



Overijsselse Ombudsman

De heer K.
Raalte

Ons kenmerk

2017121

Contactpersoon

Mw. A.D. van Zeben

Datum

29 maart 2018

Bijlage(n)

Onderwerp

Uw klacht

Geachte K.,

In uw klachtbrief van 24 november 2017, gericht aan de Overijsselse Ombudsman (OO), liet u ons weten niet tevreden te zijn over de afhandeling van uw klacht door de gemeenteraad van de gemeente Raalte. De raad verklaarde uw klacht ongegrond. U schrijft dat u zich niet serieus genomen voelt bij de behandeling van uw klacht. U vindt dat in het verslag van de hoorzitting wezenlijke passages ontbreken van hetgeen u naar voren heeft gebracht. U geeft ook aan dat u het niet correct vindt dat de raad heeft besloten brieven als die van u, waarin vragen gesteld worden over onderwerpen waar politieke partijen verschillend over kunnen denken voortaan via de agendacommissie door te geleiden naar de fracties zodat zij deze brieven kunnen beantwoorden.

Hoe hebben wij uw klacht behandeld

Na ontvangst van uw klachtbrief hebben wij telefonisch met u gesproken over uw klacht. Aan de gemeenteraad hebben wij vervolgens gevraagd op uw klacht bij de OO te reageren. Een kopie van de reactie van de gemeenteraad hebt u van ons ontvangen. Tenslotte heeft de ombudscommissie besloten met u in gesprek te gaan over uw klacht om verder duidelijk te krijgen wat u met uw klacht bij de OO beoogt te bereiken, het doel van uw klacht. Dit zogeheten intakegesprek vond plaats op 12 februari jl. U hebt aangegeven akkoord te zijn met de inhoud van het verslag van het intakegesprek. Ook deed de ombudscommissie eigen onderzoek wat betreft de achtergrond van uw klacht. Hierna wordt u aangeduid als verzoeker.

Onderzoek

Uit eigen onderzoek (o.a. Arrest Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 19 januari 2016, Rapport Van Dam mei 2017), uw stukken en die van de gemeente en het verslag van het intakegesprek wordt het volgende opgemaakt.

Achtergrond van de klacht

De klacht komt voort uit de gang van zaken rond het bedrijventerrein De Zegge VII. Op dit terrein lag indertijd een agrarisch bedrijf van een toenmalige wethouder. Dit bedrijf met grond is in 2006 aangekocht door de gemeente. In 2011 is het bedrijf feitelijk geleverd aan de gemeente. Bij het saneren in 2012 ontdekte het saneringsbedrijf asbest en een groot stortgat.



Overijsselse Ombudsman

De direct betrokkenen werden als eersten daarover ingelicht en wat later het college van B&W. In september 2012 besloot het college de voormalig eigenaar aansprakelijk te stellen voor de extra saneringskosten. Deze gaf aan niet op de hoogte te zijn geweest van de verontreiniging. Volgens de inmiddels onherroepelijk geworden uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 19 januari 2016 heeft de gemeente geen overtuigend bewijs geleverd dat de voormalig eigenaar wist of had kunnen weten van het stortgat. Voor het college van B&W heeft het totale proces, zo blijkt uit de stukken, leerpunten naar voren gebracht ten aanzien van de aankoop van risicovolle locaties met opstallen, zoals een opnemen in de koopovereenkomst van een extra bepaling die tot doel heeft de verkoper in alle gevallen aansprakelijk te houden voor de saneringskosten in geval van bodemverontreiniging.

Op 27 oktober 2016 besloot de gemeenteraad een feitenonderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond het stortgat. Het onderzoek werd uitgevoerd door Marcel Van Dam Politiek-bestuurlijk advies. In mei 2017 presenteert Van Dam het rapport "De Zegge VII beschreven, Besluitvorming en ontwikkeling 2000 - 2016, feitenrelaas, ontwikkeling en advies". Op basis van de analyse over de witte plekken formuleert Van Dam een advies over de vervolgstappen die de gemeenteraad kan zetten om de witte plekken in te vullen.

