

Rapport

Verzoekster

VVE, 8014 XB Zwolle, hierna genoemd: verzoekster.

Datum verzoekschrift

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 12 september 2013.

Klacht

Verzoekster klaagt over gedragingen van de gemeente Zwolle, eenheid Publiekszaken: verzoekster vindt dat de gemeente niet open en duidelijk naar haar was en haar niet eerlijk en betrouwbaar behandelde.

Bevoegdheid

De gemeente Zwolle (hierna genoemd: gemeente) heeft de klacht behandeld. Daarmee is de ombudscommissie bevoegd om onderzoek te doen.

Procedure

Na ontvangst van het verzoek tot onderzoek vroeg de ombudscommissie stukken op bij de gemeente. De gemeente liet de ombudscommissie weten dat zij nog een klacht van verzoekster had ontvangen. De ombudscommissie besloot de klachten, gelet op de samenhang, gelijktijdig te behandelen.

Op basis van de stukken achtte de ombudscommissie het zinvol om een gesprek te hebben met verzoekster en de gemeente. Bij het gesprek waren aanwezig namens verzoekster: de heer R. O, voorzitter, en mevrouw A.K, secretaris. Namens de gemeente waren aanwezig: mevrouw C.V. afdelingshoofd, mevrouw mr. HD., juridisch medewerker en mevrouw C. B., klachtbehandelaar eenheid publiekszaken. Van de kant van de ombudscommissie waren aanwezig de heer mr. A. Lunenburg (voorzitter) en mevrouw mr. A.D. van Zeben (commissielid belast met onderzoek en rapportage).

De ombudscommissie heeft nog aanvullende stukken (bekend bij verzoekster) opgevraagd: de uitspraak in kort geding van 13 maart 2013, het verslag van de hoorzitting op 21 maart 2013 van de Adviescommissie bezwaarschriften, het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van 8 april 2013 en de beslissing op bezwaar tegen de verleende omgevingsvergunning van 3 juli 2013. Ook heeft de ombudscommissie informatie gevraagd bij de voorzitter van de Adviescommissie bezwaarschriften.

Onderzoek

De ombudscommissie doet onderzoek naar mogelijke schending van behoorlijkheidsnormen. De ombudscommissie doet geen onderzoek naar kwesties, waarover de rechter oordeelt. Ook doet de

ombudscommissie geen (verder) onderzoek naar klachten over gedragingen die de gemeente gegrond heeft verklaard en/of daarvoor excuses aanbod.

Behoorlijkheidsnormen

De ombudscommissie betreft bij het onderzoek alleen feiten en omstandigheden die mogelijk aanleiding zijn tot schending van behoorlijkheidsnormen. In het geval van verzoekster gaat het om de behoorlijkheidsnormen van goede informatieverstrekking, luisteren naar de burger en betrouwbaarheid.

Feiten

Op basis van schriftelijke en niet betwiste mondelinge informatie is het volgende komen vast te staan.

1. Verzoekster heeft een procedure lopen tegen de gemeente inzake de plek voor het laad- en losverkeer bestemd voor de nieuwe supermarkt (hierna: supermarkt). Verzoekster ondervindt namelijk geluids- en stankoverlast van de vrachtwagens en vindt de situatie op de weg verkeersonveilig geworden.

Toedracht

2. Op 9 november 2012 diende de supermarkt een aanvraag omgevingsvergunning in voor de activiteit bouwen ten behoeve van het omzetten van een voormalige supermarkt naar de eigen huisstijl. De aanvraag werd gepubliceerd onder de gemeentebereichten in de huis-aan-huiskrant van 21 november 2012 en luidt " (...) voor het omzetten van de supermarkt naar de huisstijl, inclusief het aanleggen van een bake-off ruimte."
3. De gemeente verleende de vergunning bij besluit van 29 januari 2013. Het besluit werd gepubliceerd in de krant van 6 februari 2013 met dezelfde tekst als die van 9 november 2012.
4. Verzoekster zag dat de locatie voor laden en lossen was verplaatst van de Democratenlaan naar de Broederschap en vroeg daarom op 10 februari 2013 een voorlopige voorziening aan de rechter om het besluit van 29 januari te schorsen.
5. Verzoekster diende al eerder op 3 februari 2013, aangevuld op 5 februari 2013, een bezwaarschrift in tegen het besluit van 29 januari 2013. In de aanvulling van 5 februari geeft verzoekster aan dat de los- en laadruimte nooit aan de kant van de Broederschap heeft gezeten en verzoekt de gemeente om de laad- en losruimte aan de Democratenlaan te situeren. Ook geeft verzoekster aan dat het haar bevreemdt dat de gemeente in de publicatie van de vergunningaanvraag in de krant niet heeft vermeld dat de los- en laadplaats zou worden gewijzigd. Op 12 februari 2013 nam de behandelend medewerkster van de gemeente telefonisch contact op met de secretaris van verzoekster inzake het bezwaarschrift.
6. De kortgedingzitting vond plaats op 5 maart 2013. De rechter overweegt in zijn vonnis van 12 maart 2013 wat betreft de uitwendige bouwkundige werkzaamheden, met name de wijziging van de laad- en lossituatie, dat die inmiddels reeds was gerealiseerd en dat er daarom geen spoedeisend belang meer was.
7. De voorzieningenrechter nam ervan kennis dat verzoekster verbolgen is over de gang van zaken en de gevolgde procedure bij de gemeente. De rechter is van oordeel dat hiervoor het volgen van een klachtenprocedure is aangewezen.
8. Na de zitting bij de rechter constateerde de gemeente dat er een omgevingsvergunning nodig is voor het laden en lossen op de Broederschap wegens strijd met het bestemmingsplan.
9. De gemeente onderzocht daartoe of ontheffing kon worden verleend van de bestemmingsplanbepalingen, die voorschrijven dat het laden en lossen op eigen terrein moet gebeuren. De gemeente gaf tijdens de bezwaarprocedure aan de ontheffing op te nemen in de beslissing op bezwaar.
10. In het verslag van de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften staat (Oo: geanonimiseerd): "De voorzitter vraagt wat nu precies het belang is van de supermarkt om op

deze locatie te laden en te lossen. Er is ten slotte sprake van een belangenafweging in deze kwestie, waarbij het belang van de vergunninghouder moet worden afgewogen tegen de andere belangen. De gemeente geeft aan dat deze vraag omgedraaid moet worden en dat de vraag of er zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het verlenen van de ontheffing beantwoord dient te worden. Hiervan is geen sprake. De supermarkt geeft aan dat de laad- en losplaats aan die kant is aangevraagd vanwege de bedrijfsvoering van de supermarkt." En verder: "De gemeente geeft aan dat de ontheffing behoort bij de omgevingsvergunning. Wanneer direct geconstateerd zou zijn dat ontheffing verleend had moeten worden hadden belanghebbenden binnen een termijn van twee weken kunnen reageren op de aanvraag. Nu worden de belangen meegenomen in de onderhavige procedure."

11. In haar advies schrijft de Adviescommissie bezwaarschriften: "Het is de Adviescommissie onvoldoende gebleken dat er een goede belangenafweging heeft plaatsgevonden. (...) de Adviescommissie is van mening dat niet de vraag gesteld moet worden of zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het verlenen van de ontheffing maar dient de vraag gesteld te worden welke belangen zwaarder dienen te wegen bij de beoordeling van het al dan niet verlenen van de ontheffing. Nu het enige belang van de vergunningaanvrager is gelegen in de voorkeur voor een bepaalde winkelinrichting, lijkt het de commissie niet zonder meer voor de hand te liggen dat dit belang zwaarder dient te wegen dan belangen van omwonenden en verkeersveiligheid. Dat inmiddels de winkel in werking is, doet hier naar de mening van de commissie niet aan af. Het is immers voor rekening en risico van de vergunningaanvrager gebruik te maken van een vergunning terwijl procedures nog gaande zijn."
12. De Adviescommissie adviseert de gemeente de bezwaarschriften gegrond te verklaren en in de beslissingen op de bezwaarschriften te beslissen met inachtneming van haar overwegingen.
13. De gemeente schrijft in haar beslissing op bezwaar onder het kopje 'nader onderzoek laden en lossen' dat zij naar aanleiding van het advies hun verkeerskundige hebben gevraagd om te reageren op de bezwaren van de omwonenden. Vervolgens, zo schrijft de gemeente, heeft zij de situatie opnieuw beoordeeld met inachtneming van het advies, waarbij de gemeente ook het verkeersrapport gemaakt in opdracht van de supermarkt van 3 mei 2013 heeft betrokken, alsmede de brieven van verzoekster van 3 mei 2013 en 6 juni 2013. De gemeente concludeert dat het laden en lossen op de Broederschap aanvaardbaar is en dat zij het belang van de supermarkt zwaarder mag laten wegen dan het belang van omwonenden.
14. De gemeente geeft verder aan dat zij beseft dat de laad- en losactiviteiten invloed hebben op de woonomgeving en hinder kunnen veroorzaken, maar dat die hinder – objectief bezien – niet zodanig ernstig is dat om die reden van het verlenen van medewerking zou moeten worden afgezien. Ter voorkoming van milieuhinder dienen bedrijfsactiviteiten, waartoe ook de laad- en losactiviteiten en het slaan van autoportieren, het starten en aan- en wegrijden van de voertuigen behoren te voldoen aan de milieunormen van het Activiteitenbesluit.

Interne klachtbehandeling

15. Bij de interne klachtbehandeling verklaarde de gemeente een aantal aangedragen bejegening- en informatieverstrekkingaspecten gegrond. De gemeente trok lering uit de klacht wat betreft de informatieverstrekking tijdens het eerste telefonische contact met bezwaarden.
16. De gemeente heeft bij de klachtafhandeling niet gereageerd op wat verzoekster schrijft in de schriftelijke toelichting bij haar klacht, namelijk dat de behandelend medewerkster haar tijdens de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften heeft toegezegd dat zij alle relevante nieuwe stukken zou krijgen. Verzoekster schrijft dat zij niet het nadere verkeersadvies kreeg en ook niet het verkeersrapport gemaakt in opdracht van de supermarkt voordat de gemeente de beslissing op bezwaar nam. Verzoekster schrijft dat zij had willen reageren met een tegenadvies.
17. Verzoekster diende twee keer een verzoek in op basis van de Wet openbaar bestuur (Wob) ter

verkrijging van alle schriftelijke stukken die de gemeente onder zich heeft en die zijn gewisseld tussen het gemeentebestuur, de supermarkt en hun verkeersadviesbureau en die betrekking hebben op de voorbereiding van de beslissing op bezwaar.

18. Op 8 augustus 2013 stuurde de gemeente de gevraagde stukken aan verzoekster.

Visies

Visie van verzoekster

Verzoekster (namens deze: de voorzitter) geeft aan dat in de publicaties van de gemeente in de huis-aan-huis krant alleen de verbouwing wordt vermeld, maar niet dat ook de los- en laadruimte verplaatst zou worden. Omwonenden hadden geen bezwaar tegen de nieuwe supermarkt, maar ze wisten niet dat de laad- en losplaats zou worden verplaatst. Verzoekster vindt dat omwonenden door de gemeente en/of door de supermarkt erover hadden moeten worden geïnformeerd dat de huisstijl zou inhouden dat de laad- en losplaats zou worden gewijzigd, en in ieder geval in de publicatie had moeten worden opgenomen, gelet op de impact van de verplaatsing op de woon-en leefomgeving van verzoekster. Dan hadden zij meteen actie kunnen ondernemen. Nu is verzoekster er pas achteraf zelf achter gekomen. Zij heeft geprobeerd om via een kort geding de voortgang van de werkzaamheden van de supermarkt te stoppen, maar dat was te laat, omdat de laad- en losdeur inmiddels al was aangebracht. De gemeente kwam er na de zitting bij de rechter achter dat zij een fout had gemaakt door niet te zien dat er voor de locatie van de laad- en losplaats een ontheffing van het bestemmingsplan nodig was en ging meteen aan de slag om die fout in het voordeel van de supermarkt te herstellen. Er vond ook toen geen overleg plaats met de omwonenden. Dat gaf een gevoel van wantrouwen in het handelen van de gemeente.

Verzoekster (namens deze: de secretaris) geeft aan dat zij al eerder een gevoel van wantrouwen in de gemeente kreeg tijdens het telefoongesprek met de behandelend medewerkster naar aanleiding van het door hun ingediende bezwaarschrift. De medewerkster zei dat bezwaar maken geen zin had, een doodlopende weg was, en dat het beter zou zijn het bezwaar in te trekken. Verzoekster had het gevoel dat de medewerkster hun aangedragen bezwaren slechts formeel en juridisch benaderde. De medewerkster kende niet het hele dossier, wat ook bleek uit het feit dat zij niet op de hoogte was van in het verleden gemaakte afspraken tussen de vorige supermarkt en verzoekster. Verder ontkende zij dat er voorheen een laad- en losplaats op de Democratenlaan was. Verzoekster ontving het verweerschrift in de bezwaarprocedure kort voor de hoorzitting. Verzoekster wist niet dat zij tijdens de hoorzitting kon reageren op het verweerschrift en heeft er alles aan moeten doen om haar eigen reactie op het verweerschrift op tijd klaar te krijgen. In het verweerschrift was namelijk vermeld dat er alsnog een omgevingsvergunning zou worden afgegeven voor de laad- en losplaats. Verzoekster vindt het niet behoorlijk van de medewerkster dat ze daarover niet voorafgaand aan de hoorzitting mondeling heeft gecommuniceerd met verzoekster. Nu had verzoekster de indruk dat er opzettelijk informatie werd achtergehouden.

Verzoekster heeft door de gang van zaken het gevoel dat de gemeente op de hand is van de supermarkt. Dit gevoel wordt mede versterkt door de amicale houding tussen de medewerkster van de gemeente en de vertegenwoordiger van de supermarkt voorafgaand aan de zitting in kort geding (kennismaking in de advocatenkamer, terwijl de vertegenwoordigers van verzoekster op de gang stonden) en na de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften ('ik bel je morgen nog wel'). Verzoekster krijgt door die houding van de medewerkster de indruk dat tussen de supermarkt en de gemeente al afspraken zijn gemaakt en verzoekster geen enkele kans meer heeft om voor haar belangen op te komen.

Tijdens de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften vroeg verzoekster aan de

medewerkster of zij alle relevante nieuwe stukken aan verzoekster wilde sturen. Dit beloofde de medewerkster. Verzoekster had graag op de verkeersrapporten willen reageren met eventueel een contra-rapportage alvorens de beslissing op bezwaar zou worden genomen. Verzoekster werd echter pas geconfronteerd met het bestaan van de verkeersrapporten in de beslissing op bezwaar. Verzoekster moest toen met twee Wob-verzoeken ontbrekende stukken opvragen. Verzoekster vindt dat de gemeente niet accuraat werkt en gedane toezeggingen vergeet. Ook dit draagt niet bij aan het vertrouwen dat de gemeente luistert naar verzoekster en haar belang.

De leden van verzoekster verklaren schriftelijk "Hierbij verklaren wij dat (red. Oo: de medewerkster van) de gemeente tijdens de hoorzitting van de commissie bezwaarschriften (21 maart 2013) aan ons heeft toegezegd dat alle relevante nieuwe stukken nog aan ons zouden worden toegestuurd."

Visie van de gemeente

De gemeente (behandelend medewerkster) verklaart dat zij in het telefoongesprek met de secretaris van verzoekster naar aanleiding van het bezwaarschrift het limitatief-imperatieve toetsingsstelsel heeft toegelicht dat geldt bij de beoordeling van bouwplannen en heeft aangegeven dat het bouwplan hieraan voldoet en dat de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden buiten dit toetsingskader vallen en waarschijnlijk dus niet tot het beoogde doel van verzoekster zullen leiden, namelijk verplaatsing van de laad- en losplaats naar de oorspronkelijke laad- en losplaats. Op dat moment ging de medewerkster uit van de juistheid van het standpunt van de afdeling Fysieke Leefomgeving. Zij had ter voorbereiding op het telefoongesprek een quick scan verricht. Verzoekster had in het bezwaarschrift overigens ook niet gesteld dat het bouwplan in strijd was met het bestemmingsplan, vandaar dat de medewerkster daar ook niet zo op was gefocust. De behandelen medewerkster ontkent dat zij heeft gezegd dat bezwaar maken geen zin heeft. Verzoekster gaf nog wel aan dat de leden willen doorgaan met de procedure en alles uit de kast willen trekken om ervoor te zorgen dat de laad- en losplaats verplaatst wordt, onder andere door middel van een voorlopige voorziening. De medewerkster merkte toen op "u mag uiteraard procederen zoveel u wilt, ik slaap er niet minder om, het is mijn werk, maar voor u ligt dat anders en kleeft er ook een emotionele kant aan, die in een juridische procedure geen rol kan spelen en ik heb gevraagd of we elkaar daarom niet beter zouden helpen in plaats van elkaar te dwarsbomen? Is het niet verstandiger om de tijd en energie die met procederen is gemoeid te stoppen in het vinden van een oplossing die recht doet aan ieders belangen? Met praten bereik je vaak meer dan met procederen." De medewerkster verklaart direct sorry te hebben gezegd voor de ongelukkige woordkeuze toen de secretaris van verzoekster opmerkte dat zij er wel minder om slapen.

De behandelen medewerkster verklaart verder dat zij heeft toegezegd om zich te willen inspannen om draagvlak te krijgen bij de supermarkt voor het geopperde idee door een paar leden van verzoekster om de vrachtwagen te laten lossen aan de Democratenlaan en vervolgens met steekwagens o.i.d. naar de laad- en losdeuren aan de Broederschap te rijden. De secretaris van verzoekster gaf aan te informeren of voor dit idee bij haar leden voldoende draagvlak was. Op 17 februari 2013 ontving de medewerkster een e-mail van verzoekster, waarin het idee werd afgewezen.

De behandelen medewerkster geeft aan dat ze het heel vervelend vindt dat alles op de man wordt gespeeld. Ze trekt zich dat erg aan. Met name vindt zij het vervelend dat haar zwart op wit in de pleitnota van verzoekster wordt verwezen informatie te hebben achtergehouden. Daarom vroeg ze excuses van de secretaris van verzoekster tijdens de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften.

Tijdens de procedure bij de rechter was het de medewerkster nog niet bekend dat de afdeling Fysieke Leefomgeving een fout had gemaakt. Daags na de zitting bij de rechter ging zij aan de slag met het opstellen van de schriftelijke reactie voor de Adviescommissie bezwaarschriften en toen bleek haar dat

er voor het laden en lossen op de openbare weg ook nog een omgevingsvergunning nodig was, terwijl die niet was verleend in het primaire proces. De stukken voor de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften zijn tijdig toegestuurd aan verzoekster. Verzoekster kon tijdens de hoorzitting reageren op het verweerschrift en de stukken.

De medewerkster verklaart tijdens de hoorzitting geen toezegging te hebben gedaan om nieuwe stukken naar verzoekster te sturen voorafgaand aan de beslissing op bezwaar. Relevante stukken werden meegezonden bij de beslissing op bezwaar en de overige daarna naar aanleiding van het Wob-verzoek. De stukken werden niet voorafgaand aan de beslissing op bezwaar naar verzoekster gestuurd, omdat het ging om een nadere onderbouwing van een reeds ingenomen standpunt, waarover bij de hoorzitting reeds debat was gevoerd. Volgens artikel 7:9 van de Algemene wet bestuursrecht is de gemeente volgens de medewerkster dan niet verplicht om stukken te sturen aan belanghebbenden.

Ten slotte vraagt de medewerkster aan verzoekster waarom elk woord en elke handeling van haar nu steeds onder het vergrootglas wordt gelegd en waarom de pijlen steeds zo op haar persoonlijk worden gericht, terwijl zij ook maar een schakeltje in het proces is en niet degene is die de vergunning heeft verleend, maar heeft herbeoordeeld.

Wat betreft de informele omgang met de vertegenwoordiger van de supermarkt bij de rechtbank en Adviescommissie bezwaarschriften merkt het afdelingshoofd op dat medewerkers worden gestimuleerd voor een informele benadering.

Reactie op de bevindingen

Verzoekster en de gemeente zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het Verslag van Bevindingen. Van deze gelegenheid hebben beide gebruik gemaakt. Voor zover relevant voor het oordeel zijn de opmerkingen van beide verwerkt onder de kopjes 'feiten' en 'visies'.

Reactie op nadere vragen

De ombudscommissie stelde na de hoorzitting nog schriftelijk vragen aan de gemeente:

Zijn er bij de aanvraag omgevingsvergunning van 9 november 2012 voor de activiteit bouwen ten behoeve van het omzetten van een voormalige supermarkt naar de eigen huisstijl bouwtekeningen aangeleverd door de Lidl? Zo ja, staat hierop aangegeven dat de laad- en losplaats aan de kant van de Broederschap komt?

Antwoord gemeente: bij de aanvraag zijn bouwtekeningen aangeleverd door de supermarkt en de laad- en losplaats staat hierop ingetekend aan de kant van de Broederschap.

Waarom was dat voor de gemeente geen reden om omwonenden hierover te informeren dan wel expliciet te vermelden bij de publicatie in het huis-aan-huisblad de Peperbus in week 47, d.d. 21 november 2012, dat de laad- en losplaats werd verplaatst naar de Broederschap?

Antwoord gemeente: de gemeente informeert bewoners niet persoonlijk over ieder ingekomen bouwplan. Daar is de gemeente wettelijk niet toe gehouden en dat is praktisch ook niet uitvoerbaar. De gemeente heeft overeenkomstig artikel 3.8 van de Wabo in de Peperbus kennis gegeven van de ingekomen aanvraag. De publicatietekst wordt aan de hand van de tekst van aanvraag opgesteld door administratief medewerkers van de afdeling Fysieke Leefomgeving. Deze medewerkers gaan niet de bouwtekeningen bekijken om te beoordelen of de tekst van de aanvraag wel overeenkomt met hetgeen op bouwtekeningen staat. Omdat in dit geval in de tekst van de aanvraag niet het verplaatsen

van de laad- en losruimte werd benoemd, is dit dus ook niet in de publicatietekst opgenomen. Middels de publicatie zijn omwonenden wel geattendeerd op de verbouwing van de supermarkt en hadden zij de aanvraag dus kunnen opvragen of kunnen inzien als zij daar meer over hadden willen weten. In de jurisprudentie wordt er ook vanuit gegaan dat bewoners zelf onderzoeken of er aanleiding is om bezwaar te maken tegen een bouwplan, ook al dekt de publicatie niet de volle lading. Tot slot merkt de gemeente op dat er alleen informatiebijeenkomsten plaats vinden als het om grote bouwprojecten gaat, maar daar was in dit geval geen sprake van en dergelijke bijeenkomsten vinden zeker niet voor ieder afzonderlijk bouwplan plaats.

Informatie Adviescommissie bezwaarschriften

De voorzitter van de Adviescommissie bezwaarschriften verklaart desgevraagd dat verzoekster wel vroeg om toezending van nadere stukken, maar de gemeente tijdens de hoorzitting niet expliciet heeft toegezegd nadere stukken te sturen aan verzoekster alvorens de beslissing op bezwaar te nemen. Het is gebruikelijk dat, in gevallen waarin dat wel expliciet gebeurt, daarvan melding wordt gemaakt in het verslag van de hoorzitting. Wel heeft de voorzitter aangegeven dat het goed zou zijn met elkaar in gesprek te blijven.

Overwegingen van de ombudscommissie

De kern van de klacht komt erop neer dat verzoekster zich niet serieus genomen voelt door de gemeente wat betreft de impact die de locatie van de laad- en losplaats van de supermarkt op omwonenden heeft. Door niet voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden te zijn geïnformeerd over deze locatie voelde verzoekster zich overvallen, wat van de kant van verzoekster heeft geleid tot procedures en klachten over de gang van zaken. De ombudscommissie ziet geen aanleiding om op alle door verzoekster en gemeente aangevoerde punten in te gaan, maar beperkt zich tot de essentie.

Allereerst wordt opgemerkt dat een ombudsman/ombudscommissie bij het onderzoek weliswaar kijkt door de ogen van de burger naar wat is voorgevallen, maar de situatie onafhankelijk beoordeelt. Daarmee worden bij een individuele klacht de gedragingen van de overheid in elk specifiek geval afgewogen tegenover de gedragingen van de burger in dat specifieke geval.

Verder wordt opgemerkt dat gedragingen van ambtenaren vallen onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, in dit geval de gemeente, wat onder meer tot uitdrukking wordt gebracht door de behoorlijkheidsnorm van professionaliteit: de overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen en dat hun opstelling in alle situaties gepast en deskundig is.

I. Behoorlijkheidsnormen

Goede informatieverstrekking

Volgens deze behoorlijkheidsnorm zorgt de overheid ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Deze norm impliceert dat de overheid verplicht is de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. De overheid is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Vaststaat dat de verplaatsing van de laad- en losplaats niet werd gepubliceerd, niet bij de aanvraag en niet bij de vergunningverlening. De gemeente geeft aan dat de publicatietekst aan de hand van de tekst van de aanvraag wordt opgesteld. De medewerkers die dit doen bekijken niet de bij de aanvraag

behorende bouwtekeningen om te beoordelen of de tekst van de aanvraag wel overeenkomt met hetgeen op bouwtekeningen staat.

De vraag die voorligt is of de publicaties in het geval van verzoekster voldoen aan de behoorlijkheidsnorm van goede informatieverstrekking. Daarbij is het volgende van belang. Op dezelfde locatie bevond zich al een supermarkt. Het is dan ook begrijpelijk dat de vestiging op dezelfde plek van een nieuwe supermarkt met bijbehorende verbouwingsactiviteiten ten behoeve van het omzetten naar de eigen huisstijl inclusief het aanleggen van een bake-off ruimte bij omwonenden geen bezwaren oproep dan wel de noodzaak om te onderzoeken of er aanleiding zou zijn om bezwaar te maken. Daarmee mag worden geconcludeerd dat de tekst van de publicaties onvolledig was en juist het meest essentiële onderdeel voor omwonenden, de verplaatsing van de laad- en losplaats, in de tekst ontbrak.

Luisteren naar de burger

De behoorlijkheidsnorm van luisteren naar de burger houdt in dat de overheid een open oor heeft voor de burger, de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

De verklaringen over en weer en de houding van de vertegenwoordigster van verzoekster en die van de gemeente tijdens de bezwaar- en klachtprocedure wekken de indruk dat zij zozeer redeneren vanuit hun eigen optiek over de kwestie van de laad- en losplaats dat voor echt luisteren naar elkaar geen ruimte is. Verzoekster beziet de kwestie vanuit het standpunt dat omwonenden zijn overvallen door de wijziging van de laad- en losplaats en de impact die dat heeft op hun leefomgeving, terwijl de medewerkster van de gemeente de kwestie beziet vanuit formeel juridisch perspectief en de richtlijnen die gelden voor de behandeling van een bezwaarschrift. Vanwege de verschillende uitgangspunten is het voorstelbaar dat verzoekster de intentie van de behandelend medewerkster wat betreft het al dan niet doorzetten van een bezwaarprocedure anders 'hoorde'.

Van medewerkers van de gemeente mag echter meer worden verwacht dan van een burger, namelijk niet alleen dat zij handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen, maar dat hun opstelling in alle situaties gepast en deskundig is. Dit betekent in het geval van verzoekster dat – hoe zeer de medewerkster ook haar best deed om vanuit haar professionele deskundigheid uitleg te geven over het juridisch kader en aan te geven dat met praten meer te bereiken valt dan met procederen – medewerkers van de gemeente ook moeten kunnen invoelen wanneer formele deskundigheid niet de juiste toon is, maar juist inleving in de situatie en belevingswereld van de burger wordt verlangd. Dit heeft niets te maken met, zoals over en weer aangevoerd, het al dan niet kennen van het hele dossier of vertrouwen op de (achteraf gebleken foute) informatie van collega's. Professionaliteit impliceert immers de-escalatie, in contacten met burgers proberen escalatie te voorkomen of te beperken door goed te luisteren en het verhaal van de burger serieus te nemen.

In de beleving van verzoekster luisterde de gemeente niet naar wat zij belangrijk vindt, maar deed de gemeente er alles aan om tegemoet te komen aan de belangen van de supermarkt wat betreft de laad- en losplaats. Verzoekster illustreert haar beleving met de amicale houding tussen de vertegenwoordiger van de gemeente en die van de supermarkt bij de kortgeding zitting en de Adviescommissie bezwaarschriften en het niet meer met haar nadien communiceren over het feit dat de gemeente per abuis geen omgevingsvergunning had verleend voor het laden en lossen op de Broederschap en dat zij onderzoek deed naar de mogelijkheid voor ontheffing van het bestemmingsplan voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

De gemeente geeft aan dat medewerkers worden gestimuleerd voor een informele benadering. Op zich is dat een goede inzet, maar dan moet zo'n benadering voor elke partij gelden. In het geval van verzoekster betreffen het procedures die door haar in gang zijn gezet en waarbij zij dus (ook) partij is. Voorstelbaar is dat verzoekster door de amicale houding van de gemeente, die niet voor haar gold, het

gevoel kreeg dat de gemeente op de hand van de supermarkt is. Verder zou het beter zijn geweest als de gemeente meer initiatief zou hebben genomen wat betreft de communicatie met verzoekster over de reden van de alsnog te verlenen omgevingsvergunning voor de laad- en losplaats.

In verband met dit laatste valt op dat de Adviescommissie bezwaarschriften bij de hoorzitting aan de gemeente vroeg wat nu precies het belang is van de supermarkt om op deze locatie te lossen en dat de gemeente daarop antwoordt dat de vraag omgedraaid moet worden, namelijk of zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het verlenen van de ontheffing van het bestemmingsplan. Met andere woorden, de Adviescommissie luisterde naar verzoekster en nam haar serieus. De gemeente geeft de indruk dat zij slechts het juridische aspect bekeek.

Overigens bleef de Adviescommissie ook in haar advies van mening dat niet de vraag gesteld moet worden of zwaarwegende belangen zich verzetten tegen het verlenen van de ontheffing, maar de vraag gesteld moet worden welke belangen zwaarder dienen te wegen bij de beoordeling van het al dan niet verlenen van de ontheffing. Volgens de Adviescommissie ligt het enige belang van de supermarkt in de voorkeur voor een bepaalde winkelinrichting, en daarom lijkt het de Adviescommissie niet zonder meer voor de hand te liggen dat dit belang zwaarder dient te wegen dan belangen van omwonenden. Dat inmiddels de winkel in werking is, doet hier naar de mening van de Adviescommissie niet aan af, omdat het immers voor rekening en risico van de vergunningaanvrager is om gebruik te maken van een vergunning.

De ombudscommissie is niet bevoegd om een oordeel te geven over de afweging van de gemeente dat het belang van de supermarkt (voorkeur voor een bepaalde winkelinrichting) zwaarder weegt dan de belangen van de omwonenden die zich geconfronteerd zien met overlast van vrachtwagens, ook al voldoen de geluids- en verkeershinder kennelijk aan formele normen. Dit oordeel is voorbehouden aan de rechter.

