

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Voldongen feiten in plaats van behoorlijke rechtsbescherming

Gemeente Waterland Algemene en Juridische Zaken

30 oktober 2012
RA121924

Samenvatting

Bewoners van het Houtrib in Monnickendam wonen tegenover een sportveld met ruitervereniging. In januari 2010 verstrekt de gemeente Waterland een vergunning voor het vernieuwen van het clubhuis. Ook de publicatietekst in het Streekblad spreekt van vernieuwen van het clubhuis. Vervolgens wordt het clubhuis in februari niet op dezelfde plek, maar pal voor de woningen aan het Houtrib geplaatst. Verscheidene bewoners dienen in februari 2010 bezwaarschriften hiertegen in, omdat hun uitzicht nu wordt verstoord. Behandeling van de bezwaren vindt plaats in mei 2010. Een beslissing op bezwaar blijft uit. Dan zien de bewoners dat het clubhuis in oktober 2011 op de afwijkende locatie geopend wordt. Ze vragen de gemeente daarop een toelichting. In haar reactie biedt de gemeente enerzijds excuus aan voor het uitblijven van de toezending van de beslissing op bezwaar, anderzijds laat men weten al op 17 november 2010 de beslissing op bezwaar te hebben toegezonden. In het kader van behandeling van het bezwaarschrift heeft de gemeente alsnog vergunning verleend voor bouw op de afwijkende locatie. Ook stuurt de gemeente de bezwaarmakers de publicatie van de herziene vergunning, zoals in het Streekblad eind november 2010 gepubliceerd. In deze publicatie wordt opnieuw gesproken van vernieuwing van het clubhuis. Uit onderzoek van de ombudsman is gebleken dat uit de tekst van de herziene vergunning, die Waterland eind november 2010 in het Streekblad liet publiceren, niet blijkt dat de nieuwe vergunning is afgegeven voor de nieuwe plek. Omdat de gemeente wist van de bestaande bezwaren, had het in de rede gelegen dat de gemeente in de publicatie gewezen had op verplaatsing van het clubhuis. Hierdoor bleven bezwaarmakers in de veronderstelling dat de vergunning afgegeven was voor de oude plek, en is de informatie op grond waarvan ze een juridische procedure konden overwegen, tekortgeschoten. Verder is vast komen te staan dat de gemeente nagelaten heeft bezwaarmakers het besluit op bezwaar te sturen en hen te informeren over de herziene vergunning. Ook hierdoor zijn bezwaarmakers in hun rechtsbescherming geschaad nu termijnen waarbinnen juridische vervolgprocedures konden worden gestart, zijn verstreken.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- de publicatie van een (herziene) vergunning in een Streekblad: in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking;
- de afhandeling van een bezwaarschrift tegen de bouwvergunning van een clubhuis: in strijd met het vereiste van fair play.

Amsterdam, 30 oktober 2012

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'U. van de Pol', with a long horizontal stroke extending to the right.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 7 februari 2012 schriftelijk ingediend en betreft de *gemeente Waterland, Algemene en Juridische Zaken*.

Bevindingen

aanleiding

Verzoekers wonen aan het Houtrib in Monnickendam tegenover een sportveld. Onderdeel daarvan is een clubhuis van een ruitervereniging, dat er al jaren staat. Zij hebben geen bezwaren tegen die locatie van het clubhuis. Hierbij speelt ook mee dat er een brede groenstrook is. In januari 2010 verstrekt de gemeente een bouwvergunning voor het geheel vernieuwen van een clubhuis. In de vergunning staat ook dat het nieuwe clubhuis *ter vervanging* van het bestaande clubhuis is. In het streekblad (hierna: *Ons Streekblad*) dd. 21 januari 2010 staat onder de kop verleende bouwvergunningen het volgende te lezen: "X-sstraat 100, het geheel vernieuwen van het clubhuis (verzonden 15 januari 2010)".

Verzoekers gaan er op grond van deze informatie vanuit dat het clubhuis op dezelfde plek zal blijven.

