

RAADSINFORMATIEBRIEF – Nr. 2023-051

Aan de leden van de gemeenteraad

Datum 5 juli 2023
Zaaknummer Z/22/431196 /ADV/23/1169417
Onderwerp Veelschrijversrichtlijn Zevenaar
Portefeuillehouder L. van Riswijk

Contactpersoon juridische zaken
E-mail juridischadvies@zevenaar.nl
Telefoon 0316 – 595 111

Geachte leden van de gemeenteraad,

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering op 6 juli 2022 is met algemene stemmen een motie aangenomen waarin de gemeenteraad opdracht geeft aan het college van burgemeester en wethouders om een richtlijn vast te stellen om meer grip te krijgen op zogeheten veelschrijvers, zodat de organisatie niet overbelast raakt. Via deze raadsinformatiebrieven informeert het college u over de vastgestelde Veelschrijversrichtlijn Zevenaar en bijbehorende Toelichting Veelschrijversrichtlijn Zevenaar.

Kernboodschap

In vervolg op de voornoemde motie heeft het college de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar en bijbehorende Toelichting Veelschrijversrichtlijn Zevenaar vastgesteld. In deze raadsinformatiebrieven informeren wij u over de voornoemde richtlijn.

Context

- ☐ Actueel maatschappelijk onderwerp/probleem
- ☐ Collegeprogramma
- ☒ Motie/amendement/toezegging
- ☐ Anders, namelijk

Inhoudelijke boodschap

Personen kunnen op verschillende wijzen contact leggen met de gemeente Zevenaar. Dit gebeurt door middel van formele en informele correspondentie. De gemeente heeft sinds een aantal jaren te maken met betrokkenen die in dusdanige mate contact zoeken met de gemeente, dat dit een grote belasting legt op de ambtelijke organisatie.

Niet alleen vraagt dit om uitbreiding van het personeel, ook zorgt het voor een hogere werkdruk en vermindering van het werkplezier. Door de enorme hoeveelheid aan correspondentie komt men niet, of nauwelijks, toe aan de behandeling van andere verzoeken en projecten.

De Veelschrijversrichtlijn Zevenaar is vastgesteld om meer grip te krijgen op zogeheten veelschrijvers, zodat de organisatie niet overbelast raakt.

De Veelschrijversrichtlijn Zevenaar maakt geen inbreuk op de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de betrokkene.

Het opleggen van een eenzijdige gedragslijn ziet slechts op de informele correspondentie met een betrokkene. Een betrokkene kan in beginsel niet worden verboden om formele verzoeken in te dienen. Indien het college van mening is dat er sprake is van misbruik van recht, kan het verzoek niet-ontvankelijk verklaard worden. Daarnaast kan bezwaar gemaakt worden of in beroep worden gegaan tegen een formeel besluit, en kan de betrokkene naar de burgerlijke rechter stappen. Tenslotte heeft de betrokkene de mogelijkheid om de stap te maken naar de Nationale ombudsman.

De opgelegde eenzijdige gedragslijn is eindig

De Veelschrijversrichtlijn Zevenaar is niet bedoeld om een betrokkene voor altijd te beperken in de communicatie met de gemeente. De gedragslijn wordt maximaal voor de duur van een jaar opgelegd en zal na dit jaar, of als de betrokkene daarom vraagt na een half jaar, met de betrokkene worden geëvalueerd.

De richtlijn is enkel van toepassing op correspondentie gericht aan het college, niet aan de raad.

Als de correspondentie gericht is aan de raad, geldt een andere verantwoordelijkheid. De correspondentie komt dan binnen bij de griffie, op deze correspondentie is de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar niet van toepassing.

Verschuiving naar formele verzoeken

De Veelschrijversrichtlijn Zevenaar is slechts van toepassing als het gaat om informele correspondentie. Hierdoor ontstaat het risico dat er een verschuiving van de correspondentie van informele berichtgeving naar de formele berichtgeving plaatsvindt, waardoor de belasting op de organisatie blijft bestaan.

