

Gedraglijn opgelegd door gemeente Rheden

Juridisch memorandum

Individuele gedraglijn gemeente Rheden — rechtskarakter, wettelijke grondslag en rechtsbescherming

Opgesteld door: Ray Heijder – jurist/onderzoeker

Versie: 26 juli 2026

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij brief van 8 juli 2026 heeft het college van burgemeester en wethouders van gemeente Rheden aan een inwoner (hierna: belanghebbende) een individuele gedraglijn opgelegd. Op grond daarvan moeten zij en haar vaste rechtsbijstandverlener gedurende één jaar uitsluitend communiceren via één aangewezen e-mailadres en één vaste contactpersoon. Communicatie buiten dit kanaal wordt teruggedleid naar een specifiek e-mailadres of niet in behandeling genomen.

De gedraglijn geldt onder meer voor verzoeken op grond van de Wet open overheid (Woo), de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), klachten, aanvragen, bezwaren en overige bestuursrechtelijke correspondentie. Het college stelt dat sprake is van een interne organisatorische maatregel en niet van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb.

1.2 Rechtsvraag

Centraal staat de vraag of een bestuursorgaan, zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag, uitsluitend voor één burger een afwijkend communicatieregime mag voorschrijven dat de uitoefening van bestuursrechtelijke rechten beperkt, terwijl tegen die maatregel volgens het bestuursorgaan geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

Daarbij gaat het niet om de bevoegdheid van het college om de eigen organisatie in te richten, maar om de vraag of een interne organisatorische keuze mag uitgroeien tot een extern bindend voorschrift voor één individuele burger.

1.3 Belang van de zaak

Deze zaak raakt aan fundamentele beginselen van het bestuursrecht, waaronder het legaliteits-, gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel en het recht op effectieve rechtsbescherming. Indien bestuursorganen zonder wettelijke grondslag individuele communicatieprotocollen kunnen opleggen, wordt de toegang tot het bestuur mede afhankelijk van interne organisatorische keuzes in plaats van de wet.

1.4 Opbouw

Hierna worden achtereenvolgens de feiten, het toepasselijke juridische kader, het rechtskarakter van de gedragslijn, de wettelijke grondslag, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het elektronisch bestuurlijk verkeer, de rol van de vaste contactpersoon, de positie van de rechtsbijstandverlener en de rechtsbescherming beoordeeld. De analyse mondt uit in een integrale conclusie en het verzoek de gedragslijn te herroepen.

2. Feitenrelaas

2.1 Bestuurlijke context

Tussen belanghebbende en de gemeente Rheden bestaat al geruime tijd intensief contact over onder meer Awb-besluiten, Woo-verzoeken, AVG-verzoeken, klachten, bezwaren en andere bestuursrechtelijke procedures.

De verslechterde communicatie tussen partijen is ook onderwerp geweest van ambtelijk overleg. In dat verband heeft de gemeente een schriftelijk herstelvoorstel gedaan dat was gericht op verbetering van de communicatie en normalisering van de onderlinge verhouding. Hoewel de gemeente dit aanbod later heeft betwist, laat het zien dat de ontstane situatie aanvankelijk werd benaderd als een communicatie- en organisatievraagstuk. Het college heeft nimmer vastgesteld dat sprake was van misbruik van recht of oneigenlijk gebruik van wettelijke procedures.

2.2 Waarschuwing

Bij brief van 23 juni 2026 stelde het college dat de omvang van de correspondentie een onevenredige organisatorische belasting vormde en kondigde het aan een gedragslijn te zullen opleggen indien geen verbetering zou optreden. De waarschuwing bevatte geen objectieve criteria of concrete gedragsnormen.

2.3 De gedragslijn

Op 8 juli 2026 heeft het college de aangekondigde gedragslijn vastgesteld. Deze schrijft voor dat:

- alle communicatie uitsluitend via één aangewezen e-mailadres verloopt;
- alle communicatie via één vaste contactpersoon wordt geleid;
- de regeling geldt voor zowel informele als formele bestuursrechtelijke communicatie;
- de maatregel één jaar van kracht is;
- afwijkende communicatie niet wordt teruggeleid naar een specifiek e-mailadres of niet behandeld.

De regeling geldt onder meer voor aanvragen, bezwaren, klachten, Woo- en AVG-verzoeken.

