



Rapport

Datum: 8 maart 2005

Rapportnummer: 2005/069

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop de raad van de gemeente Nijmegen zijn klaagschrift van 18 september 2003 heeft afgehandeld.

Verzoeker klaagt er met name over dat:

1. de secretaris van de commissie straatnaamgeving niet gemachtigd was om tijdens de hoorzitting van 30 september 2003 als vertegenwoordiger van de raad op te treden en niet de voorzitter en de griffier van de raad zijn gehoord;
2. de raad zich heeft onthouden van een oordeel omtrent het naleven van de verplichting om de vergaderstukken van de Commissie straatnaamgeving tijdig en volledig ter inzage te leggen, waarmee voorbij is gegaan aan het feit dat het klaagschrift ook betrekking heeft op het naleven van artikel 14 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad;
3. de raad het klachtonderdeel inzake de status van de besluitvorming in de raadsvergadering van 17 september 2003 ten onrechte ongegrond heeft verklaard, aangezien in de beslissing geen rekening is gehouden met de inhoud van het e-mailbericht van de griffier van dezelfde datum.

Beoordeling

Algemeen

1. Op 13 september 2003 wendde verzoeker zich tot de voorzitter van de raad van de gemeente Nijmegen met de mededeling dat voor de vergadering van 17 september 2003 vijf voorstellen inzake straatnaamgeving stonden geagendeerd, terwijl geen van de voorstellen in de Commissie straatnaamgeving was behandeld.
2. Op 17 september 2003 deelde de raadsgriffie verzoeker mee dat de gemeenteraad zou worden voorgesteld de behandeling van de vijf voorstellen door te schuiven naar de vergadering van oktober. In zijn vergadering van 17 september 2003 besloot de raad de behandeling van twee voorstellen op te schorten en de drie overige raadsvoorstellen aan te nemen.
3. Op 18 september 2003 diende verzoeker een klacht in bij de gemeenteraad over de agendering en behandeling van de raadsvoorstellen inzake straatnaamgeving. Verzoeker schreef dat bij het begin van de vergadering een gewijzigde agenda op tafel lag, waarbij werd voorgesteld de behandeling van de vijf raadsvoorstellen door te schuiven, maar dat de voorzitter bij de agendavaststelling geen melding had gemaakt van het doorschuiven van drie van de vijf voorstellen. Door te verzuimen de gemeenteraad expliciet mee te delen

dat de behandeling van deze drie voorstellen werd doorgeschoven had de raad besloten over drie voorstellen, welke - naar de mening van verzoeker - niet waren behandeld in een openbare vergadering van de Commissie straatnaamgeving.

4. Op 30 september 2003 vond een hoorzitting plaats, waar naast verzoeker ook de secretaris van de Commissie straatnaamgeving aanwezig was.

5. Op 16 april 2004 ontving verzoeker een afschrift van het voorstel van de Commissie voor bezwaarschriften inzake de beslissing op zijn klacht, waarbij de raad werd geadviseerd de klacht deels gegrond en deels ongegrond te verklaren. In haar vergadering van 21 april 2004 besloot de raad van de gemeente Nijmegen overeenkomstig het voorstel.

I. Ten aanzien van het horen van de secretaris van de Commissie straatnaamgeving, de voorzitter van de raad en de raadsgriffier

Bevindingen

1. Naar aanleiding van de hoorzitting van 30 september 2003 merkte verzoeker op dat hem niet duidelijk was of de secretaris van de Commissie straatnaamgeving ook namens de voorzitter van de commissie, de voorzitter van de raad of de raadsgriffier sprak. In reactie hierop deelde de secretaris van de Commissie voor bezwaarschriften mee dat het college van burgemeester en wethouders in beginsel zorg draagt voor de vertegenwoordiging van de raad ter zitting. Verwezen werd naar het raadsbesluit van 29 januari 2003, waarbij de raad had besloten dat namens hem als verwerend orgaan in bezwaarschriftenprocedures een collegelid of een of meer door het college aan te wijzen ambtenaren zouden optreden, tenzij de raad anders besliste. Tevens schreef de secretaris dat de Commissie voor bezwaarschriften voorshands geen aanleiding had gezien andere personen ter zitting uit te nodigen.

2. In reactie hierop gaf verzoeker aan dat hem niet was gebleken dat het door de raad genomen besluit, inzake zijn vertegenwoordiging bij bezwaarschriftprocedures, ook van toepassing zou zijn op de behandeling van klaagschriften. Ook in de Verordening op de Commissie voor bezwaarschriften kon verzoeker hierover niets terugvinden. Naar de mening van verzoeker zou zo een besluit ook afbreuk doen aan artikel 9:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan (ook) de persoon op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, het recht heeft te worden gehoord.

