een reactie van de raad omdat haar vraag aan de raadsleden was gesteld. De strekking van haar klacht waarop zij een reactie van de raad vroeg, was dat raadsleden niet zorgden voor voldoende actualisering van het register en dus in gebreke bleven.

3. De klachtencommissie adviseerde de raad de klachten ongegrond te verklaren. Over de (on)volledigheid van het register gaf de commissie aan dat uit nadere informatie was gebleken dat de gemeentelijke website op dit punt was geactualiseerd met de op dat moment bekende gegevens van bestuurders en dat de website overigens ondersteunend is aan het register en geen primaire juridische status had. Van onvoldoende nakoming was volgens de klachtencommissie niet gebleken, zodat grond voor de gestelde teleurstelling van verzoekster op dit onderdeel ontbrak. De raad nam het advies van de

klachtencommissie over en verklaarde verzoeksters klachten ongegrond in augustus 2008.

a. Informele klachtbehandeling

4. In deze kwestie is verder van belang dat het college van burgemeester en wethouders van dezelfde gemeente in een ander onderzoek van de Nationale ombudsman naar aanleiding van een verzoek van dezelfde verzoekster expliciet het belang onderschreef van informele klachtbehandeling. Dat houdt in dat de voorkeur uitgaat naar informele klachtbehandeling waar mogelijk en alleen formele klachtbehandeling wanneer noodzakelijk. Het onderzoek van de Nationale ombudsman in die zaak begon in februari 2008 en het rapport kwam uit op 15 december 2008 (rapport 2008/303).

5. Verzoekster liet de Nationale ombudsman weten dat zij de overtuiging had dat de raad zich klachtoplossend zou opstellen. Daarom had zij haar brief ook niet aan de klachtencommissie gestuurd, maar aan de raad. Verzoekster stelt zich verder op het standpunt dat het klachtrecht een inspanningsverplichting legt op bestuursorganen om te pogen klachten informeel en snel op te lossen, waarmee ook is beoogd overbodige bestuurslasten tegen te gaan.

6. De raad onderschrijft op zich het al eerder door het college ingenomen standpunt over de voorkeur voor informele klachtbehandeling. Niettemin acht zij verzoeksters klacht op dit onderdeel toch niet gegrond omdat klaagster immers zelf aangaf in haar brief dat sprake was van een "formele klacht". Die klacht heeft de raad dan ook formeel afgewikkeld. Daarnaast kon volgens de raad de klacht niet naar tevredenheid van verzoekster worden afgewikkeld, omdat het standpunt van de raad in deze kwestie niet verenigbaar zou zijn met hetgeen verzoekster met haar klacht beoogde te bereiken, namelijk dat de raad zou toegeven dat verzoeksters klacht inhoudelijk terecht was, terwijl de raad meende dat aan de wettelijke vereisten van artikel 12 van de Gemeentewet was voldaan. De raad suggereerde dat het verzoekster wellicht was te doen om een publieke veroordeling te bewerkstelligen van die raadsleden die kennelijk niet volledig waren geweest in het vermelden van hun (neven)functies.

b. Feitelijk onderzoek naar de klacht en motivering van het oordeel

7. Verzoekster heeft aan de raad de klacht voorgelegd over haar constatering (in januari 2008) dat niet alle bezoldigde functies en nevenfuncties van raadsleden openbaar waren gemaakt. Verzoekster heeft die klacht tijdens de zitting bij de klachtencommissie nader onderbouwd. Verzoekster heeft in het onderzoek door de Nationale ombudsman de constatering waarop haar klacht bij de raad betrekking had, duidelijk en helder onderbouwd inzichtelijk gemaakt. Hieruit valt af te leiden dat op het door verzoekster gecontroleerde moment een substantieel deel van bezoldigde functies (40%) en 26 nevenfuncties van raadsleden niet openbaar waren gemaakt.

8. De klachtencommissie trok in haar advies de conclusie dat van onvoldoende nakoming van de publicatieplicht niet zou zijn gebleken zonder verder aan te geven waarop zij die conclusie nu feitelijk baseerde. De raad had dat advies één op één overgenomen. Van de aan de raad geboden mogelijkheid om in het onderzoek van de Nationale ombudsman inzichtelijk te maken hoe de klachtencommissie tot haar conclusie heeft kunnen komen, heeft de raad geen gebruik gemaakt. Als argument daarvoor gaf de raad aan dat het niet past het advies van de klachtencommissie zelf onderdeel van een klacht te doen zijn, omdat klachten gaan over gedragingen van overheidsinstanties zoals het college en de raad.

De raad heeft de onderbouwde constatering van verzoekster verder niet weersproken.

II. Beoordeling

Inleiding

9. De uitleg die de raad (via de klachtencommissie) heeft gegeven aan de brief van verzoekster aan de raad, heeft kunnen leiden tot afwikkeling van die brief als formele klacht. Vandaar dat de Nationale ombudsman hierna over de twee geformuleerde klachtonderdelen een beoordeling zal geven. Echter, de strekking van het probleem waarvoor verzoekster een appel op de raad heeft gedaan, was dat de individuele raadsleden niet zorgden voor voldoende tijdige actualisering van hun (neven) functies in het openbare register. Uit de wet vloeit voort dat dit een verplichting is die op individuele raadsleden rust. De gedragingen van individuele raadsleden vallen buiten de reikwijdte van het klachtrecht in de Algemene wet bestuursrecht, omdat deze gedragingen niet kunnen worden toegerekend aan de raad als overheidsinstantie. Het is begrijpelijk en op zich ook prijzenswaardig dat verzoekster zich met haar constatering schriftelijk heeft gewend tot de raad. Van haar kon in redelijkheid niet worden verlangd om zelf alle individuele raadsleden aan te schrijven. Het had op de weg van de raad gelegen om het door verzoekster gesignaleerde probleem in overleg met verzoekster neer te leggen bij de individuele raadsleden, waar het ook volgens de raad thuis hoort. In zoverre had de raad zichzelf en verzoekster de gevolgde klachtenprocedure kunnen en moeten besparen.

a. Informele klachtbehandeling

10. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheden geven hun procedurele kansen te benutten. Dit behoorlijksvereiste impliceert ook dat overheidsinstanties klachten waar mogelijk informeel proberen op te lossen. Dat volgt uit de opzet van het klachtrecht "klachtbehandeling door bestuursorganen" in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 9:5 van deze wet is beschreven dat de verplichting tot verdere klachtbehandeling vervalt, wanneer het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht is tegemoet gekomen. Alleen wanneer een schriftelijk ingediende klacht zich niet voor een informele afhandeling

leent of de klager daarmee niet tevreden is gesteld, zal de formele procedure van klachtbehandeling moeten worden gevolgd. Zowel het college als de raad van de gemeente Langedijk onderschrijven dit uitgangspunt in het klachtrecht.

11. Brieven met uitingen van ongenoegen zijn er in alle soorten en maten, soms met de expliciete vermelding "formele" klacht, veelal ook niet. Voor de beantwoording van de vraag of een uiting van ongenoegen in een brief werkelijk als formele klacht moet worden behandeld dan wel gezocht kan worden naar een informele oplossing waarmee het ongenoegen is weg te nemen, zal in de regel persoonlijk (eventueel eerst telefonisch) contact met een klager nodig zijn om na te gaan waarom het deze is te doen en langs welke weg een eventuele oplossing is te bewerkstelligen. Nu de raad dit standpunt onderschrijft, mag hij zich niet verschuilen achter een schriftelijke formulering "formele klacht" als reden om niet te hoeven inzetten op mogelijk informele behandeling van een klacht.

12. Het is ook niet aan een overheidsinstantie om vooraf een inschatting te maken wat een klager nodig heeft om zijn klacht naar tevredenheid opgelost te zien. Dat bepaalt de klager in de eerste plaats zelf. En om dit te weten te komen is persoonlijk contact het meest adequaat. In het gesprek met de klager kan de overheidsinstantie vaststellen wat de kern van het probleem is en of daarvoor een (informele) oplossing mogelijk is. In dit geval heeft de raad gemeend vooraf te weten wat de uitkomst van de klachtprocedure zou zijn en wat verzoekster nodig had om haar klacht naar tevredenheid opgelost te zien. Die "kennis" heeft de raad gebruikt als dragende reden om af te zien van informele klachtbehandeling. Deze redenering gaat in tegen de opzet van het klachtrecht, waar de klager en zijn klacht centraal (horen te) staan en waarbij de behandeling loopt van informeel waar mogelijk naar formeel waar noodzakelijk.

13. Verzoekster heeft aangegeven dat zij de wens heeft gehad om haar probleem informeel te bespreken met de raad. De raad heeft daaraan ten onrechte geen uitvoering gegeven en in zoverre gehandeld in strijd met het fair play-beginsel.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

II. Feitelijk onderzoek naar de klacht en motivering van het oordeel.

14. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van overheidsinstanties feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit wil onder meer zeggen dat een motivering zo moet zijn ingericht dat een burger kan achterhalen hoe een beslissing is opgebouwd en wat de grondslag van de beslissing is.

15. Verzoekster heeft aan de raad de kwestie voorgelegd over haar constatering (in januari 2008) dat niet alle bezoldigde functies en nevenfuncties van raadsleden openbaar waren gemaakt. Uit de beschikbare stukken valt af te leiden dat op het door verzoekster

gecontroleerde moment een substantieel deel van bezoldigde functies (40%) en 26 nevenfuncties van raadsleden niet waren openbaar gemaakt. De raad heeft deze constatering in het onderzoek door de Nationale ombudsman niet weersproken.

16. Het was voor verzoekster in de klachtprocedure niet te achterhalen noch te controleren hoe de klachtencommissie in haar advies tot de conclusie kon komen dat van onvoldoende nakoming van de publicatieplicht van (neven)functies door raadsleden niet zou zijn gebleken, omdat de klachtencommissie die conclusie op geen enkele wijze controleerbaar had onderbouwd. De raad heeft het advies van de klachtencommissie overgenomen en daarmee de verantwoordelijkheid genomen voor een oncontroleerbare conclusie. De raad heeft daardoor gehandeld in strijd met het vereiste van een toereikende motivering.

17. Die motivering heeft de raad ook niet gegeven in het onderzoek van de Nationale ombudsman. Als op enig moment 40% van de bezoldigde functies en 26 nevenfuncties van raadsleden niet zijn openbaar gemaakt, dan is de conclusie van de klachtencommissie - en daarmee die van de raad - in elk geval niet juist.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Nadere overweging

18. De raad heeft aangegeven het niet passend te vinden om het advies van de klachtencommissie onderdeel van een klacht te laten zijn, omdat klachten immers gaan over gedragingen van overheidsinstanties. Echter, een krachtens publiekrecht ingestelde klachtencommissie, zoals de gemeente Langedijk die kent, is ook aan te merken als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is mede reden geweest dat de Nationale ombudsman de raad de ruimte heeft geboden bij de opening van het onderzoek om een deel van de beantwoording over te laten aan de klachtencommissie. De raad heeft de beantwoording van de vragen in dat onderzoek echter volledig naar zich toegetrokken. Daarom acht de Nationale ombudsman het niet juist dat de raad in dat geval niet inhoudelijk is ingegaan op de vraag hoe de klachtencommissie tot haar conclusie heeft kunnen komen.

19. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de mededeling van de raad dat hij constateert dat in deze kwestie procedures teveel naar de letter en te weinig naar de geest zijn nageleefd en dat de raad daarin verbetering tracht te brengen door het vaststellen van een nieuwe klachtenverordening. Met de raad spreekt de Nationale ombudsman de hoop uit dat dit een verbetering gaat opleveren. Belangrijker dan het vaststellen van een klachtenverordening is om organisatiebreed te erkennen dat burgers gebaat zijn met een informele en persoonlijke benadering van de problemen waarmee ze bij de gemeente aankloppen en daarnaar te handelen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van raad van de gemeente Langedijk is gegrond, ten aanzien van de formele afwikkeling van de klacht, wegens schending van het fair play-beginsel

en ten aanzien van het onderzoek en de beslissing op de klacht, wegens schending van het motiveringsvereiste.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat de raad laat weten dat de gemeente verbetering gaat aanbrengen in de klachtprocedure, die meer recht doet aan de geest van het klachtrecht.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond