



# Rapport

**Datum: 6 november 2002**  
**Rapportnummer: 2002/348**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk zijn bezwaarschrift tegen het verlenen van een sloopvergunning voor het pand Zonnebrink 17-19 niet in behandeling heeft genomen.

## Beoordeling

### I. Algemeen

1. Verzoeker richtte zich bij brief van 6 augustus 2001 tot (de burgemeester van) de gemeente Winterswijk. Hij laat weten met enige ontsteltenis te hebben vernomen van de plannen omtrent de afbraak van het pand van de voormalige sociëteit De Eendracht aan de Zonnebrink 17-19 te Winterswijk. Hij uit zijn treurnis hieromtrent en stelt graag bezwaar te willen aantekenen tegen het voornemen tot sloop. In zijn brief geeft hij vervolgens een uiteenzetting over de cultureel-historische waarde van het pand. Verzoeker besluit zijn brief met het verzoek al het mogelijke aan te wenden om afbraak te voorkomen.

2. In de Winterswijkse Weekkrant van 9 oktober 2001 werd in de rubriek "Info gemeente Winterswijk" bekendgemaakt dat het college van burgemeester en wethouders bij besluit van 2 oktober 2001 onder meer had besloten om in verband met de bouw van tien appartementen op perceel Zonnebrink 17-19 een bouwvergunning te verlenen, een sloopvergunning te verlenen en daartegen op voorhand ingebrachte bezwaren ongegrond te verklaren.

3. Bij brief van 10 oktober 2001 deelt verzoeker (de burgemeester van) de gemeente, "aangaande het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk van 25 september 2001 een vergunning te verlenen voor sloop van het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk", mee zijn bezwaar van 6 augustus 2001 te verdedigen teneinde de gemeente "een aanduiding te geven omtrent de buitengewoon noodzakelijke revocatie van de beslissing". Uit de postregistratie van de gemeente blijkt dat verzoekers brief is ingeboekt op 12 oktober 2001, met als onderwerp "bezwaar tegen sloop sociëteit 'De Eendracht'".

4. Het college laat verzoeker bij brief met verzenddatum 17 oktober 2001 weten dat het college, ondanks verzoekers op voorhand ingediende bezwaar, op 2 oktober 2001 had besloten de sloopvergunning te verlenen. Verder legt het college uit waarom het deze beslissing heeft genomen en geeft het aan dat verzoeker binnen zes weken na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt gemotiveerd bezwaar kan maken bij het college tegen het besluit de sloopvergunning te verlenen.

5. Verzoeker schrijft bij brief van 24 oktober 2001 aan (de burgemeester van) de gemeente een paar aanvullingen te willen plaatsen bij zijn brief van 10 oktober 2001. Deze

aanvullingen bestaan met name uit kritiek op het monumentenbeleid van de gemeente.

6. Op 14 januari 2002 diende verzoeker bij de gemeente een klacht in over het onbeantwoord laten van zijn brieven van 10 oktober en 24 oktober 2001. Hij wenste beide brieven alsnog inhoudelijk en gemotiveerd behandeld te zien.

Het college liet verzoeker bij brief van 30 januari 2002 weten van mening te zijn dat verzoekers brief van 10 oktober 2001 is beantwoord bij brief van 17 oktober 2001 en dat zijn brief van 24 oktober 2001 voor kennisgeving is aangenomen en dat deze brief, gelet op de inhoud, niet noopte tot een nadere reactie van de gemeente.

Het college deelde verder mee te hebben besloten verzoekers klacht niet te behandelen.

II. Ten aanzien van het niet als bezwaarschrift in behandeling nemen van verzoekers brief van 10 oktober 2001

1. Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk zijn bezwaarschrift tegen het verlenen van een sloopvergunning voor het pand Zonnebrink 17-19 niet als zodanig in behandeling heeft genomen.

2. In reactie op de klacht stelt het college zich op het standpunt dat verzoekers brieven van 10 en 24 oktober 2001, gelet op de inhoud, toonzetting en adressering, goed konden worden opgevat als het in algemene zin ventileren van onvrede over het monumentenbeleid in de gemeente.

3. Verzoekers brief van 10 oktober 2001 voldoet aan de in artikel 6:5, eerste lid, van de Awb neergelegde minimumeisen waaraan een bezwaarschrift moet voldoen (zie Achtergrond, onder 1). Ondanks het feit dat in de brief een onjuiste datum van het besluit wordt genoemd (25 september 2001 in plaats van 2 oktober 2001) blijkt uit de overige inhoud van de brief voldoende duidelijk tegen welk besluit verzoekers bezwaar is gericht. Verder geeft verzoeker in de brief gemotiveerd aan waarom hij van mening is dat een "revocatie" van het besluit om een sloopvergunning te verlenen noodzakelijk is.

De inhoud van verzoekers brief is voldoende duidelijk en had het college aanleiding moeten geven om het aan te merken als een bezwaarschrift. Bovendien wist het college dat verzoeker bezwaar wenste te maken tegen het besluit van 2 oktober 2001, daar verzoeker dit reeds bij brief van 6 augustus 2001 aan de gemeente had meegedeeld.

4. Het besluit van het college van 2 oktober 2001 is bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager van de sloopvergunning op 17 oktober 2001 (artikel 3:41, eerste lid, van de Awb, zie Achtergrond, onder 1). De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift (artikel 6:7 Awb; zie Achtergrond, onder 1) ving aan met ingang van de dag na toezending van het besluit op 17 oktober 2001, derhalve op 18 oktober 2001 (artikel 6:8, eerste lid, Awb; zie Achtergrond, onder 1).