2.4 Individueel communicatieregime

Belanghebbende wordt als enige inwoner verplicht gebruik te maken van een afzonderlijk communicatiekanaal. De reguliere communicatievoorzieningen van de gemeente blijven voor alle andere inwoners beschikbaar.

Daarnaast wordt alle communicatie afhankelijk gemaakt van één contactpersoon, zonder regeling voor vervanging, toezicht of kwaliteitsborging.

2.5 Standpunt van het college

Volgens het college betreft de gedragslijn uitsluitend een interne organisatorische maatregel die voortvloeit uit zijn bevoegdheid de gemeentelijke organisatie doelmatig in te richten. Een specifieke wettelijke grondslag wordt niet genoemd.

2.6 Rechtsbijstandverlener

Dezelfde gedragslijn is tevens opgelegd aan de vaste rechtsbijstandverlener van

belanghebbende. Ook hij mag uitsluitend via het aangewezen e-mailadres en de vaste contactpersoon communiceren. Deze uitbreiding wordt niet afzonderlijk gemotiveerd.

2.7 Verstrekking aan andere bestuursorganen en instanties

De gedragslijn is niet uitsluitend binnen de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie gebruikt. Zij is door het college tevens, onder vertrouwelijkheid, verstrekt aan de Commissie bezwaarschriften, de gemeenteraad en de gemeentelijke ombudsman. Daarmee kreeg de maatregel een bredere bestuurlijke functie dan uitsluitend de interne organisatie van de communicatie met belanghebbende.

2.8 Tussenconclusie

Vaststaat dat:

- uitsluitend voor belanghebbende een afzonderlijk communicatieregime geldt;
- dit regime mede ziet op de uitoefening van wettelijke bestuursrechtelijke rechten;
- een specifieke wettelijke grondslag ontbreekt;
- de maatregel tevens is opgelegd aan haar vaste rechtsbijstandverlener.

3. Voorbereiding van de gedragslijn

3.1 Totstandkoming

Aan de gedragslijn is geen objectief onderzoek voorafgegaan naar de noodzaak van een individueel communicatieregime. Evenmin heeft het college onderzocht waardoor de omvang van de correspondentie is ontstaan of of bestaande wettelijke instrumenten en interne werkprocessen toereikend waren. De motivering beperkt zich tot de stelling dat de communicatie een organisatorische belasting vormt.

3.2 Minder ingrijpende alternatieven

Niet blijkt dat het college heeft onderzocht of hetzelfde doel kon worden bereikt met minder ingrijpende maatregelen, zoals interne dossiercoördinatie, een casusregisseur, verbetering van werkprocessen of centrale registratie van

correspondentie. Evenmin blijkt dat deze mogelijkheden tegen de gekozen maatregel zijn afgewogen.

3.3 Belangenafweging

De gedragslijn is hoofdzakelijk gebaseerd op het organisatorische belang van de gemeente. Niet kenbaar is meegewogen welke gevolgen de maatregel heeft voor de vrije toegang tot het bestuursorgaan, het gebruik van reguliere communicatiekanalen, de gelijke behandeling van burgers en de effectieve uitoefening van bestuursrechtelijke rechten.

3.4 Wettelijke bevoegdheid

Het college verwijst uitsluitend naar zijn organisatorische autonomie. Een analyse van de wettelijke bevoegdheid ontbreekt. De gedragslijn noemt geen bepaling uit de Awb, Gemeentewet, Woo, AVG of andere wet die het opleggen van een individueel communicatieregime mogelijk maakt.

3.5 Standpunt van belanghebbende

Belanghebbende betwist niet dat het college zijn interne organisatie doelmatig mag inrichten of een vaste contactpersoon kan aanwijzen. Het bezwaar richt zich uitsluitend tegen het opleggen van bindende communicatievoorschriften die uitsluitend voor één burger gelden en de uitoefening van wettelijke rechten beïnvloeden.

3.6 Tussenconclusie

Het procesverloop laat zien dat de gedragslijn is vastgesteld zonder kenbare analyse van de wettelijke bevoegdheid, zonder onderzoek naar minder ingrijpende alternatieven en zonder evenwichtige belangenafweging. Daarmee vormt het procesverloop een belangrijk uitgangspunt voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de maatregel.

4. Juridisch kader

4.1 Uitgangspunten

De rechtmatigheid van de gedragslijn moet worden beoordeeld aan de hand van de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet, de Woo, de AVG, de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de daarop gebaseerde jurisprudentie.

4.2 Legaliteitsbeginsel

Overheidshandelen dat rechten of verplichtingen van burgers beïnvloedt, vereist een toereikende wettelijke grondslag. Organisatorische autonomie vormt geen zelfstandige bevoegdheid om nieuwe verplichtingen voor burgers te creëren.

4.3 Besluitbegrip

Volgens artikel 1:3 Awb is een besluit een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die is gericht op publiekrechtelijk rechtsgevolg. Daarbij is niet de benaming, maar de inhoud en werking van de maatregel beslissend.

4.4 Organisatorische autonomie

Bestuursorganen mogen hun interne organisatie, taakverdeling en werkprocessen zelf inrichten. Die bevoegdheid strekt echter niet zonder meer tot het opleggen van bindende voorschriften aan individuele burgers. Zodra een maatregel externe rechtsgevolgen heeft, is daarvoor een afzonderlijke wettelijke grondslag vereist.

4.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Van belang zijn met name:

- het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb);
- het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb);
- het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb);
- het verbod van vooringenomenheid (artikel 2:4 Awb);
- het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel.

4.6 Elektronisch bestuurlijk verkeer

De Wmebv beoogt de digitale toegankelijkheid van bestuursorganen te versterken. Elektronische communicatie moet betrouwbaar, controleerbaar en voor burgers toegankelijk zijn. Afwijkingen die uitsluitend voor één burger gelden, vragen daarom om een bijzondere rechtvaardiging.

4.7 Effectieve rechtsbescherming

Het bestuursrecht verlangt dat overheidshandelen dat de rechtspositie van burgers raakt, daadwerkelijk aan de rechter kan worden voorgelegd. Dit uitgangspunt volgt uit de Awb, het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

4.8 Toetsingskader

De verdere beoordeling richt zich op de volgende vragen:

1. Heeft de gedragslijn externe rechtsgevolgen?
2. Bestaat daarvoor een wettelijke grondslag?
3. Voldoet de maatregel aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
4. Is de gedragslijn verenigbaar met het stelsel van elektronisch bestuurlijk verkeer?
5. Blijft effectieve rechtsbescherming gewaarborgd?

5. Het rechtskarakter van de gedragslijn

5.1 Besluit of interne maatregel

Het college kwalificeert de gedragslijn als een interne organisatorische maatregel. Die kwalificatie is echter niet bepalend. Volgens vaste jurisprudentie wordt beoordeeld of een maatregel naar inhoud, strekking en gevolgen is gericht op het wijzigen van de rechtspositie van een burger.

5.2 Externe werking

De gedragslijn richt zich niet tot de gemeentelijke organisatie, maar rechtstreeks tot belanghebbende. Zij schrijft voor:

- via welk e-mailadres moet worden gecommuniceerd;
- via welke contactpersoon alle communicatie verloopt;
- dat reguliere communicatiekanalen niet meer mogen worden gebruikt;
- dat niet-naleving gevolgen heeft voor de behandeling van correspondentie.

Daarmee wordt niet slechts de interne werkwijze geregeld, maar ook het gedrag van belanghebbende.

5.3 Rechtsgevolgen

De gedragslijn wijzigt de wijze waarop belanghebbende haar wettelijke rechten kan uitoefenen. Zij krijgt een procedure opgelegd die afwijkt van die voor alle overige burgers. Dat verschil is uitsluitend gebaseerd op haar identiteit en niet op de aard van de procedure of een wettelijke regeling.

Vanaf de bekendmaking wordt van belanghebbende verwacht dat zij uitsluitend volgens dit regime handelt. De maatregel heeft daarom onmiddellijke werking.

5.4 Individuele normstelling

De gedragslijn geldt uitsluitend voor belanghebbende en haar vaste rechtsbijstandverlener. Daarmee creëert het college een individueel bestuursrechtelijk communicatieregime dat afwijkt van de uniforme procedureregels van de Awb.

5.5 Rechtsbescherming

Indien deze maatregel geen besluit zou zijn, zou het bestuursorgaan de communicatie met één burger ingrijpend kunnen beperken zonder dat die maatregel rechtstreeks door de bestuursrechter kan worden getoetst. Dat verdraagt zich moeilijk met het uitgangspunt van effectieve rechtsbescherming.