Wat betreft geheimhouding en beslotenheid schrijft Van Dam dat op diverse plaatsen in het onderzoek is geconstateerd dat de argumenten om zaken geheim te verklaren, te houden of in beslotenheid te behandelen niet altijd bekend zijn. Ook vanuit de samenleving is hiervoor een aantal keer aandacht gevraagd. Voor het begrijpen en een oordeel over het Zegge VII proces is het met terugwerkende kracht reconstrueren van deze argumenten niet zo zinvol. Uit het oogpunt van leren is het wel een belangrijk aandachtspunt. Een zinvolle vervolgstap is volgens Van Dam om de punten waarover binnen het proces van De Zegge VII onhelderheid bestaat naast het "Protocol geheimhouding en beslotenheid gemeente Raalte" van 30 april 2015 te leggen met de vraag of die onduidelijkheid nu niet meer kan ontstaan. Bij een besluit tot geheimhouding of beslotenheid dient in elk geval voor iedereen duidelijk te zijn dat het is genomen, wie het op grond van welke bevoegdheid heeft genomen en wat de argumenten zijn, aldus Van Dam.

Ten aanzien van de informatievoorziening schrijft Van Dam dat een les voor de raad kan zijn om voorstellen voor exploitaties, projectplannen en voortgangsrapporten van grootschalige projecten en complexe ontwikkelingen voorafgaand aan de behandeling in de raad kritisch te laten bekijken, door bijvoorbeeld een second opinion te laten uitvoeren. Dan kan eventueel ontbrekende informatie sneller worden gesignaleerd. Dat is ook, zo schrijft Van Dam, een aanvulling op de actieve informatieplicht van het college naast de passieve informatieplicht, waarbij het college de informatie geeft waar de raad om vraagt. Een les voor het college is om bij dergelijke projecten alle informatie met de raad te delen, ook als het bestuurlijk wat minder handig uitkomt.

Aanleiding voor de klacht

Het rapport Van Dam is aan de orde gekomen bij de raadspleinsessie van 28 juni 2017. Bij brief van 3 juli 2017, gericht aan de gemeenteraad, gaf verzoeker aan teleurgesteld te zijn wat betreft de beantwoording van de vraag waarom er zo'n geheimhoudingskramp is ontstaan. Het college liet, zo schrijft verzoeker, bij monde van een wethouder slechts weten dat er lessen waren getrokken. Welke lessen bleef volgens verzoeker onduidelijk. In de brief stelt verzoeker zestien vragen over onder meer: de geheimhouding; waarom de huidige burgemeester niet wordt gevraagd wat hij ervan vindt dat zijn voorganger niet is ingelicht, omdat verzoeker het van belang acht te voorkomen dat er ook met de huidige burgemeester



Overijsselse Ombudsman

een loopje wordt genomen; en hoe burgers er achter komen wanneer er geheime vergaderingen worden gehouden en waarover die dan gaan.

Bij brief van 2 oktober 2017 gaf de gemeenteraad zijn reactie op deze brief. Kortweg komt die reactie erop neer dat er geen geheimhouding is opgelegd over de ontdekking van het stortgat, maar wel is geconstateerd dat de kennis daarover eerst slechts is gedeeld met de projectorganisatie en dat ook de toenmalige burgemeester niet direct is ingelicht. Dit alles is aan de orde geweest in raadsdebatten, zo schrijft de raad. Verder vindt de raad dat de vele rapporten en onderzoeken niet lang geheim zijn gehouden. Een aantal keren is, zo schrijft de raad, besloten om stukken niet openbaar te maken, en aan een dergelijk besluit ligt een belangenafweging ten grondslag, waarbij de criteria van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) leidend zijn. De raad verwijst naar het raadsonderzoek Van Dam waaruit naar voren is gekomen dat het aspect 'geheimhouding en beslotenheid' aandacht verdient. In het raadsdebat van 13 juli 2017 is, zo schrijft de raad, afgesproken het protocol nog eens kritisch te bezien. Geheimhouding moet altijd worden gemotiveerd en dit heeft de raad, zo schrijft hij, ook opgenomen in het protocol. Ten slotte merkt de raad op dat inmiddels alle stukken rond De Zegge VII openbaar gemaakt zijn, zodat zij ook in het raadsonderzoek konden worden betrokken.