Hieruit volgt dat het op 12 oktober 2001 door de gemeente ontvangen bezwaarschrift van 10 oktober 2001 voortijdig door verzoeker was ingediend. Artikel 6:10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb bepaalt dat ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege blijft, indien het besluit ten tijde van de indiening wel reeds tot stand was gekomen. Dit ziet blijkens de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 2) op de situatie waarin het besluit wel al is genomen (in dit geval op 2 oktober 2001), maar de termijn nog niet is aangevangen, bijvoorbeeld omdat de toezending of officiële bekendmaking van het besluit nog niet heeft plaatsgehad (17 oktober 2001).

5. Aan het bovenstaande doet niet af dat verzoeker zijn bezwaarschrift heeft gericht aan de burgemeester in plaats van aan het college van burgemeester en wethouders. Op grond van artikel 6:15, eerste lid, heeft een bestuursorgaan dat niet bevoegd is om het bezwaarschrift te behandelen de plicht om het bezwaarschrift door te zenden aan het bevoegde orgaan. Klaarblijkelijk is dat ook in dit geval gebeurd. Het college heeft gereageerd bij brief van 17 oktober 2001 op het aan de burgemeester gerichte bezwaarschrift van verzoeker.

Dat verzoeker ook hierna zijn correspondentie consequent niet aan het college richtte maar aan de burgemeester, derhalve aan het onbevoegde bestuursorgaan, is hier niet meer van doorslaggevend belang. Wel kan worden opgemerkt dat de onjuiste inschatting door het college van het karakter van verzoekers brieven hoogstwaarschijnlijk door verzoeker had kunnen worden voorkomen, indien hij na ontvangst van de brief van het college van 17 oktober 2001 zekerheidshalve (nog) een bezwaarschrift had ingediend bij het college, welke weg hem in de brief van 17 oktober 2001 was gewezen.

6. Gelet op het bovenstaande onder 3. tot en met 5. heeft het college verzoekers brief van 10 oktober 2001 ten onrechte niet in behandeling genomen als een bezwaarschrift tegen het besluit van 2 oktober 2001 om de sloopvergunning te verlenen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de beslissing om verzoekers klacht van 14 januari 2002 niet te behandelen

1. De door het college ingenomen standpunten betreffende de verplichting om een klacht over het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift in behandeling te nemen nopen tot het maken van de volgende opmerkingen ten overvloede.

Het college heeft, op twee verschillende momenten, twee verschillende redenen aangevoerd op grond waarvan het niet verplicht zou zijn geweest om verzoekers klacht van 14 januari 2002 in behandeling te nemen. Op beide redenen zal in het navolgende worden ingegaan.

2. Ten eerste deelde het college bij brief van 30 januari 2002 verzoeker onder verwijzing naar artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1) mee zijn klacht niet te behandelen. Omdat het college op grond van deze bepaling niet verplicht is om een klacht te behandelen indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt en gelet op het feit dat verzoeker volgens het college geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om een formeel bezwaarschrift in te dienen tegen de sloopvergunning, wees het college verzoeker er op niet verplicht te zijn om zijn klacht te behandelen.

Deze gedachtegang van het college is niet juist. Artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, bepaalt dat het bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op dezelfde gedraging als een gedraging waartegen door verzoeker bezwaar gemaakt had kunnen worden. Op grond van deze bepaling zou het college niet verplicht zijn geweest om een klacht van verzoeker over het besluit tot afgifte van de sloopvergunning in behandeling te nemen. Deze termijn was ten tijde van het indienen van verzoekers klacht op 14 januari 2002 verstreken. Verzoekers klacht was echter niet gericht tegen het afgeven van de sloopvergunning, doch tegen het onbeantwoord laten van zijn bezwaarschrift tegen het besluit tot afgeven van de sloopvergunning.

3. Ten tweede wijst het college de Nationale ombudsman in het kader van het onderzoek naar verzoekers klacht er op dat verzoeker de mogelijkheid heeft gehad om op grond van artikel 6:2 van de Awb (zie Achtergrond, onder 1) bij de bestuursrechter op te komen tegen het uitblijven van een beslissing op zijn bezwaarschrift.

De Nationale ombudsman verstaat dit standpunt als een beroep op artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d van de Awb (zie Achtergrond, onder 1).

Volgens deze bepaling is het bestuursorgaan niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld. Hoewel niet verplicht, is het bestuursorgaan in dit geval en in de overige in artikel 9:8, eerste lid, genoemde gevallen wel bevoegd de klacht te behandelen.

4. De ontvankelijkheid van bij de Nationale ombudsman ingediende verzoekschriften en de bevoegdheid van de Nationale ombudsman zijn geregeld in de artikelen 14 en 16 van de Wet Nationale ombudsman (zie Achtergrond, onder 5).

Op grond van artikel 16, aanhef en onder c, is de Nationale ombudsman niet bevoegd om een onderzoek in te stellen naar een gedraging, indien tegen deze gedraging bezwaar of beroep openstaat. Hierop wordt een uitzondering gemaakt in de gevallen waarin het gaat om bezwaar of beroep tegen het niet tijdig beslissen, in welke gevallen de Nationale ombudsman wel bevoegd is. Om buiten twijfel te stellen dat de Nationale ombudsman in dergelijke gevallen ondanks het bestaan van mogelijkheden van bezwaar of beroep wel bevoegd en verplicht is om onderzoek in te stellen, heeft de wetgever met de

Aanpassingswet AWB III de Wet Nationale ombudsman gewijzigd, in die zin dat in artikel 16, aanhef en onder c, de woorden "tenzij artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is" werden ingevoegd (zie Achtergrond, onder 6).