5.6 Tussenconclusie

De gedragslijn heeft een extern rechtskarakter. Zij bevat bindende voorschriften die rechtstreeks zijn gericht tot belanghebbende en haar rechtsbijstandverlener en wijzigt de wijze waarop wettelijke bestuursrechtelijke rechten kunnen worden uitgeoefend. Zij moet daarom materieel als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb

worden aangemerkt, althans als een maatregel met externe rechtsgevolgen die effectieve rechtsbescherming vereist.

6. Wettelijke grondslag en organisatorische autonomie

6.1 Legaliteitsbeginsel

Voor iedere maatregel die de rechtspositie van burgers beperkt of wijzigt, is een toereikende wettelijke grondslag vereist. Organisatorische doelmatigheid kan een bevoegdheid niet vervangen.

6.2 Grenzen van de organisatorische autonomie

Het college mag de eigen organisatie inrichten, werkzaamheden verdelen en contactpersonen aanwijzen. Die bevoegdheid ziet echter uitsluitend op de interne organisatie. Zij biedt geen grondslag om uitsluitend voor één burger een afwijkend communicatieregime vast te stellen.

6.3 Algemene wet bestuursrecht

De Awb bevat uniforme regels voor aanvragen, bezwaren, klachten, elektronisch verkeer en rechtsbescherming. Zij kent geen bevoegdheid om individuele burgers aan afwijkende communicatievoorschriften te onderwerpen.

6.4 Gemeentewet

Ook de Gemeentewet bevat geen bepaling die het college bevoegd maakt om uitsluitend voor één burger een afzonderlijk bestuursrechtelijk communicatieregime vast te stellen. De algemene bestuursbevoegdheden van het college zien op het bestuur van de gemeente en de uitvoering van wettelijke taken, maar bieden geen grondslag om de toegang van individuele burgers tot bestuursrechtelijke procedures afwijkend te regelen.

Voor zover de wetgever bestuursorganen de bevoegdheid heeft gegeven om in uitzonderlijke situaties beperkingen aan burgers op te leggen, heeft hij daarvoor

uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheden gecreëerd. Zo beschikt de burgemeester op grond van de Gemeentewet over specifieke openbare-ordebevoegdheden indien de openbare orde of veiligheid dat vereist. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake. De opgelegde gedragslijn is uitsluitend gebaseerd op de omvang van de bestuursrechtelijke correspondentie en niet op een (dreigende) verstoring van de openbare orde.

Juist omdat de Gemeentewet voor deze situatie geen specifieke bevoegdheid aan het college toekent, kan de organisatorische autonomie van het college het ontbreken van een wettelijke grondslag niet vervangen.

6.5 Woo en AVG

De gedragslijn ziet mede op Woo- en AVG-verzoeken. Beide regelingen kennen eigen procedures en bieden geen ruimte om uitsluitend voor één verzoeker afwijkende communicatievoorwaarden te stellen.

6.6 Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer

De Wmebv heeft juist tot doel de digitale toegankelijkheid van bestuursorganen te vergroten. Een individueel communicatieprotocol dat één burger uitsluit van de reguliere digitale infrastructuur past niet binnen die doelstelling.

6.7 Individualisering van bestuursrechtelijke procedures

De Awb gaat uit van uniforme procedureregels. De gedragslijn vervangt deze voor één burger door een afzonderlijk regime dat uitsluitend op haar persoon is gebaseerd. Voor een dergelijke individualisering ontbreekt iedere wettelijke basis.

6.8 De externe afwenteling van een intern organisatievraagstuk

Uit de motivering van het college volgt dat de gedragslijn is ingegeven door een organisatorische belasting van de gemeentelijke organisatie. Dat is een intern vraagstuk. Een intern vraagstuk behoort in beginsel met interne organisatorische maatregelen te worden opgelost. In plaats daarvan heeft het college de gevolgen van dit interne probleem afgewenteld op de rechtspositie van één individuele burger door haar een afwijkend communicatieregime op te leggen. Daarmee is niet langer sprake van een uitsluitend interne organisatorische maatregel, maar van een maatregel die rechtstreeks ingrijpt in de rechtspositie van belanghebbende.

6.9 Tussenconclusie

Geen van de toepasselijke wettelijke regelingen verleent het college de bevoegdheid om uitsluitend voor één burger een individueel communicatieregime vast te stellen. De organisatorische autonomie van het college strekt niet verder dan de inrichting van de eigen organisatie en kan het ontbreken van een wettelijke grondslag niet compenseren.

Uit de motivering van het college volgt bovendien dat de gedragslijn is ingegeven door een intern organisatorisch vraagstuk. In plaats van dat vraagstuk binnen de eigen organisatie op te lossen, heeft het college de gevolgen daarvan afgewenteld op één individuele burger door haar aan afwijkende communicatievoorschriften te onderwerpen. Daarmee heeft het college een interne organisatorische keuze omgezet in een maatregel met externe rechtsgevolgen.

Dat beeld wordt versterkt doordat de gedragslijn bovendien onder vertrouwelijkheid is verstrekt aan de Commissie bezwaarschriften, de gemeenteraad en de gemeentelijke ombudsman. Een maatregel die uitsluitend een interne organisatorische werkinstructie zou zijn, behoeft in beginsel geen verspreiding buiten de eigen uitvoeringsorganisatie. Ook dit wijst erop dat de gedragslijn een bredere bestuurlijke betekenis heeft dan het college daaraan toekent.

De gedragslijn mist daarom een toereikende wettelijke grondslag en is in strijd met het legaliteitsbeginsel.

7. Toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

7.1 Zorgvuldigheid

Artikel 3:2 Awb verplicht het bestuursorgaan de relevante feiten en belangen zorgvuldig vast te stellen. Uit de gedragslijn blijkt niet dat het college objectief heeft onderzocht:

- de omvang en oorzaak van de correspondentie;
- de bijdrage van de gemeentelijke organisatie aan het ontstaan daarvan;

- de noodzaak van een individueel communicatieregime.
- De maatregel berust daardoor niet op een kenbare en volledige feitelijke grondslag.

7.2 Minder ingrijpende alternatieven

Evenmin blijkt dat het college heeft onderzocht of hetzelfde doel kon worden bereikt met minder belastende maatregelen, zoals interne dossiercoördinatie, verbetering van werkprocessen of centrale registratie van correspondentie. Daarmee is niet inzichtelijk waarom juist deze ingrijpende maatregel noodzakelijk was.

7.3 Evenredigheid

Artikel 3:4 Awb verlangt dat een maatregel geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. De gedragslijn beperkt gedurende een jaar de toegang van belanghebbende tot de reguliere communicatievoorzieningen en maakt de uitoefening van wettelijke rechten afhankelijk van één communicatiekanaal en één contactpersoon. Daartegenover staat uitsluitend een organisatorisch belang van het college. Waarom deze beperking noodzakelijk en evenredig is, wordt niet gemotiveerd.

7.4 Motivering

De gedragslijn vermeldt slechts dat de communicatie belastend is voor de organisatie. Niet wordt toegelicht:

- waarop die conclusie is gebaseerd;
- waardoor de belasting is ontstaan;
- waarom alternatieven onvoldoende zouden zijn;
- waarom juist deze maatregel passend is.

De motivering voldoet daarom niet aan artikel 3:46 Awb.

7.5 Rechtszekerheid en gelijkheid

De gedragslijn laat essentiële vragen onbeantwoord, zoals de behandeling van spoedeisende berichten, wettelijke termijnen en technische storingen. Daarnaast wordt uitsluitend belanghebbende onderworpen aan een afwijkend communicatieregime, zonder objectieve rechtvaardiging. Daarmee komen zowel het rechtszekerheids- als het gelijkheidsbeginsel onder druk te staan.

7.6 Vooringenomenheid

Door alle communicatie te concentreren bij één functionaris zonder kenbare waarborgen voor onafhankelijkheid, toezicht of vervanging, roept de gedragslijn tevens vragen op over de naleving van artikel 2:4 Awb.

7.7 Tussenconclusie

De gedragslijn is onvoldoende zorgvuldig voorbereid, onvoldoende gemotiveerd en niet kenbaar getoetst aan minder ingrijpende alternatieven. Ook de evenredigheid, rechtszekerheid, gelijke behandeling en institutionele onpartijdigheid zijn onvoldoende gewaarborgd. Daarmee voldoet de maatregel niet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8. Elektronisch bestuurlijk verkeer en procedurele rechtspositie

8.1 Individueel digitaal regime

De gedragslijn wijzigt niet alleen de wijze van communiceren, maar ook de procedure waarlangs belanghebbende haar bestuursrechtelijke rechten uitoefent. Zij wordt uitgesloten van de reguliere digitale communicatievoorzieningen die voor andere inwoners beschikbaar blijven.

8.2 Procedurele waarborgen

De reguliere gemeentelijke systemen bieden waarborgen zoals uniforme registratie, ontvangstbevestigingen, objectieve vaststelling van ontvangstdatum, zaakregistratie en controleerbare archivering. De gedragslijn bevat geen regeling waaruit blijkt dat deze waarborgen binnen het afwijkende communicatieregime behouden blijven.

8.3 Bewijspositie

Een betrouwbare registratie van elektronische berichten is van belang voor onder meer wettelijke termijnen, ingebrekestellingen, ontvankelijkheid en bewijs in

bestuursrechtelijke procedures. De gedragslijn zegt niets over de wijze waarop deze functies binnen het afwijkende systeem worden gewaarborgd.

8.4 Rechtszekerheid

Doordat onduidelijk blijft of en wanneer berichten worden ontvangen, geregistreerd en doorgeleid, ontstaat onzekerheid over de procedurele positie van belanghebbende. Dat is moeilijk verenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel.

8.5 Wmebv

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer beoogt de digitale toegankelijkheid van bestuursorganen te vergroten. De gedragslijn beperkt die toegankelijkheid juist voor één burger, zonder dat daarvoor een specifieke wettelijke grondslag of dragende motivering bestaat.

8.6 Tussenconclusie

De gedragslijn wijzigt de procedurele rechtspositie van belanghebbende door haar buiten de reguliere digitale bestuursrechtelijke infrastructuur te plaatsen. Daarmee heeft de maatregel meer dan uitsluitend organisatorische betekenis en raakt zij rechtstreeks de procedurele waarborgen van het elektronisch bestuurlijk verkeer.

9. Institutionele onpartijdigheid en de vaste contactpersoon

9.1 Centrale positie van de contactpersoon

De gedragslijn verplicht dat alle communicatie tussen belanghebbende en het college via één vaste contactpersoon verloopt. Deze functionaris ontvangt, beoordeelt, coördineert en geleidt alle correspondentie intern door. Daarmee krijgt hij feitelijk een poortwachtersfunctie.

9.2 Artikel 2:4 Awb

Artikel 2:4 Awb verlangt niet alleen daadwerkelijke onpartijdigheid, maar ook een

inrichting van de besluitvorming die objectief geen twijfel oproept over de onafhankelijkheid van de behandeling.

Door alle communicatie gedurende een jaar bij één functionaris te concentreren, ontstaat een uitzonderlijke afhankelijkheidsrelatie die voor andere burgers niet bestaat.

9.3 Ontbrekende waarborgen

De gedragslijn bevat geen regeling voor:

- vervanging bij afwezigheid;
- toezicht op de behandeling van berichten;
- kwaliteitscontrole;
- onafhankelijke verificatie van registratie of doorgeleiding;
- periodieke evaluatie.

Daardoor ontbreekt inzicht in de wijze waarop een objectieve en controleerbare behandeling wordt gewaarborgd.

9.4 Lopende klachtprocedures tegen de aangewezen contactpersoon

De aangewezen vaste contactpersoon is zelf onderwerp van meerdere nog niet afgewikkelde klachtprocedures. Juist onder die omstandigheden mocht van het college worden verwacht dat het expliciet motiveerde waarom deze functionaris desondanks als exclusieve contactpersoon werd aangewezen en welke waarborgen waren getroffen om iedere schijn van vooringenomenheid te voorkomen. Een dergelijke motivering ontbreekt. Daarmee wordt niet inzichtelijk waarom niet is gekozen voor een andere functionaris of een organisatorische oplossing waarbij de behandeling niet afhankelijk wordt gemaakt van een persoon over wiens handelen nog klachten in behandeling zijn.

9.5 Minder belastende alternatieven

Niet blijkt dat het college heeft onderzocht of hetzelfde organisatorische doel kon worden bereikt door interne dossiercoördinatie, een functioneel teamadres of een casusregisseur zonder exclusieve poortwachtersfunctie.

9.6 Betekenis van de vertrouwelijke verspreiding

Dat de gedragslijn onder vertrouwelijkheid is gedeeld met de Commissie bezwaarschriften, de gemeenteraad en de gemeentelijke ombudsman onderstreept dat de maatregel niet uitsluitend diende als interne werkafpraak. De gedragslijn werd kennelijk tevens relevant geacht voor andere bestuurlijke en toezichthoudende processen. Dat gegeven past moeilijk bij het standpunt dat uitsluitend sprake is van een interne organisatorische maatregel zonder extern rechtskarakter.

9.7 Tussenconclusie

De aanwijzing van een vaste contactpersoon is op zichzelf niet onrechtmatig. De gekozen uitwerking maakt de toegang van belanghebbende echter volledig afhankelijk van één functionaris, zonder voldoende organisatorische waarborgen of motivering. Dat geldt temeer nu juist deze functionaris nog onderwerp is van lopende klachtprocedures van belanghebbende. Onder die omstandigheden had een verzwaarde motiveringsplicht en een expliciete afweging van alternatieven voor de hand gelegen. Nu die ontbreken, rijzen ernstige vragen over de institutionele onpartijdigheid en de verenigbaarheid van de gedragslijn met artikel 2:4 Awb.

10. De positie van de vaste rechtsbijstandverlener

10.1 Uitbreiding van de gedragslijn

De gedragslijn geldt niet alleen voor belanghebbende, maar ook voor haar vaste rechtsbijstandverlener. Ook hij moet alle communicatie via het aangewezen e-mailadres en de vaste contactpersoon laten verlopen, ongeacht de aard van de procedure.

10.2 Artikel 2:1 Awb

Artikel 2:1 Awb waarborgt het recht van een belanghebbende zich door een gemachtigde te laten bijstaan of vertegenwoordigen. De Awb biedt geen grondslag

om uitsluitend voor één gemachtigde afwijkende communicatievoorwaarden vast te stellen.

10.3 Extern karakter

De rechtsbijstandverlener maakt geen deel uit van de gemeentelijke organisatie. Dat de gedragslijn ook aan hem bindende voorschriften oplegt, bevestigt dat de maatregel niet kan worden beschouwd als een louter interne organisatorische instructie.

10.4 Effectieve rechtsbijstand

Door de communicatie van de gemachtigde afhankelijk te maken van één communicatiekanaal en één contactpersoon, wordt ook de uitoefening van professionele rechtsbijstand beperkt. De gedragslijn bevat bovendien geen voorzieningen voor spoedeisende zaken of afwezigheid van de contactpersoon.

10.5 Gelijke behandeling

Andere gemachtigden behouden toegang tot de reguliere communicatievoorzieningen van de gemeente. Alleen de rechtsbijstandverlener van belanghebbende wordt aan een afwijkend regime onderworpen, zonder afzonderlijke motivering.

10.6 Tussenconclusie

De uitbreiding van de gedragslijn tot de vaste rechtsbijstandverlener bevestigt dat sprake is van een maatregel met externe werking. Zij raakt bovendien aan het recht op bijstand en vertegenwoordiging (artikel 2:1 Awb), de positie van de gemachtigde binnen het bestuursproces en de effectieve uitoefening van rechtsbijstand. Ook om die reden kan de gedragslijn niet worden aangemerkt als een uitsluitend interne organisatorische maatregel.

11. Effectieve rechtsbescherming

11.1 Uitgangspunt

De Awb beoogt burgers effectieve en laagdrempelige rechtsbescherming te bieden tegen overheidshandelen. De uitleg van het besluitbegrip moet daarom voorkomen dat maatregelen met feitelijke of juridische gevolgen zich aan rechterlijke toetsing onttrekken.

11.2 Feitelijke werking

De gedragslijn verplicht belanghebbende gedurende een jaar uitsluitend gebruik te maken van één e-mailadres en één contactpersoon. Niet-naleving kan ertoe leiden dat correspondentie wordt teruggeleid of niet wordt behandeld. De maatregel beïnvloedt daarmee rechtstreeks de wijze waarop zij haar wettelijke rechten uitoefent.

11.3 Rechtsbeschermingslacune

Wanneer de gedragslijn niet als besluit wordt aangemerkt, ontstaat een lacune in de rechtsbescherming. Het college kan dan de communicatie met één burger structureel beperken zonder dat de rechtmatigheid van die maatregel vooraf door de bestuursrechter kan worden beoordeeld. Toetsing zou dan pas mogelijk zijn bij een later uitvoeringsbesluit, terwijl de gedragslijn gedurende die periode onverkort geldt.

Een dergelijke uitleg is moeilijk verenigbaar met het stelsel van de Awb.

11.4 Europeesrechtelijke dimensie

De gedragslijn ziet mede op de uitoefening van rechten uit de AVG en raakt daarmee aan het Unierecht. Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verlangt een doeltreffende voorziening in rechte. Nationale procedureregels mogen de uitoefening van Unierechtelijke rechten niet onnodig of onevenredig bemoeilijken.

11.5 Samenhang

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat:

- de gedragslijn externe rechtsgevolgen heeft;
- een wettelijke grondslag ontbreekt;
- de voorbereiding en motivering tekortschiet;

- de procedurele rechtspositie van belanghebbende wordt gewijzigd;
- ook de rechtsbijstandverlener rechtstreeks wordt geraakt.

Deze omstandigheden kunnen niet los van elkaar worden beoordeeld. Juist hun samenhang maakt dat effectieve bestuursrechtelijke rechtsbescherming noodzakelijk is.

11.6 Tussenconclusie

De gedragslijn heeft zodanige gevolgen voor de uitoefening van bestuursrechtelijke en Unierechtelijke rechten dat zij niet aan rechterlijke toetsing mag worden onttrokken. Een uitleg waarbij de maatregel buiten het bereik van de bestuursrechter blijft, verdraagt zich niet met het stelsel van de Awb, het EVRM en artikel 47 van het Handvest.

12. Conclusie

De opgelegde gedragslijn kan niet worden aangemerkt als een uitsluitend interne organisatorische maatregel. Zij bevat bindende voorschriften die zich rechtstreeks richten tot belanghebbende en haar vaste rechtsbijstandverlener en die de wijze wijzigen waarop wettelijke bestuursrechtelijke rechten worden uitgeoefend. Daarmee heeft de gedragslijn een extern rechtskarakter.

Voor het opleggen van een individueel communicatieregime ontbreekt een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De Awb, de Gemeentewet, de Woo, de AVG en de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer bieden het college daarvoor geen bevoegdheid. De organisatorische autonomie van het college strekt uitsluitend tot de inrichting van de eigen organisatie en kan het ontbreken van een wettelijke grondslag niet vervangen.

De aanleiding voor de gedragslijn ligt volgens het college in een organisatorische belasting van de gemeentelijke organisatie. Daarmee betreft het een intern organisatievraagstuk. In plaats van dat vraagstuk binnen de eigen organisatie op te lossen, heeft het college de gevolgen daarvan afgewenteld op één individuele burger door haar een afwijkend communicatieregime op te leggen. Daarmee is een interne organisatorische keuze omgezet in een maatregel met externe rechtsgevolgen.

Van een verstoring van de openbare orde of veiligheid is geen sprake. De gedragslijn is uitsluitend gebaseerd op de omvang van de bestuursrechtelijke correspondentie. Juist waar de wetgever voor uitzonderlijke situaties uitdrukkelijke bevoegdheden heeft toegekend, zoals aan de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde, ontbreekt een vergelijkbare bevoegdheid voor het college.

De voorbereiding en motivering van de gedragslijn schieten bovendien tekort. Niet blijkt dat de relevante feiten volledig zijn onderzocht, minder ingrijpende alternatieven zijn afgewogen of een evenwichtige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Ook de rechtszekerheid, de procedurele positie van belanghebbende, de institutionele onpartijdigheid en de effectieve rechtsbijstand zijn onvoldoende gewaarborgd.

De gedragslijn is daarnaast niet beperkt gebleven tot de interne uitvoeringsorganisatie. Zij is onder vertrouwelijkheid gedeeld met de Commissie bezwaarschriften, de gemeenteraad en de gemeentelijke ombudsman. Dat onderstreept dat de maatregel een bredere bestuurlijke betekenis heeft dan een interne werkinstructie en moeilijk verenigbaar is met het standpunt dat uitsluitend sprake is van een interne organisatorische maatregel.

Gelet op het voorgaande mist de gedragslijn een toereikende wettelijke grondslag, heeft zij externe rechtsgevolgen en is zij in strijd met het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om die reden wordt het college verzocht:

1. de gedragslijn van 8 juli 2026 te herroepen en in te trekken;
2. te erkennen dat voor belanghebbende en haar gemachtigde dezelfde bestuursrechtelijke communicatiekanalen openstaan als voor iedere andere burger;
3. eventuele organisatorische maatregelen uitsluitend binnen de eigen organisatie vorm te geven, zonder de rechtspositie van belanghebbende of haar rechtsbijstandverlener te beperken.