Verzoeker ging er dan ook van uit dat de secretaris van de Commissie straatnaamgeving alleen als secretaris van die commissie het woord had gevoerd.

3. Naar aanleiding van een tussenbericht inzake de klachtafhandeling, gaf verzoeker aan het te betreuren indien de commissie haar advies zou vaststellen zonder de voorzitter van

de raad, de griffier en de voorzitter van de Commissie straatnaamgeving te hebben gehoord.

4. Op 29 januari 2004 schreef verzoeker aan de voorzitter van de raad dat het hem nog altijd niet duidelijk was of de secretaris van de Commissie straatnaamgeving gemachtigd was tijdens de hoorzitting namens de voorzitter van de raad, de griffier en de voorzitter van de Commissie straatnaamgeving het woord te voeren.

5. In reactie hierop verwees de burgemeester van de gemeente Nijmegen verzoeker wederom naar het raadsbesluit van 29 januari 2003.

6. Naar aanleiding van de beslissing op zijn klaagschrift stelde verzoeker dat het onjuist was dat de voorzitter van de raad en de griffier niet waren gehoord en dat de secretaris van de Commissie straatnaamgeving niet gemachtigd was om als vertegenwoordiger van de raad op te treden.

7. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de raad op diens besluit van 29 januari 2003 en werd de raad gevraagd gemotiveerd aan te geven in hoeverre dit besluit eveneens van toepassing was op de klachtenprocedure.

8. In haar brief van 1 november 2004 deelde de burgemeester van de gemeente Nijmegen de Nationale ombudsman, namens de raad, mee dat het raadsbesluit van 29 januari 2003 niet spreekt van toepasselijkheid in klachtenprocedures en formeel dus niet van toepassing was. Daarbij gaf de burgemeester aan, onder verwijzing naar artikel 23 van de Verordening op de Commissie voor bezwaarschriften (zie Achtergrond, onder 3.) dat het wel de bedoeling is dat de vertegenwoordiging van de raad bij klachtprocedures zo veel mogelijk analoog verloopt aan die bij bezwaarprocedures.

Daarnaast merkte de burgemeester op dat krachtens het "Machtigingsbesluit klachtbehandeling", dat inmiddels aan de raad was voorgelegd, de raad in klachtprocedures wordt vertegenwoordigd door een door de raadsgriffier aan te wijzen ambtenaar, tenzij de raad in voorkomend geval anders beslist.

Ten slotte merkte de burgemeester op dat het al vele jaren gebruik is dat een ambtelijk medewerker als vertegenwoordiger van de raad optreedt in de Commissie voor bezwaarschriften. Wie optreedt wordt bepaald in een vooroverleg tussen de secretaris van de Commissie voor bezwaarschriften en de betrokken afdeling. Deze praktijk had in het verleden nimmer geleid tot bezwaren van belanghebbenden of andere problemen.

9. In reactie op het standpunt van de raad stelde verzoeker dat hieruit bleek dat de secretaris van de Commissie straatnaamgeving niet gemachtigd was om tijdens de hoorzitting als vertegenwoordiger van de raad op te treden. Ook stelde verzoeker dat de formulering "van overeenkomstige toepassing op de behandeling van klachten" niet betekent dat afbreuk mag worden gedaan aan artikel 9:10 van de Algemene wet

bestuursrecht dat bepaalt dat degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, het recht heeft te worden gehoord en dus niet kan worden volstaan met het horen van een andere vertegenwoordiger van het bestuursorgaan.

Daarnaast merkte verzoeker op van mening te zijn dat na invoering van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet dualisering gemeentebestuur de praktijk dat een ambtenaar in de Commissie voor bezwaarschriften optreedt als vertegenwoordiger van de raad had moeten worden aangepast. Ook achtte verzoeker het onjuist te stellen dat de secretaris van de Commissie straatnaamgeving op de hoogte was van de gang van zaken, aangezien het niet de taak van de secretaris, maar van de raadsgriffier, is om het proces te bewaken nadat het raadsvoorstel aan de voorzitter van de raad is toegestuurd.

Beoordeling

10. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en is om meerdere redenen van belang.

Zo moet de klager de gelegenheid worden geboden zijn mening mondeling naar voren te brengen en kan het horen er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Daarnaast bestaat door het horen van beide partijen de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht en kan door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt.

Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding door de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te stellen op elkaars standpunten te reageren.

11. Blijkens de Memorie van Toelichting heeft de wetgever (zie Achtergrond, onder 1.) er van afgezien de gang van zaken tijdens het horen uitvoerig vast te leggen. Wel is vastgelegd dat slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen van de klager kan worden afgezien.

12. Het beginsel van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen in staat stellen te worden gehoord. Het beginsel van hoor en wederhoor impliceert dat betrokkenen op elkaars standpunten moeten kunnen reageren.

13. In zijn standpunt dat het beginsel van hoor en wederhoor, zoals neergelegd in artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht, er toe leidt dat degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in persoon moet worden gehoord en derhalve niet kan worden volstaan met het horen van een andere vertegenwoordiger van het bestuursorgaan kan verzoeker niet worden gevolgd. Een dergelijke uitleg van het bepaalde in artikel 9:10 van

de Algemene wet bestuursrecht vindt geen steun in de wetsgeschiedenis.

14. Ten behoeve van de waarheidsvinding dient zowel de klager als degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren. Dit laat echter onverlet dat in de interne klachtprocedure door een ambtelijk vertegenwoordiger namens het bestuursorgaan op het standpunt van een klager kan worden gereageerd. De klager mag er daarbij op vertrouwen dat de ambtelijke reactie geacht wordt te zijn gegeven namens het bestuursorgaan. Het feit dat de secretaris van de Commissie straatnaamgeving niet (expliciet) door de raad was gemachtigd om namens haar te reageren doet aan dit uitgangspunt niets af.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

II. Ten aanzien van het zich onthouden van een oordeel omtrent het naleven van de verplichting tot ter inzage legging

Bevindingen

1. Naar aanleiding van de hoorzitting van 30 september 2003 verwees verzoeker op 1 oktober 2003 naar een eerder door hem verstuurd e-mailbericht, waarbij verzoeker mededeling had gedaan van het feit dat voor de vergadering van de Commissie straatnaamgeving van 29 januari 2003 de stukken niet ter inzage lagen op het moment dat op 22 januari 2003 de vergadering werd aangekondigd. Verzoeker wees er daarbij op dat op grond van de Verordening op de Commissie straatnaamgeving (zie Achtergrond, onder 4.) de voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken ten minste tien dagen voor de aanvang van de vergadering ter inzage moeten worden gelegd.

2. Daarnaast verwees verzoeker naar zijn e-mailbericht van 5 maart 2003, waarbij verzoeker mededeling had gedaan van het feit dat de vergadering van de Commissie straatnaamgeving van 12 maart 2003 nog niet was aangekondigd en er ook geen stukken ter inzage waren gelegd.

3. Naar aanleiding van het klachtonderdeel dat de Commissie straatnaamgeving de vergaderstukken niet altijd tijdig en volledig ter inzage legde, stelde de Commissie voor bezwaarschriften in haar advies dat er in de praktijk altijd wel eens iets mis kon gaan met deze administratieve procedures, maar dat moeilijk was na te gaan in hoeverre dat in de door verzoeker aangegeven gevallen was gebeurd. De commissie wilde over dit klachtonderdeel dan ook geen oordeel uitspreken. Wel adviseerde zij dit als aandachtspunt door te geven aan de Commissie straatnaamgeving.

4. In reactie op de beslissing op dit klachtonderdeel merkte verzoeker op dat bij de behandeling van raadsvoorstellen in de Commissie straatnaamgeving het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad niet in acht werd

genomen. Verzoeker doelde hiermee onder andere op de regeling in bedoelde verordening (zie Achtergrond, onder 2.) inzake de oproeping van de leden, publicatie van de agenda en de ter inzage legging van de stukken.

5. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de raad op hetgeen door verzoeker in zijn klaagschrift van 18 september 2003 was opgemerkt over de wijze waarop door de Commissie straatnaamgeving uitvoering werd gegeven aan het bepaalde in artikel 14 van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad.

Daarbij wees de Nationale ombudsman er op dat de raad in zijn vergadering van 25 september 2002 de "Verordening commissie straatnaamgeving" had vastgesteld, waaruit de Nationale ombudsman opmaakte dat de Commissie straatnaamgeving, in ieder geval wat betreft haar taak en werkwijze, kon worden aangemerkt als een eigen bestuursorgaan van de gemeente Nijmegen.

De raad werd gevraagd gemotiveerd aan te geven in hoeverre hij dit standpunt van de Nationale ombudsman deelde en daarbij tevens gemotiveerd aan te geven of en in hoeverre het bepaalde in artikel 14 van het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad op deze commissie van toepassing is.

Ten slotte werd de raad gevraagd, indien hij het standpunt van de Nationale ombudsman deelde, aan te geven of dit voor de raad aanleiding had moeten zijn om de - later aangevulde - klachten van verzoeker omtrent de werkwijze van de Commissie straatnaamgeving ter afdoening door te geleiden aan deze commissie.

6. Op 1 november 2004 deelde de burgemeester de Nationale ombudsman, namens de raad, mee dat ten tijde van de behandeling van de onderhavige klacht de Commissie straatnaamgeving niet wordt gezien als zelfstandig bestuursorgaan. Uit de taak en de werkwijze van de commissie, zoals omschreven in de Verordening commissie straatnaamgeving (zie Achtergrond, onder 4.) vloeide die hoedanigheid naar de mening van de burgemeester ook niet zonder meer voort. Besluitvorming met rechtsgevolg was naar de mening van de burgemeester alleen aan de orde als, ingevolge artikel 11 van de verordening, de deuren van de vergadering werden gesloten of geheimhouding werd opgelegd.

Wel merkte de burgemeester op dat de commissie misschien als bestuursorgaan kon worden aangemerkt, omdat zij krachtens publiekrecht was ingesteld.

Daarnaast gaf de burgemeester aan dat het Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (zie Achtergrond, onder 2.) geldt voor alle voorstellen, dus ook voor die van de Commissie straatnaamgeving die zonder bemoeienis van het college aan de raad worden voorgelegd, al is bij het redigeren van artikel 14 van

dit reglement primair gedacht aan collegevoorstellen.

7. In reactie op het standpunt van de raad deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee dat niet ingezien kon worden dat de Commissie straatnaamgeving kan worden aangemerkt als een eigen bestuursorgaan van de gemeente Nijmegen, mede omdat de commissie is ingesteld om besluitvorming van de raad inzake straatnaamgeving voor te bereiden en hierover met het college te overleggen. Verzoeker stelde dan ook van mening te zijn dat zijn klachten niet doorgeleid hadden moeten worden aan de Commissie straatnaamgeving, maar wel van mening te zijn dat - naast de secretaris - ook de voorzitter van de Commissie straatnaamgeving gehoord had moeten worden.

Beoordeling

8. Het motiveringsbeginsel vereist dat overheidshandelen feitelijk en logisch moet worden gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsbeginsel impliceert dat een bestuursorgaan in reactie op een klacht geen oordeel mag geven op grond van onbewezen feiten.

9. Dit betekent echter niet dat, indien niet op voorhand vastgesteld kan worden hoe een en ander is verlopen, volstaan kan worden met het niet geven van een oordeel. Van het bestuursorgaan mag verwacht worden dat het - gelet op het motiveringsbeginsel - alles in het werk stelt om zich een oordeel te kunnen vormen over de gedraging waarover wordt geklaagd.

10. In zijn aanvulling op de klacht had verzoeker verwezen naar eerdere e-mailberichten inzake de vergaderingen van de Commissie straatnaamgeving van 29 januari en 12 maart 2003. Ten aanzien van de vergadering van 29 januari 2003 had verzoeker aangegeven dat op 22 januari 2003, de datum van aankondiging van de vergadering, de stukken nog niet ter inzage waren gelegd.

Ten aanzien van de vergadering van 12 maart 2003 had verzoeker aangegeven dat op 5 maart 2003 de vergadering nog niet was aangekondigd en er ook geen stukken ter inzage waren gelegd.

11. Door verzoeker is gesteld dat niet was voldaan aan het bepaalde in het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad (zie Achtergrond, onder 1.). Dit Reglement van Orde is echter uitsluitend van toepassing op de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad. Voor de Commissie straatnaamgeving heeft de gemeenteraad op 25 september 2002 een aparte verordening vastgesteld.

12. Ingevolge het bepaalde in de Verordening commissie straatnaamgeving zorgt de voorzitter van de commissie ervoor dat de leden tenminste tien dagen voor de aanvang

van de vergadering worden opgeroepen. Gelijktijdig met de oproeping worden de dag, het tijdstip en de aanvang van de vergadering openbaar gemaakt en de voorlopige agenda en stukken ter inzage gelegd.

13. In zijn standpunt dat moeilijk was na te gaan in hoeverre in de door verzoeker aangegeven gevallen er iets was misgegaan met administratieve procedures kan de Commissie voor bezwaarschriften niet worden gevolgd. Om zich een oordeel te kunnen vormen had de commissie - gelet op haar adviserende raak - bijvoorbeeld kunnen nagaan van wanneer de oproepingen voor de vergaderingen van de Commissie straatnaamgeving van 29 januari en 12 maart 2003 dateerden, wanneer openbaar kennisgeving was gedaan van deze vergaderingen en van de ter inzage legging van de agenda en stukken. Door dit na te laten is niet gehandeld in overeenstemming met het motiveringsbeginsel.

14. Het motiveringsbeginsel impliceert tevens dat een advies niet aan een beslissing ten grondslag kan worden gelegd, indien de motivering waarop het advies is gebaseerd de beslissing niet kan dragen. Zoals hiervoor aangegeven was door de Commissie voor de bezwaarschriften niet gehandeld in overeenstemming met het motiveringsbeginsel. Door overname van het advies van deze commissie is ook door de gemeenteraad niet gehandeld in overeenstemming met het motiveringsbeginsel.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

15. Ten overvloede wil de Nationale ombudsman het volgende opmerken.

Ingevolge artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder bestuursorgaan verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld.