In feite staan in het onderzoek door de Nationale ombudsman klachten van verzoekers over het niet tijdig beslissen door bestuursorganen op een aanvraag of op een bezwaarschrift al jaren steevast op de eerste plaats (zie Achtergrond, onder 7 en 8).

5. Bij inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Awb is het vanouds bestaande kenbaarheidsvereiste van artikel 12, tweede lid, Wet Nationale ombudsman (WNo) in die zin gewijzigd dat een verzoeker, alvorens hij zich met een verzoek wendt tot de Nationale ombudsman, over de gedraging een klacht dient in te dienen bij het betrokken bestuursorgaan (zie Achtergrond, onder 5). Op grond van artikel 14, aanhef en onder i, van de WNo is de Nationale ombudsman niet verplicht om een verzoekschrift in onderzoek te nemen, indien niet is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste van artikel 12, tweede lid, WNo. Ook in de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 Awb (Achtergrond, onder 3) wordt er de nadruk op gelegd dat de procedure van interne klachtbehandeling door het bestuursorgaan een voorprocedure is, voorafgaand aan die bij de Nationale ombudsman. Van een zorgvuldige klachtbehandeling door het bestuur zelf kan volgens de Memorie van Toelichting een belangrijke zeefwerking uitgaan in de richting van de Nationale ombudsman, zodat uiteindelijk minder klachten extern behandeld behoeven te worden.

Uit deze in artikel 12, tweede lid, WNo en in de Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 Awb neergelegde samenhang tussen het interne klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb en het externe klachtrecht van de Wet Nationale ombudsman volgt dat voor zover de Nationale ombudsman bevoegd en verplicht is klachten over niet tijdig beslissen in behandeling te nemen, ook al staan mogelijkheden van bezwaar of beroep open, bestuursorganen niet in redelijkheid kunnen afzien van hun bevoegdheid dergelijke klachten overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb in behandeling te nemen; een bevoegdheid die door artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c. en d. ook niet wordt uitgesloten.

6. Wat betreft artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c, Awb is door de wetgever uitdrukkelijk voorzien dat klacht en bezwaar kunnen samenlopen. Het is echter niet de bedoeling dat de klachtprocedure oneigenlijk wordt gebruikt door degenen die te laat zijn met het indienen van een bezwaarschrift (Achtergrond, onder 3). Teneinde dat te voorkomen is in artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder c bepaald dat de klacht niet hoeft te worden behandeld als deze na afloop van de bezwaartermijn wordt ingediend (dit blijkt uit de woorden "had kunnen worden").

Indien een klacht wordt ingediend terwijl een bezwaarschrift nog kan worden ingediend, zal de klacht moeten worden behandeld. Dat zal veelal het geval zijn indien wordt geklaagd over het niet (tijdig) nemen van een besluit, omdat op grond van artikel 6:12 Awb het bezwaar in dat geval niet aan een termijn is gebonden. Ook in de brochure "Intern

Klachtrecht", in 1999 uitgegeven door het Ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties in verband met de invoering van hoofdstuk 9, wordt aandacht besteed aan de samenloop van klacht en bezwaar in geval van het niet tijdig nemen van een besluit (Achtergrond, onder 4).

In zoverre lopen het interne klachtrecht van hoofdstuk 9 Awb en het externe klachtrecht op grond van de Wet Nationale ombudsman parallel. Evenals de Nationale ombudsman dienen ook bestuursorganen klachten te behandelen over het niet tijdig nemen van een besluit, ook al staat op grond van artikel 6:12 Awb de mogelijkheid van bezwaar nog open.

7. Op grond van artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onder d, Awb bestaat er daarentegen geen verplichting tot het volgen van de procedure van klachtbehandeling indien tegen de gedraging administratief beroep of beroep bij de bestuursrechter mogelijk is of is geweest. Behandeling van een klacht over dezelfde gedraging als waarvoor beroep openstaat of heeft opengestaan ligt doorgaans ook niet in de rede omdat deze de beroepsprocedures zou doorkruisen. Onder omstandigheden kan een behandeling van de klacht overigens wel zinvol zijn. De Awb verhindert dat niet: het bestuursorgaan blijft daartoe bevoegd. Met name in geval niet tijdig op een bezwaarschrift is beslist is het zinvol de klacht over het niet tijdig beslissen wel als zodanig te behandelen, ook al is beroep mogelijk. Een goede behandeling van de klacht kan dan een gang naar de rechter voorkomen en kan er toe leiden dat zo snel mogelijk alsnog een besluit op het bezwaarschrift wordt genomen. Indien dit gebeurt, zal de klager in veel gevallen geen behoefte meer hebben aan een verdere behandeling van zijn klacht.

8. Hiervoor onder 5. werd de noodzaak aangegeven tot afstemming van de omvang van het interne klachtrecht op die van het externe klachtrecht zodat de bevoegdheid van de Nationale ombudsman ten aanzien van klachten over het niet tijdig beslissen op bezwaar ook in het interne klachtrecht haar weerspiegeling vindt. Afgezien van deze noodzaak, ligt in het bovenstaande onder 7. een zelfstandige grond voor bestuursorganen om daadwerkelijk gebruik te maken van de - niet door de Awb uitgesloten - bevoegdheid om klachten over het niet tijdig beslissen op bezwaar in behandeling te nemen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk is gegrond.

## **Onderzoek**

Op 12 februari 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het college en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Verzoeker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Het college van de gemeente Winterswijk gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

## **Bevindingen**

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### **A. feiten**

1. Bij brief van 6 augustus 2001 richtte verzoeker zich tot (de burgemeester van) de gemeente Winterswijk:

“...Met enige ontsteltenis heb ik onlangs vernomen van de plannen omtrent de afbraak van het pand van de voormalige sociëteit `De Eendracht' aan de Zonnebrink te Winterswijk. Als voormalig Winterswijker en aankomend historicus uit ik U mijn treurnis hieromtrent en zou ik graag bezwaar willen aantekenen tegen bovengenoemd voornemen.

Het pand van de voormalige sociëteit `De Eendracht' dient binnen de gemeente Winterswijk beschouwd te worden als buitengewoon cultureel-historisch erfgoed. Het huidige bouwwerk vormt tezamen met de voormalige Rijks H.B.S. en het Mondriaanhuis het uitgelezen historisch aanzien van de Zonnebrink. Betreffende pand heeft wellicht minder architectuur-historische waarde dan de omliggende panden (nagenoeg allen op de gemeentelijke monumentenlijst) maar dient wel beschouwd te worden als beeldbepalend voor de Zonnebrink. Als zodanig vormt het (al bijna anderhalve eeuw) een belangrijk onderdeel van de identiteit van de Zonnebrink.

Sociëteit `De Eendracht' heeft sedert de negentiende eeuw op haar huidige plaats gefunctioneerd als een unieke culturele ontmoetingsplek voor Winterswijkse genoot- en



gezelschappen. Juist vanuit deze gedachtenis heeft betreffend pand (en ligging) een bijzondere plaats in de herinnering van menig Winterswijker. Deze memorie dient een legitimering te vormen voor de bepaling van de cultuur-historische waarde ervan, hetgeen de noodzaak tot behoud zou mogen oproepen.

Het is mij bekend dat betreffend pand momenteel in particulier bezit is en dat U dienovereenkomstig niet beschikt over directe mogelijkheden om afbraak te voorkomen, te meer daar het pand niet geïventariseerd is als gemeentelijk monument. Desondanks vraag ik U vriendelijk doch dringend om binnen de marge die U heeft namens de gemeente Winterswijk al het mogelijke aan te wenden om afbraak te voorkomen. Wellicht kunt U zich nog eens laten leiden door Gerrit Komrij's adagium: "Voor één keer moet U breken met de regel, die luidt dat de domheid elke dag opnieuw wordt uitgevonden". Ik zou U zeer erkentelijk zijn voor de door U te nemen moeite..."

2. In de Winterswijkse Weekkrant van 9 oktober 2001 werd in de rubriek "Info gemeente Winterswijk" onder meer het volgende gepubliceerd:

"Verleende bouwvergunningen

(...)

Op 2 oktober 2001 zijn de volgende bouwvergunningen verleend:

(...)

- Zonnebrink 17-19; het bouwen van een appartementencomplex (...)

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kunnen belanghebbenden schriftelijk bezwaar maken tegen de verleende bouwvergunningen. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken, te rekenen vanaf de dag na die waarop de vergunninghoud(st)er de vergunning heeft ontvangen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan Burgemeester en wethouders, t.a.v. de Commissie voor bezwaar en beroep, Postbus 101, 7100 AC WINTERSWIJK.

(...)

BESLUITEN VAN HET COLLEGE VAN B EN W D.D. 2 OKTOBER 2001

Onderwerp Bouw tien appartementen op perceel Zonnebrink 17-19: aanvraag bouwvergunning, aanvraag sloopvergunning en aanvraag kapvergunning.

Besluit Bouwvergunning verlenen met toepassing van vrijstelling op basis van artikelen (...) van Bouwverordening. Sloopvergunning verlenen en daartegen op voorhand ingebrachte bezwaren ongegrond verklaren (...)"

3. Verzoeker schreef bij brief van 10 oktober 2001 aan (de burgemeester van) de gemeente Winterswijk:

“...Aangaande het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Winterswijk d.d. 25 september jongstleden een vergunning te verlenen voor sloop van het pand 17-19 te Winterswijk, verdedig ik mijn bezwaar (ingediend d.d. 6 augustus 2001, (...)) ten einde U een aanduiding te geven van de buitengewoon noodzakelijke revocatie van Uw beslissing.

Als nagenoeg historicus - en voormalig Winterswijker - geef ik U mijn oordeel te kennen dat sociëteit `De Eendracht' flagrant beschouwd dient te worden als buitengewoon cultuurhistorisch erfgoed. De sociëteit werd in 1867 opgezet door de Vereeniging tot Bevordering van Maatschappelijk Verkeer in Winterswijk. Veel vooraanstaande Winterswijkers droegen financieel bij aan de bouw van het complex, bestaande uit een grote zaal, een kleine zaal, een tuinzaal en een buffet. De leden kwamen 's middags na het werk in de sociëteit bijeen om te lezen, te biljarten, te kegelen, te kaarten en om onder het genot van een glaasje met elkaar te praten. Ook werden er met enige regelmaat voordrachten georganiseerd of werden de zalen verhuurd. De sociëteit heeft sedert haar oprichting tot sluiting in 1998 gefunctioneerd als een unieke culturele ontmoetingsplek voor Winterswijkse genoot- en gezelschappen (vaak sedert hun oprichting). Zo repeteerde het Koninklijk Winterswijks Mannenkoor er sinds haar oprichting in 1883 tot de sluiting in 1998. Bij sluiting in 1998 waren er vele verenigingen die hun historische vertrek uit `De Eendracht' in hoge mate betreuden.

Juist vanuit haar unieke functie heeft betreffende lokaliteit een bijzondere plaats in de herinnering van menig Winterswijker.