Op 3 oktober 2017 diende verzoeker een klacht in over bovenstaande reactie van de raad. Verzoeker geeft aan teleurgesteld te zijn en de antwoorden van de raad nietszeggend te vinden. Ook geeft verzoeker aan dat volgens hem het feit dat een zaak

onder de rechter is onvoldoende reden is voor geheimhouding. Naar aanleiding van deze klacht volgde een hoorzitting op 31 oktober 2017, waarbij namens het presidium naast de burgemeester zes fractievoorzitters en de griffier aanwezig waren. De raad verklaarde op 9 november 2017 de klacht ongegrond en liet dat bij brief van 10 november 2017 weten. Als reden voor de ongegrondverklaring geeft de raad aan dat klachten alleen betrekking kunnen hebben op gedragingen en los staan van een verschil van mening over beantwoording van vragen. Verder schrijft de raad: "tijdens de hoorzitting is naar voren gekomen dat (red. OO: verzoeker) vraagt om inhoudelijke onderbouwingen, onder meer bij het opleggen van geheimhouding. Bij het raadsdebat over De Zegge VII is toegezegd de raad een voorstel voor te leggen voor aanscherping van het protocol geheimhouding. (...) Verder heeft (red. OO: verzoeker) vragen gesteld over onderwerpen waar politieke partijen verschillend over kunnen denken. In een beantwoording door de gemeenteraad zijn die verschillen niet zichtbaar en ontbreken nuances. De fractievoorzitters hebben daarom afgesproken dat brieven met dergelijke verzoeken via de agendacommissie worden doorgeleid naar de fracties zodat zij deze brieven kunnen beantwoorden. Wij hopen dat deze aanscherping van het protocol geheimhouding en de nieuwe procedure rond beantwoording van brieven leidt tot herstel van vertrouwen."

Visie van de raad

De reactie van de raad van 17 januari 2018 op de klacht ingediend bij de OO komt erop neer dat hier geen sprake is van een gedraging maar een verschil van inzicht op de inhoud. Wat betreft het doorgeleiden van brieven geeft de raad aan "Wanneer de raad een besluit neemt is dat een meerderheidsbesluit. In de correspondentie daarover wordt dit besluit vermeld. Minderheidsstandpunten worden geacht in de besluitvorming te zijn betrokken. (...) Met het voorstel om bij politieke vragen de brief via de agendacommissie door te sturen naar de raadsfracties wilden wij een gebaar maken naar (red. OO: verzoeker) zodat hij de genuanceerde meningen van de fracties kan vernemen." Wat betreft de onderbouwing van de



Overijsselse Ombudsman

geheimhouding geeft de raad aan dat dit een van de leerpunten is uit het raadsonderzoek naar De Zegge VII en dat die aanbeveling al door de raad is overgenomen.

Ten aanzien van het ontbreken van wezenlijke passages in het verslag van de hoorzitting, zoals verzoeker stelt, merkt de raad op dat de voorzitter tijdens de hoorzitting heeft aangegeven dat klachten alleen betrekking kunnen hebben op gedragingen, los van de mening van verzoeker of vragen zijn beantwoord. Omdat verzoeker volgens de raad zijn punt helder naar voren bracht is dit niet steeds in het verslag opgenomen.

Visie van verzoeker

Uit het intakegesprek met verzoeker kwam naar voren dat hij zich als burger zeer betrokken voelt bij wat er speelt in zijn gemeente. Verzoeker zou graag zien dat de gemeente transparant en integer omgaat met de belangen van burgers. Volgens verzoeker horen burgers van alles wat er speelt bij de gemeente op de hoogte te zijn. Daarom ook vindt verzoeker 'het zijn onder de rechter' geen reden voor geheimhouding en niet openbaar maken van de stukken. Volgens verzoeker gingen die stukken namelijk wel over en weer binnen de gemeente, maar als burger kreeg verzoeker pas inzicht daarin na beroep bij de rechter over de afwijzing van zijn verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarnaast maakt verzoeker zich er zorgen over dat geen duidelijkheid wordt gegeven ten aanzien van het standpunt van de burgemeester over het feit dat zijn voorganger te laat op de hoogte werd gebracht van wat er speelde. Verzoeker zou dit standpunt graag horen om te weten of er inderdaad voor de toekomst lering is getrokken uit de kwestie De Zegge VII.