De gemeente is ingevolge artikel 2:1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Voor de vraag of een commissie kan worden beschouwd als een orgaan daarvan, is blijkens de memorie van antwoord op artikel 1:1, aanhef en onder a, van de Awb de aanwezigheid van een publiekrechtelijke grondslag bepalend. De Commissie straatnaamgeving is met de vaststelling van de verordening ingesteld en met bevoegdheden - zij het beperkt - omkleed. Met inachtneming van het vorenstaande kan de Commissie straatnaamgeving worden aangemerkt als bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.

III. Ten aanzien van het ongegrond verklaren van het klachtonderdeel inzake de besluitvorming in raad

Bevindingen

1. Bij faxbericht van 6 november 2003 stuurde verzoeker de secretaris van de Commissie voor bezwaarschriften een afschrift van zijn aan de voorzitter van de raad van de gemeente Nijmegen gerichte brief, inzake de besluitenlijst van de vergadering van 17 september 2003, met het verzoek deze brief bij de klacht te betrekken. In zijn brief schreef verzoeker dat in de besluitenlijst van de raadsvergadering van 17 september 2003 stond opgenomen dat onder andere over de agendapunten 25, 26 en 28 geen spreektijd was aangevraagd, terwijl in het woordelijk verslag van deze vergadering stond dat de voorzitter, bij het onderwerp 'Vaststellen van de agendapunten waarover geen spreektijd is aangevraagd', geen melding had gemaakt van genoemde agendapunten. Naar de mening van verzoeker had de raad dan ook geen formeel besluit genomen over de agendapunten die volgens het voorblad van de gewijzigde agenda waren afgevoerd.

2. In reactie hierop schreef de voorzitter van de raad op 2 december 2003 dat, als gevolg van het verzoek om twee voorstellen van de agenda af te halen er tijdens de vergadering enige verwarring was ontstaan, waardoor de nummers 25, 26 en 28 niet waren genoemd. Daarbij schreef de voorzitter dat de raad op 12 november 2003 de besluitenlijst had vastgesteld en daarmee ook de besluiten over de voorstellen 25, 26 en 28.

3. Op 9 december 2003 deelde verzoeker de voorzitter van de raad mee zich met deze reactie niet te kunnen verenigen, aangezien het een misvatting zou zijn dat de raad met de vaststelling van de besluitenlijst op 12 december 2003 had ingestemd met bedoelde agendapunten. In de, aan de raad ter vaststelling voorgelegde besluitenlijst, stonden besluiten opgenomen die in werkelijkheid niet genomen zouden zijn. Naar de mening van verzoeker liet het woordelijk verslag van de vergadering er geen enkele twijfel over bestaan, welke besluiten op 17 september 2003 wel en welke niet waren genomen.

4. Inzake verzoekers klachtonderdeel dat er discrepantie bestond tussen de besluitenlijst van de raadsvergadering van 17 september 2003 en het woordelijk verslag van deze vergadering, stelde de Commissie voor bezwaarschriften in haar advies dat de gesignaleerde discrepantie inderdaad aanwezig was, maar dat de besluitenlijst aangaande de afzonderlijke agendapunten vermeldde dat besluitvorming had plaatsgevonden op de drie, door verzoeker aangevoerde, voorstellen. De commissie achtte de besluitvorming dan ook voldoende vaststaand en de klacht ongegrond.

5. Bij de opening van het onderzoek wees de Nationale ombudsman de raad op het standpunt van verzoeker dat met de beslissing van de raad voorbij was gegaan aan het e-mailbericht van de griffier van 17 september 2003, waarin werd opgemerkt dat aan de gemeenteraad zou worden voorgesteld de voorstellen over de straatnaamgeving door te schuiven naar de raadsvergadering van 15 oktober 2003.

De raad werd gevraagd gemotiveerd aan te geven of, en zo ja in hoeverre voornoemd e-mailbericht bij de besluitvorming omtrent dit klachtonderdeel was betrokken.

6. Op 1 november 2004 deelde de burgemeester, namens de raad, de Nationale ombudsman mee dat het e-mailbericht van de griffier van 17 september 2003 een mededeling was aan verzoeker omtrent het doorschuiven van enkele voorgenomen raadsbesluiten naar de raadsvergadering van 15 oktober 2003. Het besluit tot doorschuiven was betrokken bij de klachtbehandeling. Zowel de Commissie voor bezwaarschriften als de raad had hier van kennisgenomen, doch daaraan geen zelfstandige betekenis toegekend voor de uitkomst van de klachtbehandeling.