Het vooraanzicht van het huidige gebouw wordt gekenmerkt door de grote zaal die is ontstaan na een verbouwing in 1959. Van het oorspronkelijke gebouw uit 1867 staat aan de achterkant nog een groot gedeelte. Het interieur daarvan is hoofdzakelijk nog in originele staat. Het gaat dan om de voormalige tuinkamer, later rookkamer genoemd, en de aangrenzende leeskamer en kegelbaan. Deze originele negentiende-eeuwse vertrekken hebben nog hun authentieke hoge lambrizingen, op enkele plaatsen doorlopend in de originele banken. Verder is er veel authentiek glas in lood, houtwerk en een originele schouw en toiletten. Omdat deze vertrekken nog in hun grotendeels oorspronkelijke negentiende-eeuwse schone staat verkeren, zouden ze apert behouden moeten blijven.

Sociëteit `De Eendracht' is direct gelegen naast de in 1870 opgerichte Rijks H.B.S. (monument) en vormt tezamen met onder andere het Mondriaanhuis (monument) en enkele andere monumentale panden het uitgelezen historisch aanzien van de Zonnebrink. Sociëteit `De Eendracht' is mede beeldbepalend voor de historische identiteit van de Zonnebrink. In bijzonder met de Rijks H.B.S. vormt sociëteit `De Eendracht' een onderlinge

ruimtelijke samenhang die een ongewoon cultuurhistorische en monumentale waarde heeft. Sloop van 'De Eendracht' betekent een verdere retouchering van Winterswijk's aanzien en cultuurbezit.

De op handen zijnde sloop heeft momenteel enkel een financiële motivering, onder andere voortkomend uit de monopolistische machtspositie van De Woonplaats. Behoud van 'De Eendracht' wettigt echter het cultuurhistorisch belang van Winterswijk, en daarmee het belang van de Winterswijker. Vanuit de buitengewoon bijzondere waarde van 'De Eendracht' voor de gemeente Winterswijk, behoren alle Winterswijkers beschouwd te worden als betrokken in deze. In een democratisch bestuursstelsel zet de gemeentelijke overheid zich in te voor het algemeen belang van zijn ingezetenen. Het cultuurhistorisch erfgoed van de gemeente Winterswijk vormt zo'n algemeen belang. Een veronachtzaming van dit belang duidt niet op een respectvolle, maar eigenmachtige politiek. Een rechtelijke legitimatie van de sloop dient behalve op draagwijdte evenzo gefundeerd worden door een daadwerkelijk inhoudelijk argument, buiten de formele besluitvorming.

Overeenkomstig deze bezwaren vraag ik U officieel een nader onderzoek in te stellen naar de cultuurhistorische en monumentale waarde van betreffend complex. Alleen zo'n onderzoek kan een democratische legalisatie vormen van het door U genomen besluit. De zeldzame jarenlange historische functie van 'De Eendracht' zou een rol kunnen spelen aangaande de buitengewone herinnering aan (en continuïteit van) de volkskundige waarde ervan. Een overig aanknopings- en beoordelingspunt vormt onmiskenbaar het historische interieur dat van bijzondere betekenis is gezien haar authentieke schoonheid; de mogelijkheid tot aanwijzing 'vanwege' dient daarbij geanalyseerd te worden. Een rijkssubsidiëring kan dan een financiële mogelijkheid tot behoud vormen. Het uiteindelijke oogmerk moet gericht zijn op het voorkomen van een aanstonds dreigende historische vergissing, een vergissing die enkel legitimiteit kan vinden in cultuurhistorische onwetendheid..."

4. Het college van burgemeester en wethouders deelde verzoeker bij brief van 17 oktober 2001 het volgende mee:

"...hebben een vergunning aangevraagd voor het slopen van het pand Zonnebrink 17-19 (voormalige sociëteit De Eendracht).

U hebt op voorhand bezwaar gemaakt tegen het verlenen van de gevraagde sloopvergunning.

Ondanks dat hebben wij op 2 oktober jl. besloten de sloopvergunning te verlenen.

In deze brief zullen wij uitleggen waarom wij deze beslissing hebben genomen.

De aanvraag om sloopvergunning moet worden getoetst aan de Bouwverordening van deze gemeente.

In artikel 8.1.6 van de Bouwverordening zijn de weigeringsgronden voor een aanvraag om sloopvergunning limitatief opgesomd.

De aanvraag om sloopvergunning mag slechts worden geweigerd als voor het slopen:

een vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988 of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening is vereist en deze niet is verleend;

een vergunning ingevolge de leefmilieuverordening is vereist en deze niet is verleend;

een aanlegvergunning op grond van het bestemmingsplan of op grond van een voorbereidingsbesluit is vereist en deze niet is verleend.

De hierboven genoemde omstandigheden doen zich ten aanzien van deze aanvraag om sloopvergunning niet voor.

Omdat het hierboven genoemde voorschrift een imperatief (dwingend) karakter heeft, waren wij onder deze omstandigheden verplicht de sloopvergunning te verlenen.

Voor wat betreft de gesuggereerde monumentale waarde van het te slopen gebouw merken wij het volgende op.

In 1995 en 1996 hebben wij alle panden die mogelijk in aanmerking kwamen om te worden aangewezen als beschermd gemeentelijk monumenten geïnventariseerd.

Na de eerste inventarisatieronde zijn de potentiële gemeentelijke monumenten geplaatst op een zogenoemde groslijst. Deze groslijst vormde de basis voor het selecteren van de gemeentelijke monumenten.

Alle op de groslijst geplaatste panden/objecten zijn aan een nader (bouw)historisch onderzoek onderworpen. Uiteindelijk bleven 173 panden/objecten over die voldeden aan de criteria om te worden aangewezen als beschermd gemeentelijk monument. Deze criteria zijn van architectuurhistorische-, cultuurhistorische- en stedenbouwkundige aard.

Ook het pand Zonnebrink 17-19 is destijds bij de inventarisatie betrokken. Het pand is echter niet op de eerdergenoemde groslijst geplaatst omdat op basis van een eerste inventarisatie al is vastgesteld dat het pand niet, danwel onvoldoende voldoet aan de criteria om te worden aangewezen als beschermd gemeentelijk monument.

Volgens de Algemene wet bestuursrecht kunt u gemotiveerd bezwaar maken tegen onze beslissing. U moet het bezwaarschrift richten aan Burgemeester en Wethouders van Winterswijk, t.a.v. de commissie bezwaar en beroep, Postbus 101, 7100 AC WINTERSWIJK. Het bezwaarschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop het besluit bekend is gemaakt.

Het indienen van een bezwaarschrift schorst de werking van het bestreden besluit niet. In verband hiermee kunt u naast het indienen van een bezwaarschrift de President van de Arrondissementsrechtbank te Zutphen vragen een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek moet u richten aan de Arrondissementsrechtbank Zutphen, Sector Bestuursrecht, Postbus 205, 7200 AE ZUTPHEN.

Houdt u er rekening mee, dat u voor dit verzoek griffierecht bent verschuldigd.

Als u nog vragen hebt over deze brief of het daarbij behorende besluit, kunt u contact opnemen met (...) of (...) van de afdeling Volkshuisvesting/Bouw- en woningtoezicht, kantoor Spoorstraat 45, telefoon (...), respectievelijk...”

5. Op 24 oktober 2001 schreef verzoeker aan (de burgemeester van) de gemeente Winterwijk:

“In navolging van mijn brief d.d. 10 oktober jongstleden, waarin ik op basis van argumenten een inhoudelijk en gemotiveerd pleidooi hield voor behoud van het cultuurhistorisch pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk (voormalige sociëteit ‘De Eendracht’, bouwjaar 1867), zou ik een paar aanvullingen willen plaatsen bij bovengenoemde brief. Deze aanvullende woorden gaan in op Uw brief d.d. 17 oktober 2001, waarin U mijn eerste bezwaar tot sloop verwerpt. Het is mij bekend dat U niet met argumenten te overtuigen bent, maar wellicht dat een in ogenschouw nemen van Uw politiek handelen in deze meer duiding geeft aan Uw eigen houding.

In Uw afwijzing van bezwaar beroept U zich er allereerst op dat het door U genoemde voorschrift voor een aanvraag om een sloopvergunning een imperatief karakter heeft. Vanuit Uw standpunt is dat enkel een formeel juiste kenschetsing. U beweert een onontkoombaar beleid te voeren en onthoudt U hiermee van alle schijn des kwaads. Dit voorwendsel camoufleert enkel uw onverschilligheid inzake het monumentenbeleid. Een zuiver bestuurder is op de hoogte van de middelen die men kan aanwenden om een beleid te hanteren waarvan de uitkomst daadwerkelijk meeromvattend kan zijn. De breedheid van Uw mogelijkheden stelt U feitelijk in staat een andere opbrengst te bewerkstelligen. In Uw monumentenbeleid laat U deze potentie links liggen en slaat U telkens een destructieve weg in die geconstrueerd is als een spiraal van nivellering. De gemeentelijke verantwoordelijkheid inzake het Winterswijks cultuurbezit wordt hierdoor grof veronachtzaamd. Voelt U zich als gemeentebestuur dan niet de aansprakelijk voor het erfgoed van Winterswijk? Denkt U er niet bij na hoe het waardevolle in stand te houden?

Aangaande Uw poging tot inhoudelijke beroeping op de zogenaamde groslijst van potentiële monumenten kan veel gepaste kritiek geleverd worden. Het bestaan van de door U genoemde groslijst is mij bekend evenals het gegeven dat het pand Zonnebrink 17-19 niet op deze groslijst voorkomt. U hecht evenwel een bedroevend hoge mate van autoriteit aan deze groslijst. De groslijst is in Uw ogen onherroepbaar en vanuit het

vermeende gezag van deze lijst legitimeert U Uw passieve houding.

De inventarisatieronde voor de groslijst is uitgevoerd door mevrouw L. van het Gelders Genootschap te Arnhem, een adviesorganisatie.

Aangaande de autoriteit van de groslijst zou ik graag twee ernstige kanttekeningen willen plaatsen:

betreffende de groslijst zei mevrouw L. in dagblad Tubantia d.d. 16 september 1995:

‘Ik ben nu bezig met die groslijst, een voorselectie van wat er eventueel in aanmerking kan komen. Dat doe ik heel globaal, ik kijk er alleen vanaf de openbare weg naar’.

Een conclusie is duidelijk te trekken: bij de inventarisatieronde voor de groslijst is het pand Zonnebrink 17-19 niet aan enige vorm van inhoudelijke beoordeling onderworpen geweest. Het pand heeft toen een zeer terloopse beschouwing ondergaan. De zijde-lingse uitwendige beoordeling heeft zich zeer zeker samengetrokken rond de weinig zeggende voorste zaal van het pand, direct gelegen aan de weg. De conclusie is dus gebouwd op de geringe architectuurhistorische waarde van dit specifieke fragment, zonder het hele pand te overzien. Bij zo'n vluchtige inschatting wordt echter een zeer beperkte focus gehanteerd. U laat dan een zekere maat niet te buiten gaan. De originele achterste delen van het pand zijn stellig van architectuurhistorische waarde. Deze bijzonder schone onderdelen dateren nog van 1867. Deze delen zijn niet aan beschouwing onderworpen geweest.