Midden februari 2010, nog lopende de bezwaartermijn, wordt het nieuwe clubhuis pal voor verzoekers woningen geplaatst. Bovendien wordt een deel van de groenvoorziening gerooid. Daardoor kijken verzoekers tegen een grote, fel blauw gekleurde keet aan. Dat verstoort hun uitzicht en woongenot.

Verzoekers dienen dan ook in februari 2010 - onafhankelijk van elkaar² - een bezwaarschrift in bij de Gemeente Waterland tegen de bouwvergunning. In diverse schriftelijke stukken van de gemeente Waterland (een brief van 1 maart 2010³ aan verzoekers naar aanleiding van hun bezwaarschriften én een fax aan de Rechtbank dd. 24 februari 2010) erkent de gemeente dat de plaats van het clubgebouw niet overeenstemt met de verleende bouwvergunning, en dat een deel van de groenvoorziening is weggehaald.

In de brief aan verzoekers van 1 maart 2010 wijst de gemeente Waterland verzoekers erop dat de bouwvergunning waartegen het bezwaar is ingediend, verleend is omdat de aanvraag in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Ook de plek waar het clubhuis nu feitelijk neergezet is, past in het bestemmingsplan. De gemeente benadrukt dat daarom niet uitgesloten is dat de bouwvergunning gewijzigd wordt. Daaraan kan een voorwaarde worden verbonden dat er voldoende afschermend groen blijft. De gemeente zegt toe verzoekers hierover te berichten.

De behandeling van het bezwaarschrift

De behandeling van het bezwaarschrift vindt plaats in een zitting van de adviescommissie Bezwaarschriften op 27 mei 2010. De werkzaamheden rond het nieuwe clubhuis worden intussen opgeschort. Op 8 juli 2010 ontvangen verzoekers een verslag van de hoorzitting met de mededeling dat het college van burgemeester en wethouders zich beraadt op het nemen van de beslissing op het bezwaarschrift. Daarna vernemen ze niets meer.

¹ Het gaat hier om een reguliere bouwvergunning nr. 09-152

² Er zijn vier bezwaarschriften ingediend.

³ Kenmerk 10.00489 / 10.00551

In oktober 2011 worden verzoekers geconfronteerd met de opening van het nieuwe clubhuis. Verzoekers schrijven daarop op 15 oktober 2011 meteen een brief aan de gemeente Waterland met verzoek om opheldering. Op 9 januari 2012 stuurt de gemeente verzoekers een schriftelijke reactie. Daarin biedt de gemeente enerzijds excuus aan voor het uitblijven van de toezending van de beslissing op bezwaar, anderzijds laat men echter weten al op 17 november 2010 de beslissing op bezwaar (het nieuwe besluit) te hebben toegezonden. Naar aanleiding van de bezwaarprocedure heeft de gemeente namelijk geconstateerd dat er weliswaar sprake was van bouwen in strijd met de verleende vergunning, maar daarop alsnog vergunning verleend voor bouw op de afwijkende locatie.

Het spijt de gemeente dat de mededeling van de beslissing op bezwaar niet bij verzoekers aangekomen is. De gemeente stuurt verzoekers alsnog een kopie van het nieuwe besluit en bijbehorende stukken. Tevens merkt de gemeente op dat de beroepstermijn van zes weken op 26 november 2010 (de datum na de publicatiedatum van het besluit in het Streekblad) begonnen is en daarom verstreken; beroep instellen is daarom niet meer mogelijk.

De gemeente Waterland stuurt verzoekers tevens de publicatie van de herziene vergunning, zoals gepubliceerd in het Streekblad op 25 november 2010. Verzoekers constateren dan dat er in deze publicatie in het Streekblad nog steeds gesproken wordt over het *geheel vernieuwen* van het clubhuis, terwijl er feitelijk sprake is van *verplaatsing* en vernieuwing van het clubhuis.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de publicatie van een (herziene) vergunning in een Streekblad;
- de afhandeling van een bezwaarschrift tegen de bouwvergunning van een clubhuis.

reactie van gemeente Waterland

De gemeente Waterland deelt de ombudsman het volgende mee.

De publicatietekst van de vergunning in Ons Streekblad

In de publicatietekst van de herziene vergunning en de bijbehorende publicatie op 25 november 2010 in "Ons Streekblad" staat vermeld dat het gaat om het geheel vernieuwen van het clubhuis. De gemeente erkent dat hierin niet staat dat het gaat om verplaatsing van het clubhuis. Volgens het bestemmingsplan mag het clubhuis op het gehele perceel worden geplaatst, net zoals een schuur in een achtertuin van een burger zowel rechts, links, voor, achter of in het midden mag worden gebouwd. Het is niet gebruikelijk om een aanvraag zo uitgebreid te publiceren dat daarbij gesproken wordt over "het vernieuwen en verplaatsen van". Wanneer een burger een vergunning aanvraagt voor een schuur in een tuin, dan staat in de publicatie van de aanvraag of van de vergunning evenmin de exacte plek van de schuur in de tuin vermeld.

De oorspronkelijke aanvraag heeft de gemeente op 20 november 2009 gepubliceerd in "Ons Streekblad" onder vermelding van de omschrijving: "het geheel vernieuwen van het clubhuis". Ook de verleende vergunning alsmede het nieuwe besluit (de naar aanleiding van het bezwaar verleende vergunning) heeft de gemeente, respectievelijk op 21 januari 2010 en 25 november 2010 in "Ons Streekblad" gepubliceerd onder dezelfde vermelding. Op die manier, zo meent de gemeente, is voldoende duidelijk dat het om dezelfde aanvraag gaat.

De toezending van de beslissing op het bezwaarschrift aan verzoekers

De gemeente Waterland heeft het nieuwe besluit, waarin de gemeente het primaire besluit herroept en voor de afwijkende locatie een vergunning verleent, op 17 november 2010 toegestuurd naar de aanvrager / vergunninghouder. Ook heeft de gemeente op die dag de beslissing op be-

zwaar ter verzending naar de bezwaarmakers aangeboden. Op 25 november 2010 heeft de gemeente de kennisgeving van het nieuwe besluit in "Ons Streekblad" laten plaatsen.

De gemeente Waterland acht het mogelijk dat de beslissing op het bezwaarschrift nooit aan verzoekers is gestuurd, nu geen van de bezwaarmakers de beslissing op het bezwaarschrift heeft ontvangen en bovendien een kopie van aan hen verstuurd brieven in het postregistratiesysteem van de gemeente ontbreekt. Volgens de gemeente hadden verzoekers na het uitblijven van een besluit op bezwaar evenwel zelf bij de gemeente daarnaar kunnen informeren. Dat geldt eens te meer gezien de lange tijd die verstreken was na indiening van het bezwaar en het feit dat het clubhuis er al die tijd wel stond. Voorts stond in het op 8 juli 2010 aan verzoekers toegestuurde verslag van de hoorzitting dat de bezwarencommissie de vervolgpcedure rond behandeling van het bezwaarschrift inschatte op vier tot zes weken. Die periode was ver overschreden op het moment dat verzoekers zich medio oktober 2011 beklagden over het uitblijven van een besluit op bezwaar.

Voor wat de groenstrook aangaat laat de gemeente weten dat die in de loop van de tijd uitgedijd is, en het clubhuis is gerealiseerd achter de grens van het oorspronkelijke groenplan.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekers en naar de gemeente Waterland gestuurd om na te gaan of de feiten juist zijn weergegeven.

Voor wat betreft de stelling van de gemeente dat het niet gebruikelijk is om aanvragen zo uitgebreid te publiceren werpen verzoekers op dat in diverse andere publicatieteksten in het Streekblad in 2010 wel degelijk uitgebreidere omschrijvingen staan, zoals "veranderen en vergroten" van een woning, schuur e.d. Daar waar de gemeente Waterland aanvoert dat verzoekers zelf hadden moeten informeren naar de besluitvorming op bezwaar, bevreemdt deze reactie verzoekers. Volgens de Algemene wet bestuursrecht moeten besluiten op bezwaar aan bezwaarmakers bekend worden gemaakt.

