



Rapport

Rapport over een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Scherpenzeel.

Datum: 8 juli 2011

Rapportnummer: 2011/207

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Scherpenzeel hem niet serieus neemt door niet tijdig te reageren op brieven, bezwaarschriften en verzoeken, door hem niet tijdig van informatie te voorzien en door zijn klacht hierover niet in behandeling te nemen.

Bevindingen

1. Op 22 maart 2010 heeft verzoeker een klacht ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van Scherpenzeel over het niet of niet tijdig reageren op verzoeken (om handhaving) en het niet of niet tijdig informeren van verzoeker over besluiten die de gemeente heeft genomen. In deze brief maakte verzoeker ook inhoudelijke bezwaren tegen de genomen besluiten.
2. Op 29 april 2010 reageerde het college van burgemeester en wethouders op deze klacht en gaf aan dat er onvoldoende duidelijk was gemaakt wat de klacht precies inhield. Reeds eerder - op 22 september 2009 - had er een gesprek plaatsgevonden tussen verzoeker en gemeente over de gang van zaken en het verschil tussen een klacht en een bezwaar(schrift).
3. Verzoeker gaf in zijn brief van 26 mei 2010 aan de Nationale ombudsman aan dat hij het gevoel heeft dat de besluitvorming van de gemeente altijd in het nadeel van hem is en dat de gemeente niet voldoende zijn belangen in ogenschouw neemt. Verzoeker voelt zich door het niet in behandeling nemen van zijn klacht niet serieus genomen door het college van burgemeester en wethouders.
4. Naar aanleiding van deze brief is verzoeker op het kantoor van de Nationale ombudsman gevraagd een mondelinge toelichting op zijn klacht te geven. Uit dit gesprek op 27 juli 2010 is gebleken dat verzoeker er inderdaad over klaagt dat de besluiten van de gemeente steeds in zijn nadeel zijn. Door de medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman is duidelijk gemaakt dat Nationale ombudsman niet bevoegd is als het beslissingen betreft waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (of is geweest). Verzoeker klaagde echter tevens over de niet tijdige reactie op brieven, bezwaarschriften en verzoeken en dat de gemeente hem niet of niet tijdig van informatie voorziet. Hierdoor wordt hij geschaad in zijn procedurele belangen. Als voorbeeld droeg verzoeker aan dat de gemeente bij een verzoek om handhaving zo lang wacht met optreden dat de situatie al weer gewijzigd is en er een vergunning aan de maatschap L. wordt verleend. Verzoeker is erop gewezen en ervan doordrongen dat hij onderscheid moet maken tussen inhoud (vatbaar voor bezwaar en beroep) en procedures (klachten). Hij zou hiertoe voor zichzelf een overzicht maken.

5. Hierop heeft de Nationale ombudsman op 27 juli 2010 de gemeente Scherpenzeel verzocht alsnog de klacht in behandeling te nemen. De Nationale ombudsman gaf hierbij onder meer aan:

"Nadat aan hen is duidelijk gemaakt dat de Nationale ombudsman niet bevoegd is als het beslissingen betreft waartegen bezwaar en beroep mogelijk is (of is geweest), komt naar voren dat het hun dwarszit dat er op hun brieven, bezwaarschriften en verzoeken **niet tijdig wordt gereageerd** en de gemeente hen **niet of niet tijdig van informatie voorziet** (in tegenstelling tot de maatschap L.). Zij stellen dat zij hierdoor worden geschaad in hun procedurele belangen. Met de heer F. en de heer V. is uitgebreid besproken welke gedragingen voor bezwaar- en beroepprocedures in aanmerking komen en wat aan de orde kan komen in een klachtprocedure. De heer F. zal hiertoe een overzicht voor zichzelf maken.

Zoals ik u zojuist telefonisch heb toegelicht, verzoek ik u de klacht van 22 maart 2010 (in samenhang met de klacht van 25 juni 2009) alsnog in behandeling te nemen en het bovenstaande hierbij mede in beschouwing te nemen. Ik verzoek u de klachtelementen uit hun brieven te halen, mede door de heer F. en de heer V. hun klacht mondeling te laten toelichten. Daarnaast heb ik u gewezen op het belang van een onafhankelijke klachtbehandeling. (...)

Ten aanzien van de klacht van 19 juli 2010 merk ik op dat de Nationale ombudsman van mening is dat deze klacht voor behandeling als zodanig in aanmerking komt. Daarom verzoek ik u ook deze klacht (alsnog) in behandeling te nemen. (...)"

6. Verzoeker klaagde er in zijn bericht van 13 september 2010 aan de Nationale ombudsman over dat het college van burgemeester en wethouders bij brief van 6 september 2010 stelde dat het verzoekers brief van 19 juli 2010 als afgedaan beschouwt. Als reden hiervoor gaf het college aan dat de bezwaarprocedure deel uitmaakt van het besluitvormingsproces en dat het college van mening is dat verzoeker zich tot de rechter had kunnen wenden om te laten beoordelen of de besluiten procedureel gezien op de juiste manier tot stand zijn gekomen.

7. In een e-mailbericht van 21 september 2010 aan de Nationale ombudsman zegt een medewerkster van de gemeente hierover:

Met de heer F. is, mede vanwege het feit dat er diverse besluiten m.b.t. zijn buurperceel zijn genomen, op 22-09-2009 uitvoerig besproken wanneer een bezwaarschrift moet worden ingediend en wanneer er sprake is van een klacht. Naar aanleiding van dit gesprek zijn er door de heer F. verschillende bezwaarschriften en verzoeken om voorlopige voorziening ingediend.

Vervolgens wordt op 22-03-2010 wederom een opsomming van feiten vanaf 1996 ontvangen. Naast diverse gesprekken tussen de heer F en verschillende ambtenaren is op de door de heer F. ingediende brief van 22-03-2010 bij schrijven van 29-04-2010 gereageerd.

Zoals uit de door de heer F. overgelegde stukken blijkt heeft hij voornamelijk bezwaren tegen genomen besluiten, dan wel tegen het uitblijven van besluiten. Het gevoel van de heer F. dat bij zijn buurman alles kan, kan toch niet als klacht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht worden gezien.

Zoals gesteld is met de heer F. meermalen besproken dat er geen ruimte is voor een klacht als er sprake is van een (vermeend) besluit. Nogmaals wil ik u er op wijzen dat er in deze veel besluiten t.a.v. het buurperceel zijn genomen en evenzoveel bezwaarschriften en verzoeken om voorlopige voorziening zijn ingediend.

Ons is niet gebleken van een omschrijving van een gedraging waartegen een klacht gericht kan zijn temeer daar er telkenmale sprake is van besluitvorming op grond waarvan er geen ruimte is voor het indienen van een klacht.

Zo er al sprake is van een klacht zou het fijn zijn als de heer F., met in achtneming van het gestelde in de Algemene wet bestuursrecht, kort en bondig een omschrijving geeft van de gedraging waartegen de klacht is gericht. Op het moment dat wij een dergelijk verzoek richten tot betrokkene krijgen wij de opsomming van feiten vanaf 1996 tot heden welke in hoofdzaak ziet op besluitvorming aangaande het buurperceel en het gevoel van betrokkene dat de gemeente altijd besluiten neemt welke in het voordeel zijn van zijn buurman.

8. Op 4 november 2010 stelde de Nationale ombudsman een onderzoek in naar de klacht en stelde het college van burgemeester en wethouders hierbij de vraag waarom het college van burgemeester en wethouders van mening is dat verzoekers klacht over het niet tijdig nemen van besluiten niet voor behandeling als klacht in aanmerking komt. De Nationale ombudsman wees er hierbij op dat in de wet duidelijk is gesteld dat dergelijke klachten wel voor behandeling in aanmerking komen. Bovendien had de Nationale ombudsman het college van burgemeester en wethouders reeds eerder expliciet verzocht - met redenen omkleed - om de klacht in behandeling te nemen. Het argument dat de klacht onvoldoende duidelijk was, was met de omschrijving in het bericht van 27 juli 2010 komen te vervallen. De Nationale ombudsman verzocht het college van burgemeester en wethouders of het bereid is de klacht alsnog in behandeling te nemen.