Betrouwbaarheid

Deze behoorlijkheidsnorm houdt in dat de overheid afspraken en toezeggingen nakomt. Volgens verzoekster beloofde de medewerkster van de gemeente tijdens de hoorzitting bij de Adviescommissie bezwaarschriften dat zij alle relevante nieuwe stukken aan verzoekster zou sturen. In de beleving van verzoekster betekende dit dat de stukken voor het nemen van de beslissing op bezwaar zouden worden gestuurd. Volgens de medewerkster deed zij deze toezegging niet. Omdat uit het verslag van de hoorzitting van de Adviescommissie niet blijkt van een gedane toezegging om stukken voor de beslissing op bezwaar te sturen, vroeg de ombudscommissie informatie hierover aan de voorzitter. Volgens de voorzitter was er geen sprake van een daartoe specifiek gedane toezegging of afspraak. Wel heeft verzoekster gevraagd om toezending van relevante stukken en heeft de voorzitter partijen geadviseerd met elkaar in gesprek te blijven. Blijkens de beslissing op bezwaar stuurde de gemeente in bijlage relevante stukken mee ter onderbouwing van haar beslissing, namelijk het nadere onderzoek van de verkeerskundige van de gemeente van 26 april 2013, het rapport van het verkeersonderzoek van 3 mei 2013 in opdracht van de supermarkt en het overzicht van de supermarkt van de bevoorradingsmomenten in de periode van 1 mei 2013 tot en met 8 juni 2013. Overigens kan uit de schriftelijke verklaring van de leden van verzoekster niet worden opgemaakt dat relevante stukken zouden worden toegestuurd voordat de gemeente de beslissing op bezwaar zou nemen.

Opgemerkt wordt dat, ook al is er geen specifieke toezegging gedaan, het in het kader van goede informatieverstrekking beter zou zijn geweest als de gemeente de uitkomst van het nader verrichte onderzoek van de eigen verkeersdeskundige en het rapport van de supermarkt voorafgaand aan de

beslissing op bezwaar aan verzoekster had gestuurd, te meer nu pas tijdens de bezwaarprocedure duidelijk was geworden dat het laden en lossen zonder een ontheffing niet mogelijk was en de procedure op dat punt in wezen een nieuwe start had gekregen.

Met dit laatste wordt echter niet bedoeld dat de medewerkster van de gemeente tijdens de procedure opzettelijk informatie zou hebben achtergehouden, zoals verzoekster betoogt.

II. Klachtherkenning

De verplaatsing van de laad- en losruimte is in de beleving van verzoekster een directe aantasting van de leefomgeving. Verzoekster gaf in de aanvulling op haar bezwaarschrift expliciet aan dat het haar bevreemdt dat er in de publicatie van de aanvraag de wijziging van de laad- en losplaats niet is opgenomen. Deze uiting had, zeker na het gesprek op 12 februari 2013 waarin verzoekster haar onvrede nog meer verduidelijkte, opgepakt kunnen worden als klacht over onvolledige informatieverstrekking bij de publicatie van de aanvraag en de vergunning. Het is niet correct om een dergelijke klacht (ook in een later stadium bij de ombudscommissie) af te doen met de formele opmerking dat de jurisprudentie er vanuit gaat dat bewoners zelf onderzoeken of er aanleiding is om bezwaar te maken tegen een bouwplan, ook al dekt de publicatie niet de volle lading.

De voorzieningenrechter nam de onvrede van verzoekster wel mee in zijn overwegingen, in die zin dat hij aangaf dat hiervoor het volgen van een klachtenprocedure is aangewezen. Wat opvalt is dat de gemeente bij lezing van het vonnis van de rechter zich kennelijk niet realiseerde dat zij de onvrede van verzoekster over de gang van zaken, naast de bezwaarprocedure, als klacht kon oppakken. Het niet (h)erkennen van de klacht is een gemiste kans geweest om escalatie te voorkomen dan wel te beperken.

Oordeel

I. De gedragingen van de gemeente zijn ten aanzien van de behoorlijkheidsnormen

- goede informatieverstrekking: niet behoorlijk, wat betreft de publicaties en het niet voorafgaand aan de beslissing op bezwaar toesturen van de verkeersrapporten
- luisteren naar de burger: niet behoorlijk
- betrouwbaarheid: behoorlijk

Daarmee is de klacht gedeeltelijk gegrond.


II. Klachtbehandeling

De klacht is niet tijdig (h)erkend. Daartoe doet de ombudscommissie de volgende aanbeveling.

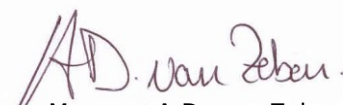
Aanbeveling

Het zou goed zijn als de gemeente bij bezwaarprocedures erop alert is dat in het bezwaarschrift klachtelementen kunnen staan en/of tijdens de procedure alsnog schriftelijk of mondeling worden geuit.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 13 januari 2014.



Mr. A. Lunenburg



Mw. mr. A.D. van Zeben