Onrechtmatige gegevensverwerking

Om onrechtmatige gegevensverwerking te voorkomen is een Data Protection Impact Analyse (DPIA) uitgevoerd. De adviezen van de Functionaris Gegevensbescherming zijn verwerkt in de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar.

Communicatie en vervolgproces

Communicatie naar buiten

Na de besluitvorming is de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar bekend gemaakt in het digitale gemeenteblad.



Vervolgproces

Indien de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar wordt toegepast, doordat er een eenzijdige gedragslijn opgelegd wordt aan een betrokkene, wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Zevenaar,

Danielle Jansen
secretaris

Lucien van Riswijk
Burgemeester

Bijlagen

1. 1167883 Veelschrijversrichtlijn Zevenaar
2. 1167890 Toelichting Veelschrijversrichtlijn Zevenaar

Veelschrijversrichtlijn gemeente Zevenaar

Veelschrijversrichtlijn gemeente Zevenaar

Het college van burgemeester en wethouders van Zevenaar, besluit:

1. de 'Veelschrijversrichtlijn Zevenaar' vast te stellen aan de hand waarvan herhaaldelijke berichten, verzoeken en/of klachten binnen zogeheten door het college vast te stellen 'veelschrijversdossiers' beheersbaar gemaakt kunnen worden door het schriftelijk opleggen van een eenzijdige gedragslijn.

Inleiding

Personen kunnen op verschillende wijzen contact leggen met de gemeente Zevenaar. Dit gebeurt door middel van formele en informele correspondentie. De gemeente heeft sinds een aantal jaar te maken met betrokkenen die in dusdanige mate contact zoeken met de gemeente, dat dit een grote belasting is gaan leggen op de ambtelijke organisatie.

Dit contact bestaat uit iedere vorm van correspondentie van een persoon aan de gemeente, zowel formeel als informeel. Met formele correspondentie wordt bedoeld: alle berichten waar op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een besluit op genomen moet worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanvragen, klachten, bezwaarschriften of verzoeken op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). Met informele correspondentie wordt bedoeld: alle berichten waar niet op grond van de wet een formeel besluit op genomen hoeft te worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het sturen van berichten via de telefoon, Whatsapp en e-mail, die niet een formeel verzoek inhouden.

Om de ambtelijke en bestuurlijke belasting te verminderen kent de gemeente een veelschrijversrichtlijn. Hieronder worden het criterium en de werking van de richtlijn uiteengezet.

Criterium veelschrijversrichtlijn

1. Reikwijdte veelschrijversrichtlijn

De veelschrijversrichtlijn is van toepassing op de zogeheten veelschrijversdossiers. Het betreft betrokkenen die zich richten tot het college van burgemeester en wethouders.

2. Criterium veelschrijven

Van veelschrijven is sprake als met een betrokkene onevenredige correspondentie plaatsvindt, die een onevenredig groot beslag legt op het bestuursorgaan en de ambtelijke organisatie. Bij de beoordeling of correspondentie als onevenredig aanmerkt kan worden, kan in ieder geval worden betrokken:

- a. De correspondentie die ten koste gaat van andere taken die het bestuursorgaan uitoefent of;
- b. De correspondentie die een ongerechtvaardigde uitbreiding van de ambtelijke organisatie vergt, waarvan de kosten moeten worden voldaan uit gemeenschapsgeld.

Dit geldt temeer als bovenstaande gepaard gaat met herhaaldelijk schelden, dreigen of andere vormen van ongepaste uitingen.

2a. Soorten veelschrijven

Onevenredige correspondentie wordt onderscheiden in:

- a. Een betrokkene die bij herhaling blijft corresponderen over **hetzelfde onderwerp**, ook nadat over het onderwerp:

- een definitief besluit is genomen naar aanleiding van bezwaar en/ of (hoger) beroep of;
 - een klacht is afgehandeld door het bestuursorgaan of de Nationale ombudsman.
- b. Een betrokkene die bij herhaling correspondeert over **verschillende onderwerpen** en daarbij zijn mening verkondigt, aanvragen doet, verzoeken indient, klaagt en bezwaar of beroep indient.

In beide gevallen is er sprake van veelschrijven.

3. Bevoegd bestuursorgaan

Een veelschrijver wordt op advies van de veelschrijverscoördinator als zodanig aangemerkt door het college van burgemeester en wethouders.

4. Duur van de gedragslijn

- a. De aanmerking als veelschrijver, en de daarmee opgelegde eenzijdige gedragslijn, blijft in ieder geval gelden voor de duur van één jaar. Zolang de onevenredige correspondentie aanhoudt, kan na dit jaar besloten worden dat de gedragslijn verlengd dient te worden. Dit wordt aangegeven in de brief waarin de gedragslijn opgelegd wordt.
- b. Nadat het jaar is verstreken wordt door middel van een gesprek met de veelschrijver beoordeeld of de gedragslijn verlengd dient te worden. Deze mededeling kan gedaan worden indien gedurende het jaar niet conform de opgelegde eenzijdige gedragslijn wordt gehandeld. Naar aanleiding van dit gesprek kan ook beslist worden dat de gedragslijn opgeheven dient te worden. Deze mededeling kan gedaan worden indien gedurende het jaar wél conform de opgelegde eenzijdige gedragslijn wordt gehandeld. In dit gesprek worden tevens afspraken gemaakt met de veelschrijver over toekomstig contact en wanneer, indien noodzakelijk, een nieuw gesprek gevoerd kan worden.
- c. De betrokkene kan op eigen verzoek éénmaal per halfjaar op gesprek komen met de veelschrijverscoördinator, ter evaluatie van de eenzijdige gedragslijn.

Werking van de veelschrijversrichtlijn

1. Inwerking treden van de veelschrijversrichtlijn

Na de aanmerking als veelschrijver door het college, wordt de veelschrijver een eenzijdige gedragslijn opgelegd. De betrokkene wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. In deze brief wordt de betrokkene medegedeeld dat op informele berichtgeving in beginsel niet meer gereageerd zal worden.

2. De veelschrijverscoördinator

Een ambtenaar is gemachtigd als veelschrijverscoördinator om te acteren in (besluitvormende) correspondentie met de betrokkene. Deze veelschrijverscoördinator is onderdeel van het team juridische zaken. Van elk bericht wordt kennisgenomen door de veelschrijverscoördinator om het gewicht hiervan te kunnen beoordelen. Indien noodzakelijk wordt afstemming gezocht met de portefeuillehouder.

3. Informele berichten

Op informele berichten wordt in beginsel niet gereageerd, tenzij de veelschrijverscoördinator hieruit belangrijke signalen oppakt. In de gedragslijn wordt de betrokkene voor informeel contact verwezen naar het algemene e-mailadres en wordt hem uitgelegd dat de gedragslijn niet beoogt de betrokkene te beperken in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden. Er wordt in elk geval niet langer gereageerd op de volgende vormen van correspondentie: brieven met een beledigende toonzetting, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil, waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, e-mails die geen formeel verzoek inhouden, brieven over al eerder ingediende klachten,

kennisgevingen of verzoeken om informatie en verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden.

4. Interne communicatie

Indien een betrokkene een gedragslijn opgelegd wordt, moet dit intern gecommuniceerd worden. De veelschrijverscoördinator zal aansluiten tijdens het managementoverleg om de afdelingshoofden op de hoogte te stellen van het opleggen van de gedragslijn. Daarnaast zal de veelschrijverscoördinator contact zoeken met de vakafdeling waar de veelschrijver zich tot wendt, evenals met de Documentaire informatievoorziening (DIV). Hij zal afspraken maken over de verdere interne communicatie.

5. Mogelijkheden tot afwijking

In individuele gevallen kan van deze richtlijn worden afgeweken en kan wel gereageerd worden op informele berichten. Deze afweging wordt gemaakt door de veelschrijverscoördinator, hij stuurt het bericht dan door naar de vakafdeling met het verzoek het signaal op te pakken.

6. Evaluatie van de veelschrijversrichtlijn

De veelschrijversrichtlijn wordt elke drie jaar geëvalueerd.

Toelichting Veelschrijversrichtlijn Zevenaar

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering op 6 juli 2022 is een motie aangenomen waarin de gemeenteraad (hierna: de raad) opdracht geeft aan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) om een richtlijn op te stellen om meer grip te krijgen op zogeheten veelschrijvers, zodat de organisatie niet overbelast raakt.

Bij het vaststellen van de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar is het volgende in overweging genomen:

- De gemeente moet gericht zijn op het helpen of doorverwijzen van betrokkenen;
- Iedere verzoeker die dat wenst moet gehoord worden;
- De gemeente heeft een redelijke termijn om op correspondentie te reageren;
- Het contact tussen gemeente en betrokkene moet met wederzijds respect plaatsvinden;
- Het reageren op vragen of opmerkingen hoort geen excessieve kosten met zich mee te brengen.

De raad gaf tijdens de raadsvergadering aan dat het reageren op vragen of opmerkingen geen excessieve kosten met zich mee hoort te brengen. Wanneer kosten excessief worden, is echter lastig te duiden. De Nationale ombudsman heeft in diverse rapporten aangegeven dat er geen onevenredige correspondentie mag plaatsvinden, die een onevenredig groot beslag legt op de ambtelijke organisatie. Dit ziet dus op het tijdsbeslag dat een bestuursorgaan kwijt is aan de betreffende correspondentie. Van dit criterium zal in de richtlijn uitgegaan worden.

Verder moet contact tussen de gemeente en de betrokkene met wederzijds respect plaatsvinden. Om dit te kunnen waarborgen zijn er mogelijkheden voor verzoeker en bestuursorgaan, in het geval van een conflict. Voor de gemeente bestaat de mogelijkheid om een melding te maken in het Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (hierna: GIR), voor de betrokkene is het altijd mogelijk om een klacht in te dienen tegen een gedraging van een bestuursorgaan op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Voor dit beleid wordt verwezen naar het Handboek Wederzijds Respect.

Doel van de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar

Het doel van de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar is het beslag op de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit verminderen door een richtlijn vast te stellen over hoe omgegaan zal worden met (potentiële) veelschrijvers.

Begripsbepaling correspondentie

In deze toelichting en de bijbehorende veelschrijversrichtlijn wordt de term 'correspondentie' gehanteerd. Met correspondentie wordt elke vorm van berichtgeving aan of met de gemeente bedoeld. Dit kan eenzijdig zijn, dan reageert de gemeente niet op een bericht. Het kan ook wederkerig zijn, dan reageert de gemeente wel op een bericht. Voor een uiteenzetting van waar de correspondentie uit kan bestaan, wordt verwezen naar de inleiding van de Veelschrijversrichtlijn Zevenaar.

De eenzijdige gedragslijn

Zodra een betrokkene door het college wordt aangemerkt als een veelschrijver, wordt hem een eenzijdige gedragslijn opgelegd. Dit is een schriftelijke mededeling waarin wordt uitgelegd dat niet meer gereageerd zal worden op informele correspondentie.

Het opleggen van de gedragslijn geschiedt door middel van een algemeen bericht, die uniform zal worden ingezet: *Op informerende vragen en/of opmerkingen en/of anderszins informeel contact door u, naam veelschrijver, gericht aan de gemeente Zevenaar waaronder wij in ieder geval maar niet uitsluitend verstaan, de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, individuele bestuursleden en/of ambtenaren volgt in beginsel geen reactie. De beoordeling of en op welke wijze in voorkomende gevallen op de vorenbedoelde correspondentie wordt gereageerd berust uitsluitend en volledig bij de gemeente Zevenaar.*

De schriftelijke mededeling van de gedragslijn bevat in ieder geval:

- De inleiding met de aanleiding voor het opleggen van een gedragslijn;
- De motivatie voor het opleggen van een gedragslijn;
- Het opleggen van de gedragslijn met uitleg wat dit inhoudt (zie bovenstaand);
- Het uiteenzetten van welke correspondentie onder de gedragslijn valt;
- Het uiteenzetten van welke formele correspondentie aan de gemeente, in de periode dat de gedragslijn is opgelegd, nog wel mogelijk is;
- Het aangeven dat informeel contact nog wél mogelijk is via het algemene e-mailadres;
- De uitleg dat het maken van bezwaar niet mogelijk is, daarbij wordt vermeld dat bezwaar en (hoger) beroep niet mogelijk zijn, omdat de inhoud van de brief niet aangemerkt kan worden als een besluit in de zin van de Awb.

