

Rapport

Heeft het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen transparant gehandeld rondom een besluitvormingsprocedure?

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen te Made niet gegrond.

Datum: 16 juli 2018

Rapportnummer: 2018/054

WAT IS ER GEBEURD?

Het college neemt een verkeersbesluit

Verzoekers, de heer Meijer* en de heer Coenen*, zijn beide inwoners van Terheijden. De busmaatschappij was van plan de route door hun dorp vanaf half december 2015 te veranderen. Daardoor rijdt de bus voortaan door de straat waar ze (vlakbij) wonen. In die straat zijn daartoe op drie plekken tijdelijke bushaltesparen aangelegd. In oktober 2015 is er een openbare inloopavond, waarvoor direct omwonenden een uitnodiging per brief ontvangen. De inloopavond wordt aangekondigd in een huis-aan-huisblad. Verzoekers, dan geen direct omwonenden, bezoeken de avond niet. Na bezwaren van aanwezigen op de avond wijzigt het college de tijdelijke locatie van één bushaltepaar (hierna: de bushalte). De nieuwe locatie ligt vlak bij waar verzoekers wonen. Het college besluit voor de gewijzigde locatie anders dan gebruikelijk geen nieuwe inspraakronde te houden. Het college wil namelijk zo snel mogelijk overgaan tot het aanleggen van definitieve haltes omdat het de situatie ter plekke bij de tijdelijke haltes op dat moment onveilig vindt (de bus stopt op de rijbaan). Het college informeert verzoekers en andere direct omwonenden per brief over de uitkomst van de inloopavond. In januari 2016 neemt het college het verkeersbesluit tot het aanleggen van de drie bushaltesparen.

Verzoekers tekenen met succes bezwaar aan

Verzoekers zijn tegen de bushalte, voornamelijk vanwege de veiligheid ter plekke. Zij dienen elk afzonderlijk een bezwaarschrift in tegen het verkeersbesluit. De heer Coenen doet dat samen met vier andere personen. Zij voegen bij hun bezwaarschrift een lijst waarop de handtekeningen en het adres staan van ongeveer 50 andere inwoners en schrijven dat het bezwaar mede namens hen is gemaakt. De bezwaarcommissie adviseert het college om de oorspronkelijke beslissing ten aanzien van de ene bushalte opnieuw te motiveren. Vervolgens verklaart het college het bezwaar in juli 2016 gegrond wat betreft deze ene halte en besluit het dat deze bushalte niet wordt aangelegd. In augustus 2016 wordt in het huis-aan-huisblad vermeld dat de halte er na bezwaar niet komt. Daarbij wordt niet aangegeven dat beroep mogelijk is. Een aantal voorstanders van de bushalte kaart dit aan en zoekt de publiciteit. In een latere publicatie, in oktober 2016, verlengt het college de beroepstermijn.

De raad neemt een motie aan

Twee andere inwoners (voorstanders van de bushalte) tekenen in september en oktober 2016 beroep aan tegen de beslissing op bezwaar. Hangende dat beroep neemt de gemeenteraad in december 2016 unaniem een motie aan (zie Achtergrond). Dit gebeurt nadat de wethouder er namens het college tevergeefs op heeft aangedrongen de motie niet aan te nemen vanwege de lopende beroepsprocedure. In de motie wordt het college opgedragen het besluit om de halte niet aan te leggen te herzien, door opnieuw een verkeersbesluit procedure op te starten. In maart 2017 roept het gemeentebestuur in het huis-aan-huisblad inwoners op hun mening te geven over de aanleg van de bushalte.

* gefingeerde namen

Het college neemt een nieuw, ander verkeersbesluit

In augustus 2017 wordt het beroep van de twee voorstanders van de bushalte door de rechter niet-ontvankelijk verklaard omdat zij het griffierecht niet hebben betaald. Het college neemt vervolgens op 31 oktober 2017 een nieuw verkeersbesluit. Het besluit daarin de halte wél aan te leggen (op dezelfde locatie als genoemd in het besluit van januari 2016).

Verzoekers klacht hierover wordt ongegrond verklaard

Verzoekers dienen in april 2017, nadat de motie is aangenomen, een klacht in over de gang van zaken. De klacht wordt in september 2017 ongegrond verklaard, conform het advies van de klachtencommissie. De klachtencommissie acht het niet onbehoorlijk dat de beslissing op bezwaar niet is uitgevoerd. Daarbij wijst ze erop dat aanvankelijk de beroepszaak nog aanhangig was en werd afgewacht. Gelet op die motie acht de commissie het ook niet onbehoorlijk dat het college hangende de beroepsprocedure al informeel de mogelijkheden is gaan aftasten om tot een nieuw verkeersbesluit te komen. Zij wijst daarbij op het primaat van de gemeenteraad en stelt dat het college verplicht was de motie uit te voeren. Wel constateert de commissie dat de procedure in deze zaak geen schoonheidsprijs verdient. De commissie begrijpt in zoverre ook de gevoelens van klagers dat het gemeentebestuur zich hier niet consequent opstelt en geen vast beleid lijkt te voeren.

WAT VINDEN VERZOEKERS HIERVAN?

Verzoekers voelen zich niet serieus genomen door de gemeente. Zij vinden onder meer dat er sprake is van rechtsongelijkheid. Door de motie aan te nemen en daaraan uitvoering te geven doet het gemeentebestuur in hun ogen aan gelegenheidswetgeving. De voorstanders van de bushalte hebben in hun ogen feitelijk een voorkeursbehandeling gekregen doordat de motie is aangenomen. Verzoekers waren niet op de hoogte van de motie en zijn daar door de raad ook niet bij betrokken. Ze vinden dat ze er op mochten vertrouwen dat het college de beslissing op hun bezwaar zou uitvoeren; zeker nadat het beroep daartegen niet-ontvankelijk was verklaard en de beslissing op bezwaar onherroepelijk was geworden. Ook wijzen ze in dat verband nog op een brief van de gemeente van september 2016 waaruit ze hebben opgemaakt dat de gemeente niet op het besluit zal terugkomen. Toch is er nu een nieuwe beslissing genomen. Wat stelt de mogelijkheid van bezwaar dan nog voor? Hun vertrouwen in de gemeente is beschaamd.

WAT IS DE ROL VAN DE OMBUDSMAN IN DEZE ZAAK?

Verzoekers ongenoegen gaat vooral over de (wijze van) besluitvorming in deze zaak. De ombudsman is niet bevoegd om de inhoud van het verkeersbesluit te toetsen. Evenmin laat de ombudsman zich uit over politieke besluitvorming binnen een gemeente. Het is aan de raad om te besluiten al dan niet een motie aan te nemen en aan het college om

vervolgens te bepalen of het die motie al dan niet zal opvolgen. De ombudsman oordeelt niet over die beslissingen van raad en college en de (politieke) afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Voor dit onderzoek gaat de ombudsman daarom uit van het gegeven dat er na de motie een nieuw verkeersbesluit is genomen.

De ombudsman realiseert zich echter, dat de wijze van besluitvorming in deze zaak afwijkt van de gebruikelijke gang van zaken. Het verkeersbesluit is een besluit van het college en kan via bezwaar en beroep uiteindelijk aan het oordeel van de rechter worden voorgelegd. De beslissing van de gemeenteraad om de ingediende motie aan te nemen is het gevolg van de politieke afwegingen die in de raad zijn gemaakt. Die beslissing heeft in dit geval tot gevolg gehad dat het college een nieuw, ander verkeersbesluit heeft genomen. Over deze gang van zaken is bij verzoekers veel onbegrip, juist omdat ze op basis van de beslissing op bezwaar de verwachting hadden dat de bushalte er niet zou komen. Dit roept de vraag op, of het college voldoende transparant is geweest over haar handelen en zo voldoende oog heeft gehad voor het perspectief van verzoekers.

Om daarover een oordeel te kunnen geven is de ombudsman nagegaan welke contacten er tussen gemeente en verzoekers zijn geweest en heeft hij het college gevraagd om een reactie op de klacht zoals hieronder geformuleerd.

DE KLACHT

Verzoekers klagen erover dat het college van burgemeester en wethouders niet transparant heeft gehandeld rondom de besluitvorming over een bushalte.

DE CONTACTEN TUSSEN VERZOEKERS EN DE GEMEENTE

Verzoekers hadden diverse malen contact met de gemeente nadat hun bezwaar in juli 2016 gegrond was verklaard. Ze trokken daarbij samen op en informeerden elkaar over hun contacten met de gemeente. Ze stuurden, al dan niet gezamenlijk, diverse brieven en e-mailberichten aan het college, de burgemeester en de wethouder waarin ze onder meer hun bezorgdheid en ongenoegen over de besluitvormingsprocedure uitten en wezen op de beslissing op bezwaar en hun rechtspositie. De gemeente reageerde op hun berichten en in een enkel geval zocht de gemeente uit eigen beweging contact met hen. Van belang zijn onder meer de volgende contacten.

- In september 2016 reageerde het afdelingshoofd Openbare Werken op een brief van de heer Coenen. In die reactie stond onder meer dat de beroepstermijn was verstreken en dat de gemeente niet van plan was om op het besluit terug te komen, al voerde een aantal bewoners op dat moment actie om de bushalte te behouden.

- In december 2016 informeerde de wethouder verzoekers uit eigen beweging per mail over het feit dat de motie was aangenomen, kort nadat dat laatste was gebeurd. Hij gaf aan dat het college deze motie moest uitvoeren.
- In januari 2017 nodigde het college verzoekers (samen met een andere buurtbewoner) uit voor een gesprek naar aanleiding van de motie en een brief van hen. In dat gesprek lichtten de wethouder en twee ambtenaren de motie en de gang van zaken toe. Ook gaven zij aan dat het college de motie niet naast zich neer kon leggen en dat de bushalte niet verwijderd werd zolang niet op het beroep was beslist.
- In maart 2017 hadden verzoekers op hun verzoek een gesprek met de burgemeester over de gang van zaken. De burgemeester koppelde de inhoud van het gesprek terug aan de wethouder. De wethouder stuurde vervolgens een mail aan de heer Meijer en gaf daarin onder meer aan dat er een informele raadpleging liep om een nieuw besluit over de bushalte te kunnen nemen.
- In augustus en oktober 2017, na afronding van de klachtbehandeling, schreven verzoekers de gemeente nogmaals aan. Ze drongen er op aan dat de beslissing op bezwaar werd uitgevoerd en de bushaltes werden verwijderd. De gemeente reageerde door onder meer in een brief van september 2017 aan te geven dat er een nieuw besluit werd genomen en dat daarvoor de beroepsprocedure was afgewacht.
- In november 2017, bij de publicatie en terinzagelegging van het nieuwe verkeersbesluit, informeerde het college de heer Meijer hierover uit eigen beweging met een brief. Daarin werd toegelicht wat de gang van zaken na zijn bezwaar was geweest, dat en waarom er een nieuw besluit lag, en dat hij daartegen bezwaar kon maken.

HET STANDPUNT VAN DE GEMEENTE

Het college concludeert dat de hele procedure rond het plaatsen van de bushalte geen schoonheidsprijs verdient. Het kan zich goed voorstellen dat verzoeker het gevoel heeft dat het gemeentebestuur zich niet consequent opstelt en geen vast beleid lijkt te voeren. Er is sprake geweest van een samenloop van een aantal ongelukkige omstandigheden, waaronder de procedurefout bij het publiceren van de beslissing op bezwaar en de lange behandelingsduur van het beroepschrift. Een groot deel van de onrust is volgens het college veroorzaakt door de motie. Het college wijst erop dat het een dergelijke motie niet zomaar naast zich neer kan leggen. Het aannemen van de motie waardoor het college wordt verhinderd een besluit ten uitvoer te brengen, is het primaat van de gemeenteraad.

Het college vindt dat het steeds transparant en open heeft gecommuniceerd met verzoekers. Soms zijn de reacties op brieven van de heer Meijer niet naar hem gestuurd, maar naar de heer Coenen, die gezamenlijk met hem optrok en mede namens hem met de gemeente communiceerde. In die gevallen is het college ervan uitgegaan dat de heer Coenen de boodschap van het college aan de heer Meijer heeft doorgegeven. Vaak is ook rechtstreeks met de heer Meijer gecommuniceerd. Zo is hij onder meer in de brieven

van september en november 2017 geïnformeerd over de voortgang van de procedure. Daarnaast gevraagd geeft het college nog aan dat het zich er niet van heeft vergewist dat de heer Coenen de beslissing op bezwaar van augustus 2016 en de contacten die hij daarna met de gemeente heeft gehad, heeft gecommuniceerd met de andere bij het bezwaar betrokken bewoners (de medeondertekenaars van het bezwaar en de omwonenden die de handtekeningenlijst hebben ondertekend). Voor wat betreft de informatieverstrekking aan die bewoners acht zij de bekendmakingen in het huis-aan-huisblad toereikend.

HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Behoorlijk handelen betekent onder meer dat de overheid transparant handelt. De ombudsman toetst de handelwijze van het college aan het vereiste van transparantie. Dat vereiste houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dat is vooral van belang als de overheid een eerder ingenomen standpunt, op grond waarvan bepaalde verwachtingen zijn ontstaan, heroverweegt.

Zoals hierboven al is geconstateerd, werd de gebruikelijke besluitvormingsprocedure (besluit, bezwaar, beroep) in deze zaak doorkruist door een motie van de raad. Naar aanleiding van die motie heeft het college het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van de bushalte heroverwogen en uiteindelijk een nieuw, ander besluit genomen. Verzoekers hadden na de beslissing op hun bezwaar een bepaalde verwachting over wat de gemeente met de bushalte zou doen. Als de motie niet door de raad zou zijn ingediend en aangenomen zou hun verwachting, nadat het beroep niet-ontvankelijk was verklaard, ook zijn beantwoord.

Gelet op het bovenstaande lag het vanuit het oogpunt van transparantie in de rede dat het college hen uit eigen beweging zou informeren over (het waarom van) de heroverweging en wat deze voor gevolgen heeft voor hun rechtspositie. Twee momenten zijn hierbij cruciaal: het moment waarop de motie was aangenomen en het college besloot tot een nieuwe raadpleging, en het moment waarop duidelijk was dat er een nieuw besluit zou worden genomen en verzoekers daartegen bezwaar konden indienen.

De ombudsman stelt vast dat het college verzoekers op beide momenten voldoende heeft geïnformeerd. Toen de motie was aangenomen heeft de wethouder verzoekers daarover immers per mail geïnformeerd en heeft het college hen vervolgens uitgenodigd voor een gesprek over de gang van zaken. En bij de terinzagelegging van het nieuwe besluit heeft het college de heer Meijer een brief gestuurd waarin wordt uitgelegd waarom er na zijn bezwaar nu een nieuw besluit is genomen en waarin hij wordt gewezen op de mogelijkheid daartegen een bezwaarschrift in te dienen.

Overigens is er buiten deze beide momenten om ook contact geweest, doordat verzoekers zich niet in de gang van zaken konden vinden en de gemeente daarover benaderden. De gemeente heeft in voorkomende gevallen in reactie op hun berichten ook de gang van zaken toegelicht. Weliswaar schrijft de gemeente in september 2016

nog aan verzoekers dat ze niet van plan is terug te komen op haar beslissing; toen was echter nog niet bekend dat er een motie zou worden ingediend.

Gelet op het bovenstaande is de ombudsman van oordeel dat het college voldoende transparant is geweest.

Hierbij wordt nog wel de volgende kanttekening gemaakt. De heer Coenen ondertekende zijn bezwaar samen met vier andere bewoners. Ook zond hij een lijst met handtekeningen van bewoners mee met zijn bezwaar. Het was voor de gemeente daarmee duidelijk dat die bewoners ook bezwaar hadden tegen de bushalte. Gelet daarop had het in de rede gelegen dat de gemeente zich in de contacten met de heer Coenen ervan had vergewist dat die bewoners door hem geïnformeerd zouden worden over de beslissing op bezwaar en (de gevolgen van) de heroverweging van haar standpunt.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen te Made is niet gegrond.

SLOTBESCHOUWING

Verzoekers hebben grote moeite met hoe de besluitvorming in deze zaak is verlopen. Zij hadden bepaalde verwachtingen na de beslissing op bezwaar en die verwachtingen zijn niet uitgekomen. Transparantie was juist daarom van belang, maar heeft het ongenoegen van verzoekers helaas niet kunnen wegnemen. Dat de verwachtingen van verzoekers niet werden beantwoord, is mede het gevolg van hoe de bevoegdheden tussen raad en college zijn verdeeld. Het college is het orgaan dat verkeersbesluiten dient te nemen. Maar de gemeenteraad heeft onder meer als taak de inwoners te vertegenwoordigen en het college te controleren. Een van de instrumenten die een raadslid daarvoor heeft is het indienen van een motie. En over die motie moet gestemd worden. Die motie is voor het college aanleiding geweest een nieuw besluit te nemen. Dat er een nieuw besluit is gekomen, is dus feitelijk het gevolg van hoe de lokale democratie in de praktijk heeft gewerkt.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen