



RAPPORT

Verzoekster

Mevrouw E. hierna genoemd: verzoekster.

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek van 9 mei 2017 betreft een klacht over de gemeente Oldebroek, hierna genoemd: gemeente.

Klacht

De klacht behelst opmerkingen over gedragingen van de gemeente, die voortvloeien uit feiten en omstandigheden die reeds eerder bij een klachtbehandeling door de voormalige ombudsman van Oldebroek aan de orde zijn geweest.

Om te achterhalen of er recent, na december 2016, sprake is geweest van nieuwe feiten en/of omstandigheden en om de klacht van 9 mei 2017 zo mogelijk te concretiseren heeft de ombudscommissie een intakegesprek gehad met verzoekster. Uit dit gesprek kwam naar voren dat de kern van de onvrede volgens verzoekster is gelegen in het niet serieus nemen van verzoekster door

- het eenzijdig afwegen van belangen;
- het standaard opschorten van besluiten;
- het niet voortvarend afhandelen van klachten.

Bevoegdheid ombudscommissie

Vanaf februari 2017 is er met zowel verzoekster als de gemeente meerdere keren gesproken over de situatie van verzoekster en haar klachten. Na het intake gesprek met verzoekster heeft de ombudscommissie besloten onderzoek te doen.

Verloop van het onderzoek

Van het intakegesprek met verzoekster is een verslag gemaakt, dat door verzoekster akkoord is bevonden. Vervolgens heeft de ombudscommissie vragen gesteld aan de gemeente. De gemeente heeft deze vragen beantwoord. De ombudscommissie achtte het van belang om over de gegeven antwoorden nog een gesprek te hebben met de gemeente. Van dit gesprek is een verslag gemaakt, dat door de gemeente – met een enkele correctie – akkoord is bevonden. De verslagen en de beantwoording van de vragen door de gemeente zijn als bijlage bij het Verslag van Bevindingen gevoegd en worden geacht daarvan deel uit te maken en dus ook van dit rapport.

Zowel aan verzoekster als aan de gemeente is gelegenheid gegeven om te reageren op het Verslag van Bevindingen inclusief genoemde bijlagen.

Verzoekster heeft gereageerd op het Verslag van Bevindingen en de bijbehorende stukken. De gemeente heeft niet gereageerd. Voor zover relevant zijn de opmerkingen van verzoekster over de feiten onder het kopje 'feiten' meegenomen. Voor het overige zijn de opmerkingen van verzoekster, voor zover relevant, meegenomen bij de overwegingen van de ombudscommissie. Verzoekster en de gemeente ontvangen in bijlage bij dit rapport de reactie van verzoekster op het Verslag van Bevindingen.

Feiten

Kort weergegeven is de achtergrond van de onvrede van verzoekster gelegen in de overlast die zij sinds 2013 ervaart van het nabij gelegen bedrijf X. Daarover zijn (bestuursrechtelijke) procedures gevoerd. Het gaat verzoekster vooral om de indirecte geluidshinder van ander materieel dan vrachtwagens en van het autoverkeer van de werknemers van het bedrijf in de nachtelijke uren vanaf ongeveer 4.30 uur. Verzoekster mailt met regelmaat naar de gemeente en andere (overheids)instanties over haar negatieve ervaringen met bedrijf X. Ook dient verzoekster handhavingsverzoeken in en klachten als de gemeente te laat is met beantwoording van haar correspondentie. Voor deze hoeveelheid aan correspondentie en overige vragen had de gemeente een contactpersoon voor verzoekster aangesteld. Volgens verzoekster was deze contactpersoon voor haar slecht bereikbaar. Sinds september 2017 is er geen contactpersoon meer voor verzoekster. De gemeente heeft opnieuw iemand van buiten ingehuurd, maar nu voor een meer zakelijke aanpak van het dossier van verzoekster.

Verzoekster had over haar geluidsproblemen met bedrijf X contact met een medewerker van de provincie Gelderland. Deze medewerker faciliteerde verzoekster in die zin, dat hij met subsidie van de provincie Gelderland bij verzoekster camera's liet plaatsen om beeldopnamen te kunnen maken van de door verzoekster ervaren nachtelijke geluidshinder.

De gemeente heeft in samenspraak met de provincie Gelderland onderzoek laten doen. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de expertises van de ODNV, ODRA en ODRN betrokken. Uit het onderzoek is een normoverschrijding naar voren gekomen met betrekking tot de nachtperiode. Deze overschrijding betreft de categorie overige voertuigen, zoals trekkers en verreikers. In het voorjaar van 2017 heeft de gemeente een voornemenbesluit genomen om maatwerkvoorschriften op te leggen, waarvan verzoekster een afschrift heeft gekregen. Het bedrijf heeft vervolgens in reactie op het voornemenbesluit zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen heeft de gemeente voorgelegd aan de experts van de ODRA, ODNV en ODRN. In september heeft de gemeente de zienswijzen van het bedrijf weerlegd en een definitief besluit genomen.

In november 2017 is er een gerechtelijke procedure gestart inzake het besluit over de maatwerkvoorschriften. Bij de regiezitting was verzoekster aanwezig. De gemeente heeft de rechter gevraagd om advies in te winnen over de maatwerkvoorschriften bij Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB).

De behandeling van de nog ongeveer 20 klachten van verzoekster bij de gemeente wordt aangehouden, omdat de klachten volgens de gemeente gaan over gedragingen die samenhangen met wat is aangedragen in de rechtszaak. Volgens de gemeente is verzoekster over de reden van opschorting geïnformeerd. Verzoekster ontkent dit.

Visies van partijen

Hier wordt verwezen naar de verslagen van de gesprekken met de ombudscommissie, de antwoorden van de gemeente op de vragen van de ombudscommissie en de reactie van verzoekster op het Verslag van Bevindingen.

Overwegingen van de ombudscommissie

De onvrede van verzoekster komt erop neer dat zij zich niet serieus genomen voelt door de gemeente, omdat de gemeente volgens verzoekster eenzijdig belangen afweegt, het nemen van besluiten standaard opschort en klachten niet voortvarend afhandelt.

In deze langlopende kwestie, waarover in december 2016 al een rapport is uitgebracht door de voormalige ombudsman van de gemeente Oldebroek, zou het beter zijn als verzoekster en de gemeente er samen uitkomen. Het indienen van veel klachten is niet de weg om tot een oplossing te komen. Het klachtrecht is immers niet bedoeld om 'gelijk te krijgen', maar om zo mogelijk tot een gepaste en redelijke oplossing te komen. De ombudscommissie heeft in aparte gesprekken met verzoekster (intake) en de gemeente (gesprek naar aanleiding van door de commissie gestelde vragen) zich een indruk proberen te vormen of een redelijke oplossing tot de mogelijkheden zou behoren. Het intakegesprek met verzoekster maakte al snel duidelijk dat een poging tot bemiddeling door de ombudscommissie niet zinvol zou zijn. Daarbij komt dat zowel van gemeentezijde als door verzoekster werd aangegeven dat eerdere bemiddelingspogingen en een poging tot mediation niet waren gelukt en ook overige gesprekken tot dusver niet wat hebben opgeleverd.

Het is de ombudscommissie duidelijk geworden dat de klachten van verzoekster zijn gerelateerd aan een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen haar en de gemeente. Gelet hierop, ziet de ombudscommissie als belangrijk doel van deze klachtbehandeling om te komen tot een handreiking voor de gemeente en verzoekster voor de toekomst. Zoals het nu gaat kost het niet alleen verzoekster enorm veel tijd en ergernis, maar het is volgens de ombudscommissie ook onverantwoord dat een enkele burger zoveel tijd in beslag neemt van een gemeentelijke organisatie.

Toetsing aan behoorlijkheidsnormen

De ombudscommissie toetst de onvrede van verzoekster over gedragingen van de gemeente aan de behoorlijkheidsnorm van 'luisteren naar de burger'. Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De norm impliceert dat de overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

Eenzijdig afwegen van belangen en opschorten van besluiten

De behoorlijkheidsnorm van 'luisteren naar de burger' valt onder de kernwaarde 'Open en Duidelijk'. Dit houdt onder meer in dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar is, transparant, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Transparantie vereist een open en duidelijke houding.