9. Kort na de opening van het onderzoek, ontving de Nationale ombudsman een ontvangstbevestiging. Verder bleef een reactie van het college van burgemeester en wethouders uit. De Nationale ombudsman rappelleerde het college om een reactie te geven. Een medewerkster van de gemeente liet hierop weten dat verzoeker eerst op

7 februari 2011 gehoord zou worden waarna een reactie aan de Nationale ombudsman zou volgen. Als reden hiervoor gaf de medewerkster aan dat haar niet duidelijk was of er sprake is van een klacht en wat de klacht is. Na meerdere gesprekken door medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman met de gemeente liet het college op 23 februari 2011 weten dat er inmiddels voldoende aanleiding was om de klacht van verzoeker in behandeling te nemen. Er had inmiddels een gesprek met verzoeker plaatsgevonden om zijn klacht concreet te maken en er was een vervolgspraak hierover gepland.

Beoordeling

10. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit beginsel brengt met zich mee dat een bestuursorgaan brieven welwillend en adequaat dient te interpreteren en binnengekomen klachten volgens de bepalingen van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht dient te behandelen.

11. Het college van burgemeester en wethouders is verscheidene malen verzocht om de brieven van verzoeker als klacht te behandelen. Hierbij is door de Nationale ombudsman expliciet aangegeven wat de klacht is. Tevens is verzocht om verzoeker uit te nodigen om zijn klacht mondeling nader toe te lichten. Het college van burgemeester en wethouders stelde zich echter op het standpunt dat klager onvoldoende duidelijk heeft gemaakt wat de klacht was. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het college hiermee geen gehoor heeft gegeven aan het vereiste om klachten welwillend en adequaat te interpreteren.

12. Ten aanzien van het argument van de gemeente dat klagers argumenten bovendien gericht waren tegen het besluitvormingsproces en de totstandkoming van beslissingen waartegen beroep open staat, merkt de Nationale ombudsman op dat hij begrip heeft voor de complexiteit van de zaak gezien het grote aantal brieven en de samenhang tussen bezwaar en klacht. Deze samenhang wordt ook uitgebreid besproken in de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 2). In beginsel wordt een klacht niet in behandeling genomen als tegen een beslissing bezwaar en/of beroep open staat of heeft gestaan. Dit ontslaat het college echter niet van zijn plicht om na te gaan wat de bedoeling van een klager is met zijn klacht. Wil hij de rechtmatigheid van een besluit aanvechten of is hij ontevreden over de manier waarop dit is voorbereid? Het laatste kan in een klachtenprocedure aan de orde komen. Bij klachtbehandeling wordt immers gezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing impliceert. Bovendien is in de wet uitdrukkelijk bepaald dat een klacht indienen over het uitblijven van een beslissing mogelijk is (zie Achtergrond, onder 1). De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat ook op dit punt van het college verwacht had mogen worden dat het de bedoeling van klager nader zou onderzoeken door met hem in gesprek te gaan.

De gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Scherpenzeel is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht, artikel 9:8 lid 1 onder d

Een bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld.

2. Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837, nr. 3, p. 5 en p. 17/18

"(...) Door opnemng van deze klachtregeling in het nieuwe hoofdstuk 9 van de Awb wordt de samenhang met de belangrijkste bestuursrechtelijke middelen van bescherming tegen de overheid, bezwaar en beroep, beklemtoond. De voorgestelde regeling is complementair aan de regeling van bezwaar en beroep tegen besluiten. Een klachtprocedure is gericht op het verkrijgen van een rechtens niet-bindend oordeel omtrent het overheidshandelen. Het doel van de regeling is dus niet het openen van een rechtsgang waarlangs kan worden opgekomen tegen besluiten.

Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan inhouden het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb primair een procedure van bezwaar en beroep, leidend tot een rechtens bindend oordeel. Het bestaan van de procedures van bezwaar en beroep sluit niet uit dat binnen het kader van een klachtprocedure (de rechtmatigheid van) een besluit aan de orde zal worden gesteld. Het bestuursorgaan zal binnen dat kader niet meer kunnen doen dan een oordeel over de gedraging geven en daar eventueel conclusies aan verbinden. Het oordeel dat het bestuursorgaan vervolgens velt, is op zichzelf geen besluit en daarom ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

Indien de betrokkene een rechtens bindend oordeel omtrent het besluit wenst te verkrijgen, dient hij de daartoe geëigende rechtsgang te volgen. De klachtprocedure is daarvoor niet de aangewezen weg. Ingevolge artikel 3:45 Awb wordt hij daarop bij de bekendmaking en mededeling van het besluit ook gewezen door het bestuursorgaan.

Anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter is bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt tot de rechtmatigheid. Bij klachtbehandeling wordt immers

bezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing impliceert. De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij klachtbehandeling wordt getoetst.

Onder omstandigheden kan de voorgestelde, eenvoudig toegankelijke klachtprocedure een alternatief zijn voor een gang naar de rechter. Ingeval een klacht gegrond wordt bevonden kan dat onder omstandigheden de processuele positie van de klager versterken. (...)

- Bezwaar

Indien een belanghebbende bij een bestuursorgaan een geschrift indient waarbij hij opkomt tegen een gedraging waartegen bezwaar openstaat, zal dit, mits het voldoet aan de wettelijke eisen, in het algemeen als een bezwaarschrift moeten worden opgevat. Meestal zal het dan gaan om een besluit; heroverweging van het besluit in de bezwaarschriftprocedure zal dan in het algemeen de beste reactie van de kant van het bestuur zijn.

De indiener van het geschrift kan echter een andere bedoeling hebben. Het is denkbaar dat hij het genomen besluit wel als juist accepteert, maar ontevreden is over de manier waarop dit is voorbereid of is gemotiveerd, en daarover een klacht indient. Indien dit de bedoeling van de indiener is, zal het bestuursorgaan die moeten respecteren, al zal het niet te snel kunnen aannemen dat geen heroverweging van het besluit wordt gewenst. In elk geval zal de klager zich wel bewust moeten zijn van de consequentie van zijn keuze. Bij keuze voor de interne klachtprocedure zal een vervolprocedure bij de bestuursrechter in het algemeen niet meer mogelijk zijn in verband met het verstrijken van de beroepstermijn.

Ook is het mogelijk dat zowel een klacht als een bezwaar wordt ingediend. Het bestuursorgaan kan de klacht volgens eenzelfde procedure behandelen als het bezwaar, en zou dus beide in dezelfde procedure kunnen inbrengen. De regeling van de klachtbehandeling is zodanig opgezet, dat het volgen van de regels voor de bezwaarschriftprocedure tevens aan de eisen voor klachtbehandeling tegemoet kan komen, indien men daarbij tevens de artikelen 9:9 (toezending van de klacht aan degene over wie geklaagd wordt) en 9:10 (horen) in acht neemt, en het bestuursorgaan ook op de klacht beslist.

Indien een klacht wordt ingediend nadat de termijn voor bezwaar is verstreken - en er niet al een bezwaarschriftprocedure loopt waarin de klacht nog meegenomen kan worden - zal in het kader van de klachtprocedure in veel gevallen een onderzoek moeten plaatsvinden dat gelijkenis vertoont met het onderzoek in de bezwaarschriftprocedure. Teneinde te voorkomen dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door hen, die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift, is in onderdeel c bepaald dat het bestuursorgaan niet

verplicht is een klacht te behandelen indien zij een gedraging betreft waartegen bezwaar had kunnen worden gemaakt.

- Beroep

Indien tegen de gedraging beroep bij de administratieve rechter, administratief beroep dan wel een tuchtrechtelijke voorziening mogelijk is of is geweest, bestaat evenmin een verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling. Hierbij gaat het meestal om besluiten. In die gevallen hebben reeds adekwate procedures opengestaan; het ligt dan doorgaans niet in de rede die procedures te doorkruisen door los daarvan tot behandeling van een klacht over diezelfde gedraging over te gaan. Onder omstandigheden kan een behandeling van de klacht overigens wel zinvol zijn: het bestuursorgaan blijft daartoe bevoegd. In zoverre wijkt de regeling af van die van de Nationale ombudsman. Deze is immers niet bevoegd de klacht te behandelen, indien nog een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat dan wel indien ingevolge een zodanige voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan (artikel 16 Wet Nationale ombudsman); de reden van deze uitzonderingen is dat de Nationale ombudsman een externe instantie is. In dit hoofdstuk gaat het echter om een interne klachtbehandeling; er is, gelet op de aard van de interne klachtprocedure, geen bezwaar tegen het bestuursorgaan zelf wel bevoegd, maar niet verplicht te achten de klacht te behandelen.

De bepaling onder d geldt in alle gevallen waarin beroep openstaat of heeft open gestaan, dus ook nadat op het beroep is beslist. (...)"

5

201010435

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman