



Rapport

Datum: 24 september 2003
Rapportnummer: 2003/335

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de minister van Verkeer en Waterstaat haar brief van 26 oktober 2001 met een klacht over de wijze waarop de minister was vertegenwoordigd tijdens de zitting van de Centrale Raad van Beroep op 30 augustus 2002, niet in behandeling heeft genomen.

Beoordeling

1. Bij brief van 26 oktober 2001 wendde verzoekster zich tot de minister van Verkeer en Waterstaat met een klacht over de wijze waarop de minister tijdens de zitting van de Centrale Raad van Beroep van 30 augustus 2001 door de daar aanwezige ambtenaren was vertegenwoordigd. Bij brief van 22 november 2001 deelde de minister verzoekster mee haar klacht op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht niet in behandeling te nemen.
2. Verzoekster klaagt erover dat de minister haar klacht niet in behandeling heeft genomen.
3. Ingevolge artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder **1.**) is een bestuursorgaan niet verplicht een klacht in behandeling te nemen die betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld.
4. In reactie op de klacht deelde de minister van Verkeer en Waterstaat mee dat verzoeksters klacht niet in behandeling was genomen omdat sprake was geweest van samenloop met een beroepsprocedure in de zin van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb. Er had aldus geen plicht bestaan de klacht te behandelen.
5. In het kader van door verzoekster tegen de minister aangespannen procedures voor de Centrale Raad van Beroep deed de Raad op 7 oktober 2001 uitspraak. Aan verzoeksters op de zitting van 30 augustus 2001 naar voren gebrachte grieven met betrekking tot de wijze waarop de minister tijdens de zitting door zijn ambtenaren was vertegenwoordigd, wijdde de Raad een tweetal overwegingen (zie bevindingen, onder **A.1.**), waarna hij uitspraak deed in het geschil tussen verzoekster en de minister.
6. In de memorie van toelichting bij artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder **2.**) is overwogen dat het niet in de rede lag beroepsprocedures te doorkruisen met een los daarvan staande klachtbehandeling. In het artikel is daarom bepaald dat een bestuursorgaan niet verplicht is een klacht in onderzoek te nemen waartegen beroep kan, of kon, worden ingesteld. De bepaling geldt ook nadat op het beroep is beslist (zie achtergrond, onder **2.**).

7. Hoewel met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 7 oktober 2001 niet werd beslist op de gedraging waarover verzoeker op 26 oktober 2001 bij de minister klaagde, maar op het onderliggende geschil tussen verzoekster en de minister, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de minister op wetsystematische gronden heeft kunnen oordelen dat hij op grond van artikel 9;8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb niet verplicht was de klacht in behandeling te nemen. De Raad heeft zich immers in zijn uitspraak van 7 oktober 2001 uitdrukkelijk uitgelaten over de gedraging waarover werd geklaagd, te weten de wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat zich op 30 augustus 2001 door zijn ambtenaren heeft laten vertegenwoordigen. Daardoor was er een zodanige samenhang tussen de gedraging waarover werd geklaagd en het beroep waarin de gedraging - mede - is getoetst dat het in behandeling nemen van de klacht een onwenselijke samenloop met de beroepsprocedure zou hebben opgeleverd.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 18 april 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw mr. J. te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de minister van Verkeer en Waterstaat. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

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

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

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

De minister van Verkeer en Waterstaat deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Op 11 oktober 2001 deed de Centrale Raad van Beroep uitspraak in verschillende door verzoekster tegen het ministerie van Verkeer en Waterstaat aangespannen procedures. De uitspraak luidde onder meer als volgt:

“Ter zitting heeft (verzoekster; N.o.) betoogd dat het in strijd met regels van goede procesorde zou zijn als X ter zitting namens gedaagde zou optreden omdat zij, nu zij destijds (verzoekster; N.o.) leidinggevende was, in feite tevens als getuige zou optreden. De Raad wijst er op dat aan hetgeen X ter zitting heeft verklaard, nu zij niet als getuige is verschenen, niet de waarde van een getuigenverklaring kan worden toegekend, maar - net als ten aanzien van hetgeen door en namens (verzoekster; N.o.) ter zitting is verklaard - die van een partijstandpunt.

(...) Ter zitting heeft (verzoekster; N.o.) voorts gesteld dat de namens gedaagde verleende machtiging niet deugdelijk is voor zover zij X betreft, omdat deze gezien haar positie in de organisatie alleen door gedaagde zelf of door de Secretaris-Generaal van gedaagdes Ministerie had kunnen worden gemachtigd namens gedaagde op te treden. De Raad ziet geen aanleiding op deze grief in te gaan, nu wat er zij van deze grief, Y als gemachtigd ter zitting is opgetreden en zich daarbij onder meer door X heeft laten bijstaan, hetgeen niet in strijd is met het bepaalde in artikel 8:24 van de Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder 1.) is te achten.”

2. Bij brief van 26 oktober 2001 wendde verzoekster zich met een klacht tot de minister van Verkeer en Waterstaat. Zij liet de minister onder meer het volgende weten:

“Naar aanleiding van diverse door mij tegen uw ministerie aangespannen procedures waarvan de behandeling ter zitting op 30 augustus jl. heeft gediend, beklag ik (...) mij bij u middels deze over misbruik van bevoegdheden binnen uw Ministerie door enkele van uw ambtenaren.

(...)

Om namens de Minister het woord te mogen voeren hebben betrokkenen zich bediend van een ondeugdelijke machtiging waardoor mijn belangenbehartiging terzake van de betreffende procedures ernstig is geschaad.

Het gaat om de ambtenaren die in het hierbij gevoegde geschrift zijn genoemd en de ambtenaar die dat geschrift heeft ondertekend. Mijns inziens heeft ambtenaar mevrouw Z geen enkele bevoegdheid om een dergelijke machtiging af te geven en al helemaal niet vanwege het feit dat diverse in het schriftelijke stuk genoemde ambtenaren geen medewerkers zijn van mevrouw Z. Bovendien zijn uw verantwoordelijke functionarissen het

hoofd van de Centrale Directie Juridische Zaken, de Directeur-Generaal van de Waterstaat alsmede de hoofdingenieur-directeur te Haarlem, kennelijk niet in staat gebleken om hun ondergeschikten te beteugelen.”

Als bijlage voegde verzoekster de door haar genoemde machtiging toe, die onder meer als volgt luidt:

“**Beschikking** Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Datum

16 augustus 2001

(...)

Onderwerp

Machtiging om namens de Minister van Verkeer en Waterstaat in onderhavige procedures in rechte op te treden (...)

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Overwegende, dat het wenselijk is om een aantal personen die geregeld optreden namens de Minister van Verkeer en Waterstaat bij de behandeling van (hoger) beroepszaken inzake rechtspositionele geschillen op het werkterrein van Verkeer en Waterstaat een daartoe vereiste, voortdurende, machtiging te verlenen;

Gelet op de artikelen 8:1 en 8:24 van de Algemene wet bestuursrecht en op artikel 18 van de Beroepswet;

BESLUIT:

Aan: Y, X, U, V

Werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat machtiging te verlenen om bij de behandeling van een beroep of een hoger beroep inzake rechtspositionele geschillen in voorkomende gevallen de Minister van Verkeer en Waterstaat te vertegenwoordigen ter zitting van een der arrondissementsrechtbanken (sector bestuursrecht) of van de Centrale Raad van Beroep.

(...)

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

namens deze,

de directeur-generaal Rijkswaterstaat,

namens deze,

het hoofd van de Stafdienst P&O,

Z”

4. Bij brief van 22 november 2001 reageerde de Minister van Verkeer en Waterstaat onder meer als volgt op verzoeksters klacht:

“Uw klacht behelst een onderdeel van de beroeps- en (hoger) beroepsprocedure. Deze procedures zijn op 11 oktober 2001, door middel van de (...) uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, afgesloten.

Zoals u bekend heeft de Centrale Raad van Beroep, als hoogste juridische instantie op het gebied van het ambtenarenrecht zijn zienswijze gegeven omtrent uw klacht. De inhoud van uw klacht is door de Centrale Raad niet gegrond bevonden. Conform artikel 9:8, lid 1 sub d Algemene wet bestuursrecht (zie achtergrond, onder 1.; N.o.) neem ik uw klacht niet in behandeling.”

B. Standpunt verzoekster

Voor het standpunt van verzoekster wordt verwezen naar de klachtomschrijving onder Klacht.

C. Standpunt Minister van Verkeer en Waterstaat

In reactie op de klacht deelde de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer het volgende mee:

“Klaagster heeft beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Aan klaagster kwam in het kader van de behandeling van dit beroep het recht toe bezwaar te maken tegen de wijze waarop de Minister van Verkeer en Waterstaat was vertegenwoordigd. Van dit recht heeft klaagster ter zitting bij de Centrale Raad van Beroep gebruik gemaakt. De Raad is daar gemotiveerd op ingegaan en heeft hierover een uitspraak gedaan.

Naar de mening van de Minister van Verkeer en Waterstaat is hier sprake van samenloop met een beroepsprocedure in de zin van artikel 9:8, eerste lid, onder d, van de Awb.

Op grond hiervan was de Minister van Verkeer en Waterstaat niet verplicht de klacht te behandelen.

Ik acht de klacht van (verzoekster; N.o.) dan ook niet gegrond. Ik heb dientengevolge geen aanleiding gevonden maatregel te nemen of actie te ondernemen jegens verzoekster.

Ten overvloede

In haar klaagschrift van 12 april 2002 verwijst (verzoekster; N.o.) naar onderliggende correspondentie. Uit het geheel maak ik op dat haar klacht destijds de volgende punten betrof:

1. de bevoegdheid van de ondertekenaar van de machtiging
2. de vorm van de machtiging, en
3. de afdoening van haar klacht van 26 oktober 2001.

Op punt 3 ben ik in het bovenstaande ingegaan.

Op de punten 1 en 2 zal ik ten overvloede ingaan, teneinde duidelijk te maken dat het Ministerie ook in deze aspecten correct is opgetreden.

De bevoegdheid van de ondertekenaar van de machtiging

Blijkens bijgevoegd besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat worden de aan de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat verleende bevoegdheden gemandateerd aan onder andere functionarissen werkzaam bij het Hoofdkantoor van RWS (artikel 3). De ondertekenaar van de machtiging valt onder de categorie functionarissen genoemd in artikel 3, onderdeel b.

Deze functionaris is bevoegd de machtiging te tekenen, zowel voor degenen die op het Hoofdkantoor direct onder haar leiding werken, als voor de gemachtigden, werkzaam binnen haar taak (personeelszaken) bij een regionale directie van RWS.

Hierover merk ik nog het volgende op. Eén van de gemachtigden, Z, was op het moment van ondertekening, 16 augustus 2001, weliswaar niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van de ondertekenaar, maar wel werkzaam in het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, en dus in dienst bij het mandaatverlenende bestuursorgaan. Volgens het Commentaar Van Buuren en Polak op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bij artikel 10:4, punt 2, (blz. 450) is in zo een situatie sprake van "ondergeschiktheid". Aldus is de ondertekenaar bevoegd ook deze persoon te machtigen, zonder vereiste van haar instemming.

De vorm van de machtiging

Klaagster heeft bezwaar tegen de beschikkingsvorm van de machtiging. De machtiging voldoet aan alle eisen van hoofdstuk 10 van de Awb. Wat betreft de vorm van de machtiging is ter plaatse niets voorgeschreven. De beschikkingsvorm stemt overeen met de inhoud van het begrip beschikking in art. 1:3, tweede lid, van de Awb."

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1:

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

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

Artikel 9:8:

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

(...)

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;

(...)

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

Artikel 8:24:

“1. Partijen kunnen zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.”

2. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997 - 1998, 25 837, Memorie van Toelichting, pag. 18

"...Artikel 9:8

(...)

- Beroep

Indien tegen de gedraging beroep bij de administratieve rechter, administratief beroep dan wel een tuchtrechtelijke voorziening mogelijk is of is geweest, bestaat evenmin een verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling. Hierbij gaat het meestal om besluiten. In die gevallen hebben reeds adequate procedures opengestaan;

het ligt dan doorgaans niet in de rede die procedures te doorkruisen door los daarvan tot behandeling van een klacht over diezelfde gedraging over te gaan. Onder omstandigheden kan een behandeling van de klacht overigens wel zinvol zijn: het bestuursorgaan blijft daartoe bevoegd. In zoverre wijkt de regeling af van die van de Nationale ombudsman. Deze is immers niet bevoegd de klacht te behandelen, indien nog een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat dan wel indien ingevolge een zodanige voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan (artikel 16 Wet Nationale ombudsman); de reden van deze uitzonderingen is dat de Nationale ombudsman een externe instantie is. In dit hoofdstuk gaan het echter om een interne klachtbehandeling; er is, gelet op de aard van de interne klachtprocedure, geen bezwaar tegen het bestuursorgaan zelf wel bevoegd, maar niet verplicht te achten de klacht te behandelen.

De bepaling onder d geldt in alle gevallen waarin beroep openstaat of heeft open gestaan, dus ook nadat op het beroep is beslist.”

3. Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat

“Artikel 3 Mandatering hoofdkantoor

De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 5 van het Besluit mandaat plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende bevoegdheden worden - met inachtneming van artikel 2 - eveneens gemandateerd aan de volgende functionarissen, werkzaam bij het hoofdkantoor van de Waterstaat:

- a. de directeur van een directie van het hoofdkantoor,
- b. het hoofd van een rechtstreeks onder de (plaatsvervangend) directeur-generaal vallende (staf)afdeling,
- c. het hoofd van een afdeling, die deel uitmaakt van een directie of een stafafdeling en
- d. de plaatsvervangers van de onder a tot en met c genoemde functionarissen.

(...)

Artikel 5 Mandatering regionale directies en specialistische diensten

De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 5, van het Besluit mandaat plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende bevoegdheden worden - met inachtneming van de artikelen 2 en 4 - eveneens gemandateerd aan de volgende functionarissen, werkzaam bij de regionale directie of specialistische diensten:

- a. de hoofdingenieur-directeuren,

- b. de plaatsvervangers van de onder a genoemde functionarissen,
- c. de hoofdafdelingshoofden,
- d. de (staf-) afdelingshoofden,
- e. de dienstkringhoofden,
- f. de hoofdgroepshoofden,
- g. de hoofden van andere dienstonderdelen van deze diensten en
- h. de plaatsvervangers van de onder c tot en met g genoemde functionarissen.

Artikel 6 Verlening volmacht en machtiging

1. De aan de directeur-generaal, krachtens artikel 7, vierde lid, van het Besluit mandaat plaatsvervangend secretaris-generaal en diensthoofden Verkeer en Waterstaat, verleende volmacht en machtiging worden - met inachtneming van de artikelen 2 en 4 - eveneens verleend aan de in de artikelen 1, 3 en 5 genoemde functionarissen.
2. De artikelen 7 tot en met 9 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7 Algemene begrenzing van gebruik van het mandaat

De in de artikelen 1 en 3, onder a tot en met c, en de in artikel 5, onder a en c tot en met g, genoemde functionarissen maken van het aan hen verleende mandaat uitsluitend gebruik voor zover het aangelegenheden betreft die behoren tot hun werkterrein en naar aard of inhoud niet zodanig gewicht hebben dat zij behoren te worden afgedaan door een functionaris onder wie zij rechtstreeks ressorteren.

(...)

Bijlage 1 Aangelegenheden, welke voorbehouden blijven aan de in artikel 3, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat, genoemde functionarissen

(...)

C. Personeelsaangelegenheden

1. Verlenen van disciplinair ontslag (artikel 81, eerste lid, onder L, Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)).
2. Verlenen van ontslag als gevolg van het niet kunnen terugkeren na een politieke functie (artikel 96b, eerste lid, ARAR).

3. Verlenen van ongeschiktheidsontslag anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken (artikel 98, eerste lid, onder G, ARAR).
4. Verlenen van ontslag wegens onverenigbaarheid van karakters alsmede het bepalen van een daarbij behorende uitkering (artikel 99 ARAR).
5. Verlenen van ontheffing van het verbod over te gaan tot externe werving, indien zo'n verbod van kracht is.
6. Het afhandelen van formatieaangelegenheden met betrekking tot functies die rechtstreeks onder de hoofdingenieur-directeur vallen als bedoeld in het Statuut Decentralisatie Formatievaststelling en Formatiebeheer bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
7. Besluiten omtrent toekenning van immateriële schadevergoedingen.
8. Het fungeren als bevoegd gezag als bedoeld in artikel 1, onder b, van het Beoordelingsvoorschrift Verkeer en Waterstaat 1985.
9. Aangelegenheden waarbij voor groepen personeel wordt afgeweken van de hoofdlijnen van het departementale personeelsbeleid, formatiebeleid alsmede MO-beleid.
10. Het vaststellen van vaste reissommen als bedoeld in artikel 14, van het Reisbesluit 1993, voor zover het groepen personeel betreft die voorkomen bij meer Rijkswaterstaatsdirecties.

(...)

Bijlage 3 Aangelegenheden, ten aanzien waarvan de in artikel 5 genoemde functionarissen de aan hen gemandateerde bevoegdheden uitsluitend uitoefenen nadat instemming is verleend door de directeur-generaal

Personeelsaangelegenheden

1. Het verlenen van reorganisatieontslag en het ontslag wegens verplaatsing van een dienst op grond van de artikelen 96 en 96a, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).
2. Het toekennen van vergoedingen voor materiële schade conform artikel 69, van het ARAR, indien deze vergoeding meer bedraagt dan netto fl. 30.000,-.
3. Het benoemen van leden van een directieteam c.q. het samenstellen van directieteams.”