



Rapport

Datum: 8 maart 2005

Rapportnummer: 2005/066

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland zich in zijn beslissing op de door verzoeker ingediende klachten op het standpunt stelt dat de brief van het college van 12 augustus 2003 niet als een gedraging als bedoeld in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan worden aangemerkt.

Beoordeling

Algemeen

1. De Stadsbibliotheek Haarlem ontvangt van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland subsidie voor de uitvoering van de Wetenschappelijke Steunfunctie, waarmee voorzien wordt in een aantal aanvullingen op het 'standaard' openbaar bibliotheekaanbod, zoals collectievorming, het opbouwen en onderhouden van naslagwerk op HBO en academisch niveau, digitale informatieverstrekking via internet en kennisoverdracht naar bibliotheken in de regio.

2. Op 6 juli 2003 wendde verzoeker zich tot de provincie Noord-Holland.

In zijn brief schreef verzoeker dat, alhoewel op grond van meerjarenafspraken de subsidie voor de Wetenschappelijke Steunfunctie niet mag worden gebruikt voor nieuwe wensen, in het beleidsplan van de gemeente Haarlem stond opgenomen dat de subsidie werd aangewend voor digitale informatie.

Specifiek ten aanzien van het aanwenden van de subsidiegelden voor dit doel schreef verzoeker het volgende:

"Nu heb ik tegen het digitale tijdperk geen bezwaar maar wèl alsof de Stadsbibliotheek m.i.v. 2001 Uw - verhoogde - subsidie zoals het beleidsplan omschrijft, zou gebruiken, om het informatiebestand van o.a. losbladige uitgaven te digitaliseren, hetgeen niet zo is."

3. In reactie schreef het college van gedeputeerde staten op 12 augustus 2003, onder meer het volgende:

"In uw brief stelt u, dat de Stadsbibliotheek Haarlem de WSF-subsidie ten onrechte gebruikt voor het digitaliseren van losbladige uitgaven. U wijst er tevens op, dat het beleidsplan van de gemeente Haarlem dit toelaat en de Stadsbibliotheek daarin ook vrijheid geeft. Ondanks uw begrip voor digitalisering, bent u het er niet mee eens, dat daardoor zeventig losbladige werken niet meer beschikbaar zijn."

Daarnaast werd verzoeker meegedeeld dat de subsidie wordt ontvangen op basis van een aantal prestatieafspraken, maar dat er bij de uitvoering een zekere beleidsruimte is en de

provincie geen formele middelen heeft om digitalisering te voorkomen. Alhoewel werd erkend dat digitalisering niet ten koste mag gaan van de toegankelijkheid van informatie, werd tevens opgemerkt dat digitalisering als een onvermijdelijke ontwikkeling werd gezien en met de toename daarvan het aanhouden van niet-digitale informatie duurder wordt. In tegenstelling tot wat verzoeker schreef viel de besteding van subsidie voor digitalisering wel binnen de subsidiënormen. Voor vragen over het algehele beleid van de Stadsbibliotheek Haarlem werd verwezen naar de gemeente Haarlem.

I. Bevindingen

1. In zijn brief van 18 augustus 2003 aan het Centraal Meldpunt klachten van de provincie schreef verzoeker een klachtenprocedure te willen starten die direct behandeld zou worden tijdens een hoorzitting, omdat hij niet akkoord kon gaan met de inhoud van de reactie van 12 augustus 2003. Om zijn klacht verder te motiveren vroeg verzoeker onder andere om afschriften van het werkplan en de begroting inzake de Wetenschappelijke Steunfunctie en van zijn brief van 6 juli 2003, waaruit zou blijken dat hij zou beweren dat de subsidie ten onrechte gebruikt wordt voor het digitaliseren.

2. Bij brief van 28 augustus 2003 vroeg verzoeker nadere informatie omtrent de besteding en verantwoording van de subsidie door de Stadsbibliotheek Haarlem. Deze informatie werd op 8 oktober 2003 verstrekt. Naar aanleiding van diens verzoek daartoe werden op 4 november 2003 afschriften van zowel de Cultuurnota als van de subsidiebeschikking aan verzoeker toegestuurd. Bij brief van 12 november 2003 schreef verzoeker onder meer dat hij zijn klacht diende te onderbouwen, maar daarvoor werd getraineed en onvoldoende serieus werd genomen als gebruiker.

3. Bij brief van 8 december 2003 reageerde het Centraal Meldpunt Klachten, namens het college van gedeputeerde staten, op de door verzoeker op 18 augustus 2003 ingediende klacht. In deze brief werd onder andere het volgende opgemerkt:

"Blijkens de met u gevoerde correspondentie en gesprekken, bent u het niet eens met de inhoud van het provinciale subsidiebeleid en de wijze waarop dit wordt uitgevoerd. Voorts beklagt u zich erover, dat u geen of niet tijdig gevraagde stukken ontvangt.

Als zodanig kan uw klacht in behandeling worden genomen.

Wat betreft uw mening over het subsidiebeleid, merk ik op, dat u daarover op mijns inziens duidelijke wijze en herhaaldelijk uitleg is verschaft. Dit vastgestelde beleid wordt door de provincie redelijk geacht. Uw opmerkingen daarover zijn in beschouwing genomen, maar kunnen niet leiden tot bijstelling van dit beleid.

(...)

Voorts beklagt u zich over het niet of onvolledig, dan wel laat verstrekken van gevraagde stukken. Op zichzelf is dat deel van uw klacht gegrond. Hierbij merk ik echter wel op, dat dit deels te wijten is geweest aan de niet steeds heldere communicatie, in woord en geschrift, van uw kant. Hoe dit verder ook zij, namens de provincie bied ik u bij deze mijn verontschuldigen aan voor de opgetreden vertraging."

Verzoeker werd er daarbij op gewezen dat hij zich, indien met de reactie niet op afdoende wijze was tegemoet gekomen aan zijn klacht, kon wenden tot de Hoor- en adviescommissie van de provincie Noord-Holland.

4. Bij brief van 15 december 2003 wendde verzoeker zich tot de secretaris van voornoemde commissie. In zijn brief uitte verzoeker zijn bedenkingen tegen de wijze waarop de subsidie werd aangewend.

5. In het verweerschrift ten behoeve van de Hoor- en adviescommissie van 23 januari 2004 schreef het bureau Cultuur en Educatie, namens het college, onder meer het volgende:

"Onduidelijk is, of sprake is van een bezwaar- dan wel klaagschrift. (...)

Voorafgaand aan het klaagschrift/bezwaarschrift is reeds uitgebreid contact geweest zowel telefonisch als schriftelijk tussen de heer W. en diverse provinciale ambtenaren. (...) Sinds het begin van het contact, juli 2003, hebben wij getracht ten eerste helder te krijgen welke bezwaren de heer W. precies heeft en ons hierover grondig te informeren bij de betreffende Stadsbibliotheek, ten tweede te zoeken naar een oplossing voor hetgeen de heer W. als bibliotheekgebruiker als probleem ervaart en anderzijds hem zo goed mogelijk over het gevoerde provinciale subsidiebeleid te informeren. Naast de inhoudelijk beleidsmedewerker (...) is de heer D. als centraal meldpunt Klachten, dat in deze heeft bemiddeld, intensief betrokken bij de afhandeling van de vragen van de heer W.

Dit alles heeft de bezwaren/klacht van de heer W. echter kennelijk niet kunnen wegnemen.

(...)

De klachten/bezwaren van de heer W. kunnen, naar Gedeputeerde Staten begrijpen, als volgt worden samengevat:

1. De Heer W. is op zichzelf niet tegen digitalisering, maar vindt dat alles wat voorheen vanuit de WSF fysiek aanwezig was, moet worden gedigitaliseerd. De heer W. stelt dat dit laatste niet is gebeurd. M.a.w. er is dus 'gesaneerd", hetgeen de heer W. strijdig acht met de subsidievoorwaarden en het (verlopen) convenant (...). In ieder geval vindt de heer W. het onacceptabel dat volgens hem bepaalde tijdschriften noch fysiek noch digitaal aanwezig zijn in de SBH. De heer W. schetst dit als sanering van een gesubsidieerde taak (...) en acht dit onjuist."

6. In haar advies aan gedeputeerde staten schreef de Hoor- en adviescommissie dat naar haar mening verzoeker erover klaagde dat de Stadsbibliotheek Haarlem in strijd met de subsidievoorwaarden, zoals die gelden voor de uitvoering van de Wetenschappelijke Steunfunctie, niet alles wat voorheen fysiek in de collectie aanwezig was had gedigitaliseerd, waardoor het aanbod was gesaneerd. Daarnaast klaagde verzoeker er - naar de mening van de commissie - over dat de Stadsbibliotheek Haarlem een deel van de aan haar toegekende subsidiegelden op een onjuiste wijze had besteed.

7. In haar advies overwoog de commissie dat verzoeker in zijn brief van 6 juli 2003 had aangegeven dat de subsidie voor de Wetenschappelijke Steunfunctie door de Stadsbibliotheek Haarlem niet op een juiste wijze werd aangewend en de provincie Noord-Holland werd gevraagd dit te onderzoeken. Naar de mening van de commissie kon deze brief niet als een klacht worden aangemerkt, omdat werd gevraagd om een onderzoek naar het gebruik van subsidiegelden.

8. De commissie was tevens van mening dat ook de brief van 18 augustus 2003, waarin verzoeker schreef het niet eens te zijn met de inhoud van de brief van 12 augustus 2003, niet als klaagschrift kon worden aangemerkt. De brief van 12 augustus 2003, waarin onder andere werd aangegeven dat er een zekere beleidsvrijheid is en de subsidieontvanger verantwoording moet afleggen aan de subsidiegever, betreft geen gedraging als bedoeld in artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 1.), maar verschaft slechts informatie over de subsidiebesteding.

9. Onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting bij dit artikel (zie Achtergrond, onder 2.) overwoog de commissie onder meer het volgende:

"In de brief van 12 augustus 2003 heeft GS al aangegeven dat bij de besteding van de subsidie de subsidie-ontvanger een zekere beleidsruimte heeft. Dit is ook wenselijk omdat de professionaliteit op dit vlak bij bibliotheken ligt en niet bij de provincie. Over dit gevoerde beleid kan echter geen klacht worden ingediend, (...). Algemene klachten over beleid of beleidsuitvoering in het algemeen van het bestuursorgaan voldoen niet aan het vereiste van een bepaalde gelegenheid en vallen dus niet onder hoofdstuk 9 van de Awb.

De commissie is dan ook van mening dat er geen sprake is van een klachtwaardige aangelegenheid in de zin van artikel 9:1 Awb."

10. Uit het aanvullend verzoekschrift van 6 oktober 2004 maakte de Nationale ombudsman op dat verzoeker de provincie Noord-Holland er in zijn brief van 6 juli 2003 op had gewezen dat de Stadsbibliotheek Haarlem de aan haar toegekende subsidie voor de Wetenschappelijke Steunfunctie niet gebruikte voor het digitaliseren c.q. plaatsen van losbladige uitgaven, welke losbladige uitgaven niet (meer) in de studiezaal van de Stadsbibliotheek Haarlem waren opgenomen. In de reactie van 12 augustus 2003 werd echter door het college aangegeven dat verzoeker er in zijn brief van 6 juli 2003 op had

gewezen dat de Stadsbibliotheek Haarlem ten onrechte subsidie had gebruikt voor het digitaliseren van losbladige uitgaven. Met name door de onjuiste interpretatie van zijn brief van 6 juli 2003 zou verzoeker op het verkeerde been zijn gezet.

11. Bij de opening van het onderzoek werd het college van gedeputeerde staten onder meer gevraagd in zijn reactie aan te geven of het college - achteraf gezien - van mening is dat de in de brief van 12 augustus 2003 gegeven informatie als adequaat kan worden beschouwd.

12. Bij brief van 9 december 2004 deelde het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland de Nationale ombudsman onder meer mee dat het college op 12 augustus 2003 informatie had gegeven over de subsidieverlening en waarom het in formele zin niets voor verzoeker kon betekenen. Gelet op de inhoud van verzoekers brief van 6 juli 2003 meende het college hiermee op adequate wijze te hebben gereageerd.

13. Daarnaast schreef het college van gedeputeerde staten onder meer het volgende:

"Zoals ook blijkt uit het advies van de Hoor- en adviescommissie was het voor GS niet geheel duidelijk wat klager nu precies wilde bereiken met zijn brieven. Op de hoorzitting hoopte voornoemde commissie hierover duidelijkheid te verkrijgen. Helaas is klager aldaar niet verschenen.

Blijkbaar waren klagers brieven vanaf 18 augustus 2003 met name bedoeld om aan te geven dat GS zijn brief van 6 juli 2003 verkeerd hebben geïnterpreteerd. Klager zou niet hebben bedoeld dat de Stadsbibliotheek de WSF subsidie ten onrechte gebruikt voor digitalisering van losbladige uitgaven, doch dat de toegekende subsidie ten onrechte niet wordt gebruikt voor het digitaliseren van losbladige uitgaven. GS hebben dit echter nimmer uit klagers brieven kunnen destilleren.

Pas uit klagers brieven aan u, met name uit de bijlage, wordt dit voor GS voor het eerst duidelijk. In tegenstelling tot hetgeen klager aangeeft (...) vinden GS het voorgaande *niet* duidelijk uit zijn brief van 6 juli 2003 blijken. Vanwege deze onduidelijkheid zijn GS -ook achteraf gezien- van oordeel dat de in hun brief van 12 augustus 2003 gegeven informatie als voldoende adequaat kan worden aangemerkt."

14. Tevens deelde het college van gedeputeerde staten de Nationale ombudsman mee, gelet op het bepaalde in de Memorie van Toelichting op artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 2.) en de op dit artikel betrekking hebbende jurisprudentie, achteraf gezien van oordeel te zijn dat hun brief van 12 augustus 2003 als gedraging had moeten worden aangemerkt. De klacht over deze gedraging achtte het college, onder verwijzing naar hetgeen was opgemerkt over de onduidelijkheid van de bedoelingen van verzoeker, niet gegrond.

II. Beoordeling

15. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.

16. Zoals ook in reactie op de klacht door het college van gedeputeerde staten wordt erkend dient, gelet op het bepaalde in de Memorie van Toelichting op artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht, een brief waarin nadere informatie wordt verstrekt te worden aangemerkt als een "gedraging". Door zich in zijn beslissing op de door verzoeker ingediende klacht op het standpunt te stellen dat deze brief niet als een gedraging kan worden aangemerkt heeft het college gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

17. Daarnaast merkt de Nationale ombudsman het volgende op.

Uit het van verzoeker ontvangen aanvullend verzoekschrift maakt de Nationale ombudsman op dat verzoeker van mening is dat hij door een onjuiste interpretatie van zijn brief van 6 juli 2003 door het college van gedeputeerde staten op het verkeerde been is gezet. In zijn brief van 6 juli 2003 had verzoeker bedoeld aan te geven dat de Stadsbibliotheek Haarlem de aan haar toegekende subsidie ten onrechte niet gebruikt voor het digitaliseren van losbladige uitgaven, terwijl het college in zijn brief van 12 augustus 2003 onder andere aangaf dat verzoeker stelde dat de stadsbibliotheek de subsidie ten onrechte wel gebruikt voor het digitaliseren.

18. In reactie op het verzoek van de Nationale ombudsman of, achteraf bezien en rekening houdend met de gebleken onjuiste interpretatie, de in de brief van 12 augustus 2003 gegeven informatie als adequaat beschouwd kan worden, deelde het college van gedeputeerde staten de Nationale ombudsman mee dat niet duidelijk was (geworden) wat verzoeker nu precies bedoelde en dat derhalve de in de brief van 12 augustus 2003 gegeven informatie als adequaat kan worden aangemerkt.

19. In dit standpunt kan het college echter slechts ten dele worden gevolgd.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit vereiste impliceert onder andere dat een bestuursorgaan een duidelijk en op het onderwerp toegesneden antwoord moet geven, indien een burger een vraag stelt over een bepaald onderwerp.

20. Nu door verzoeker in zijn brief van 6 juli 2003 bedoeld was aan te geven dat de Stadsbibliotheek Haarlem de aan haar toegekende subsidie niet gebruikt voor het digitaliseren van losbladige uitgaven, kan de in de brief van 12 augustus 2003 opgenomen onjuiste weergave, namelijk dat de subsidie wel daarvoor wordt gebruikt niet als adequaat aangemerkt worden.

21. Een en ander laat echter onverlet dat de door het college, in voormelde brief, gegeven informatie over onder andere diens bevoegdheden bij de toekenning van een subsidie en de beleidsvrijheid omtrent de aanwending daarvan door de stadsbibliotheek als adequaat kan worden aangemerkt.

22. Naar aanleiding van de mededeling van het college van gedeputeerde staten dat niet duidelijk was (geworden) wat verzoeker nu precies bedoelde merkt de Nationale ombudsman het volgende op.

Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan die informatie tracht te achterhalen die voor het nemen van een beslissing noodzakelijk is.

23. Uit de tijdens het onderzoek overgelegde stukken is het de Nationale ombudsman gebleken dat, naar aanleiding van het klaagschrift van verzoeker van 18 augustus 2003, meerdere pogingen zijn ondernomen om duidelijkheid te verkrijgen over de aard en inhoud van de klacht van verzoeker. Dat dit niet is gelukt is mede aan verzoeker toe te rekenen, zodat niet gesteld kan worden dat het college heeft gehandeld in strijd met het vereiste van actieve informatieverwerving.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland is gegrond, wegens strijd met het motiveringsvereiste.

Onderzoek

Op 23 augustus 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 21 augustus 2004, van de heer W. te Haarlem, met een klacht over een gedraging van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland.

Nadat verzoeker nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging een onderzoek ingesteld.

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

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

Betrokkenen deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift van 21 augustus 2004.
2. Aanvullend verzoekschrift van 6 oktober 2004, met bijlagen.
3. Tweede aanvullend verzoekschrift van 23 oktober 2004.
4. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 5 november 2004.
5. Reactie van het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland van 9 december 2004.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:1, eerste lid

"...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. Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 12/13

Artikel 9:1

"Dit artikel stelt voorop dat een ieder het recht heeft bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen.

Dit recht is ruim geformuleerd. Het is ten dele een uitvloeisel van het in artikel 5 van de Grondwet neergelegde petitierecht, dat een ieder het recht geeft om schriftelijk verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen. (...).

De kring van adressanten van het verzoek is in artikel 9:1 beperkter dan in artikel 5 van de Grondwet. De klachtregeling heeft alleen betrekking op klachten over bestuursorganen. (...) Verzoeken in de zin van de Grondwet kunnen bij «het bevoegd gezag» worden

ingediend, hetgeen een ruimere kring van adressanten omvat. Artikel 9:1 is in zoverre ruimer dan het petitierecht, dat deze bepaling ook geldt voor mondelinge klachten, terwijl artikel 5 van de Grondwet slechts ziet op schriftelijk ingediende verzoeken.

Hoewel in het algemeen een zorgvuldige behandeling van verzoeken nodig is, worden in deze afdeling alleen voor het behandelen van klachten specifieke regels geformuleerd. Klachten hebben volgens de omschrijving van het artikel betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman.

Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt.

Evenals in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman is onder een «gedraging» mede begrepen een nalaten."