



Rapport

Datum: 7 juli 2003

Rapportnummer: 2003/213

Klacht

Op 12 februari 2003 besloot de Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar een gedraging van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom. De te onderzoeken gedraging werd als volgt geformuleerd:

De wijze waarop de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom, gelet op het bepaalde in artikel 9:15 Algemene wet bestuursrecht (Awb), toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 9:10 Awb.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Naar aanleiding van een verzoekschrift dat de Nationale ombudsman ontving over een beslissing van de burgemeester van de gemeente Graafstroom nam de Nationale ombudsman kennis van de inhoud van deze beslissing van 19 juli 2002 op een op 2 mei 2002 bij de burgemeester van de gemeente Graafstroom ingediende klacht. Hieruit bleek dat de klacht, in overeenstemming met de Verordening klachtenbehandeling gemeente Graafstroom 1999, was voorgelegd aan de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom met het verzoek een advies uit te brengen over de klacht. De klachtencommissie bracht op 15 juli 2002 een advies uit. Uit het advies bleek dat de klager naar aanleiding van zijn klacht niet door de klachtencommissie was gehoord. De commissie beargumenteerde dit in haar advies als volgt:

“De commissie is tot dit oordeel gekomen dat een hoorzitting niet noodzakelijk is nu de omschreven klacht en de daarmee samenhangende feiten en omstandigheden zo duidelijk zijn dat een hoorzitting geen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zou brengen die tot een ander oordeel van de commissie (...) zou kunnen leiden.”

2. De gang van zaken met betrekking tot de afhandeling van de klacht gaf de Nationale ombudsman aanleiding om de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom bij brief van 12 februari 2003 te laten weten dat hij had besloten om een onderzoek uit eigen beweging in te stellen naar de wijze waarop toepassing was gegeven aan de hoorplicht van artikel 9:10 Awb.

3. Bij brief van 3 maart 2003 zond de burgemeester van de gemeente Graafstroom de Nationale ombudsman de reactie, gedateerd 25 februari 2003, van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom op de onderzochte gedraging. De klachtencommissie liet de burgemeester onder meer het volgende weten:

“De commissie is gebonden aan de gemeentelijke verordening ter zake. Deze verordening bepaalt in art. 7, t.a.v. het hoorrecht, de grenzen waarbinnen de commissie kan en mag

opereren. T.a.v. het horen van klagers is een “mag” bepaling opgenomen in die zin dat de commissie mag bepalen of een klager wordt gehoord, waarbij uiteraard wel door de commissie gemotiveerd aangegeven moet worden waarom een klager niet wordt gehoord.

Een reden om niet te horen kan zijn dat, naar het oordeel van de commissie, een hoorzitting geen nieuwe feiten en/of omstandigheden naar voren zal brengen.

Overigens is deze verordening destijds onverkort overgenomen van het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Door onze commissie is geen hoorzitting gehouden als bedoeld in artikel 7 van de Verordening Klachtenbehandeling gemeente Graafstroom. Onze commissie is tot het oordeel gekomen dat een hoorzitting niet noodzakelijk was. De omschreven klacht en de daarmee samenhangende feiten en omstandigheden waren zo duidelijk dat een hoorzitting geen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zou brengen die tot een ander oordeel van de commissie, als in het rapport van bevindingen gemeld, zouden kunnen leiden.

In de brief van 12 februari 2003 wijst de Nationale ombudsman op artikel 9:10 van de Awb betreffende het hoorrecht van klagers. In lid 2 van dit artikel staat dat afgezien kan worden van het horen als de klacht kennelijk ongegrond is. Zoals verwoord in ons rapport van bevindingen “is de commissie tot de conclusie gekomen dat de klacht ongegrond is”. Hieruit volgt dat de handelwijze van de commissie, behalve met art. 7 van de gemeentelijke verordening, ook in overeenstemming is met art. 9:10, lid 2 van de Awb.

Tot slot, hoewel wij menen zowel ten opzichte van onze verordening als ten opzichte van de Awb, juist gehandeld te hebben, willen wij u toch adviseren om een voorstel aan de gemeenteraad te ontwikkelen waarin art. 7 van onze verordening in overeenstemming wordt gebracht met art. 9:10, lid 2 van de Awb.”

4. De burgemeester van de gemeente Graafstroom deelde de Nationale ombudsman bij brief van 14 januari 2003 onder meer het volgende mee:

“Mijnerzijds is verzocht een ambtelijke notitie samen te stellen waarin de wenselijkheid om artikel 7 van de gemeentelijke verordening aan te passen wordt behandeld. Een aanpassing in die zin dat het horen van klagers altijd zal plaatsvinden tenzij er sprake is van “kennelijke gegrondheid”. Mogelijk dat dit zal leiden tot een aanpassing van de verordening.”

5. Bij brief van 19 juni 2003 werd namens het college van burgemeester en wethouders meegedeeld dat het voorstel tot wijziging van artikel 7 van de gemeentelijke klachtenverordening op 21 mei 2003 door het college akkoord werd bevonden. Het voorstel zal in september 2003 ter vaststelling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

II. Beoordeling

1. De onderzochte gedraging heeft betrekking op de wijze waarop de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom toepassing heeft gegeven aan de hoorplicht zoals die op grond van het bepaalde in artikel 9:10 Awb bij klachtbehandeling voor bestuursorganen geldt. Ingevolge het bepaalde in artikel 9:15, tweede lid, Awb geschiedt het horen naar aanleiding van een klacht door de klachtencommissie en ingevolge het derde lid van artikel 9:15 Awb beslist de klachtencommissie over de toepassing van artikel 9:10 tweede lid Awb (zie Achtergrond, onder 1.).

2. De klachtencommissie van de gemeente Graafstroom deelde in reactie op de onderzochte gedraging mee dat zij, gelet op het bepaalde in artikel 7 van de gemeentelijke klachtenverordening (zie Achtergrond, onder 3.) mag bepalen of een klager al dan niet wordt gehoord. Vervolgens gaf de klachtencommissie aan dat een hoorzitting naar aanleiding van de klacht van 2 mei 2002 niet noodzakelijk was omdat de omschreven klacht en de daarmee samenhangende feiten en omstandigheden zo duidelijk waren dat een hoorzitting geen nieuwe feiten en omstandigheden naar voren zou brengen die tot een andere oordeel van de klachtencommissie zou kunnen leiden.

3. Met het door haar ingenomen standpunt gaat de klachtencommissie ten onrechte voorbij aan het bepaalde in artikel 9:10, eerste en tweede lid, Awb (zie Achtergrond, onder 1.). In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat het bestuursorgaan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid stelt te worden gehoord. In het tweede lid van artikel 9:10 Awb is bepaald dat van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

Uit de wetgevingssystematiek volgt dat het bestuursorgaan ook niet hoeft te horen zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen (artikel 9:5 Awb), dan wel indien niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvereisten, neergelegd in artikel 9:4 en 9:8 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1.)

4. De wettelijke regeling met betrekking tot het horen van een klachten komt neer op “ja, tenzij”. Dat wil zeggen dat een klager altijd dient te worden uitgenodigd voor een hoorzitting tenzij (a) de klacht kennelijk ongegrond is, (b) de klager aangeeft dat hij geen prijs stelt op een hoorzitting, (c) de klacht niet-ontvankelijk is of (d) wanneer naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen.

5. De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht zijn dwingend van aard. Met de invoering van de interne klachtenregeling van hoofdstuk 9 Awb zijn bestuursorganen verplicht klachten met toepassing van dit hoofdstuk te behandelen. In een bijzondere regeling kunnen, naast de minimumeisen van hoofdstuk 9 Awb, extra voorschriften inzake de klachtprocedure worden opgenomen. Binnen de gemeente Graafstroom is een

gemeentelijke klachtenverordening van kracht. De bepalingen van de gemeentelijke klachtenverordening kunnen de Algemene wet bestuursrecht uitsluitend aanvullen. In de klachtenverordening van de gemeente Graafstroom is in artikel 7 bepaald dat de klachtencommissie de klager en degene tegen wie de klacht is gericht is kan horen. Deze bepaling kan niet met voorbijgaan aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht worden toegepast.

6. Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 2.) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om meerdere redenen van belang geacht. Zo wordt aangevoerd dat niet iedereen even goed in staat is zijn gedachten te ordenen. Daarom biedt het horen de klager de gelegenheid om zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren te brengen. Daarnaast wordt er op gewezen dat het horen er onder andere toe kan dienen om nadere informatie te krijgen en dat door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen het vertrouwen van de klager in het bestuur wordt versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Verder wordt in de Memorie van Toelichting nog benadrukt dat, gelet op het belang van het horen, slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kan worden afgezien. Zoals in het tweede lid van het hiervoor genoemde artikel is bepaald, kan van het horen worden afgezien indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn recht te worden gehoord en indien sprake is van een kennelijk ongegronde klacht. In het laatste geval zal volgens de Memorie van Toelichting het horen veelal weinig meer kunnen toevoegen en veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten.

7. Ten aanzien van de op 2 mei 2002 ingediende klacht is niet gebleken van een van de hierboven onder 4. a, b,c, of d genoemde omstandigheden. Het door de klachtencommissie ingenomen standpunt dat in overeenstemming met artikel 9:10, tweede lid, Awb is gehandeld nu de klacht ongegrond is geacht, is niet juist. In het tweede lid van artikel 9:10 Awb wordt immers gesproken van een kennelijk ongegronde klacht. De klager had door de klachtencommissie in de gelegenheid moeten worden gesteld te worden gehoord. Het is niet juist dat dit niet is gebeurd. De handelwijze van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom is in strijd met het bepaalde in artikel 9:10 Awb.

Conclusie

De onderzochte gedraging van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom is niet behoorlijk.

DE NATIONALE OMBUDSMAN

Onderzoek

Op 29 november 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift gedateerd 27 november 2002, met een klacht over de wijze waarop de burgemeester van de gemeente Graafstroom een door verzoeker bij de burgemeester ingediende klacht had beoordeeld. In hetgeen verzoeker aan de orde stelde zag de Nationale ombudsman onvoldoende aanleiding om een onderzoek in te stellen.

De gang van zaken met betrekking tot de afhandeling van de door verzoeker bij de burgemeester van de gemeente Graafstroom ingediende klacht gaf de Nationale ombudsman echter wel aanleiding om op grond van zijn bevoegdheid in het kader van artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

In de gemeente Graafstroom is een klachtencommissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten. Ingevolge het bepaalde in artikel 9:15, tweede lid, Awb geschiedt het horen van een klager door de klachtencommissie. De klachtencommissie beslist ingevolge het bepaalde in het derde lid van artikel 9:15 over de toepassing van artikel 9:10, tweede lid, Awb. In het kader van het onderzoek werd de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom verzocht op de klacht te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Betrokkenen gaven binnen de gestelde termijn geen inhoudelijke reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Beslissing van de burgemeester van de gemeente van Graafstroom van 19 juli 2002 inzake een op 2 mei 2002 ingediende klacht.
2. Het advies van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom van 15 juli 2002 aan de burgemeester van de gemeente Graafstroom en het aan dit advies ten grondslag liggende rapport van bevindingen van 12 juli 2002, inzake de op 2 mei 2002 ingediende klacht.
3. Reactie van de klachtencommissie van de gemeente Graafstroom van 25 februari 2003 gericht aan de burgemeester van de gemeente Graafstroom.
4. Brief van de burgemeester van de gemeente Graafstroom van 14 januari 2003 gericht aan de Nationale ombudsman.
5. Brief van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Graafstroom van 19 juni 2003 gericht aan de Nationale ombudsman

Bevindingen

Zie onder Beoordeling

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:4

"1. Indien een schriftelijke klacht betrekking heeft op een gedraging jegens de klager en voldoet aan de vereisten van het tweede lid, zijn de artikelen 9:5 tot en met 9:12 van toepassing.

2. Het klaagschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht.

3. Artikel 6:5, derde lid, is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk."

Artikel 9:8

"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 ter zake 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.

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld."

Artikel 9:10, eerste en tweede lid:

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

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

Artikel 9:13:

"De in deze afdeling geregelde procedure voor de behandeling van klachten wordt in aanvulling op afdeling 9.2 gevolgd indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald."

Artikel 9:14, eerste lid:

"Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten."

Artikel 9:15, tweede en derde lid:

" 2. Het horen geschiedt door de in artikel 9:14 bedoelde persoon of commissie. Indien een commissie is ingesteld, kan deze het horen opdragen aan de voorzitter of een lid van de commissie.

3. De persoon of commissie beslist over de toepassing van artikel 9:10, tweede lid."

2. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, Memorie van Toelichting, pag. 19-21:

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (...).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. 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. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van 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. (...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. (...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten."

3. Klachtenverordening gemeente Graafstroom 1999

(verordening van de raad van de gemeente Graafstroom van 13 september 1999, inwerking getreden op 9 oktober 1999)

Artikel 7, eerste lid:

"De commissie kan klager en degene tegen wie de klacht is gericht horen;"