



Rapport

Datum: 18 april 2000

Rapportnummer: 2000/158

Klacht

Op 2 september 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z. te Nijmegen, ingediend door mr. J. van Delft, advocaat te Nijmegen, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

Op grond van de namens verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen op 22 juli 1999 zijn klacht over het feit dat hij niet in de gelegenheid is gesteld gebruik te maken van de inspraakmogelijkheid tijdens of voorafgaand aan het besloten - gedeelte - van de vergadering van de raadscommissie Sociale Zaken, Zorg en Grote Stedenbeleid op 12 april 1999 ongegrond heeft verklaard, bij welke beslissing

- zonder nadere motivering - is afgeweken van het ambtelijk advies en van hetgeen door de Ombudsman van de gemeente Nijmegen in zijn rapport van bevindingen van 29 december 1997 is opgemerkt ten aanzien van het inspreekrecht bij besloten vergaderingen.

Achtergrond

1. Gemeentewet (Wet van 14 februari 1992, Stb. 96)

Artikel 19, tweede lid:

"Tegelijkertijd met de oproeping brengt de burgemeester dag, tijdstip en plaats van de vergadering ter openbare kennis. De agenda en de daarbij behorende voorstellen met uitzondering van de in artikel 25, tweede lid, bedoelde stukken worden tegelijkertijd met de oproeping en op een bij de openbare kennisgeving aan te geven wijze ter inzage gelegd."

Artikel 23, eerste, tweede en derde lid:

"1. De vergadering van de raad wordt in het openbaar gehouden.

2. De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.

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

Artikel 25, tweede lid:

"Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt."

Ingevolge de artikel 83 van de Gemeentewet zijn de artikelen 19, tweede lid en 23 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de vergadering van een commissie waaraan bevoegdheden van de raad zijn toegekend.

Artikel 150, eerste lid:

"De raad stelt een verordening vast, waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken."

2. Verordening raadscommissies 1998 (vastgesteld door de raad van de gemeente Nijmegen op 18 november 1998)

Artikel 7, eerste en tweede lid:

"1. De voorzitter stelt personen die bij de commissie wensen in te spreken, na de opening van de vergadering in de gelegenheid om het woord te voeren over onderwerpen die op de agenda vermeld staan, met uitzondering van onderwerpen die

- het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen betreffen;
- aan de orde worden gesteld bij de mededelingen of in de rondvraag;
- geen specifiek onderwerp betreffen, maar het gemeentelijk werkterrein als geheel, zoals de gemeentebegroting.

2. In afwijking van het bepaalde in het eerste lid kan de voorzitter in bijzondere gevallen beslissen dat een inspreker geen gelegenheid krijgt van het spreekrecht gebruik te maken."

Wijziging van de Verordening raadscommissies 1998 (vastgesteld door de raad van de gemeente Nijmegen op 15/16 december 1999)

Met ingang van 1 februari 2000 luidt artikel 7, eerste, tweede en derde lid als volgt:

"1. De voorzitter stelt personen die bij de commissie wensen in te spreken, na de opening van de vergadering in de gelegenheid om het woord te voeren over onderwerpen die op de agenda vermeld staan, met uitzondering van onderwerpen die

- het doen van keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen betreffen;
- aan de orde worden gesteld bij de mededelingen, in de rondvraag of in een besloten gedeelte van de vergadering;
- geen specifiek onderwerp betreffen, maar het gemeentelijk werkterrein als geheel, zoals de gemeentebegroting.

2. Personen die van het recht tot inspreken gebruik willen maken melden dit uiterlijk drie werkdagen vóór de dag waarop de vergadering wordt gehouden bij de secretaris van de commissie.

3. Op het bepaalde in de vorige leden is artikel 6, derde lid van overeenkomstige toepassing."

In het raadsvoorstel tot wijziging van de Verordening raadscommissies 1998 (van 26 oktober 1999) wordt onder meer het volgende opgemerkt:

"De doelstelling van het voorstel is verduidelijking aan te brengen in de regels met betrekking tot openbare bekendmaking van de vergaderingen, het besloten vergaderen, het inspreken door burgers, (...) en het vergaderregiem bij gecombineerde commissievergaderingen. (...)

Artikelen 6 en 7

Hier speelden twee vragen: is inspreken bij besloten commissievergaderingen mogelijk, en wat moet worden verstaan onder de bijzondere gevallen waarin de voorzitter mag beslissen dat een briefschrijver of iemand die wil inspreken niet de gelegenheid krijgt zich te doen horen.

Wij zijn er geen voorstander van inspreken bij besloten vergaderingen mogelijk te maken.

Om te beginnen worden de onderwerpen waarover besloten wordt vergaderd in de openbare kennisgeving niet altijd in expliciete bewoordingen aangeduid, zodat deze bij de burgers meestal niet bekend zijn.

Voorts is het juist de bedoeling bij besloten vergaderingen dat de commissie buiten openbaarheid en in alle rust van gedachten kan wisselen.

Aan deze bedoeling wordt door het toestaan van inspreken afbreuk gedaan, ook als dit inspreken gebeurt in het (gemeentewettelijk altijd vereiste) openbare begin van de vergadering.

Om die redenen stellen wij voor expliciet te bepalen dat over onderwerpen die in een besloten vergadering zullen worden behandeld noch briefschrijvers noch sprekers

kunnen worden gehoord."

Onderzoek

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

Daarbij werd het college van burgemeester en wethouders enkele specifieke vragen gesteld.

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

De reactie van het college gaf aanleiding het verslag te wijzigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker vernam tijdens de vergadering van de Raadcommissie Sociale Zaken, Zorg en Grote Stedenbeleid van de gemeenteraad van Nijmegen van 8 april 1999 dat in de eerstvolgende vergadering van deze raadscommissie op 12 april 1999 in beslotenheid zou worden ingegaan op de achtergronden van de door het college van burgemeester en wethouders genomen beslissing op verzoekers aanvraag ingevolge de Wet voorzieningen gehandicapten. Op dat moment werd verzoeker niet meegedeeld dat hij bij

- het besloten gedeelte van - de vergadering niet aanwezig mocht zijn.

2. Voorafgaand aan het besloten gedeelte van de commissievergadering op 12 april 1999 - dat om 24.00 uur begon - werd verzoeker door de voorzitter van de commissie meegedeeld dat hij niet in de gelegenheid gesteld zou worden om gebruik te maken van het spreekrecht.

3. Bij brief van 22 april 1999 diende verzoeker, een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen. Verzoeker voerde met name aan dat de betrokken wethouder hem op 8 april 1999 direct had moeten mededelen dat hij niet bij het besloten gedeelte van de vergadering van de Commissie Sociale Zaken, Zorg en Grote Stedenbeleid van 12 april 1999 aanwezig mocht zijn en dat de betrokken wethouder hem de gelegenheid had moeten geven om, voorafgaand aan het besloten gedeelte van de

vergadering van 12 april 1999, het woord te doen.

4. Op 26 mei 1999 werden verzoeker en zijn gemachtigde in het kader van de interne klachtenprocedure gehoord over de ingediende klacht.

5. Bij brief van 31 mei 1999 stuurde het Bureau Centrale Juridische Zaken van de gemeente Nijmegen verzoekers gemachtigde het verslag van de hoorzitting toe met het verzoek daar eventueel op te reageren.

Met name werd gevraagd of de zinsnede in het verslag inhoudende dat verzoeker op 12 april om 12 uur 's middags door de commissiesecretaris telefonisch was meegedeeld dat hij die avond geen gelegenheid tot inspreken zou krijgen, juist was.

6. Bij brief van 3 juni 1999 reageerde verzoekers gemachtigde onder meer als volgt:

"Kliënt heeft inderdaad niet gezegd dat hij telefonisch te horen kreeg dat hij geen gelegenheid tot inspraak zou kunnen krijgen: immers verkeerden zowel cliënt als ikzelf

als dhr H. als diverse commissieleden 's avonds tot ongeveer 24.00 u in de veronderstelling dat wij enerzijds de door de wethouder te verstrekken privacygevoelige gegevens te horen zouden krijgen en daarop zo nodig de gelegenheid zouden krijgen om daarop weerwoord te bieden voor de commissie."

7. In het ambtelijk voorstel van 8 juli 1999 aan het college van burgemeester en wethouders naar aanleiding van de op 22 april 1999 ingediende klacht van verzoeker werd, inzake de mogelijkheid van inspraak opgemerkt dat de Verordening raadscommissies de inspraak niet uitzondert voor het geval van besloten agendapunten. Als de voorzitter bij een besloten vergadering geen insprekers wil moet hij volgens dit ambtelijk voorstel een beroep doen op zijn, in de verordening vastgelegde, bevoegdheid om in bijzondere gevallen te bepalen dat een potentiële inspreker daartoe geen gelegenheid krijgt.

In het ambtelijk voorstel werd tevens verwezen naar het gesprek dat - in het kader van de klachtbehandeling - met de betrokken wethouder had plaatsgevonden. In dit verslag staat onder meer:

"Dat de wethouder op 12 april besloten wilde vergaderen had hij op 8 april tegen de commissie gezegd. Aan (verzoeker; N.o.) is inderdaad niet helder gecommuniceerd dat hij op 12 april geen inspraak zou krijgen. De wethouder ging er als vanzelfsprekend van uit dat beslotenheid van de vergadering inspraak uitsloot.

De wethouder geeft toe dat hij zich niet gerealiseerd heeft dat de "Verordening raadscommissies" niet bepaalt dat inspraak automatisch achterwege blijft in geval van een besloten onderwerp. Als hij dat geweten had, had hij waarschijnlijk (verzoeker; N.o.) ook

op 12 april nog de gelegenheid geboden om iets te zeggen voordat de deuren gesloten werden."

Gelet op hetgeen namens verzoeker was aangevoerd werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen - ambtelijk - onder meer voorgesteld om te besluiten:

"De klacht gedeeltelijk gegrond te verklaren en vast te stellen dat het verzoek van de klager om inspraak in de raadscommissie beoordeeld is op basis van een misverstand over de inspraakregels; en dat dus een onvolledige afweging is gemaakt;"

8. In zijn vergadering van 20 juli 1999 nam het college het ambtelijk advies niet over. Het college van burgemeester en wethouders stelde zich op het standpunt dat bij een besloten vergadering geen inspraak mogelijk is, tenzij anders was geregeld.

9. In zijn brief van 22 juli 1999 deelde het college van burgemeester en wethouders:

verzoekers gemachtigde onder meer het volgende mee:

"Wij betreuren wat gebeurd is.

Naar ons oordeel echter heeft wethouder R, door uw cliënt geen inspraak te verlenen in de besloten vergadering van de raadscommissie voor Sociale Zaken, Zorg en grote Stedenbeleid van 12 april 1999, niet op onbehoorlijke wijze gehandeld.

Een juiste toepassing van de geldende inspraakregels brengt naar ons oordeel mee dat bij besloten commissievergaderingen in principe geen inspraak plaatsvindt.

De wethouder heeft deze regel terecht gehanteerd.

Hij kon ook in de concrete situatie, zeker nu uw cliënt al enkele malen inspraak had gehad, met recht oordelen dat geen sprake was van een bijzondere situatie, die een uitzondering op het genoemde principe wettigde."

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtformulering onder klacht.

In zijn verzoekschrift stelde hij, dat het college van burgemeester en wethouders er ten onrechte van uitging dat bij besloten commissievergaderingen in principe geen inspraak kan plaatsvinden. Hiermee handelde het college van burgemeester en wethouders volgens verzoeker in strijd met hetgeen de toenmalige gemeentelijke ombudsman schreef in diens rapport van 29 december 1997. In dit rapport staat onder meer:

"* er is geen reden te vinden in de regelingen omtrent besloten commissievergaderingen of in artikel 7 van de verordening op de raadscommissies om aan te nemen dat het inspreekrecht van artikel 7 lid 1 niet van toepassing zou zijn op via openbare agenda's bekende agendapunten van besloten gedeelten van een commissievergadering. Het inspreken geschiedt volgens de verordening ook niet bij het betrokken agendapunt maar na opening van de vergadering; dus voor de deuren worden gesloten."

Bovendien kon volgens verzoeker tevens niet worden gesproken van een bijzondere situatie tengevolge waarvan de mogelijkheid om in te spreken aan hem redelijkerwijs mocht worden onthouden.

Daarnaast wees verzoeker op de brief van het college van burgemeester en wethouders van 3 februari 1999, gericht aan de voorzitters en secretarissen van de vaste raadscommissies. Het college schreef in deze brief omtrent de beslotenheid van vergadering en geheimhouding onder andere:

"In aansluiting hierop attenderen wij u er op dat de beslotenheid van een agendapunt niet automatisch betekent dat eventuele insprekers hun recht op inspraak verliezen.

De verordening raadscommissies (artikel 7) geeft de commissievoorzitter de bevoegdheid heeft om in bijzondere gevallen een inspreker het recht op inspraak te ontzeggen. Een besloten beraadslaging levert niet automatisch een bijzonder geval op als hier bedoeld.

Als het voornemen bestaat tot beslotenverklaring is het zeer goed denkbaar dat een inspreker eerst zijn mening geeft over het desbetreffende punt, waarna voor de beraadslaging de deuren gesloten worden."

C. Standpunt college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen reageerde onder meer als volgt op de klacht van verzoeker:

"1. De achterliggende overwegingen van ons college waren de volgende.

Bij de regeling van de inspraak in raadscommissies kan het niet in de bedoeling hebben gelegen om bij besloten vergaderingen inspraak mogelijk te maken.

Bij besloten vergaderingen is het gewenst dat de commissie buiten openbaarheid en in alle rust van gedachten kan wisselen. Aan die bedoeling wordt afbreuk gedaan door het toestaan van inspreken, ook als dit gebeurt in het (gemeenterechtelijk vereiste) openbare begin van de vergadering.

2. Wij moeten constateren dat onze beslissing ten aanzien van de verzoeker op dit punt uitgaat van een andere visie dan die geformuleerd is in het ambtelijk advies van 8 juli

1999.

3. Onze beslissing ten aanzien van verzoeker geeft voorsnog een wijziging weer in onze visie vergeleken met die zoals geformuleerd in onze brief van 3 februari 1999.

Praktijkervaringen met geldende regelingen kunnen uiteraard leiden tot een veranderde visie op die regelingen. Het onderhavige geval is daarvan een voorbeeld.

4. Een exemplaar van de thans geldende gemeentelijke Verordening raadscommissies is bijgevoegd (...).

Op 26 oktober jl. hebben wij besloten een voorstel tot aanpassing van de Verordening raadscommissies op (o.a.) het onderhavige punt aan de raad voor te leggen. De onderhavige wijziging is neergelegd in artikel 7, eerste lid".

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen achtte verzoekers klacht ongegrond.

D. Nadere reactie college van burgemeester en wethouders

In reactie op het verslag van bevindingen liet het college van burgemeester en wethouders onder meer het volgende weten:

"onder punt 6 van de "feiten" wordt gesproken over een reactie op het concept-verslag van de hoorzitting.

Deze brief was ons en de behandelde ambtenaar tot gisteren - toen een van uw medewerkers de brief toefaxte - onbekend.

Wij houden het ervoor dat deze brief destijds niet bij de behandelende ambtenaar is aangekomen, ondanks correcte vermelding van diens kenmerk (...).

De brief is echter niet geadresseerd aan diens correcte post- of bezoekadres, dat - via de gemeentelijke brief van 31-5-1999 - wel bekend kon zijn bij de gemachtigde.

Hij is geadresseerd aan het postadres van een afdeling - Sociale Zaken en Werk - van een andere gemeentelijke dienst (Inwoners). Wellicht heeft dit laatste geleid tot deze communicatiestoornis."

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen bij brief van 22 juli 1999 zijn klacht over het feit dat hij niet in de gelegenheid is gesteld om in te spreken voorafgaand aan het besloten gedeelte van de vergadering van de raadscommissie Sociale Zaken, Zorg en Grote Stedenbeleid van 12 april 1999

ongegrond heeft verklaard.

2. Het college van burgemeester en wethouders heeft in zijn brief van 22 juli 1999, waarbij de klacht van verzoeker ongegrond werd verklaard, zijn beslissing als volgt gemotiveerd:

"Een juiste toepassing van de geldende inspraakregels brengt naar ons oordeel mee dat bij besloten commissievergaderingen in principe geen inspraak plaatsvindt.

De wethouder heeft deze regel terecht gehanteerd.

Hij kon ook in de concrete situatie, zeker nu uw cliënt al enkele malen inspraak had gehad, met recht oordelen dat geen sprake was van een bijzondere situatie, die een uitzondering op het genoemde principe wettigde."

3. Het college van burgemeester en wethouders kan in zijn standpunt niet worden gevolgd.

In zijn brief van 3 februari 1999 schrijft het college van burgemeester en wethouders aan de voorzitters en secretarissen van de raadscommissies dat de beslotenheid van een agendapunt niet automatisch betekent dat eventuele insprekers hun recht op inspraak verliezen.

Voorts blijkt uit het ambtelijk voorstel van 8 juli 1999, waarin wordt verwezen naar het gesprek dat met de betrokken wethouder had plaatsgevonden, dat er in verzoekers geval geen afweging heeft plaatsgevonden of er sprake was van een bijzonder geval. Immers de wethouder verklaarde dat hij zich niet had gerealiseerd dat de Verordening raadscommissies 1998 niet bepaalt dat inspraak automatisch achterwege blijft in geval van een besloten onderwerp en als hij zich dat had gerealiseerd verzoeker de gelegenheid had geboden om iets te zeggen voordat de deuren gesloten werden.

De motivering om de klacht van verzoeker ongegrond te verklaren kan de beslissing dan ook niet dragen.

Aan bovenstaande doet niet af dat de gemeenteraad van Nijmegen in zijn vergadering van 15/16 december 1999 heeft besloten de Verordening raadscommissies dusdanig te

wijzigen dat personen die bij een commissievergadering wensen in te spreken over onderwerpen die aan de orde worden gesteld in een besloten gedeelte van de vergadering daartoe niet de gelegenheid geboden wordt. De datum van inwerkingtreding van deze gewijzigde verordening is bepaald op 1 februari 2000.

Gezien het vorenstaande is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen is gegrond.