



Rapport

Datum: 28 december 2000
Rapportnummer: 2000/374

Klacht

Op 23 november 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer S. te Goes, met een klacht over een gedraging van het college van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

Verzoeker klaagt erover dat gedeputeerde staten van de provincie Zeeland:

naar aanleiding van zijn verzoek om op te treden tegen de handelwijze van het waterschap Zeeuwse Eilanden om regelmatig in beslotenheid te vergaderen onvoldoende onderzoek hebben ingesteld en in hun reactie van 26 oktober 1999 hebben volstaan met de opmerking dat van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet niet is gebleken;

de lokale pers eerder kennis hebben laten nemen van de brief van 26 oktober 1999 dan verzoeker als geadresseerde;

zijn klacht over de hiervoor genoemde punten 1 en 2, ingediend op 30 oktober 1999, niet correct hebben afgehandeld. Verzoeker klaagt er in dit verband met name over dat:

hem geen ontvangstbevestiging van zijn klacht is gestuurd,

een medewerker van de provincie hem in een telefoongesprek van 10 november 1999 heeft meegedeeld dat hij kon worden gehoord maar dat dit onnuttig zou zijn omdat gedeputeerde staten bij hun standpunt zouden blijven en hem voorts heeft afgeraden een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman omdat die niets voor hem zou kunnen doen,

de klacht is behandeld door een ambtenaar die direct bij de kwestie betrokken was, hetgeen volgens verzoeker blijkt uit de reactie op de klacht van 10 november 1999,

hem geen kopie is verstrekt van het mandaatbesluit waaruit blijkt dat het hoofd van de afdeling Landelijk Gebied en Water bevoegd was zijn klacht af te doen.

Achtergrond

1. **Waterschapswet** (Wet van 2 september 1991, Stb. 444)

Artikel 35:

- "1. De vergadering van het algemeen bestuur wordt in het openbaar gehouden.
2. De deuren worden gesloten, wanneer tenminste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft ondertekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.
3. Het algemeen bestuur beslist vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.
4. Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag gemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij het algemeen bestuur anders beslist."

Artikel 36:

"In een besloten vergadering kan niet worden beraadslaagd of besloten over:

- a. de toelating van nieuwe leden;
- b. de vaststelling en wijziging van de begroting en de vaststelling van de rekening;
- c. de invoering, wijziging en afschaffing van een waterschapsbelasting; en
- d. de benoeming en het ontslag van leden van het dagelijks bestuur met uitzondering van de voorzitter."

Artikel 156:

"1. Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur kan door gedeputeerde staten worden vernietigd.

2. Ten aanzien van vernietiging van een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg zijn de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing."

2. Artikel 133, derde lid, van de Grondwet legt het primaat van het toezicht op het waterschapsbestuur bij de provincie. Dit artikellid bepaalt voorts dat vernietiging van besluiten van het waterschapsbestuur alleen kan geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. "...Vernietiging is een vorm van repressief toezicht en is vangnet van het toezicht op al die besluiten die noch aan goedkeuring (...) noch aan administratief beroep zijn onderworpen..." (Provincie- Gemeente- en Waterschapswet, Tekst & Commentaar, Kluwer-Deventer 1994, blz. 774).

Per 1 januari 1998 is in de Algemene wet bestuursrecht ingevoegd Titel 10.2. Toezicht op bestuursorganen (Wet van 20 juni 1996, Stb. 333, bron inwerkingtreding Stb. 1997, 581).

Aan de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 23 700, nr. 3) is het volgende ontleend:

"...8. TOEZICHT OP BESTUURSORGANEN (TITEL 10.2)

Algemeen

Deze titel bevat in hoofdzaak een aantal bepalingen over de klassieke vormen van toezicht op bestuursorganen namelijk enerzijds de goedkeuring en anderzijds de schorsing en vernietiging. De goedkeuring is zoals bekend een vorm van preventief toezicht. Goedkeuring is een voorwaarde voor het in werking treden van een besluit. Vernietiging al dan niet voorafgegaan door een schorsing is een vorm van toezicht achteraf. Het besluit is reeds tot stand gekomen en in werking getreden, maar wordt door de vernietiging van zijn werking beroofd.

Men kan bij de regeling van het toezicht op bestuursorganen een aantal vragen onderscheiden:

a. Is ter zake van een bepaalde bestuurstaak enigerlei vorm van toezicht noodzakelijk,

en zo ja, welke vorm is dan aangewezen?

(...)

De vraag onder a. leent zich niet voor beantwoording in algemene zin en derhalve ook niet voor regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Van geval tot geval zal de wetgever dienen te beslissen of een, en zo ja welke, vorm van toezicht aangewezen moet worden geacht. Wel kan worden opgemerkt, dat terughoudendheid met toezicht het leidende beginsel dient te zijn...."

3. Notitie inzake het instrument spontane schorsing en vernietiging (Tweede Kamer, 21 427, nr. 21).

In deze notitie is het rijksbeleid vastgelegd inzake schorsing en vernietiging van besluiten van decentrale overheden (op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet).

"...2. Algemeen

Repressief toezicht in de zin van spontane schorsing en vernietiging is te beschouwen als een juridische neerslag van het fenomeen gedecentraliseerde eenheidsstaat. De decentrale organen wordt - binnen een wettelijk kader - de vrijheid gelaten zelfstandig beleid te voeren, zowel op autonoom terrein als op dat van het medebewind. Daarnaast is er een bevoegdheid van het centrale gezag om in te grijpen door middel van vernietiging. Vernietiging is dus een vorm van centrale machtsuitoefening, maar daarmee is zij niet zonder meer gediskwalificeerd: het instrument als zodanig past binnen het systeem van checks en balances. Wel kunnen er vragen worden gesteld over de wijze waarop het instrument juridisch is vormgegeven en in de praktijk wordt toegepast.

Spontane schorsing en vernietiging vormen het sluitstuk van het toezichtstelsel. Het zijn toezichtsvormen die vrijwel altijd kunnen worden gehanteerd maar slechts zelden worden toegepast. Daarvoor is een aantal redenen te geven. Ten eerste duidt de term «sluitstuk» al op het bestaan van andere, bij voorbeeld preventieve, toezichtsinstrumenten, die, voor zover voorhanden, eerder voor toepassing in aanmerking komen.

Ten tweede is aannemelijk dat van de mogelijkheid van spontane schorsing en vernietiging een preventieve werking uitgaat: het bestaan ervan draagt mogelijk bij aan een weloverwogen gebruik door lagere overheden van de hun toekomende beleidsvrijheid.

Ten derde is vernietiging een hoogdrempelig instrument: in de heersende opvattingen omtrent de verhoudingen tussen overheden past dat het centrale gezag niet dan met de nodige terughoudendheid van zijn vernietigingsbevoegdheid gebruik maakt..."

4. **Algemene wet bestuursrecht** (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Hoofdstuk 9 Klachtbehandeling (ingevoegd bij wet van 12 mei 1999, Stb. 214)

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 9:6:

"Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk."

Artikel 9:7:

"1. De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan."

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."

Artikel 9:12, eerste lid:

"Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt."

Artikel 10:12 (opgenomen in hoofdstuk 10. Bepalingen over bestuursorganen, onder Titel 10.1. Mandaat en delegatie, afdeling 10.1.1. Mandaat):

"Deze afdeling is van overeenkomstige toepassing indien een bestuursorgaan aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid, volmacht verleent tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, of machtiging verleent tot het verrichten van handelingen die noch een besluit, noch een privaatrechtelijke rechtsbehandeling zijn"

5. **Memorie van Toelichting** bij aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3)

Artikel 9:5

"Een zorgvuldige klachtbehandeling beoogt een verbetering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en van de kwaliteit van de dienstverlening. Is er aan de klacht naar tevredenheid van de burger tegemoet gekomen, dan is er geen reden meer om de procedure verder te volgen. Daarom is in dit artikel bepaald dat in dat geval de verplichting tot het verder toepassen van de regels van deze afdeling vervalt. Het artikel beoogt daarmee bestuursorganen zoveel mogelijk ruimte te bieden voor een snelle en informele afhandeling van klachten.

Van de verdere procedure kan in ieder stadium worden afgezien wanneer "naar tevredenheid van de klager" aan diens klacht tegemoet is gekomen. Die tevredenheid behoeft niet op een bepaalde wijze te blijken, maar bij onzekerheid over de vraag of zij aanwezig was moet het bestuursorgaan kunnen aantonen dat daarvan sprake was. Zij kan niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuur zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht: het gaat immers om de vraag of de klager tevreden was, en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn. Teneinde te voorkomen dat verschil van mening hierover eerst veel later blijkt, kan het verstandig zijn dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk mededeelt er vanuit te gaan dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Indien de klager niet tevreden blijkt over de meer informele afhandeling van zijn klacht, zal deze klacht overeenkomstig dit hoofdstuk verder moeten worden afgehandeld.

(...)

Artikel 9:7

Voor de gehele behandeling, dus voor het onderzoek (waarvan het horen een verplicht onderdeel uitmaakt, tenzij de klager hiervan op grond van artikel 10, tweede lid, afziet) en voor het beantwoorden van de vraag welke conclusies daaruit getrokken moeten worden, is bepaald dat daarmee niet belast mag worden degene die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Dit is een van de vereisten waaraan volgens de Nationale ombudsman een zorgvuldige klachtbehandeling moet voldoen. (...)

Deze bepaling ligt ook in de lijn van artikel 2:4 van de Awb waaruit voortvloeit dat een te grote betrokkenheid bij de zaak op grond van een bestuurlijke of ambtelijke verantwoordelijkheid moet worden vermeden.

Ten slotte kan een parallel worden getrokken met artikel 7:5, eerste lid, waarin bepaald is dat degenen die bij de voorbereiding van het bestreden besluit betrokken zijn geweest, niet belast mogen worden met het horen in de bezwaarschriftprocedure.

Het bestuursorgaan zelf en de leden van een collegiaal orgaan behoren een klacht altijd zelf te kunnen behandelen. Zij zijn immers - als (leden van het) bestuursorgaan - ook verantwoordelijk voor de wijze van afhandeling. Indien in dit soort gevallen behoefte wordt gevoeld aan een zekere distantie tussen de klachtbehandelaar en degene over wie geklaagd wordt, kan het bestuursorgaan een persoon of commissie als bedoeld in artikel 9:14 inschakelen.

Voor het geval het een klacht betreft over een persoon met geatribueerde bevoegdheden, zij verwezen naar de toelichting bij artikel 9:2..."

6. Jaarverslag Nationale ombudsman 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 050, nrs. 1-2)

"...1.3 Interne klachtbehandeling door bestuursorganen:

(...) 1.3.2.6 *Machtiging*

Ingevolge artikel 9:12, eerste lid, Awb dient het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis te stellen van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Een bestuursorgaan kan de afdoening van klachten, zoals bedoeld in artikel 9:12, eerste lid, Awb zelf voor zijn rekening nemen, maar het kan ten aanzien van de klachtafdoening ook een machtiging verlenen aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid. De mandaatregeling van afdeling 10.1.1 Awb is krachtens de schakelbepaling van artikel 10:12 van toepassing op machtigingen in het kader van hoofdstuk 9 Awb..."

7. Onderdeel van het **mandaatbesluit** gedeputeerde staten zoals toegezonden aan verzoeker bij brief van 17 november 1999

"GS-BEVOEGDHEDEN, TE MANDATEREN AAN DIRECTEUR DIRECTIE RUIMTE,
MILIEU EN WATER

Omschrijving bevoegdheid c.q. taak Formele basis waarop Doormandateren aan

(onderdeel) deze is gebaseerd

Algemeen

- toezicht en handhaving in het kader - artikel 122 -----

van alle wetten, waarvan de uitvoer- Provinciewet

ring aan directie RMW is opgedragen:

-geven van schriftelijke waarschuwing

-optreden in spoedeisende gevallen

- machtigen vertegenwoordiger om op artikelen 8.23 -----

te treden bij administratieve rechter en 8.24 AWB en 36 Rvs

- aangaan van overeenkomsten inzake de -----

uitvoering van bodemsanering

- verstrekken van opdrachten aan externe afdelingshoofden

bureaus ter uitvoering van GS-besluiten

- correspondentie van uitsluitend proce- afdelingshoofden

durele/uitvoerende aard

- kennisneming van ter mededeling/kennis- afdelingshoofden

neming toegezonden besluiten, circulaires

en overige correspondentie

- bevestiging ontvangst van een brief, afdelingshoofden

verzoek, besluit e.d.

- vragen en aanbieden van gegevens, afdelingshoofden

informatie, folders, brochures e.d.

- vragen van inlichtingen artikel 78 afdelingshoofden

Provinciewet

- verstrekken van ambtsberichten artikel 8.28 afdelingshoofden

AWB en artikel 36 Rvs

- toekennen voorschotten op toege- afdelingshoofden

kende subsidies aan gesubsidieerde

instellingen; budgetten binnen de vastge-

stelde prov. begroting

- opleggen van verschuldigde leges- artikel 9.2 afdelingshoofden

bedragen en terugbetalen teveel Provinciale

betaalde advertentiekosten legesverordening

8. Uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State van 10 maart 1986

(AB 1986/472)

De Afdeling overwoog onder meer het volgende:

" Art. 125 eerste lid tweede volzin Gr.w bepaalt dat de vergaderingen van de gemeenteraad openbaar zijn, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

Ingevolge art. 49 eerste lid gem.w wordt de vergadering van de gemeenteraad in het openbaar gehouden. Het tweede lid bepaalt dat de deuren worden gesloten, wanneer het door een nader aangegeven aantal leden wordt gevorderd of de voorzitter het nodig oordeelt.

Ingevolge het derde lid van art. 49 beslist de vergadering of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

Hieruit volgt dat een dergelijke beraadslaging uitsluitend kan plaatsvinden in een vergadering die in het openbaar is aangevangen. Nu niet is gebleken dat de vergadering van de voltallige raad der gem. Lith, welke op 13 okt. 1983 op het gemeentehuis is gehouden en tijdens welke bijeenkomst is vergaderd over een aantal bestuurlijke aangelegenheden, is gehouden als een besloten deel van een overigens openbare

vergadering moet geoordeeld worden dat hier sprake was van een openbare vergadering.

De Afd. merkt overigens nog op dat het op informele wijze vergaderen van de gemeenteraad, waarbij wordt beraadslaagd over bestuurlijke aangelegenheden, afbreuk doet aan een der fundamentele beginselen van het gemeentelijk bestel, te weten dat vergaderingen van de gemeenteraad in het openbaar worden gehouden. Van dit beginsel kan slechts op de wijze en met inachtneming van de vormen in de wet voorgeschreven worden afgeweken."

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd het college van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college van gedeputeerde staten een aantal specifieke vragen gesteld.

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

Gedeputeerde staten van de provincie Zeeland deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 30 september 1999 schreef verzoeker een brief aan gedeputeerde staten van de provincie Zeeland. De brief had onder meer betrekking op de openbaarheid van de vergaderingen van het algemeen bestuur van het waterschap Zeeuwse Eilanden:

"...Tevens wil ik u vragen het Waterschap Zeeuwse Eilanden in het kader van het bestuurlijk toezicht op te leggen dat ze hun vergaderingen van het algemeen bestuur voortaan gewoon in de openbaarheid houden, zoals de Waterschapswet voorschrijft.

De jurisprudentie van de Raad van State is hier zeer duidelijk in, zie bijvoorbeeld AB 1986 no. 472, de op een na laatste alinea op pagina 1371. Hier staat het volgende:

"De Afdeling merkt overigens nog op dat het op informele wijze vergaderen van de gemeenteraad, waarbij wordt beraadslaagd over bestuurlijke aangelegenheden, afbreuk doet aan een der fundamenteelste beginselen van het gemeentelijk bestel, te weten dat

vergaderingen van de gemeenteraad in het openbaar worden gehouden. Van dit beginsel kan slechts op de wijze en met inachtneming van de vormen in de wet voorgeschreven worden afgeweken."

Men leze ook de alinea's 'informele raadsvergaderingen' en 'begrip vergaderen' in de losbladige uitgave Commentaar op de Gemeentewet op pagina 23-2. Of men over vergaderingen van een gemeenteraad spreekt of over vergaderingen van het algemeen bestuur van een waterschap maakt in deze geen wezenlijk verschil. Het gaat dus niet aan om, zoals volgens de PZC (de Provinciale Zeeuwse Courant; N.o.) van 11 september op 10 september j.l. gebeurd is, dat het algemeen bestuur het dagelijks bestuur in een informele vergadering fiat geeft om met twee van de offerte's inzake de nieuwe huisvesting van het waterschap door te gaan en de andere te laten vallen. Dit zijn bestuurlijke handelingen die zonder meer in een openbare vergadering thuis horen.

(...)

Het is hoog tijd dat u afstapt van het verfoeilijke 'besturen op afstand', zoals dat helaas weer in het laatste collegeprogramma was terug te lezen. Neem eens een keer uw wettelijke verantwoordelijkheid op u!..."

2. In de Provinciale Zeeuwse Courant verscheen op 28 oktober 1999 het volgende artikel:

"...Goese naar vangt bot bij GS met klachten over waterschap

GOES - (verzoeker; N.o.) blijft een luis in de pels van waterschap Zeeuwse Eilanden. Na zijn strijd tegen de uitslag van de verkiezingen van vorig jaar (...) richt (verzoeker; N.o.) zijn pijlen nu op de besloten vergaderingen die het algemeen bestuur van het waterschap regelmatig houdt.

(...)

(Verzoeker; N.o.) vraagt GS in dezelfde brief (de brief van 30 september 1999; N.o.) het waterschap 'in het kader van het bestuurlijk toezicht' op te leggen dat de vergaderingen van de algemene vergadering - het algemeen bestuur van Zeeuwse Eilanden - openbaar zijn.

Nieuwe huisvesting

Op 10 september was er bijvoorbeeld een 'informele' algemene vergadering over de toekomstige huisvesting van het waterschap. Daarin werd besloten nog maar twee opties te bekijken (nieuwbouw in het Stationsgebied in Middelburg en uitbreiding in het Bekhofgebied in Goes) en de andere varianten te laten vallen.

(Verzoeker; N.o.) noemt dat 'bestuurlijke handelingen die zonder meer in een openbare vergadering thuishoren'. Hij vindt daarom dat de provincie het waterschap tot de orde moet roepen, omdat anders 'wantoestanden' in de Zeeuwse politiek ontstaan. "Grijp alstublieft in nu het tij nog te keren is."

GS voelen daar niets voor, omdat Zeeuwse Eilanden niet in strijd met de Waterschapswet heeft gehandeld. Het algemeen bestuur bepaalt of er achter gesloten deuren wordt vergaderd, als de dijkgraaf of ten minste 20 procent van de hoofdingelanden daarvoor een officieel verzoek heeft ingediend. Welke aangelegenheden niet in een besloten vergadering aan de orde kunnen komen, is ook in de Waterschapswet omschreven. GS: "Van strijd met bovenstaande regels is ons in casu niet gebleken."...

3. Bij brief van 26 oktober 1999, verzonden op 28 oktober 1999 en door verzoeker ontvangen op 29 oktober 1999 (behandelend ambtenaar, de heer X;), reageerden gedeputeerde staten op verzoekers brief van 30 september 1999:

"...Aan uw verzoek om het waterschap Zeeuwse Eilanden "in het kader van het bestuurlijk toezicht op te leggen" dat de vergaderingen van het algemeen bestuur openbaar dienen te zijn, kunnen wij niet voldoen. Ingevolge artikel 133 van de Grondwet heeft de wetgever in de Waterschapswet bepaald dat in principe de vergadering van het algemeen bestuur in het openbaar wordt gehouden (art. 35, eerste lid, Waterschapswet).

De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een vijfde van het aantal leden dat de presentielijst heeft ondertekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt (art. 35, tweede lid, Waterschapswet). Het algemeen bestuur van het waterschap beslist vervolgens of met gesloten deuren wordt vergaderd (artikel 35, derde lid, Waterschapswet).

Artikel 36 Waterschapswet benoemt de aangelegenheden die niet in een besloten vergadering aan de orde kunnen komen.

Van strijd met bovenstaande regels is ons in casu niets gebleken.

Met betrekking tot uw opmerking over besturen op afstand merken wij op dat u ervan overtuigd mag wezen dat het provinciaal bestuur zijn wettelijke verantwoordelijkheden kent en weet te gebruiken. Evenwel zijn wij gehouden aan wet- en regelgeving waarbij de wetgever ervoor heeft gekozen om het preventieve toezicht zoveel mogelijk terug te dringen ten gunste van het repressieve toezicht. Daarbij moet u zich bewust zijn van het feit dat het (indien mogelijk) toepassen van de vernietigingsbevoegdheid een uiterste middel betreft. In algemene zin is in ons binnenlands bestuur het instrument van toezicht teruggedrongen en ligt het accent op bestuurlijk overleg..."

4. Verzoeker wendde zich bij brief van 30 oktober 1999 met een klacht tot gedeputeerde staten:

"...Betreft: Klacht n.a.v. perspublicatie en uw brief (van 26 oktober 1999; N.o.)

(...)

Donderdag 28 oktober jl. vernam ik in de PZC van dezelfde datum de beschikking die u genomen hebt op mijn verzoek om op te treden tegen het op onrechtmatige wijze vergaderen van het Waterschap Zeeuwse Eilanden. Pas de andere dag vernam ik per brief -verzonden op 28 oktober 1999- van u zelf de inhoud van de beschikking.

Ik vind het onzorgvuldig dat een belanghebbende die een beschikking heeft aangevraagd de inhoud via de pers verneemt, terwijl hij zelf niet vooraf hiervan in kennis is gesteld. Het komt mij voor dat regels van fatsoen en zorgvuldigheid er toe leiden dat de aanvrager eerst in kennis wordt gesteld en dat het bestuursorgaan vervolgens de pers informeert over hetgeen besloten is.

Wat de inhoud van uw beschikking betreft het volgende:

U zegt in uw brief: "Van strijd met bovenstaande regels is ons in casu niets gebleken". Nergens wordt aangegeven hoe u tot die conclusie bent gekomen. U hebt blijkbaar geen enkel onderzoek ingesteld en gaat ook in het geheel niet in op de door mij aangevoerde argumenten en overgeleverde bewijzen. Als u wel de door mij overgeleverde bewijzen en aangevoerde argumenten in uw overwegingen had betrokken en bovendien zelf een onderzoek had ingesteld -hiertoe hebt u blijkens de literatuur op het gebied van het bestuursrecht een rechtsplicht- dan had u alleen maar tot de conclusie kunnen komen dat gehandeld is in strijd met de Waterschapswet en de Grondwet. Zie hiervoor bijvoorbeeld Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male; Hoofdstukken van bestuursrecht 11e druk hoofdstuk 6, paragraaf 2. Hierin staat onder meer het volgende: "Bevoegdheden, ook de meest 'vrije', zijn gegeven om bepaalde taken te kunnen behartigen". En verderop: "Positief betekent het dat de vrijheid van het bestuursorgaan de plicht impliceert om na te gaan wat in casu de beste beslissing is gezien het doel waarvoor de bevoegdheid is verleend. De bevoegdheid kan - met een beeld dat eerder in dit boek werd gebruikt - worden gezien als een instrument dat de wetgever een bestuursorgaan heeft toevertrouwd. Dat instrument is het bestuur gegeven om bepaalde belangen te behartigen, onder behoorlijke afweging van de andere relevante belangen".

Het komt mij voor dat u geen behoorlijke belangenafweging heeft gemaakt. U maakt hiermee de indruk een vooringenomen standpunt te koesteren en het onrechtmatig handelen van het Waterschap te willen toedekken. Dit vermoeden wordt versterkt door uw laatste zin: "In algemene zin is in ons binnenlands bestuur het instrument van toezicht teruggedrongen en ligt het accent op bestuurlijk overleg". Ik vraag mij dan af waarom u dan geen gebruik maakt van de mogelijkheid van bestuurlijk overleg en probeert het Waterschap op deze informele wijze er toe te brengen dat ze het recht van burgers om vergaderingen van het Algemeen bestuur bij te mogen wonen respecteert.

Ook stelt u dat de wetgever er voor gekozen heeft om het preventieve toezicht zoveel mogelijk terug te dringen ten gunste van het repressieve toezicht. Repressief toezicht was hier zeker mogelijk geweest en is nog steeds mogelijk. Ergens is er op zeker moment immers door het bestuur van het Waterschap besloten dat men regelmatig 'informele' vergaderingen zal houden. Er schijnt zelfs een schema te bestaan op welke data die gehouden worden. Een dergelijk besluit kan in het kader van repressief toezicht eenvoudig vernietigd worden omdat een vergadering nooit vooraf als een besloten vergadering uitgeschreven kan worden.

Ik vind het ten slotte spijtig dat uit uw beschikking blijkt dat u de goede relaties met het bestuur van het Waterschap van hoger belang acht dan de (grond)rechten van de individuele burgers, ook nog eens vastgelegd in artikel 25 van het door Nederland ondertekende Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In de volksmond noemt men een dergelijke beleidsopvatting vriendjespolitiek..."

5. Op 10 november 1999 nam de heer X, medewerker van de provincie Zeeland, telefonisch contact met verzoeker. Uitkomst van dit telefoongesprek was onder meer dat er in het kader van de behandeling van verzoekers klacht geen hoorzitting zou plaatshebben.

6. Gedeputeerde staten berichtten verzoeker bij brief van 10 november 1999 (behandelend ambtenaar de heer X, ondertekend door het hoofd afdeling Landelijk Gebied en Water) het volgende:

"...De inhoud van onze brief d.d. 26 oktober 1999 (...) kan niet worden beschouwd als een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Naar aanleiding van uw opmerking terzake het informeren van de pers brengen wij u onder de aandacht dat de pers in deze niet actief is benaderd. Er is slechts sprake van passieve openbaarheid, in lijn met het beleid van onze provincie.

Voor het overige geven uw vermoedens geen aanleiding tot het maken van andere opmerkingen dan reeds verwoord in onze brief van 26 oktober 1999..."

7. Vervolgens vroeg verzoeker bij gedeputeerde staten een kopie op van het mandaat-besluit waaruit blijkt dat het hoofd afdeling Landelijk Gebied en Water bevoegd was om zijn klacht namens gedeputeerde staten af te handelen. In reactie hierop zonden gedeputeerde staten bij brief van 17 november 1999 aan verzoeker "het relevante onderdeel van het desbetreffende mandaatbesluit" (zie ACHTERGROND, onder 7).

8. Bij brief van 7 oktober 1999 verzocht verzoeker het waterschap op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om een kopie van het verslag van de bijeenkomst van de algemene vergadering van 10 september 1999.

Bij besluit van 5 november 1999 wees het waterschap dit verzoek af, waartegen verzoeker bezwaar maakte. Bij besluit van 30 maart 2000 verklaarde het dagelijks bestuur van het waterschap verzoekers bezwaar gegrond en besloot het verzoeker een kopie van het bewuste verslag toe te zenden.

Aan het aan deze beslissing ten grondslag liggende advies van de Commissie behandeling bezwaarschriften (commissie van het waterschap Zeeuwse Eilanden) is onder meer het volgende ontleend.

"Artikel 133 Grondwet bepaalt dat de vergaderingen van het algemeen bestuur openbaar zijn, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

Ingevolge artikel 35, eerste lid, van de Waterschapswet wordt de vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap in het openbaar gehouden. Het tweede lid bepaalt dat de deuren worden gesloten, wanneer het door een nader aangegeven aantal leden wordt gevorderd of de voorzitter het nodig oordeelt.

Ingevolge het derde lid beslist de vergadering of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd.

Ingevolge het vierde lid wordt van een vergadering met gesloten deuren een afzonderlijk verslag gemaakt dat niet openbaar wordt gemaakt, tenzij het algemeen bestuur anders beslist.

Uit dit samenstel van wettelijke bepalingen leidt de commissie af dat beraadslagingen met gesloten deuren uitsluitend kunnen plaatsvinden in een vergadering die in het openbaar is aangevangen. Nu niet is gebleken dat de vergadering van de algemene vergadering, welke op 10 september 1999 is gehouden en tijdens welke bijeenkomst is vergaderd over de (her)huisvesting van het waterschap, is gehouden als een besloten deel van een overigens openbare vergadering, is de commissie van oordeel dat hier sprake was van een openbare vergadering.

Nu de vergadering van de algemene vergadering openbaar was, is ook het verslag van deze vergadering krachtens het bepaalde in artikel 35 van de Waterschapswet openbaar.

Dit brengt mee dat het dagelijks bestuur zich niet kan beroepen op de weigeringsgronden van de Wet openbaarheid van bestuur."

9. De notulen van de informele bijeenkomst van de algemene vergadering van het waterschap Zeeuwse Eilanden op 10 september 1999 openen (na een opsomming van de aan- en afwezigen) als volgt:

"...De dijkgraaf opent de vergadering en heet een ieder welkom. Vervolgens geeft hij een overzicht van de ontwikkelingen aangaande de huisvesting vanaf de vergadering van 2 juni

jl tot nu toe. De aanleiding om de bijeenkomst van 22 september te vervroegen naar heden is een zeer aantrekkelijk bod dat is uitgebracht door de gemeente Middelburg..."

Ook uit het vervolg van de notulen blijkt niet dat deze vergadering is gehouden als een besloten deel van een overigens openbare vergadering.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder KLACHT. Hieraan wordt het volgende toegevoegd.

Verzoeker stelde dat hij, als gevolg van het feit dat de pers eerder dan hijzelf beschikte over de aan hem gerichte brief van gedeputeerde staten van 26 oktober 1999, niet goed heeft kunnen reageren richting de pers.

C. Standpunt gedeputeerde staten

1. Bij brief van 14 maart 2000 reageerden gedeputeerde staten op verzoekers klacht en de door de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek gestelde vragen:

"...Ad. 1 :

Naar aanleiding van de melding van (verzoeker; N.o.) dat het waterschap ten onrechte in beslotenheid zou vergaderen is ambtelijk contact opgenomen met het waterschap. Hoewel van aperte strijd met het bepaalde in de Waterschapswet of met het algemeen belang ons in casu niet is gebleken, is het niet aan ons om te treden in de belangenafweging die het waterschapsbestuur in deze heeft gemaakt.

Ad. 2 :

De pers is niet actief benaderd. Er is slechts sprake van passieve openbaarheid.

Ad. 3 :

Het telefoongesprek waaraan (verzoeker; N.o.) refereert kan worden beschouwd als een ontvangstbevestiging.

Over zijn correspondentie is voordien overleg geweest met de eerstverantwoordelijke gedeputeerde.

De verschillende klachten die de provincie van (verzoeker; N.o.) mocht ontvangen, hebben wij vanwege het samenhangende karakter gemeend te moeten leggen bij één en dezelfde behandelend ambtenaar..."

2. In reactie op door de Nationale ombudsman gestelde nadere vragen lieten gedeputeerde staten bij brief van 15 juni 2000 het volgende weten:

"...Ad. 1

Naar aanleiding van de melding van (verzoeker; N.o.) dat het waterschap ten onrechte in beslotenheid zou vergaderen, is ambtelijk contact opgenomen met het waterschap. Dit betrof zowel telefonisch als schriftelijk contact. Het resultaat van dit contact was dat wij van het waterschap vernamen dat er geen sprake van is dat er structureel vergaderingen in beslotenheid plaatsvinden en dat er één vergadering in beslotenheid is gehouden vanwege de besluitvorming omtrent de huisvesting van het waterschapskantoor.

Omdat van aperte strijd met het bepaalde in de Waterschapswet of met het algemeen belang ons in casu niet is gebleken, is het niet aan ons om te treden in de belangenafweging die het waterschapsbestuur in deze heeft gemaakt

Ad. 2

Het is bij ons bestuur (officieel sinds 1 oktober 1991) gebruikelijk dat alle niet nadrukkelijk als geheim gekwalificeerde brieven en nota's die in ons college aan de orde komen, ter beschikking staan van iedereen, inclusief de pers. Een ieder kan bij de afdeling voorlichting naar aanleiding van de agenda informatie opvragen. Een dag na de vergadering van ons college wordt de besluitenlijst openbaar en zijn in beginsel ook de volledige ambtelijke adviezen, waarop een GS-besluit stoelt, openbaar. Immers, de selectie op gegevens die ingevolge wettelijke voorschriften niet openbaar mogen of kunnen worden gemaakt, heeft reeds plaatsgevonden. Daarmee streven wij een voor de burger zo doorzichtig mogelijk openbaar bestuur na.

In die zin heeft de pers zich op de hoogte kunnen stellen van de correspondentie met (verzoeker; N.o.)

Ad. 3

Terecht mag het bedoelde telefoongesprek niet worden beschouwd als een ontvangstbevestiging in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Nu evenwel per omgaande op de brief van (verzoeker; N.o.) is gereageerd, is daarmee een schriftelijke ontvangstbevestiging volstrekt overbodig geworden.

Op de klachten die ons college van (verzoeker; N.o.) mocht ontvangen is artikel 9:7, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Aan ons college heeft (verzoeker; N.o.) nimmer zijn klacht over de wijze van klachtafhandeling door onze behandelend ambtenaar X kenbaar gemaakt: eerst uit de door de Nationale ombudsman naar ons gestuurde stukken is ons van een dergelijke klacht gebleken.

Afgezien van ons mandaatbesluit is (het hoofd afdeling Landelijk Gebied en Water; N.o.) gerechtigd geweest om de brief van 10 november 1999 (...) te ondertekenen, aangezien deze brief niets anders bevat dan een verwijzing naar een eerdere brief van ons college én een feitelijke opmerking over ons beleid ten aanzien van openbaarheid..."

3. Naar aanleiding van een verzoek daartoe van de Nationale ombudsman stuurden gedeputeerde staten een memo, gedateerd 14 juli 2000, toe, opgesteld door de heer X:

"...Naar aanleiding van de melding van (verzoeker; N.o.) te Goes dat het Waterschap Zeeuwse Eilanden in beslotenheid zou vergaderen, is ambtelijk contact opgenomen met het waterschap. Dit betrof zowel telefonisch als schriftelijk contact.

Volledigheidshalve moet ik erbij vermelden dat het hier in deze klacht van (verzoeker; N.o.) - de andere klachten laat ik buiten beschouwing - gaat om een informeel contact tussen waterschap en provincie. Van een formeel schriftelijk contact is in deze geen sprake geweest. Na ontvangst van de klacht van (verzoeker; N.o.) is door mij vrijwel direct telefonisch contact opgenomen met (...) van het waterschap (de contacten tussen mij (...) en het waterschap zijn ook vanwege onze toezichtstaak als provincie en vanuit onze primaire rol als regelgever, vrij direct).

Tijdens enkele bezoeken aan het waterschap heb ik eveneens over de diverse klachten van (verzoeker; N.o.) gesproken en in het bijzonder over de melding terzake de informele vergadering. In het kader van het provinciaal klachtonderzoek heb ik kennis mogen nemen van het standpunt van het waterschap aangaande specifieke discussiebijeenkomsten alsmede van de inhoud van de (vertrouwelijke) informele bijeenkomst op vrijdag 10 september 1999. Nadien zijn mij - onderhands - stukken toegezonden door het waterschap.

Mijn onderzoek heeft uitgewezen dat het in casu gaat om (niet ongebruikelijke) jaarlijkse discussie-bijeenkomsten van het waterschapsbestuur, af te sluiten met een gezamenlijk diner. Deze bijeenkomsten hebben het karakter van een informatiebijeenkomst ten behoeve van het bestuur (...). Zo heeft op 4 november 1999 een bijeenkomst/informatie-uitwisseling plaatsgevonden over de Vierde Nota Waterhuishouding. Naast deze jaarlijkse bijeenkomsten is tussentijds op 10 september 1999 een informele bijeenkomst georganiseerd terzake de (financiering) van de (her)huisvesting van het waterschapskantoor. Voorts zijn mij nog een aantal specifieke informele bijeenkomsten bekend.

In alle gevallen blijf ik bij het standpunt dat van aperte strijd met het bepaalde in de Waterschapswet of met het algemeen belang niet is gebleken.

Dit laatste is meegedeeld aan (verzoeker; N.o.). Als provinciale overheid mogen wij niet verder treden dan een afweging of sprake is van strijd met de wet of met het algemeen

belang. (In het repressief toezicht moeten wij zeer terughoudend zijn)..."

Uit de bij de memo van de heer X gevoegde stukken blijkt dat de heer X in het kader van zijn onderzoek onder meer een kopie heeft gekregen van de notulen van de informele bijeenkomst van de algemene vergadering van het waterschap van 10 september 1999.

4. Wat betreft verzoekers klacht dat de heer X hem in een telefoongesprek van 10 november 1999 heeft meegedeeld dat hij kon worden gehoord maar dat dit niet nuttig zou zijn omdat gedeputeerde staten bij hun standpunt zouden blijven en dat de heer X hem verder heeft afgeraden een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman omdat die niets voor hem zou kunnen doen, deelde de heer X het volgende mee.

De heer X erkende zich in bovenstaande zin te hebben uitgelaten. Hij gaf aan dat hij naar aanleiding van de ontvangst van verzoekers klacht contact had opgenomen met een gedeputeerde. Deze had hem gezegd dat verzoeker in de gelegenheid moest worden gesteld om zijn klacht mondeling te komen toelichten, maar dat het standpunt van gedeputeerde staten er niet door zou veranderen.

Voorts wees de heer X erop, dat hij de mededeling omtrent het nut van de hoorzitting had gedaan nadat verzoeker had aangegeven dat hij zijn klacht alleen mondeling wilde komen toelichten, indien het standpunt van gedeputeerde staten zou worden gewijzigd.

Met zijn opmerking dat de Nationale ombudsman niets voor verzoeker zou kunnen doen had de heer X, zo gaf hij aan, het oog gehad op verzoekers wens tot wijziging van het standpunt van gedeputeerde staten.

D. Reactie van Verzoeker op de verklaring van de

heer X

Hiernaar gevraagd, stelde verzoeker dat de heer X hem telefonisch had uitgenodigd voor een hoorzitting, en daar uit eigen beweging aan had toegevoegd dat het houden van een hoorzitting niet veel zin had, omdat het standpunt van gedeputeerde staten toch niet zou wijzigen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van het door gedeputeerde staten ingestelde onderzoek

1. Verzoeker verzocht gedeputeerde staten van de provincie Zeeland in zijn brief van 30 september 1999 om op te treden tegen de handelwijze van het waterschap Zeeuwse Eilanden, bestaande uit het regelmatig in beslotenheid vergaderen. In hun reactie van 26 oktober 1999 stelden gedeputeerde staten dat van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet niet was gebleken. Zij wezen verzoeker er verder op dat het

toepassen van de vernietigingsbevoegdheid (artikel 156 van de Waterschapswet, zie ACHTERGROND, onder 1) een uiterste middel betreft en dat in het binnenlands bestuur in algemene zin het instrument van toezicht is teruggedrongen en dat het accent ligt op bestuurlijk overleg.

Volgens verzoeker (in zijn brief aan gedeputeerde staten van 30 oktober 1999) staat in de brief van 26 oktober 1999 nergens aangegeven hoe gedeputeerde staten tot de conclusie waren gekomen dat van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet niet was gebleken. Gedeputeerde staten hadden, aldus verzoeker, kennelijk geen enkel onderzoek ingesteld. Verder wees hij erop dat er volgens hem op zeker moment door het bestuur van het waterschap was besloten dat men regelmatig "informele" vergaderingen zou houden.

2. Verzoeker klaagt er onder meer over dat gedeputeerde staten naar aanleiding van zijn verzoek om op te treden tegen de handelwijze van (het algemeen bestuur van) het waterschap Zeeuwse Eilanden om regelmatig in beslotenheid te vergaderen onvoldoende onderzoek hebben ingesteld en in hun reactie van 26 oktober 1999 hebben volstaan met de opmerking dat van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet niet is gebleken.

3. Artikel 35 van de Waterschapswet bepaalt dat de vergadering van het algemeen bestuur in het openbaar wordt gehouden. Met gesloten deuren kan worden vergaderd, indien het algemeen bestuur dit beslist, nadat tenminste een vijfde van het aantal presente leden daarom heeft verzocht of de voorzitter het nodig oordeelt. Artikel 36 van de Waterschapswet noemt een aantal zaken waarover niet in een besloten vergadering kan worden beraadslaagd of besloten.

Op grond van artikel 156 van de Waterschapswet kunnen gedeputeerde staten een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het waterschapsbestuur vernietigen (zie ACHTERGROND, onder 1).

4. Gedeputeerde staten deelden mee dat naar aanleiding van verzoekers melding dat het waterschap ten onrechte in beslotenheid zou vergaderen ambtelijk contact was opgenomen met het waterschap. Gedeputeerde staten gaven aan dat uit mondelinge en schriftelijke contacten was gebleken dat er geen sprake van was dat er structureel vergaderingen in beslotenheid werden gehouden, alsmede dat er één vergadering in beslotenheid was gehouden vanwege de besluitvorming omtrent de huisvesting van het waterschapskantoor. Dit betreft de vergadering van 10 september 1999. Uit de reactie van gedeputeerde staten blijkt (zie BEVINDINGEN, onder C.3.) dat de heer X in het kader van zijn onderzoek een kopie van de notulen van de desbetreffende vergadering heeft gekregen. Gedeputeerde staten lieten weten dat van aperte strijd met het bepaalde in de Waterschapswet of met het algemeen belang niet was gebleken.

5. Bij toezicht van de ene bestuurslaag op de andere bestuurslaag dient terughoudendheid in acht te worden genomen (zie ACHTERGROND, onder 2. en 3.). Nu ook gedeputeerde staten bij het (in dit geval repressief) toezicht op het waterschapsbestuur terughoudendheid in acht dienden te nemen, kan niet worden gezegd dat gedeputeerde staten verder of diepgravender onderzoek hadden moeten doen, dan zij hebben gedaan. Het onderzoek diende een antwoord te geven op de vraag of het handelen van het waterschap in strijd was met het recht of met het algemeen belang. Het onderzoek was hierop gericht.

Uit het bovenstaande volgt dat gedeputeerde staten naar aanleiding van verzoekers verzoek, zoals hierboven bedoeld onder 1, voldoende onderzoek hebben gedaan.

De onderzochte gedraging is hiermee in zoverre behoorlijk.

6. In de brief van gedeputeerde staten aan verzoeker van 26 oktober 1999 wordt ten onrechte niet gerefereerd aan het (door de heer X) verrichte onderzoek. Als gevolg hiervan kon verzoeker niet weten op grond waarvan gedeputeerde staten de conclusie hadden getrokken dat niet van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet was gebleken.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

7. Overigens is de door gedeputeerde staten aan verzoeker meegedeelde conclusie dat niet was gebleken van strijd met de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet inhoudelijk niet juist, om de navolgende redenen.

8. Uit het onderzoek van gedeputeerde staten was gebleken dat één algemene vergadering van het waterschap in beslotenheid was gehouden vanwege de besluitvorming omtrent de huisvesting van het waterschapskantoor (de vergadering van 10 september 1999).

Uit jurisprudentie (zie ACHTERGROND, onder 8) kan worden afgeleid dat het op informele wijze vergaderen van het algemeen bestuur van een waterschap, waarbij wordt beraadslaagd over bestuurlijke aangelegenheden, afbreuk doet aan één van de fundamentele beginselen van het openbaar bestel, te weten dat vergaderingen van vertegenwoordigende organen, dus ook van het algemeen bestuur van een waterschap, in het openbaar worden gehouden.

Van dit beginsel kan bij waterschappen slechts worden afgeweken op grond van de artikelen 35 en 36 van de Waterschapswet. Op grond van artikel 35 kunnen beraadslagingen met gesloten deuren uitsluitend plaatsvinden in een vergadering die in het openbaar is aangevangen.

Uit de notulen van de vergadering van het algemeen bestuur van het waterschap van 10 september 1999, over welk stuk de heer X tijdens zijn onderzoek naar aanleiding van verzoekers klacht de beschikking kreeg, blijkt niet dat die vergadering is gehouden als een besloten deel van een overigens openbare vergadering.

Dit was voor de Commissie behandeling bezwaarschriften van het waterschap ook reden om het dagelijks bestuur van het waterschap te adviseren om een door verzoeker ingediend bezwaar tegen een afwijzing door het waterschap van zijn verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om een afschrift van genoemde notulen gegrond te verklaren, welk advies door het dagelijks bestuur is overgenomen (zie BEVINDINGEN, onder A.8).

9. Ten slotte verdient op dit punt nog opmerking dat nu gedeputeerde staten uit onderzoek niet was gebleken van enige beslissing van het waterschapsbestuur tot structureel informeel vergaderen, er geen sprake was van een besluit dan wel een niet schriftelijke beslissing die door gedeputeerde staten op grond van artikel 156 van de Waterschapswet kon worden vernietigd.

II. Ten aanzien van de informatieverstrekking aan de regionale pers

1. Verder klaagt verzoeker erover dat gedeputeerde staten de regionale pers eerder kennis hebben laten nemen van de brief van 26 oktober 1999 dan verzoeker als geadresseerde.

In de Provinciale Zeeuwse Courant van 28 oktober 1999 werden delen uit genoemde brief geciteerd. Verzoeker ontving de brief een dag later, te weten op 29 oktober 1999. Verzoeker stelde hierdoor niet goed te hebben kunnen reageren richting de pers.

2. Gedeputeerde staten deelden mee dat de pers niet actief was benaderd maar dat de pers zich op basis van de zogenoemde passieve openbaarheid op de hoogte heeft kunnen stellen van de correspondentie met verzoeker.

Gedeputeerde staten lieten weten dat het bij dit college gebruikelijk is dat alle niet nadrukkelijk als geheim gekwalificeerde brieven en nota's die in het college aan de orde komen, ter beschikking staan van iedereen, inclusief de pers. Een ieder kan bij de afdeling voorlichting naar aanleiding van de agenda informatie opvragen. Een dag na de vergadering van gedeputeerde staten wordt de besluitenlijst openbaar en zijn in beginsel ook de volledige ambtelijke adviezen waarop een collegebesluit stoelt openbaar. Het college streeft daarmee een voor de burger zo doorzichtig mogelijk openbaar bestuur na.

3. Wat er ook zij van dit streven van gedeputeerde staten, het gevolg van deze handelwijze in dit specifieke geval is geweest dat de pers eerder kennis heeft kunnen nemen van de aan verzoeker persoonlijk gerichte brief dan het moment waarop verzoeker zelf op reguliere wijze van deze brief kennis heeft kunnen nemen, namelijk na ontvangst van deze brief per post. Het streven naar een zo volledig mogelijke informatieverstrekking mag niet

tot gevolg hebben dat degene voor wie de informatie in de eerste plaats is bestemd, deze informatie pas later kan vernemen dan derden. Gelet hierop dient na verzending van een voor een bepaalde geadresseerde persoonlijk bestemde brief een zodanig lange periode in acht te worden genomen, voordat (een deel van) de inhoud van die brief wordt vrijgegeven aan derden, dat mag worden aangenomen dat die brief de geadresseerde in die periode heeft bereikt. Indien op de dag van verzending per post van een dergelijke brief de inhoud van die brief wordt vrijgegeven, zoals in dit geval is gebeurd, is geen sprake van een voldoende lange periode, als hierboven bedoeld.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de klachtbehandeling

1. Voorts klaagt verzoeker over de wijze waarop gedeputeerde staten zijn klacht over de hierboven onder I en II genoemde punten hebben behandeld.

2. **Ontvangstbevestiging**

2.1 Verzoekers klacht op dit punt bestaat er onder meer uit dat hem geen ontvangstbevestiging van zijn klacht van 30 oktober 1999 is gestuurd.

2.2 Gedeputeerde staten stelden zich op het standpunt dat het telefonisch contact dat door een medewerker van de provincie Zeeland op 10 november 1999 met verzoeker werd opgenomen (zie hieronder, onder 3) niet kon worden beschouwd als een ontvangstbevestiging in de zin van artikel 9:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volgens gedeputeerde staten was een schriftelijke ontvangstbevestiging echter volstrekt overbodig, omdat per ommekeer op verzoekers brief was gereageerd (bij brief van 10 november 1999).

2.3 Ingevolge artikel 9:6 van de Awb (zie ACHTERGROND, onder 4) dient het bestuursorgaan de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk te bevestigen.

Volgens artikel 9:5 van de Awb vervalt de verplichting tot het verder toepassen van hoofdstuk 9 Awb, en dus ook van artikel 9:6 van de Awb, zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen.

2.4 De stelling van gedeputeerde staten dat met de brief van 10 november 1999 per ommekeer is gereageerd op verzoekers klacht van 30 oktober 1999 is niet juist. De periode die verstreek tussen ontvangst van verzoekers klacht en het versturen van de reactie van gedeputeerde staten (ruim één week), is niet zodanig kort te noemen dat hier kan worden gesproken van een reactie per ommekeer. De ontvangstbevestiging dient kort na de ontvangst te worden verzonden.

2.5 Verder geldt dat de verplichting tot het versturen van een ontvangstbevestiging volgens artikel 9:5 van de Awb alleen vervalt zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen. Uit de reactie van gedeputeerde staten van 10 november 1999 is geenszins af te leiden dat verzoeker van mening was dat gedeputeerde staten op deze wijze naar zijn tevredenheid aan zijn klacht waren tegemoet gekomen. Bovendien was het, gelet op de inhoud van die reactie in relatie tot de inhoud van verzoekers klacht, niet waarschijnlijk dat verzoeker deze mening was toegedaan. Verzoeker had immers naar aanleiding van de brief van gedeputeerde staten van 26 oktober 1999 onder meer geklaagd over een gebrek aan informatie over het door gedeputeerde staten verrichte onderzoek (hierboven behandeld onder I), terwijl in de reactie daarop van gedeputeerde staten slechts wordt verwezen naar de brief van 26 oktober 1999.

Dat gedeputeerde staten niet naar verzoekers tevredenheid aan zijn klacht tegemoet waren gekomen, wordt nog eens bevestigd door het feit dat verzoeker zich te dier zake heeft gewend tot de Nationale ombudsman.

Volgens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:5 van de Awb (ACHTERGROND, onder 5) kan de tevredenheid van een klager over de afhandeling van zijn klacht niet worden aangenomen louter op grond van het feit dat het bestuursorgaan zelf overtuigd was van de adequaatheid of redelijkheid van de eigen reactie op de klacht. Het gaat om de vraag of de klager tevreden was en niet of hij naar het oordeel van het bestuursorgaan tevreden had behoren te zijn.

2.6 Gelet op het bovenstaande is ten onrechte de schriftelijke ontvangstbevestiging van verzoekers klacht achterwege gelaten en is de onderzochte gedraging in zoverre niet behoorlijk.

3. Telefoongeprek

3.1 Verder stelt verzoeker dat een medewerker van de provincie (de heer X) hem in een telefoongesprek van 10 november 1999 heeft meegedeeld dat hij kon worden gehoord maar dat dit niet nuttig zou zijn omdat gedeputeerde staten bij hun standpunt zouden blijven. Ook stelt verzoeker dat de heer X hem in dat gesprek heeft afgeraden een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman omdat die niets voor hem zou kunnen doen.

3.2 De heer X erkende zich in bovenstaande zin te hebben uitgelaten.

Hij deelde mee dat hij naar aanleiding van verzoekers klacht contact had opgenomen met een gedeputeerde. Deze had hem gezegd dat verzoeker in de gelegenheid moest worden gesteld om zijn klacht mondeling te komen toelichten. De gedeputeerde had hieraan toegevoegd dat het standpunt van gedeputeerde staten er niet door zou veranderen.

Voorts wees de heer X erop dat hij de mededeling omtrent het nut van de hoorzitting had gedaan nadat verzoeker had aangegeven dat hij zijn klacht alleen mondeling wilde komen toelichten, indien het standpunt van gedeputeerde staten zou worden gewijzigd.

Tenslotte gaf de heer X aan dat hij met zijn opmerking dat de Nationale ombudsman niets voor verzoeker zou kunnen doen, het oog had gehad op verzoekers wens tot wijziging van het standpunt van gedeputeerde staten.

3.3 Verzoeker deelde mee dat de heer X hem tijdens het telefoongesprek uit eigen beweging had meegedeeld dat het houden van een hoorzitting niet veel zin had, omdat het standpunt van gedeputeerde staten toch niet zou wijzigen.

3.4 Uit de verklaringen van verzoeker en de heer X wordt niet duidelijk of de heer X zijn mededeling over het nut van een hoorzitting heeft gedaan naar aanleiding van een opmerking van verzoeker, inhoudende dat hij alleen naar een hoorzitting wilde komen indien het standpunt van gedeputeerde staten daarmee zou wijzigen, of dat de heer X zijn mededeling uit eigen beweging heeft gedaan, naar aanleiding waarvan verzoeker besloot geen prijs te stellen op een hoorzitting.

3.5 Wat hiervan ook zij, in beginsel geldt dat een indiener van een klacht tijdens de klachtbehandeling de keuze moet worden gelaten of hij wil worden gehoord.

Uiteraard kan bij het doen van een uitnodiging tot een hoorzitting door het bestuursorgaan een toelichting worden gegeven op het doel van en de gang van zaken tijdens een hoorzitting. Het is niet gepast om daarbij - al dan niet uit eigen beweging - erop te wijzen dat het bestuursorgaan niet van gedachten zal veranderen, of nu een hoorzitting wordt gehouden of niet.

Ook dient een bestuursorgaan zich in beginsel te onthouden van uitlatingen over het nut voor een klager om zich met zijn klacht te wenden tot de Nationale ombudsman. Dit kan anders zijn, indien bijvoorbeeld op dat moment in het geheel geen twijfel kan bestaan over de onbevoegdheid van de Nationale ombudsman om in dat specifieke geval een onderzoek in te stellen. In dat geval kan het doen van een dergelijke uitlating uit het oogpunt van dienstverlening juist zijn. Daarvan was in dit geval echter geen sprake (zie hiervoor onder 3.2).

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

4. Klachtbehandelaar

4.1 Verzoekers klacht ziet verder op het feit dat de heer X was betrokken bij de behandeling van verzoekers klacht, terwijl de heer X betrokken was geweest bij de kwestie waarop verzoekers klacht betrekking had.

4.2 Gedeputeerde staten deelden mee dat zij de verschillende klachten die de provincie van verzoeker had ontvangen, vanwege het samenhangende karakter bij één en dezelfde behandelend ambtenaar hadden gelegd. Volgens gedeputeerde staten is artikel 9:7, tweede lid, van de Awb van toepassing.

4.3 Verzoekers klacht van 30 oktober 1999 had onder meer betrekking op de volgens hem gebrekkige inhoud van de brief van gedeputeerde staten aan hem van 26 oktober 1999, op welke brief de heer X als behandelaar stond vermeld. Naar aanleiding van verzoekers klacht nam de heer X telefonisch contact op met verzoeker om hem uit te nodigen voor een hoorzitting. Op de brief van gedeputeerde staten aan verzoeker van 10 november 1999, die een reactie was op verzoekers klacht, stond de heer X (eveneens) als behandelaar vermeld.

4.4 Artikel 9:7, eerste lid, van de Awb bepaalt dat de behandeling van een klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan (zie ACHTERGROND, onder 4).

4.5 In de Memorie van Toelichting bij artikel 9:7 van de Awb (zie ACHTERGROND, onder 5) staat dat voor de gehele behandeling, dus voor het onderzoek (waarvan het horen deel uitmaakt) en voor het beantwoorden van de vraag welke conclusies daaruit getrokken moeten worden, is bepaald dat daarmee niet belast mag worden degene die betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft. Een te grote betrokkenheid bij de zaak op grond van een bestuurlijke of ambtelijke betrokkenheid dient te worden vermeden. Het bestuursorgaan en de leden van een collegiaal bestuur behoren een klacht altijd wel zelf te kunnen behandelen.

4.6 Weliswaar was de gedraging waarover door verzoeker werd geklaagd (de inhoud van de brief van 26 oktober 1999) een gedraging van het bestuursorgaan (gedeputeerde staten), met de feitelijke behandeling van de klacht werd in dit geval echter dezelfde ambtenaar belast, die ook betrokken was geweest bij het opstellen van de inhoud van de brief van gedeputeerde staten van 26 oktober 1999. Gelet op artikel 9:7 van de Awb en de Memorie van Toelichting bij dit artikel is dit niet juist. Artikel 9:7, tweede lid, van de Awb doet hier niet aan af. Dit artikelonderdeel ziet er slechts op dat nu het een gedraging van gedeputeerde staten betreft, (leden van) gedeputeerde staten zelf bij de klachtbehandeling betrokken hadden kunnen zijn.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

5. Machtiging

5.1 De brief van 10 november 1999 waarmee verzoekers klacht door gedeputeerde staten werd afgehandeld was ondertekend door het hoofd van de afdeling Landelijk Gebied en Water.

5.2 Volgens verzoeker hebben gedeputeerde staten hem geen mandaatbesluit kunnen doen toekomen, waaruit blijkt dat genoemd hoofd bevoegd was zijn klacht af te doen.

5.3 Gedeputeerde staten wezen er op dat bedoeld hoofd, afgezien van het mandaatbesluit, gerechtigd was om de brief van 10 november 1999 te ondertekenen, aangezien deze brief niets anders bevat dan een verwijzing naar een eerdere brief van gedeputeerde staten en een feitelijke opmerking over het beleid van gedeputeerde staten ten aanzien van openbaarheid.

5.4 Een bestuursorgaan kan de afdoening van klachten zelf voor zijn rekening nemen, maar het kan ten aanzien van de klachtafdoening ook een machtiging verlenen aan een ander, werkzaam onder zijn verantwoordelijkheid. De mandaatregeling van afdeling 10.1.1. van de Awb is krachtens de schakelbepaling van artikel 10:12 van de Awb van toepassing op machtigingen in het kader van hoofdstuk 9 van de Awb (zie ACHTERGROND, onder 4 en 6).

Uit het door gedeputeerde staten toegestuurde deel van het mandaatbesluit van gedeputeerde staten (zie ACHTERGROND, onder 7) blijkt niet van een vereiste machtiging, als hierboven bedoeld, aan het hoofd van de afdeling Landelijk Gebied en Water.

Genoemd hoofd was derhalve niet bevoegd verzoekers klacht namens gedeputeerde staten af te doen. De beperkte inhoud van de brief waarmee verzoekers klacht werd afgedaan, doet daar niet aan af.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland is gegrond, behalve voorzover deze betrekking heeft op het door gedeputeerde staten verrichte onderzoek; op dit punt is de klacht niet gegrond.