Een expert die niet op de hoogte is van de rijke Winterswijkse historie, zal de historische waarde bij een eerste globale beschouwing ontgaan. Er zal dan weinig oog zijn voor de uitgestrektheid van het historisch belang. ‘De Eendracht’ heeft immers vooral een cultuurhistorische, volkskundige en een de memorie dienende waarde. Ook het authentiek historisch interieur verdient bescherming. Zo'n bescherming ‘vanwege’ wordt de laatste jaren steeds veelvuldiger toegepast in het rijks monumentenbeleid. De beperkte gemeentelijke inventarisatie naar de monumentale waarde legt te weinig nadruk op deze aspecten, omdat blijkens het citaat de praktische uitvoering van de inventarisatie voor de groslijst niet gekoppeld is geweest aan de specifiek Winterswijkse geschiedenis en de herinnering hieraan.

Deze twee punten bewijzen hoe de gehele breedvoerigheid van het complex gedegradeerd is door een ééndimensionale benadering. Dit heeft geleid tot een gebrek aan degelijkheid. Omdat er geen nauwkeurige en historisch inhoudelijke expertise heeft plaatsgevonden is er als zodanig een buitengewoon oppervlakkige balans opgemaakt. Het is een fout ‘De Eendracht’ niet op de groslijst te plaatsen.

Concluderend kan gesteld worden dat Uw handelen in zake de afwikkeling van de sloopprocedure van het historische pand Zonnebrink 17-19 wederom een volle bevestiging

is van Uw weinig prijzenswaardige monumentenbeleid; tevens een verwaarlozing van Uw gemeentelijke verantwoordelijkheden. U baseert zich op weerlegbaar verkeerde veronderstellingen en geeft op basis daarvan vorm aan Uw beleid. Dit aantoonbaar rechtlijnig denken leidt wederom tot een verdere ontmanteling van het aanzicht van Winterswijk. Dat Uw beleid in deze al jaren leidt tot verwaarloosde historische uitglijders is een bekend wapenfeit, in vakkringen zelfs landelijk vermaard. De gemeente Winterswijk vindt het monumentenbeleid blijkbaar een blok aan het been: het verdient geen inzet en bezieling. U denkt waarschijnlijk dat Uw geschiedenis een verleden is, maar wat brengt dan de toekomst, ook aftakeling? Als U zelfs het verleden niet kent, blijft dan ook het heden voor U een raadsel? De limieten van Uw zienswijze blijven respectabel voor een halfweter. De verstandelijk ontwikkelden zijn andermaal met blindheid geslagen. Een pluim op Uw befaamde reputatie. Wat een eer.”

6. Verzoeker diende op 14 januari 2002 een klacht in bij de gemeente:

“Middels een beroep op artikel 9 van de Algemene wet bestuursrecht dien ik hierbij een officiële klacht in tegen het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Winterswijk.

Mijn klacht is gericht tegen het volledig onbeantwoord laten van mijn brieven aan het college d.d. 10 oktober 2001 en 24 oktober 2001 aangaande mijn bezwaar tegen het verlenen van een sloopvergunning voor het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk (sociëteit 'De Eendracht'). Daar ik tot heden geen enkel antwoord van het college heb mogen ontvangen, verzoek ik U mijn klacht af te handelen op een zodanige manier dat ik mijn beide brieven alsnog inhoudelijk en gemotiveerd behandeld kan zien.

Op 14 januari 2002 heeft er een gemeentelijke hoorzitting plaatsgevonden ter toelichting van de aan het college geuite bezwaren. Daar ik geen invitatie of afwijzing heb mogen ontvangen en geen reactie heb gekregen op mijn woorden, veronachtzaamt het college mijn schrijven, waardoor hun politieke beleid gedefinieerd moet worden als formeel onjuist gezien de wettelijke plicht tot responderen.

Ik wil U er op wijzen dat het college door het in zijn geheel onbeantwoord laten van mijn bezwaar niet voldoet aan haar wettelijke en juridische verplichtingen aangaande mijn beroep op de Algemene wet bestuursrecht. Mocht mijn schrijven niet op korte termijn inhoudelijk en beredeneerd behandeld worden (niet enkel formalistisch) en geen betekenisvolle responsie geven worden op de door mij gestelde vragen, dan zie ik mij genoodzaakt het wettelijk laakbaar handelen gedetailleerd kenbaar te maken bij de Nationale ombudsman die een dwingende uitspraak kan doen over het vormelijk incorrecte optreden.”

7. Het college van burgemeester en wethouders reageerde bij brief van 30 januari 2002:

“...In antwoord op uw brief van 14 januari 2002, waarin u een klacht indient over het volledig onbeantwoord laten van uw brieven van 10 en 24 oktober 2001 aangaande uw bezwaar tegen het verlenen van een sloopvergunning voor het pand Zonnebrink 17-19, delen wij u het volgende mee.

Uit onze administratie blijkt, dat u op 17 oktober 2001 onder nummer 5828 een brief hebt ontvangen als reactie op uw brief van 10 oktober 2001.

In onze brief is met zoveel woorden aangegeven, dat wij op 2 oktober 2001 besloten hebben om voor het pand Zonnebrink 17-19 een sloopvergunning te verlenen. Tegelijkertijd hebben wij het hoe en waarom van de beslissing nader uitgelegd.