De gemeente meldt geen aanvullingen te hebben op het verslag van bevindingen.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen⁴.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden⁵. In dit onderzoek toetst hij beide onderzochte gedragingen aan respectievelijk het vereiste van goede informatieverstrekking en het vereiste van fair play.

⁴ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁵ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Overwegingen

de publicatie van een (herziene) vergunning in een Streekblad

Op grond van het vereiste van goede informatieverstrekking zorgt de overheid ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Dat brengt mee dat een bestuursorgaan de informatieverstrekking over (aanvragen van) vergunningen met het oog op de rechtsbescherming van de burger jegens de overheid zo opstelt, dat die burger hierdoor in staat wordt gesteld een afweging te maken om een bezwaar- of beroepsprocedure te starten.

Vast staat dat uit de tekst van de herziene vergunning, die Waterland eind november 2010 in het Streekblad liet publiceren, niet blijkt dat de vergunning voor een afwijkende locatie was afgegeven. Die informatie was juist voor verzoekers wel degelijk van belang, nu de oorspronkelijke locatie van het clubgebouw niet in hun directe gezichtsveld lag, en niet tot bezwaren zou leiden. Te meer nu de gemeente Waterland daarvan op de hoogte was, had verwacht mogen worden dat de gemeente in de publicatietekst van de nieuwe vergunning juist op dat onderdeel (op verplaatsing van het clubhuis) gewezen had. Dat alles is onafhankelijk van de vraag naar de slagingskans van een eventueel nieuw bezwaar, nu ook de aangepaste locatie paste binnen het bestemmingsplan. Overigens loopt de vergelijking die de gemeente in dit opzicht doet naar een vergunning voor een schuur spaak, alleen al vanwege het verschil in grootte tussen clubhuis en schuur. Door de beperkte omschrijving van de naar aanleiding van de bezwaarprocedure verleende vergunning, - die in niets afweek van de oorspronkelijke verleende vergunning – heeft de gemeente ten onrechte de verwachting gewekt dat de vergunning voor de oorspronkelijke locatie is afgegeven.

de afhandeling van een bezwaarschrift tegen de bouwvergunning van een clubhuis

Het fairplayvereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dit brengt ook mee dat een bestuursorgaan bezwaarmakers een afschrift stuurt van een beslissing op bezwaar en de in het kader van de bezwaarprocedure genomen herziene vergunning, opdat de bezwaarmaker zich aan de hand daarvan beraden kan op eventuele nadere juridische vervolgpcedures.

Vast is komen te staan dat Waterland in november 2010 een beslissing op bezwaar heeft genomen en in dat verband een nieuwe vergunning heeft afgegeven voor realisering van het clubhuis op de nieuwe locatie. Nu geen van de bezwaarmakers een afschrift van de besluiten heeft gehad, en ook het postregistratiesysteem niet duidt op verzending ervan, is voldoende aannemelijk geworden dat Waterland nagelaten heeft de bezwaarmakers de besluiten te sturen. Voorts had het in de rede gelegen dat Waterland bezwaarmakers, gezien hun bezwaren, geïnformeerd had over de nieuwe vergunning, door hen een kopie daarvan toe te sturen en te wijzen op de bezwaarmogelijkheden hiertegen. Door dit na te laten, zijn verzoekers in hun rechtsbescherming geschaad door het verstrijken van termijnen waarbinnen juridische vervolgpcedures konden worden gestart.

De hele gang van zaken overziend overweegt de ombudsman verder het volgende.

De gemeente was op de hoogte van het feit dat omwonenden niet gelukkig waren met de verplaatsing van het clubhuis, terwijl juridisch niets in de weg stond aan de verlening van de bouwvergunning. Onder deze omstandigheden had het op de weg van de gemeente gelegen om met de ruitervereniging in gesprek te gaan over de locatie van het nieuwe clubhuis, om mogelijke hinder of overlast voor omwonenden zo veel mogelijk te beperken.

Oordeel

De onderzochte gedragingen zijn voor wat betreft:

- de publicatie van een (herziene) vergunning in een Streekblad: in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking;
- de afhandeling van een bezwaarschrift tegen de bouwvergunning van een clubhuis: in strijd met het vereiste van fair play.