Op de vraag van de ombudscommissie wat het persoonlijk belang is bij de klacht gaf verzoeker aan geen enkel persoonlijk belang te hebben, maar zich in te zetten voor de gemeenschap, omdat burgers recht hebben op transparantie. Wel gaf verzoeker wat betreft hemzelf aan dat hij het gebaar om zijn brieven ter beantwoording door te sturen naar de raadsfracties niet kan aanvaarden. Verzoeker is van mening dat de raad in meerderheid een besluit moet nemen. Daarnaast zou het, zo geeft hij desgevraagd aan, eventueel een stukje service kunnen zijn dat een fractie op bepaalde politieke punten antwoord geeft. Zo staat het volgens hem echter niet in de klachtafhandelingsbrief van de raad.

Overwegingen van de ombudscommissie

Allereerst wordt opgemerkt dat de raad de klacht ongegrond verklaart omdat klachten alleen betrekking kunnen hebben op gedragingen en los staan van een verschil van mening over beantwoording van vragen. In zijn reactie naar de ombudscommissie herhaalt de raad dit standpunt. De ombudscommissie deelt deze visie van de raad niet. Volgens ombudsprudentie en literatuur is een klacht een uiting van onvrede van een burger over een gedraging van een bestuursorgaan, in dit geval het zich niet serieus genomen voelen door het verstrekken van in de beleving van verzoeker onvoldoende informatie bij de beantwoording van zijn vragen. Dit betekent dat - in beginsel - getoetst dient te worden aan de behoorlijkheidsnorm van goede informatieverstrekking die inhoudt dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze klopt en volledig en duidelijk is. Het gaat hierbij om informatie over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken.

Verzoeker heeft echter bij de OO aangegeven geen persoonlijk belang te hebben bij de klacht voor zover die gaat om de gestelde onvoldoende informatieverstrekking bij de beantwoording van zijn vragen. Uit wat hierboven is weergegeven mag worden opgemaakt dat het merendeel van deze vragen gaat over, dan wel samen hangt met, kwesties die behoren tot het in opdracht van de raad gedane onderzoek door Van Dam en het politieke besluitvormingsproces naar aanleiding van het uitgebrachte rapport. In het rapport wordt advies gegeven voor de toekomst ten aanzien van de kernpunten van verzoeker: duidelijkheid wat betreft een besluit



Overijsselse Ombudsman

tot geheimhouding en de actieve en passieve informatieplicht van het college van B&W aan de raad, "ook als het bestuurlijk wat minder handig uitkomt". Uit de stukken maakt de OO op dat de raad heeft aangegeven de adviezen ter harte te nemen.

De OO ziet vanwege het ontbreken van persoonlijk belang van verzoeker op grond van artikel 9:23, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen aanleiding om het onderzoek naar verweten onvoldoende informatieverstrekking bij de beantwoording van vragen voort te zetten. Daartoe verwijst de OO naar ombudsprudentie, zoals een recent uitgebracht rapport van de Nationale ombudsman (No. rapport 2017/113): een klacht moet betrekking hebben op een gedraging jegens iemand. Algemene klachten vallen buiten het bereik van de klachtenregeling, zo ook het politieke besluitvormingsproces.

Ten overvloede zij nog opgemerkt dat de klacht over de onvoldoende informatieverstrekking – marginaal getoetst aan de hand van genoemde stukken – als ongegrond zou zijn beoordeeld, nu de antwoorden op de vragen besloten liggen in het openbare onderzoeksrapport Van Dam. De raad verwees in zijn correspondentie met verzoeker naar dit rapport. Daarmee is eveneens het gewicht van de gedraging in de zin van genoemd artikel 9:23, onder c, van de Awb, onvoldoende om verder onderzoek te doen.

Wat betreft het niet beantwoorden door de raad van de vraag van verzoeker waarom de huidige burgemeester niet naar zijn standpunt wordt gevraagd over het feit dat zijn voorganger niet tijdig is ingelicht over het stortgat geldt het volgende. Verzoeker geeft in zijn brief van 3 juli 2017 aan beantwoording van deze vraag van belang te vinden, om te voorkomen dat er ook met de huidige burgemeester een loopje wordt genomen. Dit is echter een veronderstelling voor een eventuele gebeurtenis in de toekomst. Deze vraag is dan ook voorbarig. Overigens is het niet tijdig op de hoogte stellen van de voorganger van de huidige burgemeester aan de orde gekomen bij het raadsonderzoek Van Dam en meegenomen in het rapport.

Wat betreft het doorgeleiden van brieven naar de raadsfracties merkt de ombudscommissie op dat volgens verzoeker de gemeenteraad niet meer zal reageren op brieven van burgers die betrekking hebben op een onderwerp waarover de in de raad vertegenwoordigde politieke partijen verschillend kunnen denken. In de klachtafhandelingsbrief van 10 november 2017 spreekt de raad van 'een nieuwe procedure', in zijn reactie naar de OO van 17 januari 2018 schrijft de raad een gebaar te willen maken naar verzoeker, zodat hij de genuanceerde meningen van de fracties kan vernemen. Hoewel het de OO niet precies duidelijk is geworden wat de raad bedoelt met genoemde 'nieuwe procedure' of dat 'gebaar', gaat de OO er vanuit dat de raad met het eventueel doorgeleiden van bepaalde brieven naar de fracties een stukje 'extra service' wil bieden. De OO gaat er van uit dat aan de raad gerichte brieven ook door de raad beantwoord zullen worden. De OO betwijfelt overigens wel of dit de duidelijkheid voor de burger ten goede komt.

Ten aanzien van verzoekers klacht over het ontbreken van wezenlijke passages in het verslag van de hoorzitting komt de OO tot de volgende overweging. Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor de waarheidsvinding. Volgens ombudsprudentie is hoor en wederhoor essentieel bij een goede klachtbehandeling. In het verlengde daarvan ligt dat de klager in de gelegenheid moet worden gesteld het verslag van het horen te lezen en zo nodig daarover opmerkingen te maken, alvorens een oordeel wordt gegeven over de klacht. Dat hoort bij een goede klachtbehandeling. Door dit achterwege te laten handelde de raad in strijd met de behoorlijkheidsnorm van goede voorbereiding die onder meer inhoudt dat de overheid alle informatie verzamelt die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen en deze



Overijsselse Ombudsman

informatie toetst.

Conclusie

De ombudscommissie concludeert dat het merendeel van de vragen van verzoeker aan de raad gaat over dan wel samenhangt met kwesties die behoren tot het in opdracht van de raad gedane onderzoek door Van Dam en het politieke besluitvormingsproces naar aanleiding van het door Van Dam uitgebrachte rapport. In dat rapport wordt antwoord gegeven op de vragen die verzoeker het meest bezig houden. Daarbij komt dat verzoeker heeft aangegeven geen persoonlijk belang te hebben bij zijn klacht. Dit betekent dat de OO op grond van artikel 9:23, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen aanleiding ziet om het onderzoek naar verweten onvoldoende informatieverstrekking bij de beantwoording van vragen voort te zetten, nu het belang van een onderzoek door de OO en het gewicht van de gedraging onvoldoende zijn gebleken.

De klacht over het niet beantwoorden van de vraag waarom de huidige burgemeester niet naar zijn standpunt wordt gevraagd over het feit dat zijn voorganger niet tijdig werd ingelicht is, gelet op de bedoeling die verzoeker met die vraag heeft, voorbarig en daarmee ongegrond.

Ten aanzien van de klachtbehandeling concludeert de ombudscommissie dat de raad op onjuiste grond de klacht ongegrond verklaarde. Ook was het niet zorgvuldig om het verslag van de hoorzitting niet eerst in concept naar verzoeker te sturen om hem de gelegenheid te geven daarop te reageren. Daarmee handelde de raad in strijd met de behoorlijkheidsnorm van goede voorbereiding. Wat betreft de klachtbehandeling is de klacht gegrond.

Ten slotte benadrukt de OO wat zij hierboven overweegt ten aanzien van het doorzenden van brieven aan de raadsfracties:

de OO gaat er vanuit dat aan de raad gerichte brieven ook door de raad beantwoord worden en dat de raad met het eventueel doorgeleiden van bepaalde brieven naar de fracties een stukje 'extra service' wil bieden. De OO betwijfelt overigens wel of dit de duidelijkheid voor de burger ten goede komt.

Met deze rapportbrief wordt uw dossier gesloten. Deze brief sturen wij eveneens naar de gemeenteraad van Raalte.

Met vriendelijke groet,

Overijsselse Ombudscommissie

P. Jansen, voorzitter

mw. mr. A.D. van Zeben, onderzoeker/rapporteur