



Rapport

Datum: 19 juli 2002

Rapportnummer: 2002/214

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de burgemeester van de gemeente Nijmegen zijn - aan de voorzitter van de raad van de gemeente Nijmegen - gerichte klacht van 26 oktober 2001 heeft afgedaan.

Hij klaagt er met name over dat de burgemeester:

1. stelt dat zij het tot afhandeling van de klacht bevoegde bestuursorgaan is;
2. van mening is dat er, naar aanleiding van de door verzoeker ingediende klacht, geen aanleiding was om gelijktijdig met verzoeker te worden gehoord;
3. verzoekers klacht omtrent het niet naleven van het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet ongegrond heeft verklaard en
4. de gang van zaken rond het raadsbesluit betreffende de instelling van de Verordening Actieprogramma Cultuurbereik en de - mogelijke - strijdigheid van dit besluit met de Gemeentewet buiten beschouwing heeft gelaten.

Beoordeling

I. Algemeen

1. Op 13 oktober 2001 wendde verzoeker zich schriftelijk tot de raad van de gemeente Nijmegen in de verwachting dat de raad de inhoud van deze brief zou betrekken bij de behandeling van het conceptraadsvoorstel inzake de instelling van de Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik in de eerstvolgende raadsvergadering op 31 oktober 2001. Verzoeker stelde in zijn brief dat ten aanzien van de instelling van de commissie niet was voldaan aan het bepaalde in de Gemeentewet, inzake de samenstelling en bevoegdheden van een vaste commissie van advies.
2. Op 26 oktober 2001 wendde verzoeker zich schriftelijk tot de voorzitter van de raad, omdat hij had vastgesteld dat zijn brief niet was opgenomen op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering van 31 oktober 2001, terwijl het raadsvoorstel Instelling Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik wel stond geagendeerd. Door het niet agenderen zou naar de mening van verzoeker zijn gehandeld in strijd met het bepaalde in artikel 12 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en impliciet met artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet.

Over het niet agenderen van zijn brief diende verzoeker een klacht in.

3. In zijn vergadering van 14 november 2001 besloot de raad, overeenkomstig het behandelingsvoorstel, de klacht van verzoeker ter afdoening in handen te stellen van het

college van burgemeester en wethouders.

4. In zijn vergadering van 18 december 2001 besloot het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen de klacht ter afhandeling in handen te stellen van de burgemeester, zijnde het naar de mening van het college bevoegde bestuursorgaan.

5. In haar brief van 19 december 2001 verklaarde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de klacht van verzoeker ten aanzien van het niet naleven van het bepaalde in artikel 12, eerste lid, van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad gegrond.

Ten aanzien van het niet naleven van het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeenteraad verklaarde de burgemeester de klacht van verzoeker niet gegrond.

6. Daarnaast deelde de burgemeester verzoeker, naar aanleiding van diens tijdens de klachtbehandeling gemaakte opmerkingen dat niet de burgemeester, maar de raad van de gemeente Nijmegen het tot klachtbehandeling bevoegde orgaan zou zijn, mee dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het openen van aan de raad gerichte post en het, naar aanleiding van de ontvangst, doen van mededelingen aan de raad en dat derhalve de burgemeester, en niet de raad, het tot behandeling van de klacht bevoegde orgaan is.

7. Ten slotte deelde de burgemeester verzoeker, naar aanleiding van diens tijdens de klachtbehandeling gemaakte opmerking dat zijn klacht over het niet agenderen van zijn brief niet los gezien kan worden van de - door verzoeker gestelde - strijdigheid van het raadsbesluit, mee dat dit bij de behandeling van de klacht verder buiten beschouwing was gelaten. Ten eerste, omdat de klacht zich daar niet op richtte. Ten tweede, omdat het bij de deugdelijkheid van een raadsbesluit niet gaat om de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen, maar veeleer gaat om een zaak van algemeen beleid, waarop het wettelijk klachtrecht niet van toepassing is.

8. Aangezien verzoeker zich niet kon verenigen met de wijze waarop de burgemeester zijn klacht had afgedaan, wendde hij zich tot de Nationale ombudsman.

II. Ten aanzien van het aanmerken van de burgemeester als bevoegd bestuursorgaan

1. Door verzoeker is zowel schriftelijk, op 14 november 2001, als tijdens de hoorzitting op 19 november 2001 aangegeven dat hij zich niet kon vinden in een klachtbehandeling door het college van burgemeester en wethouders. Verzoeker stelde dat zijn klacht gericht was tegen een gedraging van de voorzitter van de raad en dat derhalve de raad

- en niet het college van burgemeester en wethouders - het voor de behandeling van de klacht bevoegde bestuursorgaan was en diende te worden aangemerkt.

2. Naar aanleiding van de beslissing van het college van burgemeester en wethouders van 18 december 2001 om de klacht ter afhandeling in handen te stellen van de burgemeester en aansluitend de beslissing van de burgemeester op zijn klacht, stelde verzoeker in zijn aan de Nationale ombudsman gerichte verzoekschrift dat de gemeenteraad als verantwoordelijk bestuursorgaan dient te worden aangemerkt, omdat in de gemeente Nijmegen in de praktijk de ambtelijke organisatie zorg draagt voor de postafhandeling en een eventuele agendering van binnengekomen brieven aan de raad. Voor deze ambtelijke afhandeling is in eerste instantie de gemeentesecretaris verantwoordelijk en, omdat deze wordt benoemd door de gemeenteraad, uiteindelijk de gemeenteraad zelf, aldus verzoeker.

3. In zijn standpunt kan verzoeker echter niet worden gevolgd.

De functie van burgemeester is een tamelijk veelvormige (zie Achtergrond onder 3.). De verschillende bij die functies behorende taken en bevoegdheden zijn op tal van plaatsen in de Gemeentewet geregeld. Zo zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester als raadsvoorzitter gereguleerd in het hoofdstuk over de raad. De taken en bevoegdheden als afzonderlijk bestuursorgaan zijn geregeld in de hoofdstukken die specifiek gaan over de burgemeester. Het onderscheid tussen de verschillende hoedanigheden van de burgemeester is vooral ordenend van karakter.

Bij de taken en bevoegdheden die de burgemeester uitoefent als afzonderlijk bestuursorgaan kunnen twee categorieën worden onderscheiden.

In de eerste plaats de categorie taken en bevoegdheden die de burgemeester uitoefent omdat op dat punt een optreden van eenhoofdige gezag gewenst is.

De tweede categorie omvat de taken en de bevoegdheden die de burgemeester uitoefent ten behoeve van een adequaat functioneren van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Tot deze categorie taken en bevoegdheden behoort in ieder geval de opening en kennisgeving van stukken door of namens de burgemeester.

4. In haar reactie op de klacht van verzoeker deelde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de Nationale ombudsman mee dat het college van burgemeester en wethouders de overweging van de raad van 14 november 2001 om de klacht ter afhandeling in handen te stellen van het college heeft gecorrigeerd, omdat het college concludeerde dat de oproeping ter vergadering en het - in onmiddellijke samenhang met die oproeping - vaststellen van de lijst van ingekomen stukken een specifieke taak is van de burgemeester. De burgemeester kan in haar opvatting worden gevolgd dat de gedraging van de burgemeester, als voorzitter van de raad, niet diende te worden toegerekend aan de raad van de gemeente Nijmegen, maar kan worden aangemerkt als een gedraging van de burgemeester zelf, zodat de burgemeester en niet de raad het tot behandeling van de klacht bevoegde orgaan was.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet gelijktijdig horen

1. Naar aanleiding van het door hem ontvangen conceptverslag van de hoorzitting van 19 november 2001 liet verzoeker de klachtencoördinator weten (zie **A. FEITEN**, onder 7.) dat het in het onderhavige geval wenselijk was geweest als verzoeker en de burgemeester in elkaars aanwezigheid waren gehoord.

2. In reactie op deze mededeling schreef de burgemeester (zie **A. FEITEN**, onder 10.) in haar beslissing op verzoekers klacht dat haar aanwezigheid tijdens de hoorzitting naar haar mening niet noodzakelijk en opportuun was, omdat geen voorschrift dwingt tot het gezamenlijk horen van de klager en van het betrokken bestuursorgaan en het feitencomplex vrij simpel was.

3. In zijn verzoekschrift (zie **B. STANDPUNT VERZOEKER** onder 2.) schreef verzoeker dat hij, door het niet gelijktijdig horen nog altijd geen zicht heeft op wat er met zijn brief van 13 oktober 2001 is misgegaan en welke maatregelen er zijn genomen om herhaling te voorkomen. Daarnaast stelde verzoeker dat hij tijdens het in elkaars nabijheid horen de burgemeester duidelijk had kunnen maken, met welke problemen burgers geconfronteerd worden die zich schriftelijk tot de raad wenden.

4. De hoorplicht, zoals neergelegd in artikel 9:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, zie Achtergrond onder 1.) vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Het hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren.

5. De klacht van verzoeker richtte zich op een gedraging van de burgemeester als voorzitter van de raad. Zoals hiervóór onder **II.4** is aangegeven kan de burgemeester in haar opvatting worden gevolgd dat de gedraging, waarover geklaagd, van de burgemeester als voorzitter van de raad, niet diende te worden toegerekend aan de raad, maar aan de burgemeester zelf, zodat de burgemeester en niet de raad het tot behandeling van de klacht bevoegde orgaan was. Nu de klacht zich richtte op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, dat ook verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling, kan van het horen van de burgemeester als het voor klachtbehandeling verantwoordelijke bestuursorgaan, laat staan van het gezamenlijk horen van de klager en het betrokken bestuursorgaan geen sprake zijn. De burgemeester van de gemeente Nijmegen kan dan ook in haar standpunt worden gevolgd dat geen voorschrift dwingt tot

het gezamenlijk horen van de klager en het betrokken bestuursorgaan.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

6. Wel merkt de Nationale ombudsman ten overvloede het volgende op. Ook in een situatie waarin de klacht zich richt op een gedraging van het bestuursorgaan zelf, dat verantwoordelijk is voor de klachtbehandeling, blijft het algemene verbod van vooringenomenheid onverkort zijn gelding behouden. Om de schijn van partijdigheid bij de behandeling van een klacht over (een lid van) een bestuursorgaan te vermijden, kan de inschakeling van een klachtadviescommissie of -persoon in de zin van afdeling 9.3. Awb aangewezen zijn. Voor de behandeling van en advisering over de klacht van verzoeker is geen persoon of commissie als bedoeld in afdeling 9.3. ingesteld.

7. Voor beantwoording van de vraag of de burgemeester terecht heeft kunnen afzien van inschakeling van een klachtadviescommissie of -persoon is het volgende van belang. Verzoeker is reeds op 9 november 2001 meegedeeld dat, indien de raad van de gemeente Nijmegen zou besluiten zijn klacht ter afhandeling in handen van het college van burgemeester en wethouders te stellen, zijn klacht waarschijnlijk gegrond zou worden verklaard. Daarnaast dient te worden vastgesteld dat de behandelingsprocedure van aan de raad gerichte brieven, zoals neergelegd in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet (zie Achtergrond onder 2.), en nader uitgewerkt in artikel 12 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (zie Achtergrond onder 4.) helder is en geen ruimte voor interpretatiegeschillen laat.

Op grond van het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet dient de burgemeester de gemeenteraad mededeling te doen van de ontvangst van aan de raad gerichte stukken die niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde worden gesteld.

Op grond van het bepaalde in artikel 12 van het Reglement van Orde wordt een aan de raad gerichte brief die ten minste 14 dagen voor de vergadering is ontvangen, geplaatst op de lijst van ingekomen stukken.

8. Gelet op het vorenstaande kan de burgemeester van de gemeente Nijmegen in haar standpunt worden gevolgd dat sprake is van een simpel feitencomplex. De Nationale ombudsman acht het dan ook niet onjuist dat voor de behandeling van en advisering over verzoekers klacht is afgezien van inschakeling van een klachtadviescommissie of -persoon.

IV. Ten aanzien van het ongegrond verklaren van de klacht omtrent het niet naleven van artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet

1. In zijn klachtbrief van 26 oktober 2001 schreef verzoeker dat het niet agenderen van zijn brief van 13 oktober 2001 in strijd was met het bepaalde in artikel 12 van het Reglement

van Orde van de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en met het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet.

2. De burgemeester verklaarde de klacht van verzoeker gegrond ten aanzien van het niet naleven van het reglement van orde, maar niet gegrond ten aanzien van het niet naleven van artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet (zie **A. FEITEN** onder 10.), omdat de brief van 13 oktober 2001 weliswaar niet in de vergadering van 31 oktober 2001 aan de orde is gesteld, maar wel was geagendeerd in de eerstvolgende vergadering daarna.

3. Artikel 74, eerste lid, van de Gemeentewet (zie Achtergrond onder 2.) bevat de openingsbevoegdheid van de burgemeester en bepaalt dat alle aan de raad of aan het college gerichte stukken door of namens de burgemeester worden geopend.

4. Artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet bevat de kennisgevingsplicht van de burgemeester en bepaalt dat de burgemeester in de eerstvolgende vergadering van de raad mededeling doet van de ontvangst van aan de raad gerichte stukken die niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde (kunnen) worden gesteld.

In de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond onder 2.) is hieromtrent het volgende opgenomen:

“Omdat het voor het functioneren van de raad wezenlijk is dat onverwijld kennis kan worden genomen van de ontvangst van aan hem gerichte post, is aan de burgemeester de wettelijke verplichting opgelegd de raad mededeling van ontvangst te doen.”

5. Inzake de kennisgeving van stukken aan de raad is door de wetgever overwogen ook dit ter nadere regeling over te laten aan raad en college (zie Achtergrond onder 3.). Vanwege het belang van een spoedige kennisgeving achtte de wetgever het echter gewenst de openingsbevoegdheid en de kennisgevingsplicht van de burgemeester op dit punt te handhaven.