7. In reactie op het standpunt van de raad deelde verzoeker de Nationale ombudsman mee het onbegrijpelijk te vinden dat aan zijn klacht over een gedraging van de griffier geen zelfstandige betekenis wordt toegekend, maar slechts voor kennisgeving aangenomen. Ook achtte verzoeker het niet de verdienste van de Commissie straatnaamgeving dat, door interventie van verzoeker, drie voorstellen van de raadsagenda werden afgevoerd en de commissie daardoor alsnog de gelegenheid kreeg zich hierover te buigen. Ten slotte stelde verzoeker dat het feit dat zijn kritiek op de werkwijze van de commissie door de raad werd gedeeld, geen reden was om zijn formele klacht over de commissie ongegrond te verklaren, aangezien het tijdstip van indiening van de klacht niets afdeed aan de feitelijke gang van zaken.

Beoordeling

8. Het motiveringsbeginsel vereist dat overheidshandelen feitelijk en logisch moet worden gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsbeginsel impliceert dat de motivering van een beslissing die beslissing moet kunnen dragen. Dat betekent dat alle relevante feiten, omstandigheden en argumenten in de overwegingen betrokken moeten worden, met inbegrip van de visie van betrokkene.

9. In haar advies stelde de Commissie voor bezwaarschriften dat de door verzoeker gesignaleerde discrepantie tussen de besluitenlijst en het woordelijk verslag dat deze inderdaad aanwezig was. De visie en argumenten van verzoeker zijn derhalve bij de besluitvorming betrokken. De commissie adviseerde tevens de klacht ongegrond te verklaren, omdat de besluitenlijst aangaande de afzonderlijke agendapunten vermeldde dat besluitvorming had plaatsgevonden op de drie, door verzoeker aangevoerde, agendapunten en de commissie besluitvorming daaromtrent als voldoende vaststaand achtte.

10. In zijn beslissing op dit klachtonderdeel kan de raad worden gevolgd. Uit de, door de raad in zijn vergadering van 15 oktober 2003 vastgestelde, besluitenlijst (zie Achtergrond, onder 7.) blijkt onomstotelijk dat de raad in zijn vergadering van 17 september 2003 heeft besloten overeenkomstig de aan hem voorgelegde voorstellen inzake de agendapunten 25, 26 en 28, en dat de raad de besluitvorming inzake de agendapunten 27 en 29 had doorgeschoven naar zijn vergadering van 15 oktober 2003. Het feit dat vanuit de raadsgriffie verzoeker op 17 september 2003 was meegedeeld dat de raad zou worden

voorgesteld de behandeling van vijf agendapunten door te schuiven doet niet af aan de besluitvorming van de raad.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de raad van de gemeente Nijmegen is ten aanzien van het onthouden van een oordeel over het niet naleven van het bepaalde in de Verordening commissie straatnaamgeving gegrond, wegens strijd met het motiveringsbeginsel.

Voor het overige is de klacht niet gegrond.

Onderzoek

Op 22 april 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer drs.

E. te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van de raad van de gemeente Nijmegen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

Tijdens het onderzoek kregen de raad van de gemeente Nijmegen en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Tevens werd de raad een aantal specifieke vragen gesteld.

Informatieoverzicht

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

1. Klaagschrift van verzoeker, gericht aan de raad van de gemeente Nijmegen, van 18 september 2003, inclusief de bijbehorende correspondentie.
2. Beslissing van de raad van de gemeente Nijmegen van 21 april 2004, inclusief de bijbehorende stukken.

3. Verzoekschrift van 22 april 2004 gericht aan de Nationale ombudsman.
4. Brief van de Nationale ombudsman van 11 juni 2004, gericht aan verzoeker, met het verzoek om aan te geven of de hem voorgelegde klachtformulering volledig is.
5. Reactie van verzoeker van 15 juni 2004.
6. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 9 juli 2004.
7. Standpunt van de raad van de gemeente Nijmegen van 1 november 2004.
8. Reactie van verzoeker van 10 november 2004.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:1, eerste lid

"1. Onder bestuursorgaan wordt verstaan:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed."

Artikel 9:2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

Artikel 9:10

"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.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt."

Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 19 en 20

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. (...)

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 kunnen reageren.

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.

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. Daarmee wordt aangesloten bij artikel 7:3, onder c, Awb. De klager kan schriftelijk en/of mondeling, waaronder ook telefonisch wordt verstaan, laten weten, dat hij afziet van zijn recht te worden gehoord. Mocht uit deze verklaring blijken dat inmiddels naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, dan kan dat leiden tot toepassing van artikel 9:5. Twijfelt het bestuursorgaan ondanks de verklaring van de klager over het al dan niet horen, dan doet het er goed aan toch tot horen over te gaan.

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."

2. Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de raad, zoals vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Nijmegen van

18 december 2002 en gewijzigd bij raadsbesluit van 17 september 2003.

Artikel 10 Toezending stukken

"1. De voorzitter draagt er zorg voor dat de te behandelen stukken, waaronder in elk geval de voorstellen aan de raad tot het nemen van een besluit en de desbetreffende ontwerp-besluiten die zullen worden behandeld in de raadscommissie, ten minste drie weken voor de vergadering aan de leden worden gezonden.

