

ORDEEL OMBUDSCOMMISSIE

Verzoekers

De heer S. te Staphorst.

Datum verzoek

Het schriftelijke en ondertekende verzoek, gedateerd 28 juni 2008, is op 1 juli 2008 ontvangen op het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman.

Betreft

Het verzoek tot onderzoek betreft de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO) van de gemeente Staphorst.

Procedure

Verzoekers hebben op 15 maart 2008 een klacht ingediend bij de gemeente Staphorst. Bij schrijven van 4 juni 2008, verzonden op 5 juni 2008, reageert de gemeente inhoudelijk op de klacht.

Op 28 juni 2008 wenden verzoekers zich met hun klacht tot de Overijsselse Ombudsman. De Ombudscommissie besluit een onderzoek in te stellen naar de klacht en ten behoeve daarvan een hoorzitting te houden. De zitting vindt plaats op 8 oktober 2008. Naast verzoekers zijn aanwezig de betrokken klachtencoördinator, het afdelingshoofd REO en een medewerkster van de afdeling REO.

Aard van de klacht

Verzoekers beklagen zich over de duur van de behandeling van een bouwaanvraag, over de wijze waarop de gemeente in het kader van die aanvraag informatie heeft verstrekt c.q. heeft gecommuniceerd en over de afhandeling van hun klachten door de gemeente.

Vereisten van behoorlijkheid

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op de volgende normen:

- Interne klachtbehandeling
- Behandelingsduur / Voortvarendheid
- Actieve en adequate informatieverstrekking / Communicatie

Ontvankelijkheid

Alvorens de Ombudscommissie onderzoek instelt naar een klacht, dient die klacht, ingevolge titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), eerst intern te zijn behandeld door de desbetreffende gemeente.

In het onderhavige geval hebben verzoekers hun klacht eerst ter behandeling voorgelegd aan de gemeente, alvorens zich tot de Overijsselse Ombudsman te wenden.

De klacht is dan ook ontvankelijk.

Feiten

1. Verzoekers dienden op 7 april 2006 een bouwaanvraag in bij de gemeente voor het plaatsen van een kap op de garage (met een nokhoogte van 7,32m) en een carport (gesitueerd op een afstand van 0,30 m vanaf de voorgevel).
2. Bij brief van 26 juni 2006, verzonden op 27 juni 2006, werden verzoekers door de gemeente erover geïnformeerd dat het plan strijdig is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan en dat zij binnen zes weken nader geïnformeerd zouden worden.
3. Bij brief van 13 november 2006, verzonden op 16 november 2006, werden verzoekers op de hoogte gebracht van de beslissing van de gemeente dat de aanvraag was geweigerd wegens strijdigheid met het bestemmingsplan.
4. Voor het in behandeling nemen van de aanvraag waren bouwleges verschuldigd. Na de weigering werd 50% van de leges terugbetaald.
5. Op 11 december 2006 dienden verzoekers een bezwaarschrift in tegen de weigering. Een hoorzitting vond plaats op 15 januari 2007. Op 25 juni 2007 besliste de gemeente dat het bezwaar ongegrond is (de aanvraag is strijdig met het bestemmingsplan).
6. Op 3 juli 2007 dienden verzoekers een nieuwe aanvraag in, waarna op 4 september 2007 de vergunning werd verleend. Ook ten aanzien van de tweede aanvraag waren bouwleges verschuldigd.
7. De klachtbrief van 15 maart 2008 aan de gemeente behelst, kort samengevat, de grieven dat de procedure veel te lang heeft geduurd, dat er onjuiste c.q. gebrekkige informatie is gegeven, met het gevolg dat verzoekers 1,5 keer leges hebben moeten betalen en dat er opmerkingen zijn gemaakt door ambtenaren die niet door de beugel kunnen.
8. De gemeente reageert in de brief van 4 juni 2008, met betrekking tot de duur van de procedure, als volgt: *"Tot en met 27 juni 2006, het moment waarop u bent geïnformeerd over de strijdigheid van uw verzoek, is de procedure normaal verlopen. Daarna zijn er periodes in de procedure aan te wijzen, waarin bij de behandeling van uw aanvraag niet of nauwelijks vooruitgang is geboekt. Uiteraard zijn hiervoor intern oorzaken aan te voeren, maar die kunnen en mogen niet als rechtvaardiging naar de burger toe gebruikt worden voor een te lang besluitvormingstraject. Dit geldt ook voor de afhandeling van het door u op 11 december 2006 ingediende bezwaarschrift. (...) Dit heeft er toe geleid dat er duidelijker werkafspraken zijn gemaakt, strakker wordt gelet op de doorlooptermijnen van procedures, een extra formatieplaats op de afdeling REO structureel is ingevuld en een aantal vrijstellingen niet meer afgehandeld wordt door de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling maar door de afdeling Bouwen en Milieu. Resultaat is geweest dat de afhandelingstermijn van bouwaanvragen, gecombineerd met een vrijstellingsprocedure, nu binnen aanvaardbare termijnen ligt. (...)"*.

Met betrekking tot de communicatie stelt de gemeente als volgt: *"Ten aanzien van de frequentie kan geconstateerd worden dat tijdens het verloop van de procedure hier niet zorgvuldig mee omgesprongen is. Hierboven is reeds geconstateerd dat de procedure te veel tijd in beslag heeft genomen. Van de kant van de gemeente is te weinig het initiatief genomen om u te informeren over de stand van zaken. In het kader van de duidelijker werkafspraken, waaraan hierboven gerefereerd wordt, is dit aspect ook nadrukkelijk punt van aandacht geweest en zijn verbeteringen aangebracht. Met betrekking tot de inhoudelijke kant valt minder eenvoudig een conclusie te trekken. U heeft bijv. aangegeven dat u is aangeraden "dan maar een ander huis te kopen", terwijl er ook gevraagd is "wie er nu eigenlijk moeilijk doet, u of wij?". Indien deze zinnen zo van het papier af gelezen worden, zal menig een deze beoordelen als onbehoorlijk, zonder enig inlevingsgevoel. Uitspraken dienen echter altijd beoordeeld te worden in de context waarbinnen zij gemaakt zijn. Ook de toonzetting kan hierbij een rol spelen. Uitspraken kunnen dan in een heel ander daglicht komen te staan. Aangezien deze laatste aspecten niet te herleiden zijn, zijn wij op basis van het bovenstaande niet tot de conclusie gekomen dat onze medewerkers u met deze uitspraken onbehoorlijk behandeld hebben. Een ander voorbeeld betreft de uitspraak dat er bezwaar gemaakt kan worden tegen het opleggen van leges, waardoor bij u de verwachting is ontstaan dat "het wel goed zou komen". Wij vragen van onze medewerkers om de burgers zo goed en volledig mogelijk te informeren. Hiertoe behoort ook het informeren omtrent de openstaande rechtsmiddelen. Dat u hieruit zelf een bepaalde conclusie heeft getrokken, valt ons inziens niet aan onze medewerker te verwijten. Tot slot noemen wij nog de uitspraak, waarbij gesteld is dat er een jaar staat om antwoord te geven op een bezwaarschrift. Wij kunnen ons voorstellen dat deze opmerking niet plezierig bij u overkomt, maar het is een correcte weergave van de wettelijke termijn die geldt in geval er bezwaar wordt gemaakt tegen legesheffing. De bringer van de boodschap kan in dit geval niet veroordeeld worden om de inhoud van de boodschap."* Ten aanzien van het betalen van leges merkt de gemeente op dat er correct is gehandeld. De gemeente gaat ook in op de, na het gesprek met de betrokken wethouder, onbeantwoord gebleven vraag van verzoekers wat er is gebeurd tussen de brief van 26 juni 2006 en 15 november 2006: *"Een bevredigend antwoord hierop is, gezien het tijdsverloop, moeilijk te geven. Navraag op de betrokken afdeling wijst uit dat een inhoudelijke discussie is ontstaan over de vraag of op een, uit ruimtelijk oogpunt, verantwoorde wijze medewerking aan uw bouwplan kon worden verleend. De vakantieperiode heeft er hierbij aan bijgedragen dat het ambtelijk advies pas na enkele maanden gereed was. Daarbij speelde dit zich nog af in de periode voorafgaand aan het aanbrenge van de hierboven reeds genoemde aanpassingen met betrekking tot het werkproces, waardoor het doorlooptraject van vrijstellingsverzoeken aanzienlijk bekort is. Wij beseffen dat deze beantwoording van uw vraag niet erg concreet is, maar het is niet mogelijk gebleken hiervoor een duidelijker antwoord te vinden."* Voor de geconstateerde onvolkomenheden biedt de gemeente excuses aan.

9. Bij brief van 20 augustus 2007 maken verzoekers bezwaar tegen de nota leges bouwaanvraag. De stelling van verzoekers is dat zij door een fout van een ambtenaar anderhalf keer leges moeten betalen in plaats van een keer. In mei 2007 hadden zij namelijk van de betrokken ambtenaar gehoord dat de kap lager moest en dat de carport tot 1 meter uit de voorgevel mocht worden geplaatst, waarna verzoekers de bouwtekening hebben aangepast en ingeleverd bij de gemeente. Een week later echter belde de ambtenaar met de mededeling dat hij een fout had gemaakt en dat de eerste tekening eerst afgewezen zou worden, waarna verzoekers een nieuwe bouwvergunning moesten

aanvragen. Ook deelde hij mee dat met betrekking tot het betalen van leges altijd bezwaar kon worden gemaakt.

10. Dit bezwaar werd bij beslissing van 14 november 2007 ongegrond verklaard. De gemeente verwierpt de grief dat het tweemaal indienen van een bouwaanvraag te wijten is aan een fout van de betrokken ambtenaar. Het enige wat hem verweten kan worden, volgens de gemeente, is dat hij niet tijdig heeft meegedeeld dat er een nieuwe aanvraag moest worden ingediend. Voor het overige is conform de Legesverordening gehandeld.
11. Verzoekers hebben in december 2007 met de betrokken wethouder een gesprek gehad over de procedure. Uitgezocht zou worden waarom de behandeling van de aanvraag in het begin al vertraging had opgelopen.
12. Toen zij daarop geen (volledig) antwoord kregen, besloten verzoekers zich tot de Overijsselse Ombudsman te wenden.

Weergave van de hoorzitting op 8 oktober 2008

Zakelijk weergegeven en voor zover voor het onderzoek van belang, geven de betrokken ambtenaren het volgende aan.

- De aanvraag paste niet binnen het bestemmingsplan en verzoekers wilden dit specifieke plan doorzetten. Daarom is gekozen voor een formele weigering. De constructie van het formeel weigeren en daarna een hernieuwde aanvraag (laten) indienen komt weinig voor. Er is niet overwogen om de aanvraag aan te laten passen. De vraag is ook of dat juridisch mogelijk is.
- Op de brief van 26 juni 2006 is geen (schriftelijke) uitleg over de procedure gevolgd.
- De vakantieperiode en werkdruk hebben meegespeeld bij de lange procedure.
- Wat betreft de uitspraken van de betrokken ambtenaar, zoals genoemd in het antwoord van 4 juni 2008 op de klacht, is deze ambtenaar niet gehoord over de uitspraken. Het hoofd van de afdeling wist ook niet om welke ambtenaar het ging.
- Wat betreft de interne klachtbehandeling, zijn verzoekers binnen de termijn geïnformeerd, middels een telefoontje.

Zakelijk weergegeven en voor zover voor het onderzoek van belang, delen verzoekers het volgende mee.

- De fout van de gemeente was dat zij tijdig, al in januari 2007, had moeten zeggen dat zij een afwijzing kregen en dat zij een nieuwe bouwaanvraag moesten indienen.
- De betrokken ambtenaar belde in mei 2007 met de mededeling dat hij een fout had gemaakt, dat aanpassing van de tekening niet voldoende was en dat er eerst een afwijzing zou volgen en dat er daarna een nieuwe aanvraag moest worden ingediend en er opnieuw leges moest worden betaald. Wat betreft de leges deelde de ambtenaar mee: "u kunt altijd bezwaar indienen".
- Nu er onvoldoende en niet tijdige informatie is verstrekt wat betreft de leges, hebben verzoekers geen goede afweging kunnen maken. De veronderstelling was dat bij een nieuwe aanvraag de (andere) helft van de leges voldaan moesten worden.
- Met de betrokken wethouder is in december 2007 een gesprek geweest over de duur van de behandeling. Hij zou navragen / uitzoeken hoe een en ander is verlopen. Er zijn hierover geen verdere concrete afspraken gemaakt.
- De interne klachtbehandeling heeft een week te lang geduurd. Gelet op de eerdere ervaringen is dat niet aanvaardbaar.

Reacties op het verslag van bevindingen

De hiervoor genoemde feiten en omstandigheden zijn op 5 november 2008 als rapport van bevindingen aan verzoekers en de gemeente voorgelegd met de vraag of deze goed zijn weergegeven.

De gemeente heeft geen aanleiding gezien voor het geven van een inhoudelijke reactie.

Verzoekers hebben bij brief, ontvangen op 20 november 2008, gereageerd op het verslag. Het in de brief gestelde geeft de Ombudscommissie aanleiding om onder punt 9 van de Feiten (pagina 3), tussen de zin "In mei 2007 hadden zij ... bij de gemeente." en "Een week later echter belde de ambtenaar ... moesten aanvragen.", de volgende zinnen als toegevoegd te beschouwen: "Na twee weken hebben verzoekers zelf de gemeente gebeld met de vraag of de tekening goed was aangekomen. De betrokken ambtenaar kon melden dat deze reeds was goedgekeurd".

In hun brief geven verzoekers ook een toelichting op het onder punt 1 van Weergave van de hoorzitting, gestelde. Deze toelichting wordt niet als ingelast beschouwd bij Weergave van de hoorzitting, aangezien deze toelichting niet ter zitting is gedaan, maar wordt, voor de volledigheid, hier integraal overgenomen:

"Op de vraag van onze kant, in augustus 2006, of er bezwaar kon worden ingediend werd nota bene door de behandelend ambtenaar zelf voorgesteld om nog eens een brief te schrijven, zie brief van 27 september 2006, waarom wij het betreffende plan wilden. Nu wordt dit blijkbaar gezien dat wij het specifieke plan wilden doorzetten. U begrijpt natuurlijk dat wij deze brief nooit hadden geschreven als wij wisten dat dit de aanvraag zou vertragen en na anderhalf jaar definitief zou worden afgewezen. Bij het laatste punt staat dat wij middels een telefoontje zijn ingelicht dat de interne klachtbehandeling niet binnen de termijn zou kunnen worden afgehandeld. Deze mededeling verbaasde ons zeer, omdat de B. ons belde om informatie, hij was namelijk nog bezig met het schrijven van de adviesnota, in week 10 van de klachttermijn. Het was een constatering van onze kant dat de termijn niet zou worden gehaald!"

Overwegingen

Interne klachtbehandeling

In het kader van de externe klachtbehandeling beoordeelt de Ombudscommissie in individuele klachtprocedures, in navolging van de jurisprudentie van de Nationale ombudsman, of en in hoeverre de interne klachtbehandeling door het bestuursorgaan heeft voldaan aan de vereisten van titel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In het onderhavige geval constateert de Ombudscommissie het volgende.

De gemeente heeft maximaal 10 weken de gelegenheid om de interne klachtbehandeling af te ronden. Die termijn is niet gehaald. Weliswaar gaat het om een minimale overschrijding van een week, maar, in het licht van de frustraties die er bij verzoekers leven over de lange duur van de behandeling van de bouw aanvraag, had de gemeente zich in die situatie moeten inleven en er zorg voor moeten dragen dat de behandeling van de interne klacht binnen de daarvoor gestelde termijn was afgesloten.

De stelling van de betrokken ambtenaar dat verzoekers telefonisch zijn ingelicht binnen de termijn, is niet relevant, nu verzoekers een schriftelijke reactie binnen de daarvoor gestelde termijn mochten verwachten. Bovendien toont die telefonische reactie, in het licht van wat verzoekers over de inhoud van dat gesprek hebben meegedeeld, des te meer aan dat de gemeente zich er onvoldoende bewust van is geweest, hoezeer het voor verzoekers van belang was dat de gemeente zich in het kader van de behandeling van de interne klacht wel aan de termijn zou houden.

Wat de Commissie verder opvalt aan de manier waarop de klacht van verzoekers is behandeld, is de conclusie van de gemeente ten aanzien van bepaalde uitspraken van betrokken ambtenaren (zie pagina 3 onder punt 8 van de Feiten). Die conclusie luidt dat, aangezien toonzetting en context van de uitspraken niet te herleiden vallen, er niet geconcludeerd kan worden dat er sprake is van onbehoorlijk handelen.

De Ombudscommissie is van oordeel dat deze conclusie te gemakkelijk is getrokken, nu er geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar wie onder welke omstandigheden die uitspraken heeft gedaan. De Ombudscommissie ziet overigens niet in waarom naar die uitspraken geen onderzoek kon worden verricht. Nu dat onderzoek achterwege is gebleven had de gemeente zich op zijn minst moeten onthouden van een oordeel.

Op de genoemde punten vertoont de procedure dan ook gebreken.

Behandelingsduur / Voortvarendheid

Dat de behandeling van de bouwaanvraag en de afhandeling van het bezwaarschrift te veel tijd in beslag heeft genomen en dat er onvoldoende voortvarend is opgetreden, heeft de gemeente reeds schriftelijk en ook ter zitting erkend. Zij heeft daarvoor excuses aangeboden en aangegeven dat er maatregelen zijn genomen om tot aanvaardbare termijnen te komen.

De Ombudscommissie heeft hieraan niets toe te voegen.

Wel valt de Commissie op dat de vraag die verzoekers bij de betrokken wethouder hebben neergelegd in december 2007, namelijk wat er is gebeurd tussen de brief van 26 juni 2006 en 15 november 2006, blijkbaar eerst in de brief van 4 juni 2008 door de gemeente is beantwoord. Met een beroep op het tijdsverloop wordt het weinig concrete antwoord verklaard. Ook hier wreekt zich het gebrek aan voortvarend handelen van de gemeente.

Informatieverstrekking / Communicatie

Voor leken is een procedure rond een bouwaanvraag ingewikkeld en ondoorzichtig. Dat geldt te meer als daar nog bijkomen de kwestie van leges en een bezwaarprocedure.

Van de gemeente mag dan ook worden verwacht dat zij tijdig juridisch juiste en volledige informatie geeft.

De gemeente heeft al geconstateerd dat in de lange behandelingsperiode de gemeente te weinig het initiatief heeft genomen om verzoekers te informeren over de stand van zaken. Ook in dat opzicht zou de gemeente verbeteringen hebben aangebracht.

Verzoekers zijn van mening dat de betrokken ambtenaar eerder had moeten meedelen dat er een afwijzing zou volgen en dat er een nieuwe bouwaanvraag moest worden ingediend. Voorts had die ambtenaar duidelijker moeten zijn voor wat betreft het opnieuw betalen van leges.

Voor wat betreft het eerste deel van de stelling, heeft de gemeente al toegegeven dat dat verwijt terecht is. De Ombudscommissie gaat echter nog een stap verder. Immers, niet uitgesloten kan worden dat als verzoekers tijdig informatie hadden gekregen over een nieuw in te dienen

aanvraag en over de consequentie van het opnieuw betalen van leges, zij een andere keus hadden gemaakt. De mededeling dat "zij altijd bezwaar konden maken tegen de legesverplichting", is een mededeling die niet door de gemeente is bestreden. Deze is weliswaar juridisch juist, maar gegeven de situatie waarin verzoekers verkeerden, lag deze mededeling, in deze context gedaan, namelijk in die van spijtbetuiging van de betrokken ambtenaar over de onjuist gegeven informatie, niet in de rede, nu deze mogelijk de suggestie heeft kunnen wekken dat het met de legesverplichting wel los zou lopen.

Tot slot

De Ombudscommissie hecht eraan nog op te merken dat de gemeente formeel in haar recht staat met de wijze waarop zij de procedures in het onderhavige geval heeft toegepast. Deze procedures zijn verankerd in wet- en regelgeving en in beleid. Daarover mag de Ombudscommissie geen oordeel geven. De Commissie heeft zich wel afgevraagd of de gemeente, nu de constructie van een formele weigering met vervolgens een nieuwe aanvraag niet veel voorkomt, in combinatie met de gemaakte fouten, zoals door de gemeente toegegeven, zou kunnen leiden tot een soepeler opstelling met betrekking tot de "dubbele" legesverplichting. Echter het is aan de gemeente om daarover een beslissing te nemen.

Oordeel

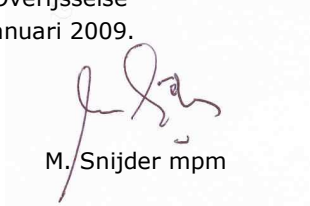
De Commissie spreekt als haar oordeel uit

- dat de gemeente niet behoorlijk heeft gehandeld op de genoemde punten met betrekking tot de interne klachtbehandeling;
- dat de gemeente niet behoorlijk heeft gehandeld voor wat betreft behandelingsduur en voortvarendheid;
- dat de gemeente in de communicatie met en informatieverstrekking naar verzoekers over de procedures niet voldoende zorgvuldig is geweest.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 12 januari 2009.



Mr. A. Lunenburg



M. Snijder mpm



mw. mr. drs. G. Edelenbos