6. Uit het vorenstaande kan worden opgemaakt dat de burgemeester, na de ontvangst van aan de raad gerichte stukken, verplicht is in de eerstvolgende vergadering mededeling te doen van de ontvangst daarvan, indien deze aan de raad gerichte stukken niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde worden gesteld. Het is aan de raad overgelaten om in hun reglementen bepalingen op te nemen voor de wijze waarop door de raad onverwijld kennis kan worden genomen van aan de raad gerichte post.

7. De raad van de gemeente Nijmegen heeft aan het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet uitvoering gegeven door in artikel 12, eerste en derde lid, van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (zie Achtergrond onder 4.) te bepalen dat een aan de raad gerichte brief op de lijst van ingekomen stukken wordt opgenomen, mits deze brief ten minste veertien dagen vóór de vergadering is ontvangen.

8. Gelet op deze bepaling in het reglement van orde kan de burgemeester in haar beslissing worden gevolgd om de klacht van verzoeker over het niet tijdig agenderen gegrond te verklaren, wegens het bepaalde in het reglement van orde.

9. De klacht van verzoeker over het niet naleven van het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet is door de burgemeester niet gegrond verklaard, omdat de brief van verzoeker weliswaar niet terstond in de raadsvergadering van 31 oktober 2001 aan de orde was gesteld, maar wel was geagendeerd in de eerstvolgende raadsvergadering daarna.

10. In haar standpunt dat artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet is nageleefd door de brief van verzoeker wel te agenderen in de eerstvolgende raadsvergadering na 31 oktober 2001 kan de burgemeester in zoverre worden gevolgd dat hiermee uitvoering is gegeven aan de kennisgevingsplicht.

Nu van de ontvangst van de brief echter geen mededeling is gedaan in de eerstvolgende raadsvergadering na ontvangst van de brief van verzoeker, overeenkomstig de door de raad in het reglement van orde vastgestelde procedure, is niet voldaan aan het mededelingsvereiste van artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet, dat blijkens de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond onder 2.) inhoudt, dat de raad onverwijld kennis moet kunnen nemen van de ontvangst van aan hem gerichte post, welke mededeling wezenlijk is voor het functioneren van de raad.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

V. Ten aanzien van het bij de behandeling van de klacht buiten beschouwing laten van de inhoudelijke opmerkingen van verzoeker over het raadsvoorstel Instelling Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik

1. Met zijn brief van 26 oktober 2001 diende verzoeker een klacht in over het niet agenderen van zijn brief van 13 oktober 2001 voor de raadsvergadering van 31 oktober 2001. In zijn brief (zie **A. FEITEN** onder 2.) schreef verzoeker onder meer dat het de raad hierdoor feitelijk onmogelijk was gemaakt om bij de voorbereiding van de besluitvorming omtrent de instelling van de Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik rekening te houden met hetgeen verzoeker in zijn brief van 13 oktober 2001 schreef.

2. Tijdens de hoorzitting van 19 november 2001 deelde verzoeker mee dat zijn klacht over het niet tijdig agenderen niet los gezien kon worden van zijn opmerkingen over de regeling inzake de instelling van de Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik.

3. In haar beslissing op verzoekers klacht (zie **A. FEITEN** onder 10.) liet de burgemeester onder meer weten de opmerkingen van verzoeker, zoals neergelegd in zijn brief van 13 oktober 2001, buiten beschouwing te hebben gelaten, omdat de klacht van verzoeker, zoals verwoord in de brief van 26 oktober 2001, hierop niet was gericht en de opmerkingen

in de brief van 13 oktober 2001 veeleer gericht waren tegen een zaak van algemeen beleid waarop het wettelijk klachtrecht niet van toepassing is.

4. Ingevolge het bepaalde in artikel 9:4, tweede lid, onder c., van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond onder 1.) dient een klaagschrift onder andere een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht te bevatten. Indien het klaagschrift aan de in het tweede lid van voornoemd artikel genoemde eisen van duidelijkheid voldoet - en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is - bestaat er een recht op behandeling van de klacht.

5. Met zijn brief van 26 oktober 2001 heeft verzoeker een klacht ingediend over het niet als ingekomen stuk agenderen van zijn brief van 13 oktober 2001. Verzoeker stelde hierbij dat het de raad feitelijk onmogelijk werd gemaakt om bij de voorbereiding van de besluitvorming rekening te houden met hetgeen verzoeker in zijn brief van 13 oktober 2001 had geschreven en het niet agenderen daarvan in strijd was met het bepaalde in artikel 12 van het reglement van orde en met het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet.

6. Blijkens de wetsgeschiedenis omtrent het bepaalde in artikel 9:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond onder 1.) geldt een recht op behandeling van de klacht, indien deze schriftelijk is ingediend, voldoet aan de eisen van duidelijkheid en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8 Awb van toepassing is. Daarbij geldt dat de klacht betrekking moet hebben op een gedraging van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid. Hiermee is beoogd uit te sluiten dat de klachtbehandelingsplicht zich mede zou uitstrekken tot klachten over het beleid of over een bepaalde situatie die niet rechtstreeks in relatie staat tot een gedraging van een bestuursorgaan. Dit betekent dat klachten over het beleid of over regelgeving niet onder de reikwijdte van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht vallen.

7. In reactie op de klacht van verzoeker deelde de burgemeester (zie **C. STANDPUNT BURGEMEESTER**) de Nationale ombudsman mee dat de mededeling van verzoeker, gedaan tijdens de hoorzitting, dat zijn klacht niet los gezien kon worden van het voorstel inzake de Verordening Actieprogramma Cultuurbereik was opgevat als een mededeling van informatieve aard, maar niet als een concrete beschrijving van een gedraging waarover verzoeker (aanvullend) een klacht indiende en daarom buiten de klachtbehandeling was gelaten.

8. In haar beslissing om de inhoud van de brief van verzoeker van 13 oktober 2001 niet te betrekken bij de beslissing op de klacht van verzoeker, zoals verwoord in zijn brief van 26 oktober 2001, over het niet agenderen van eerstgenoemd brief kan de burgemeester in zoverre worden gevolgd dat het object van verzoekers klacht het niet agenderen van zijn brief betrof en derhalve niet primair betrekking had op het voorstel inzake de Verordening Actieprogramma Cultuurbereik.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

9. Ten overvloede merkt de Nationale ombudsman het volgende op. In haar beslissing van 19 december 2001 (zie **A. FEITEN** onder 7.) stelde de burgemeester dat het bij de deugdelijkheid van een raadsbesluit niet zozeer gaat om de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen, maar veeleer om een zaak van algemeen beleid waarop het klachtrecht niet van toepassing is.

In haar reactie op de klacht van verzoeker (zie **C. STANDPUNT BURGEMEESTER**) deelde de burgemeester de Nationale ombudsman mee dat haar opmerking over de vermeende strijdigheid van een raadsbesluit met de Gemeentewet in relatie tot hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, evenals haar beslissing op dit punt, haar nog steeds de juiste lijkt.

10. In dit standpunt kan de burgemeester worden gevolgd, nu het door verzoeker bestreden raadsbesluit een algemeen verbindend voorschrift inhoudt. Zoals hiervóór onder **V.6** is aangegeven vallen klachten over het beleid of over regelgeving niet onder de reikwijdte van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Het door verzoeker bestreden raadsbesluit kan dan ook niet worden aangemerkt als een gedraging van een bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid jegens klager.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van de burgemeester van de gemeente Nijmegen is gegrond ten aanzien van het ongegrond verklaren van verzoekers klacht omtrent het niet naleven van het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet voor zover het betreft het niet onverwijld doen van mededeling aan de raad inzake de ontvangst van verzoekers brief van 13 oktober 2001.

Voor het overige is de klacht van verzoeker niet gegrond.

Onderzoek

Op 16 januari 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 14 januari 2002, van de heer drs. E. te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van de burgemeester van de gemeente Nijmegen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de burgemeester verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van Rapport gestuurd aan betrokkenen.

De burgemeester van de gemeente Nijmegen deelde mee zich met het verslag van bevindingen te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 13 oktober 2001 wendde verzoeker zich schriftelijk tot de raad van de gemeente Nijmegen met de stelling dat zijns inziens, ten aanzien van het conceptraadsvoorstel inzake de instelling van een Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik, niet was voldaan aan het bepaalde in de Gemeentewet inzake de samenstelling en bevoegdheden van een vaste commissie van advies.

Verzoeker stuurde een afschrift van deze brief op 13 oktober 2001 per fax aan de voorzitter van de raad.

2. Op 26 oktober 2001 wendde verzoeker zich tot - de voorzitter van - de raad, omdat hij had vastgesteld dat zijn brief van 13 oktober 2001 niet als ingekomen stuk was opgenomen op de conceptagenda van de raadsvergadering op 31 oktober 2001, terwijl het raadsvoorstel Instelling Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik wel stond geagendeerd.

Verzoeker stelde dat het de raad hierdoor feitelijk onmogelijk werd gemaakt om bij de voorbereiding van de besluitvorming rekening te houden met hetgeen verzoeker in zijn brief had geschreven en het niet agenderen van zijn brief in strijd was met het bepaalde in artikel 12 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad en met het bepaalde in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet.

Over het niet agenderen van zijn brief diende verzoeker een klacht in.

3. Op 9 november 2001 bevestigde de klachtencoördinator van de directie Bestuur & Organisatie van de gemeente Nijmegen de ontvangst van verzoekers klacht.

Tevens werd verzoeker onder meer meegedeeld dat het college van burgemeester en wethouders de raad van de gemeente Nijmegen zou voorstellen de brief in handen te

stellen van het college, zijnde het tot behandeling van de klacht bevoegde orgaan. Daarbij werd aangegeven dat, indien de raad overeenkomstig het advies zou besluiten, het college de klacht waarschijnlijk gegrond zou verklaren.

4. In reactie op deze ontvangstbevestiging deelde verzoeker op 14 november 2001 mee zich niet te kunnen vinden in een eventuele gegrondverklaring van zijn klacht door het college, aangezien de klacht was gericht tegen een gedraging van de voorzitter van de raad en derhalve diende te worden aangemerkt als een gedraging van de raad.

5. Nadat de raad van de gemeente Nijmegen in zijn vergadering van 14 november 2001 besloot de klacht van verzoeker ter afhandeling in handen te stellen van het college van burgemeester en wethouders vond op 19 november 2001 de hoorzitting plaats.

6. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat, naar de mening van verzoeker, zijn klacht over het niet tijdig agenderen van zijn brief van 13 oktober 2001 niet los gezien kan worden van diens opmerkingen over de regeling inzake de instelling van de Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik.

Daarnaast stelde verzoeker dat de voorzitter van de raad functioneert onder verantwoordelijkheid van de raad en zijn klacht derhalve een gedraging van de raad betrof. Vanuit dit oogpunt gaf verzoeker aan het te betreuren dat de voorzitter van de raad niet tijdens de hoorzitting aanwezig was.

7. Naar aanleiding van de ontvangst van het conceptverslag van de hoorzitting liet verzoeker de klachtencoördinator van de directie Bestuur & Organisatie op 21 november 2001, onder verwijzing naar het Reglement van Orde voor de raad van de gemeente Nijmegen en het bepaalde in artikel 74 van de Gemeentewet, weten dat naar zijn mening zijn brief van 13 oktober 2001 in de raadsvergadering van 31 oktober 2001 aan de orde had moeten worden gesteld en - nu dit niet was gebeurd - een mededeling van de voorzitter over de ontvangst van zijn brief in deze vergadering niet had mogen ontbreken.

Daarbij stelde verzoeker, onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting op het bepaalde in artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht, dat het in het onderhavige geval wenselijk was geweest om verzoeker en de burgemeester in elkaars aanwezigheid te horen.

Tenslotte herhaalde verzoeker zijn standpunt over het tot afhandeling van de klacht bevoegde bestuursorgaan en wees hij op de termijn binnen welke een beslissing op zijn klacht diende te worden genomen.

8. Bij brief van 7 december 2001 deelde het college van burgemeester en wethouders verzoeker mee dat de beslissing op zijn klacht met maximaal vier weken was verdaagd.

9. In zijn vergadering van 18 december 2001 besloot het college van burgemeester en wethouders de, bij het college in behandeling zijnde klacht, ter afhandeling in handen te stellen van de burgemeester, zijnde het bevoegde orgaan, en verzoeker daarover te informeren.

10. In de beslissing op verzoekers klacht schreef de burgemeester van de gemeente Nijmegen op 19 december 2001 onder meer het volgende:

“3. De bevoegdheid

Gelet op de voorschriften vervat in de artikelen 19 en 74, tweede lid van de Gemeentewet en de artikelen 9, vierde, vijfde en zesde lid en 12 van het Reglement van Orde voor de raad beschouw ik mij als burgemeester als het bevoegde en verantwoordelijke bestuursorgaan aangaande gedragingen als waarover u klaagt.

Tijdens de hoorzitting heeft u de opvatting naar voren gebracht dat naar uw mening de raad het bestuursorgaan is dat verantwoordelijk is voor de hiervoor geschetste gedragingen van de burgemeester.

In uw faxbericht van 21 november 2001 heeft u ter toelichting opgemerkt dat de verantwoordelijkheid van de raad voor zijn agenda ook blijkt uit de vaststelling door de raad van de definitieve agenda; de burgemeester stelt nog slechts een concept-agenda vast.

Uw opvatting hierin deel ik niet.

De burgemeester maakt immers geen deel uit van de raad en verricht de voorgeschreven handelingen zelfstandig en niet als mandataris van de raad.

De inhoud en strekking van de hiervoor genoemde bepalingen in de Gemeentewet en het Reglement van Orde, alsmede de feitelijke gang van zaken in de praktijk rond de verzending van de oproeping, met de bijbehorende lijst van ingekomen stukken, duiden m.i. op een verantwoordelijkheid van de burgemeester en niet van de raad als geheel.