2. In naar het oordeel van de voorzitter spoedeisende gevallen kan van de in het eerste lid genoemde termijn worden afgeweken."

Artikel 11 Oproeping; agenda, eerste en tweede lid

"1. De oproeping bedoeld in artikel 19, eerste lid van de Gemeentewet vermeldt dag, tijdstip en plaats van de vergadering. Bij de oproeping wordt gevoegd een voorstel voor de agenda waarop in volgorde de te behandelen onderwerpen staan vermeld.

2. De voorzitter zendt de oproeping met de agenda uiterlijk vijf dagen vóór de vergadering aan de leden. In naar het oordeel van de voorzitter spoedeisende gevallen kan van deze termijn worden afgeweken."

Artikel 14 Ter inzage legging voor eenieder

"1. De stukken als bedoeld in de artikelen 10 en 11 worden met ingang van de dag van verzending voor eenieder ter inzage gelegd.

2. De openbare kennisgevingen van de in het eerste lid bedoelde ter inzage legging en van tijd en plaats van de vergaderingen geschieden door vermelding in één of meer in de gemeente verschijnende dagbladen of huis aan huisbladen.

3. De openbare kennisgeving bevat:

- a. de datum, aanvangstijdstip en plaats van de vergadering;
- b. de wijze waarop en de plaats waar een ieder de agenda en de in de artikelen 10 en 11 bedoelde stukken kan inzien;
- c. zo mogelijk een aanduiding van belangrijke agendapunten.

4. De Openbare kennisgeving en de agenda worden zo mogelijk tevens op de website van de gemeente geplaatst."

3. Verordening op de Commissie voor bezwaarschriften, zoals vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Nijmegen besluit van 3/4 juli 2002 en in werking getreden

per 29 januari 2003.

Artikel 1, aanhef en onder a

"In deze verordening wordt verstaan onder:

a. de wet: de Algemene wet bestuursrecht."

Artikel 2

"1. Er is een commissie, genaamd de Commissie voor bezwaarschriften.

2. De commissie heeft tot taak op onafhankelijke wijze de besluitvorming door de raad voor te bereiden inzake bezwaarschriften als bedoeld in hoofdstuk 6 van de wet waarop de raad moet beslissen, met uitzondering van bezwaarschriften voortvloeiende uit besluiten op grond van de Arbeidsvoorwaardenregeling Gemeente Nijmegen.

3. De commissie heeft voorts tot taak de besluitvorming door de raad voor te bereiden aangaande klachten als bedoeld in hoofdstuk 9 van de wet waarop de raad een beslissing moet nemen."

Artikel 11, eerste lid

"Het horen van de indiener van het bezwaarschrift, van andere belanghebbenden en van degene die als vertegenwoordiger van de raad een toelichting op het standpunt van de raad in de commissie geeft geschiedt door de commissie.

Het horen kan slechts plaatsvinden indien meer dan de helft van de leden aanwezig is."

Artikel 12

"1. De zittingen van de commissie waarin personen worden gehoord zijn openbaar.

2. De deuren worden gesloten indien de voorzitter of een van de overige aanwezige leden van de commissie daartoe een verzoek doet. De commissie beslist vervolgens of de zitting verder plaatsvindt met gesloten deuren.

3. Andere vergaderingen dan die bedoeld in het eerste lid vinden in beginsel plaats achter gesloten deuren."

Artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a., en derde lid

"1. De commissie oefent voor de toepassing van deze verordening uit de bevoegdheden bedoeld in:

a. de artikelen 7:3 en 9:10, tweede lid, van de wet;

(...)

3. Besluiten als bedoeld in het eerste lid worden zo spoedig mogelijk meegedeeld aan de belanghebbenden."

Artikel 20, eerste en tweede lid

"1. De commissie brengt een gemotiveerd voorstel uit aan de raad in de vorm van een raadsvoorstel, vergezeld van een ontwerp-raadsbesluit.

De commissie legt de op de zaak betrekking hebbende stukken over aan de raad.

Gelijktijdig met de toezending van het voorstel en het ontwerp-raadsbesluit aan de raad worden afschriften van deze stukken toegezonden aan de belanghebbenden."

Artikel 23

"Het bepaalde in de hoofdstukken I t/m VI van deze verordening aangaande de behandeling van bezwaarschriften is van overeenkomstige toepassing op de behandeling van klachten als bedoeld in artikel 2, derde lid."

4. Verordening commissie straatnaamgeving, zoals vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Nijmegen van 25 september 2002

"De raad van de gemeente Nijmegen, bijeen in zijn openbare vergadering van 25 september 2002;

(...)

Gelet op artikel 84, eerste lid, van de Gemeentewet;

(...)

Artikel 2 Taak

De commissie heeft tot taak de besluitvorming van de raad voor te bereiden en met het college van burgemeester en wethouders te overleggen over;

- a. de verdeling van de gemeente in wijken en buurten al dan niet op basis van bouwblokken en het aanduiden met nummers, zo nodig aangevuld met letters of namen;
- b. het toekennen van namen aan delen van de openbare ruimte en aan gemeentelijke bouwwerken."

Artikel 10, tweede lid

"De vergaderingen worden door de voorzitter belegd. Hij zorgt dat elk lid, spoedeisende gevallen uitgezonderd, ten minste tien dagen vóór de aanvang van de vergadering wordt opgeroepen. De te behandelen zaken worden zo mogelijk bij de oproep vermeldt."

Artikel 11

"De commissie vergadert en besluit in het openbaar. De artikelen 35 tot en met 37 van de Verordening raadscommissies 2002 zijn van overeenkomstige toepassing."

Artikel 12, eerste en tweede lid

"1. Tegelijkertijd met de uitnodiging voor de vergadering brengt de voorzitter de dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis.

2. De voorlopige agenda en de daarbij behorende stukken worden met de uitnodiging en op een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze ter inzage gelegd."

5. Verordening raadscommissies 2002, zoals vastgesteld bij besluit van de raad van de gemeente Nijmegen van 22 mei 2002 en gewijzigd bij raadsbesluit van 29 mei 2003

Artikel 35 Openbaarheid en beslotenheid vergaderingen

"1. De vergaderingen van de raadscommissies worden in het openbaar gehouden.

2. De deuren worden gesloten wanneer ten minste een vijfde van het aantal aanwezige leden daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.

3. De raadscommissie beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.

4. Op een besloten vergadering zijn de bepalingen van toepassing die gelden voor een openbare vergadering voor zover deze bepalingen niet strijdig zijn met het besloten karakter van de vergadering.

5. Indien de deuren worden gesloten, verlaten alle aanwezigen, behalve de voorzitter, de leden en de secretaris van de raadscommissie de vergaderzaal.

6. Als de raadscommissie beslist tot het houden van een besloten vergadering, beslist zij tevens of en zo ja, welke andere personen de vergadering kunnen bijwonen.

7. Voor de afloop van de besloten vergadering beslist de raadscommissie overeenkomstig artikel 37, eerste lid of omtrent de inhoud van de stukken en het verhandelde geheimhouding zal gelden."

6. Woordelijk verslag van de vergadering van de raad van de gemeente Nijmegen van 17 september 2003, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 12/13 november

2003

"...2. Agendavaststelling inclusief de orde van de vergadering.

De **voorzitter**: (...)

Dan wil ik u voorstellen de volgende agendapunten af te voeren. Dat is agendapunt 7, de Skatevoorziening, gezien de inspraakavond die daar gisteravond over was. Ik stel u voor agendapunt 23, Aanpassing van de APV, af te voeren omdat de informatie vanuit het college te laat gearriveerd is. En ik stel u voor de agendapunten 27 en 29, die hebben betrekking op de straatnaamgeving, af te voeren omdat de besluitvorming niet in zijn totaliteit in een openbare vergadering heeft plaatsgehad. Ik verwacht dat ze de volgende vergadering allemaal weer geagendeerd kunnen worden. Maar dat is niet zeker. (...)

5. Vaststellen van punten waarover geen spreektijd is aangevraagd

De *voorzitter*: Over de punten 3, 4, 9, 10, 11, 15, 17, 21, 22, 24, 30, 31, 32 is geen spreektijd aangevraagd. Ik stel u voor daarmee de voorstellen te aanvaarden. Is dat akkoord? Dat is akkoord."

7. Besluitenlijst van de raadsvergadering van 17 september 2003, zoals vastgesteld in haar vergadering van 15 oktober 2003

"25. Straatnaamgeving Iepstraat

155/2003

Raadsvoorstel d.d. 28 april 2003

(...)

Raadsbesluit d.d. 17 september 2003

Conform besloten

26. Straatnaamgeving dorpspark Hees

170/2003

Raadsvoorstel d.d. 22 april 2003

(...)

Raadsbesluit d.d. 17 september 2003

Conform besloten

27. Straatnaamgeving voormalig Limosterrein

172/2003

Besluitvorming uitgesteld. Behandeling wordt doorgeschoven naar de raadsvergadering van 15 oktober 2003.

28. Straatnaamgeving de Snelbinder

171/2003

Raadsvoorstel d.d. 10 juli 2003

(...)

Raadsbesluit d.d. 17 september 2003

Conform besloten

29. Straatnaamgeving Elckerlijc en Stadswinkel

184/2003

Besluitvorming uitgesteld. Behandeling wordt doorgeschoven naar de raadsvergadering van 15 oktober 2003."