Over criterium veelschrijven

Om te bepalen wanneer de correspondentie ten koste gaat van andere taken van het bestuursorgaan en wanneer er sprake is van een ongerechtvaardigde uitbreiding van de ambtelijke organisatie, wordt er gekeken naar hoeveel werktijd van een bestuursorgaan naar bepaalde correspondentie uitgaat. Hierom is het noodzakelijk om inzicht te hebben in zijn reguliere taken. Dit kan bijvoorbeeld door:

1. Bepalen hoeveel FTE uitgaat naar bepaalde taken;
2. Uren schrijven;
3. Alle documentatie registreren in het betreffende zaaksysteem;
4. De facturen van de huisadvocaat.

Soorten veelschrijven

Voor de beoordeling of iemand aangemerkt kan worden als veelschrijver worden alle vormen van correspondentie in overweging genomen, zowel formeel als informeel. Het opleggen van een gedragslijn ziet echter alleen op informele correspondentie. De Nationale ombudsman geeft aan dat het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning niet eenduidig te geven is. Niet alleen moet gekeken worden naar de hoeveelheid correspondentie, maar ook naar hoe belastend de inhoud hiervan is. Dit vergt een individuele beoordeling per geval door de veelschrijverscoördinator en het college.

Bevoegd bestuursorgaan

Tijdens de raadsvergadering heeft de burgemeester aangegeven dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van de richtlijn, voor zover de correspondentie gericht is aan het college. Het college zal de raad informeren over het vaststellen van de veelschrijversrichtlijn. Daarnaast informeert het college de raad over:

- Het voornemen om een betrokkene als veelschrijver aan te merken;
- Het moment dat de richtlijn wordt toegepast, oftewel: het aanmerken van een betrokkene als veelschrijver en het opleggen van een eenzijdige gedragslijn.

Als de correspondentie gericht is aan de raad, geldt een andere verantwoordelijkheid. De correspondentie komt dan binnen bij de griffie, op deze correspondentie is de veelschrijversrichtlijn niet van toepassing.

De veelschrijverscoördinator

Iedereen die dat wenst moet gehoord worden. Dit ziet op de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de betrokkene. Een betrokkene mag nooit beperkt worden in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk te uiten naar de gemeente en om verzoeken in te dienen. De gemeente hoeft echter niet overal op te reageren. Door het proces zo in te richten dat belangrijke signalen alsnog opgepakt kunnen worden, blijft dit recht gewaarborgd.

Dit wordt gerealiseerd door het instellen van een veelschrijverscoördinator en het verzamelen van informele correspondentie via een algemeen e-mailadres. Op deze wijze wordt alle correspondentie waargenomen en kunnen belangrijke signalen opgepakt worden, de gemeente hoeft hier echter niet op te reageren.

Daarnaast geldt dat de vakafdeling altijd op formele berichten moet reageren in het kader van de rechtsbeschermingsmogelijkheden van de betrokkene, tenzij er sprake is van misbruik van recht op grond van artikel 3:13 Burgerlijk Wetboek en/of artikel 4.6 Wet open overheid. Voorts geldt dat de gelegenheid om naar de rechter te stappen blijft bestaan, evenals het maken van bezwaar of het in beroep gaan tegen een formeel besluit. Tenslotte heeft de betrokkene altijd de mogelijkheid om de stap te maken naar de Nationale ombudsman.

Vroegtijdige signalering

Ter preventie van het komen tot een situatie waarin deze veelschrijversrichtlijn van toepassing is, is vroegtijdige signalering van groot belang. Hierdoor kan allereerst door middel van het voeren van een gesprek, gepoogd worden om er samen uit te komen.