4. Het horen

U heeft naar voren gebracht dat naar uw mening ondergetekende tegelijk met u had moeten worden gehoord.

Daarvoor bestond naar mijn mening geen aanleiding. Geen voorschrift dwingt tot een gezamenlijk horen van de klager en het betrokken bestuursorgaan. Het relevante feitencomplex is bovendien vrij simpel. In deze omstandigheden was mijn tegenwoordigheid in de hoorzitting m.i. niet noodzakelijk en niet opportuun.

5. Klachtbeslissing

Ik verklaar uw klacht (...) gegrond voor zover die betreft het niet-naleven van het Reglement van Orde van de raad, speciaal artikel 12, eerste lid.

Voor zover uw klacht betreft overtreding van artikel 74, tweede lid van de Gemeentewet verklaar ik uw klacht ongegrond.

Uw brief van 13 oktober 2001 is inderdaad niet "terstond" (waaronder naar mijn mening moet worden verstaan: in de eerstvolgende raadsvergadering, dus die van 31 oktober 2001) aan de orde gesteld. De brief is echter wel geagendeerd in de eerstvolgende raadsvergadering daarna, die op 14 november 2001. Daarmee is dit artikel m.i. nageleefd.

Ik heb de medewerkers in het ambtelijk apparaat die de procedures rond de raadsagenda moeten bewaken ten overvloede geattendeerd op het belang van een correcte gang van zaken rond de agendering van ingekomen stukken.

6. Context van de klacht

De gang van zaken rond het raadsbesluit betreffende de instelling van de Verordening Actieprogramma Cultuurbereik en de strijdigheid in uw ogen van het raadsbesluit met de Gemeentewet, die nauw samenhangen met uw klacht, laat ik hier verder buiten beschouwing.

Ten eerste richt uw klacht zich niet daarop.

Ten tweede gaat het bij de deugdelijkheid van een raadsbesluit m.i. niet zozeer om "de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen", maar veeleer om een zaak van algemeen beleid, waarop het wettelijk klachtrecht niet van toepassing is."

B. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht.

2. Ter onderbouwing van zijn klacht schreef verzoeker in zijn verzoekschrift van 14 januari 2002 onder meer het volgende:

"De verantwoordelijkheid van de burgemeester als voorzitter van de raad is een puur formele aangelegenheid. In de praktijk draagt de ambtelijke organisatie zorg voor de postafhandeling en een eventuele agendering van binnengekomen brieven aan de raad. Op last van de gemeentesecretaris worden al mijn brieven fax- en e-mailberichten centraal ontvangen en geregistreerd. Het feit dat mijn brief, fax- en e-mailbericht d.d. 13 oktober 2001 niet adequaat afgehandeld zijn, kan de - door de raad benoemde - gemeentesecretaris worden aangerekend. Ook hiervoor is de raad het verantwoordelijke

bestuursorgaan. Een verklaring en rechtvaardiging voor de niet-adequate postafhandeling ontbreekt.

(...)

Door het eenzijdig horen heb ik nog altijd geen zicht heb op wat er in dit geval fout gegaan is bij de postafhandeling en welke concrete maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen. Tijdens de hoorzitting had ik de burgemeester als voorzitter van de raad wellicht duidelijk kunnen maken met welke problemen burgers geconfronteerd worden die zich schriftelijk tot de raad wenden. Ik heb vooralsnog geen enkele reden om aan te nemen dat brieven aan de raad in de toekomst wel tijdig op de agenda geplaatst worden.

(...)

Ook de opvatting van de burgemeester inzake de toepassing van artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet kan ik niet volgen. Met "de eerstvolgende vergadering" wordt in het onderhavige geval mijns inziens de raadsvergadering van 31 oktober 2001 bedoeld en niet de daaropvolgende vergadering van 14 november 2001. Bovendien had mijn brief betrekking op een raadsvoorstel dat op 31 oktober 2001 op de agenda stond.

Op grond van bovengenoemde bepaling uit de Gemeentewet had de burgemeester als voorzitter van de raad moeten kiezen tussen het agenderen of de mededeling van de ontvangst van mijn brief. Helaas is er voor de raadsvergadering van 31 oktober 2001

- al dan niet bewust - voor gekozen om mijn brief d.d. 13 oktober 2001 volstrekt te negeren.

(...)

Het feit dat mijn klacht in eerste instantie gericht was op het niet agenderen van mijn brief voor de raadsvergadering van 31 oktober 2001 hangt nauw samen met het feit dat ik op dat moment nog de hoop koesterde dat dit alsnog zou gebeuren. Natuurlijk richt mijn klacht zich (impliciet) ook tegen de wijze waarop uitvoering gegeven is aan het bepaalde in (...) de Gemeentewet.

Het feit dat in dezen nog altijd niet voldaan is aan de wettelijke eisen en mijn brief daarover niet tijdig ter kennis van de raad is gebracht, ondermijnt mijn vertrouwen in het gemeentebestuur. Bovendien worden eventuele contacten met de Adviescommissie Actieprogramma Cultuurbereik nodeloos bemoeilijkt door het ontbreken van een regeling van de bevoegdheden van deze commissie."

C. Standpunt burgemeester

In reactie op de klacht deelde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de Nationale ombudsman op 19 maart 2002 onder meer het volgende mee:

"In het volgende ga ik achtereenvolgens eerst in op de vier punten van de klachtformulering.

I. Bevoegd bestuursorgaan.

Op de eerste plaats verwijs ik naar mijn opmerkingen in mijn klachtbeslissing van 19 december 2001 (...).

In aanvulling daarop merk ik het volgende op.

Het gemeentebestuur heeft de klacht opgevat als betrekking hebbende op het niet tijdig agenderen van klagers brief van 13 oktober 2001 aan de raad.

Conform het behandelingsadvies van burgemeester en wethouders heeft de raad op 14 november 2001 besloten de klacht ter behandeling door te zenden aan B&W (...). Aan dat behandelingsadvies lag de overweging ten grondslag dat B&W in het algemeen belast zijn met voorbereiding van de besluitvorming door de raad. Na het raadsbesluit hebben B&W deze overweging gecorrigeerd, na nadere beschouwing van wat de Gemeentewet en, als uitloeiing daarvan, het Reglement van Orde van de raad voorschrijven. Zij hebben toen geconcludeerd dat de oproeping ter vergadering van de raadsleden een specifieke taak is van de burgemeester. Dat geldt ook voor de - in onmiddellijke samenhang met die oproeping - opstelling van de lijst van ingekomen stukken die bij de oproeping wordt gevoegd.

(...)

Over de vraag of B&W of de burgemeester verantwoordelijk was voor het opstellen van de lijst van ingekomen stukken bij de oproeping kan wellicht nog verschil van mening bestaan.

De opvatting van de klager dat deze gedraging van de voorzitter van de raad op grond van de Algemene wet bestuursrecht moest worden toegerekend aan de raad kan ik echter niet volgen.

Het was beter geweest als de raad op 14 november 2001 correct had besloten de klachtbrief naar ondergetekende door te zenden in plaats van aan B&W. Het correcte inzicht op dit punt was op dat moment helaas nog niet beschikbaar.

De klager stelt in zijn brief van 14 januari 2002 aan u, dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester een puur formele aangelegenheid is en dat dit in de praktijk een ambtelijke aangelegenheid is, die de gemeentesecretaris kan worden aangerekend.

De ter inzage legging van stukken gebeurt uiteraard in de praktijk door ambtenaren. Dit lijkt mij echter geen ondersteuning van klagers stelling dat de raad op deze klacht had moeten beslissen.

Ik acht de klacht op dit punt ongegrond.

2. Niet gelijktijdig horen.

(...)

Het feitencomplex rond deze klacht is, mijns inziens terecht, als vrij simpel beoordeeld. Alleen al daarom leek gelijktijdig horen van de klager en ondergetekende niet noodzakelijk. Bovendien heb ik een zeer drukbezette agenda.

Mijn afwezigheid bij het horen op deze klacht getuigt mijns inziens niet van onzorgvuldigheid jegens de klager.

De citaten uit officiële stukken die de klager overlegt voegen mijns inziens niets toe aan de wetenschap dat de geldende voorschriften rond de raadsagendering correct moeten worden nageleefd. Dat de burgers, waaronder de indieners van stukken aan de raad, een gerechtvaardigd belang hebben bij die correcte naleving is evident.

Helaas gaat (ook) bij de afhandeling van post aan de raad soms wat mis. Onder andere door de medewerkers in het gemeentelijk apparaat te confronteren met klachten hierover probeert het gemeentebestuur het aantal bedrijfsongevallen op dit punt tot een minimum te beperken. Ik verwijs hierbij ook naar mijn opmerking in de laatste alinea van punt 5 (...) van de klachtbeslissing.

Ik acht de klacht op dit punt ongegrond.

3. Ongegrondverklaring klacht o.g.v. artikel 74, tweede lid Gemeentewet.

(...)

Vaststaat dat het agenderen van klagers brief van 13 oktober 2001 niet "terstond" gebeurd is, d.w.z. in de eerstvolgende raadsvergadering van 31 oktober 2001.

Op dit punt achtte ik de klacht gegrond, niet vanwege strijdig handelen met de Gemeentewet, maar vanwege strijdigheid met het Reglement van Orde voor de raad. Met "terstond" kan m.i. niets anders bedoeld zijn dan: in de eerstvolgende raadsvergadering. Aan de eis van artikel 74, tweede lid van de Gemeentewet is voldaan door de agendering in de eerstvolgende raadsvergadering daarna, die van 14 november 2001. Ik acht de klacht op dit punt ongegrond.

4. Buiten beschouwing blijven van de gang van zaken rond Verordening Actieprogramma Cultuurbereik.

Op 13 december 2000 behandelde de raad het raadsvoorstel Vaststelling Actieprogramma Cultuurbereik (...). Als vervolg en aanvulling hierop agendeerden B&W voor 31 oktober 2001 het raadsvoorstel Instelling adviescommissie actieprogramma cultuurbereik (...). Voor de agendering in de raadsvergadering van 31 oktober 2001 werd het stuk behandeld in een raadscommissievergadering van 9 oktober 2001 (...). In die commissievergadering leverde de klager tijdens een inspraakronde kritiek op het voorstel. Omdat de reactie van het in de commissie optredende collegelid volgens de klager niet adequaat was, heeft de klager zijn brief van 13 oktober 2001 aan de raad geschreven. (...)

De niet tijdige agendering van klagers brief van 13 oktober 2001 is vervolgens onderwerp van de klachtprocedure geworden. De klager heeft vervolgens tijdens de hoorzitting van de klachtbehandeling (...) meegedeeld dat de klacht niet los gezien kon worden van zijn bredere context. Deze opmerking is opgevat als van informatieve aard, maar niet als een concrete beschrijving van gedragingen waarover de klager (aanvullend) ook een klacht indiende. Daarom is die context buiten de klachtbehandeling gebleven, naar mijn mening terecht.

Als de klager over andere gedragingen had willen klagen dan de niet-tijdige agendering van zijn brief van 13 oktober 2001 had hij die explicieter moeten benoemen.

Het was daarbij overigens de vraag geweest in hoeverre het ging om klachtwaardige gedragingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In dat verband heb ik in mijn klachtbeslissing een opmerking gemaakt over de vermeende strijdigheid van een raadsbesluit met de Gemeentewet in verband met hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (...). Die opmerking lijkt mij nog steeds juist, evenals mijn klachtbeslissing op dit punt.

(...)

5. Genomen maatregelen.

De medewerkers die bemoeienis hebben met het - in verband met de raadsvergaderingen - ter inzage leggen van stukken zijn geïnformeerd over de klacht en over mijn klachtbeslissing en geattendeerd op het belang van een correcte gang van zaken. Ik vertrouw dat daaruit lering getrokken is en acht verdere stappen niet nodig."

D. Reactie verzoeker

1. In reactie op het standpunt van de burgemeester liet verzoeker op 31 maart 2002 onder meer het volgende weten:

“De burgemeester gaat niet in op de eerste alinea van uw klachtformulering, maar beschouwt de met name genoemde punten in de daaropvolgende alinea kennelijk als een limitatieve opsomming van klachtonderdelen. In mijn klaagschrift staat het volgende:

"Helaas staat mijn brief d.d. 13 oktober 2001 niet op de conceptagenda (...). Hierdoor wordt het de raad feitelijk onmogelijk gemaakt om bij de voorbereiding van de besluitvorming rekening te houden met mijn fundamentele kritiek op het raadsvoorstel.[...]"

Het klaagschrift (...), is gericht aan "De Raad van de gemeente Nijmegen, t.a.v. de voorzitter (...)". Uit de ondertekening van de conceptagenda blijkt dat deze van de voorzitter uitgaat.

Het klaagschrift is verzonden op een moment dat - door een adequate reactie - nog voorkomen had kunnen worden dat in strijd gehandeld zou worden met artikel 12 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad, en de artikelen 74, tweede lid, en 91, eerste lid (het bepaalde in de inzake de samenstelling en bevoegdheden van een vaste commissie van advies; N.o.) van de Gemeentewet.

1. Bevoegde bestuursorgaan (artikel 9:1, tweede lid, Awb)

Uit de opmerkingen in haar klachtbeslissing d.d. 19 december 2001 blijkt dat de burgemeester zich (...) als het bevoegde en verantwoordelijke bestuursorgaan beschouwt.

Deze opvatting doet geen recht aan de systematiek van de Gemeentewet. Bepalingen inzake de bevoegdheid van de burgemeester staan in hoofdstuk XI. de bevoegdheid van de burgemeester (...). De artikelen 19 en 74 zijn daarentegen afkomstig uit (...), hoofdstuk II. de raad (...), respectievelijk hoofdstuk IV. de burgemeester (...). Op grond van artikel 9 is de burgemeester voorzitter van de raad. Uit deze (inrichtings)bepalingen kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de burgemeester als bestuursorgaan verantwoordelijk is voor gedragingen van de voorzitter van de raad.

In de Memorie van Toelichting bij de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (...) staat bij twee artikelen een toelichting die mogelijk van toepassing zou kunnen zijn op de burgemeester als voorzitter van de raad:

“Artikel 9:7

[...] Het bestuursorgaan zelf en de leden van een collegiaal college behoren een klacht altijd zelf te kunnen behandelen. Zij zijn immers - als (leden van het) bestuursorgaan - ook verantwoordelijk voor de wijze van afdoening.

(...)

Ingevolge artikel 9:1, tweede lid, worden gedragingen van personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan aangemerkt als gedragingen van dat bestuursorgaan. (...) Gaat het echter om personen die - omdat aan hen bevoegdheden zijn geattribueerd - zelf bestuursorgaan zijn, dan kan de vraag rijzen door wie de behandeling van de klacht moet geschieden. Men denke bijvoorbeeld aan de inspecteur der belastingen. Met het oog daarop wordt in de laatste zinsnede van dit artikel verduidelijkt dat ondanks de attributie de zorg voor de klachtbehandeling behoort tot de bevoegdheden van het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid wordt gewerkt.

(...)

Indien de raad als bestuursorgaan niet zelf verantwoordelijk is voor gedragingen van zijn voorzitter, zou dat betekenen dat de voorzitter daarover geen verantwoording aan de raad verschuldigd is. Gelet op bovenstaande ben ik dan ook van mening dat - op grond van artikel 9:1, tweede lid, Awb - de raad, en niet de burgemeester als bestuursorgaan verantwoordelijk voor de naleving van de artikelen 19 en 74 van de Gemeentewet door de voorzitter van de raad. Een klacht hierover dient dan ook door de raad behandeld te worden.

Mijn klacht betreft het niet agenderen van mijn brief d.d. 13 oktober 2001 voor de raadsvergadering van 31 oktober 2001. Het gemeentebestuur heeft dit ten onrechte afgezwakt tot "het niet tijdig agenderen".

(...)

Het is de vraag of het horen op 19 november 2001 namens het bevoegde orgaan is geschied en het bericht van verdaging d.d. 3 december 2001 (verzonden 7 december 2002 (bedoeld zal zijn 2001; N.o.)) van het juiste orgaan is uitgegaan.

Voor, tijdens en na de hoorzitting d.d. 19 november 2001 heb ik de heer M. (klachtencoördinator; N.o.) ervan trachten te overtuigen dat het college niet het bevoegde orgaan is. Daarbij heb ik geen rekening kunnen houden met de gewijzigde opvatting van het college dat de burgemeester het tot afhandeling van de klacht bevoegde orgaan is.

(...)

Op last van de gemeentesecretaris worden al mijn brieven, fax- en e-mailberichten centraal ontvangen en geregistreerd. Uit niets blijkt dat in het kader van de klachtbehandeling is onderzocht welk traject mijn brief d.d. 13 oktober 2001 afgelegd heeft voordat deze op de raadsagenda is geplaatst. Uit nader onderzoek had kunnen blijken dat de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor het niet agenderen van mijn brief d.d. 13 oktober 2001 voor de raadsvergadering van 31 oktober 2001. Vóór de dualisering van het gemeentebestuur is de gemeentesecretaris werkzaam onder verantwoordelijkheid van de raad en is artikel 9:1, tweede lid, van de (Algemene wet bestuursrecht; N.o.) ook op

hem van toepassing.

2. Horen van beide partijen (artikel 9:10, eerste lid, Awb)

Gelet op het verschil van mening over het bevoegde orgaan en de gewijzigde opvatting van het college daarover kan moeilijk volgehouden worden dat het relevante feitencomplex rond deze klacht vrij simpel is. Weliswaar is er geen voorschrift dat dwingt tot een gezamenlijk horen van beide partijen, maar het niet kunnen uitwisselen van informatie en wederzijdse inzichten en het niet kunnen reageren op elkaars standpunten draagt niet bij aan de oplossing voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een zeer druk bezette agenda is geen excuus.

De opstelling van de burgemeester brengt de oplossing niet dichterbij. De opmerking dat er (ook) bij de afhandeling van post aan de raad soms wat mis gaat, geeft een te positief beeld van de werkelijkheid. (...) Uit niets blijkt dat de pogingen om het aantal bedrijfsongevallen op dit punt tot een minimum te beperken, enig effect gesorteerd hebben.

3. Agenderen of mededeling (artikel 74, tweede lid, Gemeentewet)

Met de burgemeester ben ik van mening dat met "terstond" niets anders bedoeld kan zijn dan "in de eerstvolgende raadsvergadering". (...)

Daar mijn brief d.d. 13 oktober 2001 niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde is gesteld, had de burgemeester in de eerstvolgende raadsvergadering mededeling moeten doen van de ontvangst. Het aan de orde stellen van mijn brief in de raadsvergadering van 14 november 2001 kan niet in de plaats komen van een mededeling als bedoeld in artikel 74, tweede lid, van de Gemeentewet in de vergadering van 31 oktober 2001.

Mijn brief had betrekking op het raadsvoorstel 'Instelling adviescommissie actieprogramma cultuurbereik' (...) dat in de raadsvergadering van 31 oktober 2001 op de agenda stond. Er was dus alle reden om deze samen met dat raadsvoorstel aan de orde te stellen. Dat is echter niet gebeurd. Bovendien heeft de burgemeester verzuimd om mededeling te doen van de ontvangst van mijn brief. Een verklaring en rechtvaardiging hiervoor ontbreekt.

4. Context (...)

De klachtbehandeling spitst zich toe op de agendering van mijn brief d.d. 13 oktober 2001, waarbij de inhoud daarvan buiten beschouwing dreigt te blijven. (...)

Er blijken achteraf drie raadsbesluiten d.d. 13 december 2000, 31 oktober 2001 en 27 februari 2002 (...) nodig te zijn voordat de commissie van advies beantwoordt aan artikel 91, eerste lid (het bepaalde inzake de samenstelling en bevoegdheden van een

vaste commissie van advies; N.o.), vóór de wijziging van de Gemeentewet met ingang van 7 maart 2002. (...)

Het is een misvatting dat mijn klacht d.d. 26 oktober 2001 uitsluitend en alleen betrekking heeft op de niet (of niet-tijdige) agendering. Het spreekt mijns inziens voor zich dat de klacht óók het negeren van de inhoud van mijn brief d.d. 13 oktober 2001 betreft. Mijn kritiek (...) had bij de besluitvorming in de raadsvergadering van 31 oktober 2001 niet buiten beschouwing mogen blijven. Door het falen van de burgemeester, het college, de verantwoordelijke wethouder en/of een of meer ambtenaren is daar toen niets mee gedaan. Anders zou een derde raadsbesluit (...) vier maanden later overbodig geweest zijn.”

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1

“1. Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

2. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.”

Artikel 9:4, tweede lid, aanhef en onder c.:

“Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

een omschrijving van de gedraging waarover wordt geklaagd.”

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 5, 12, 14 en 15)

“Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. (...) Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb primair een procedure van bezwaar en beroep, leidend tot en rechtens bindend oordeel. Het bestaan van de procedures van bezwaar en beroep sluit niet uit dat binnen het kader van klachtprocedure (de rechtmatigheid van) een besluit aan de orde zal worden gesteld. Het bestuursorgaan zal binnen dat kader niet meer kunnen doen dan een oordeel over de gedraging geven en daar eventuele conclusies aan verbinden.

(...)

Klachten hebben (...) betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt.

(...)

In dit artikel wordt de soort klachten omschreven waarvoor de wat meer uitgewerkte regeling van de rest van deze afdeling geldt. (...) Een recht op behandeling volgens deze afdeling bestaat indien de klacht schriftelijk wordt ingediend, het klaagschrift aan de in het tweede lid genoemde eisen van duidelijkheid voldoet en geen uitzondering als bedoeld in artikel 9:8, van toepassing is. (...) Bovendien moet de klacht als object hebben een gedraging die jegens de klager heeft plaatsgevonden. (...) Indien het klaagschrift niet voldoet aan de eisen van het tweede lid, of indien het zich niet richt op een gedraging jegens de klager, heeft dit tot gevolg dat geen verplichting voor het bestuur bestaat om de procedure van de volgende artikelen te volgen.”

Artikel 9:8, eerste en tweede lid:

“Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

- a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
- d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
- f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.”

Artikel 9:10, eerste lid:

“Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.”

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 937, nr. 3, p.19-20)

“De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. (...) Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. (...) Wij hebben ervan afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Klachten kunnen immers onderling sterk verschillen. Zo is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te beoordelen of het gewenst is de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in elkaars aanwezigheid te laten horen. In dit artikel is volstaan met een aantal minimum-eisen waaraan voldaan moet worden.”

2. Gemeentewet

Artikel 9:

“De burgemeester is voorzitter van de raad.”

Artikel 74:

“1. Alle aan de raad of aan het college gerichte stukken worden door of namens de burgemeester geopend.

2. Van de ontvangst van aan de raad gerichte stukken die niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde worden gesteld, doet hij in de eerstvolgende vergadering van de raad mededeling.”

Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 19 403, nr. 3, p. 102)

“Omdat het voor het functioneren van de raad wezenlijk is dat onverwijld kennis kan worden genomen van de ontvangst van aan hem gerichte post, is aan de burgemeester de wettelijke verplichting opgelegd de raad mededeling van ontvangst te doen.”

3. Handboek van het Nederlandse gemeenterecht (A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, Deventer 1999, p. 398 e.v.)

“In het gemeentelijk bestuursverband is de burgemeestersfunctie een tamelijk veelvormige. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad; hij is voorzitter en lid van het college. (...) Deze veelvormigheid van de burgemeesterfunctie heeft in ieder geval tot gevolg dat de verschillende bij die functies behorende taken en bevoegdheden op tal van plaatsen in de Gemeentewet zijn geregeld. Weliswaar is in de Gemeentewet getracht op dit punt een zekere ordening aan te brengen, in zijn algemeenheid kunnen ook nu nog steeds de competenties van de burgemeester worden aangetroffen in verschillende onderdelen van de wet.

(...)

De taken en bevoegdheden van de burgemeester als raads- en collegevoorzitter zijn in de Gemeentewet gereguleerd in de hoofdstukken over raad en college. De taken als afzonderlijk bestuursorgaan zijn geregeld in de hoofdstukken die specifiek gaan over de burgemeester (...). Het aanhouden van dit tamelijk formele criterium is aanvaardbaar, vooral ook omdat het onderscheid tussen de verschillende hoedanigheden van de burgemeester vooral een ordenend karakter heeft; aan het onderscheid zijn slechts enkele indirecte rechtsgevolgen verbonden. (...) Vanuit deze zienswijze kunnen de taken en bevoegdheden die de burgemeester uitoefent als afzonderlijk bestuursorgaan grofweg in tweeën worden verdeeld. In de eerste plaats is er de categorie taken en bevoegdheden die de burgemeester uitoefent ten behoeve van een adequaat functioneren van de gemeenteraad en het college van B&W, maar die niet direct te maken hebben met het ordelijke verloop van de raads- en collegevergaderingen. De tweede categorie omvat taken en bevoegdheden die de burgemeester uitoefent omdat op dat punt een optreden van eenhoofdige gezag gewenst is. (...) Tot de taken en bevoegdheden uit de eerste categorie behoren achtereenvolgens:

Opening en kennisgeving van stukken

Art. 74 lid 1 Gemeentewet bepaalt dat alle aan de raad of aan het college gerichte stukken door of namens de burgemeester worden geopend. Het tweede lid formuleert: ‘Van de ontvangst van aan de raad gerichte stukken die niet terstond in de vergadering van de raad aan de orde worden gesteld, doet hij in de eerstvolgende vergadering van de raad mededeling’.

Dit art. 74 vervangt art. 73 en 74 Gemeentewet-oud (zoals die gold tot 1 januari 1994; N.o.). Art. 73 (...) bevatte de openingsbevoegdheid van de burgemeester. Art. 74 (...) bepaalde dat de burgemeester in spoedeisende gevallen reeds kon beginnen met het onderzoek van de stukken, derhalve reeds voordat van de stukken kennisgeving was gedaan aan raad of college. Deze laatste bepaling is niet overgenomen; aan de raad en het college wordt overgelaten in hun reglementen bepalingen op te nemen voor dit soort gevallen.

Inzake de kennisgeving van stukken aan de raad is overwogen ook dit ter nadere regeling over te laten aan raad en college. Vanwege het belang van een spoedige kennisgeving achtte de wetgever het echter gewenst de openingsbevoegdheid en de kennisgevingsplicht van de burgemeester op dit punt te handhaven. Het tweede lid van art. 74 regelt deze kennisgevingsplicht in een enigszins aangescherpte vorm.”

4. Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Nijmegen in zijn vergadering van 12 juni 1996).

Artikel 9, vijfde lid, aanhef en onder b.

“Bij de agenda worden gevoegd, voorzover zij niet eerder aan de leden zijn toegezonden, de volgende in de agenda genoemde stukken:

(...)

een lijst van ingekomen stukken en een kopie van die stukken, voorzien van een behandelingsadvies van burgemeester en wethouders (...).”

Artikel 12, eerste lid en derde lid:

“Een aan de raad gerichte brief wordt, mits ondertekend en voorzien van naam en adres van de afzender en ten minste veertien dagen vóór de vergadering ontvangen, geplaatst op de lijst bedoeld in artikel 9, vijfde lid, onder b en voorzien van een behandelingsadvies van burgemeester en wethouders.

(...)

Het behandelingsadvies (...) behelst:

- a. een voorstel om het stuk voor kennisgeving aan te nemen, dan wel,
- b. een voorstel aangaande de wijze van verdere behandeling.”