In het geval van verzoekster is de escalatie van het conflict over de door verzoekster ondervonden overlast mede te wijten aan het lang onduidelijk zijn van de (wettelijke) normen en maatstaven, waaronder bedrijf X kan opereren. Dit had tot gevolg dat verzoekster de gemeente begon te overstelpen met correspondentie. De ombudscommissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de gemeente lange tijd niet transparant en kordaat heeft gereageerd. De wijze waarop de gemeente reageerde deed verzoekster veronderstellen dat de gemeente handelde ten faveure van bedrijf X. Dit heeft er mede toe geleid dat de kwestie zodanig is geëscaleerd, dat zelfs na de nieuwe insteek van de gemeente door de inzet van objectieve onderzoeken naar de door verzoekster ervaren indirecte overlast van het bedrijf X, het gevoel van oneerlijkheid bij verzoekster niet is weggenomen.

Verzoekster geeft aan zich niet serieus genomen te voelen door de gemeente. Verzoekster heeft de indruk dat alles waar zij om vraagt in de kwestie met bedrijf X stelselmatig niet wordt beantwoord dan wel dat de beantwoording wordt opgeschort. Ook hier geldt dat de gemeente – in het verleden - meer transparant had kunnen optreden. De ombudscommissie heeft de indruk dat wat hier mis is gegaan in het verleden ook nu nog steeds opnieuw aanleiding is voor het gevoel van verzoekster niet serieus te worden genomen. De gemeente heeft echter in 2017 laten zien verzoekster wel serieus te nemen door

op gezette tijden via een contactpersoon verzoekster te informeren over de stand van zaken bij de besluitvorming over de maatwerkvoorschriften voor bedrijf X. Het is dan jammer dat het nemen van een besluit over maatwerkvoorschriften traag verliep vanwege de tijd die gemoeid was met het indienen van zienswijzen over het voornemen tot het nemen van een besluit en het raadplegen van de betrokken experts over de zienswijzen. Dat gaf verzoekster opnieuw het gevoel dat besluitvorming onterecht werd opgeschort. Gelet echter op de complexiteit van de materie - het afwegen van de belangen van bedrijf X en de belangen van omwonenden, zoals verzoekster, - is de tijd die gemoeid was met de besluitvorming wel aanvaardbaar. Wel begrijpelijk is dat voor verzoekster alles te lang duurde, gelet op haar jarenlange strijd tegen de overlast van bedrijf X, zoals zij die ervaarde.

Wat betreft de klachten over het uitblijven dan wel opschorten van een reactie op handhavingsverzoeken merkt de ombudscommissie – in zijn algemeenheid - het volgende op. In zijn rapport No 2010/235 heeft de Nationale ombudsman na onderzoek op basis van klachten over niet handhaven door de overheid en aan de hand van gesprekken met overheidsinstanties spelregels geformuleerd.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman wijst uit dat de burger zich regelmatig niet goed behandeld voelt door de gemeente in handhavingskwesties. Dit komt omdat gemeenten niet altijd duidelijk maken wat het handhavingsbeleid inhoudt. Een behoorlijke omgang met signalen van burgers moet zich in de visie van de Nationale ombudsman juist kenmerken door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten. Dat betekent volgens de Nationale ombudsman niet dat de gemeente de burgers moet beschermen tegen iedere vorm van last of overlast van hun omgeving. Naast de belangen van de verzoekende burger spelen namelijk ook de belangen van de overtreder en het algemeen maatschappelijke belang een rol. De gemeente kan de burger niet tegen elke vorm van (over)last beschermen en op elk handhavingsverzoek terstond ingaan.

Klachtbehandeling

Volgens vaststaande ombudsprudentie en vastgelegd in een rapport van de Nationale ombudsman (No 2017/113) heeft een ieder het recht een klacht in te dienen, maar dit betekent niet dat een overheidsinstantie gehouden is in alle gevallen die klacht ook in behandeling te nemen.

De mogelijkheid om een klacht niet in behandeling te nemen is in artikel 9:8, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen, omdat volledige klachtbehandeling een te zware belasting kan zijn voor de betrokken overheidsinstantie. Bij de mededeling aan klager moet dan wel worden aangegeven waarom behandeling een te zware belasting met zich brengt. De Nationale ombudsman vindt het acceptabel dat een bestuursorgaan zich op dit standpunt stelt bij klachten die samenhangen met, of gerelateerd zijn aan een diepgaand, onveranderbaar verschil van mening tussen een burger en een overheidsinstantie, aangezien klachtbehandeling in die gevallen niet kan en zal bijdragen aan herstel van vertrouwen, het belangrijkste doel van klachtbehandeling.

In dit licht bezien is de gemeente, voor zover de klachten van verzoekster samenhangen met en/of gerelateerd zijn aan de kwestie die speelt met bedrijf X, dan wel voortkomen uit het al dan niet handhaven van de gemeente bij bedrijf X, niet verplicht die klachten te behandelen. Klachtbehandeling zal in het geval van verzoekster immers niet bijdragen aan het doel van klachtbehandeling. Wel dient de gemeente dan volgens de wet binnen vier weken verzoekster er van op de hoogte stellen dat de klacht niet in behandeling wordt genomen en waarom niet.

Het is voor de ombudscommissie, gelet op de hoeveelheid klachten, ondoenlijk om na te gaan op welke wijze de gemeente is omgegaan met de klachten van verzoekster: niet in behandeling genomen onder vermelding van de reden daartoe of, zoals verzoekster stelt, niet voortvarend in behandeling genomen. Volgens de ombudscommissie communiceerde de gemeente niet altijd voldoende duidelijk over haar werkwijze met als gevolg dat verzoekster zich niet gehoord voelde en klachten bleef indienen. De ombudscommissie vraagt zich af of dit niet mede is te wijten aan de wijze waarop het klachtenmanagement is georganiseerd. De gemeente heeft in haar gesprek met de ombudscommissie aangegeven zich daarop te bezinnen. Ook hier geldt dat de gemeente open en duidelijk behoort te zijn

in haar werkwijze. Een burger moet weten waar hij/zij aan toe is.

Conclusie

De ombudscommissie heeft de indruk dat de gemeente weliswaar veel aandacht gaf aan verzoekster, maar dit deed op een niet doelmatige wijze. Gelet op de geschiedenis die verzoekster heeft met de gemeente, had de aanpak, zeker na het uitbrengen van het rapport van de voormalige ombudsman van Oldebroek, doelmatiger en doeltreffender kunnen zijn.

De ombudscommissie beoogt met dit rapport dan ook vooral om een handreiking te geven voor de toekomst om verzoekster het gevoel te geven dat de gemeente wél naar haar luistert en haar belangen meeweegt. De gemeente heeft in haar gesprek met de ombudscommissie aangegeven vanaf nu de kwestie 'zakelijker' te willen benaderen. De ombudscommissie gaat er dan ook vanuit dat de gemeente vanaf nu ook op duidelijke en transparante wijze met verzoekster communiceert, zodat verzoekster weet waar zij aan toe is. Dit geldt ook voor het transparant voeren van een handhavingsbeleid en de communicatie daarover.

In de kwestie van de maatwerkvoorschriften voor bedrijf X ter beperking van de indirecte geluidsoverlast is de ombudscommissie niet bevoegd. Daarover oordeelt de rechter.

De ombudscommissie doet geen verder (inhoudelijk) onderzoek naar de klachten. De gedragingen die verzoekster de gemeente verwijt hangen immers in meerdere of mindere mate samen met de kwestie van de overlast die verzoekster ervaart van bedrijf X. Daaronder vallen ook verzoeksters klachten over het niet reageren op mails, handhavingsverzoeken en dergelijke. Verder klachtonderzoek door de ombudscommissie draagt in dit geval niet bij aan het herstellen van de relatie tussen verzoekster en de gemeente.

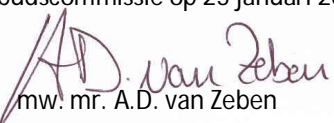
De ombudscommissie gaat ervan uit dat goed klachtmanagement er niet alleen toe leidt dat de gemeente duidelijk grenzen afbakt, maar ook dat het verzoekster duidelijk is waar zij aan toe is, dat zij zich gehoord voelt en dat zij niet via het indienen van klachten steeds opnieuw aan de bel trekt.

Oordeel

Bovenstaande leidt tot het oordeel dat de gemeente wat betreft de klachtbehandeling niet zorgvuldig handelde ten aanzien van de behoorlijkheidsnorm van 'luisteren naar de burger'. In zoverre is de klacht gegrond. Dit betekent overigens niet dat de gemeente altijd alle klachten van verzoekster in behandeling zou moeten nemen, zoals hiervoor aangegeven.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudscommissie op 25 januari 2018.


P. Jansen


mw. mr. A.D. van Zeben