Bij die gelegenheid is u verder meegedeeld, dat u op grond van de Algemene wet bestuursrecht tegen de beslissing gemotiveerd bezwaar kon maken. Het bezwaarschrift diende binnen 6 weken na de dag van bekendmaking door tussenkomst van de commissie Bezwaar en Beroep bij ons te worden ingediend.

Bij brief van 24 oktober 2001 reageert u op onze brief van 17 oktober. U uit kritiek op het monumentenbeleid van de gemeente Winterswijk en concludeert dat het fout is geweest om 'De Eendracht' niet op de groslijst te plaatsen. Mede gelet op de inhoud hebben wij uw brief niet opgevat als een bezwaarschrift tegen de beschikking van 2 oktober 2001, waarbij een sloopvergunning is verleend voor het pand Zonnebrink 17-19. Uw brief hebben wij voor kennisgeving aangenomen.

Wij stellen derhalve vast dat:

uw brief van 10 oktober 2001 is beantwoord bij brief van 17 oktober 2001, nr. 5828

uw brief van 24 oktober 2001 voor kennisgeving is aangenomen en dat deze, gelet op de inhoud, niet noopte tot een nadere reactie van onze kant.

Uw conclusie over het onbeantwoord laten van uw brieven, delen wij derhalve niet.

Verder wijzen wij u er op, dat wij op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 9:8, sub c) niet verplicht zijn een klacht te behandelen indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt.

Van de mogelijkheid om een formeel bezwaarschrift tegen de sloopvergunning in te dienen heeft u, ondanks het gestelde in de brief van 17 oktober 2001, geen gebruik gemaakt.

Op grond van het vorenstaande hebben wij besloten om uw klacht niet te behandelen.

Indien u zich niet met onze beslissing kunt verenigen kunt u de Nationale Ombudsman, (...) vragen om uw klacht in tweede aanleg te behandelen.



Tenslotte wijzen wij u er nog op, dat tegen de sloopvergunning door meerdere personen/organisaties bezwaar is gemaakt. Dit betekent, dat mede op basis van een door de commissie Bezwaar en Beroep uit te brengen advies binnenkort een heroverweging van het bestreden besluit zal plaatsvinden...”

8. Bij brief van 11 februari 2002 schreef verzoeker aan (de burgemeester van) de gemeente Winterswijk:

“...Hierbij reageer ik op Uw brief van 30 januari 2002, waarin U mijn klacht van 14 januari 2002 besloot niet te behandelen.

Uw conclusie zal ik beredeneerd weerleggen, teneinde bewijsbaar aan te tonen hoe Uw slotsom legitiem onjuist is.

6 Augustus 2001: ondergetekende dient op voorhand een bezwaar in tegen het verzoek van (...) om een sloopvergunning te verlenen voor het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk.

2 Oktober 2001: U besluit een sloopvergunning te verlenen.

9 Oktober 2001: In de Winterswijkse Weekkrant maakt U Uw beslissing van 2 oktober 2001 formeel kenbaar in de gemeenteberichten. Daarbij verklaart U de op voorhand ingediende bezwaren als verworpen.

10 Oktober 2001: ondergetekende dient een bezwaar in tegen de door U verleende sloopvergunning, legitiem binnen zes weken na de dag van bekendmaking van Uw beslissing. Ondergetekende schrijft: `Aangaande het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Winterswijk (..) een vergunning te verlenen voor sloop van het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk, verdedig ik mijn bezwaar (...)'.

17 Oktober 2001: U verwerpt in Uw schrijven (...) mijn op voorhand gemaakte bezwaar van 6 augustus 2001 tegen het verzoek om sloopvergunning en maakt Uw beslissing kenbaar een sloopvergunning te hebben moeten verlenen. U schrijft: `U hebt op voorhand bezwaar gemaakt tegen het verlenen van de gevraagde sloopvergunning. Ondanks dat hebben wij op 2 oktober jl. besloten de sloopvergunning te verlenen. In deze brief zullen wij u uitleggen waarom wij deze beslissing hebben genomen'. U wijst mij tevens op de mogelijkheid tegen het verlenen van de sloopvergunning een bezwaar in te dienen. Daarmee maakt U duidelijk mijn brief van 10 oktober 2001 niet te behandelen.

24 Oktober 2001: ondergetekende schrijft U een brief in navolging van zijn bezwaar van 10 oktober 2001. Hierin wordt het bezwaar van 10 oktober uitgebreid naar aanleiding van Uw argumentatie in de brief van 17 oktober 2001. Ondergetekende schrijft: `In navolging van mijn brief d.d. 10 oktober jl. (...) zou ik een paar aanvullingen willen plaatsen bij

bovengemelde brief'.

Op grond van bovenstaande blijkt dat U mijn bezwaren tegen het verlenen van de sloopvergunning nooit hebt behandeld, omdat U niet inzag dat mijn brief van 10 oktober 2001 reeds ingediend was als een formeel bezwaarschrift tegen het verlenen van de sloopvergunning en mijn brief van 24 oktober 2001 een verlenging was van de argumentatie in dit schrijven. Daardoor zijn al mijn gemotiveerde en inhoudelijk beredeneerde bezwaren niet formeel meegenomen in de afhandeling van de bezwaarprocedure en is mijn terdege aantoonbaar wettelijk legitieme aanspraak op de Algemene wet bestuursrecht door U niet erkend. Uw heroverweging van het bestreden besluit kan pas plaatsvinden wanneer alle wettelijk ingediende bezwaren officieel gehoord zijn. Een gefundeerde klacht wordt daarom ingediend bij de Nationale ombudsman..."

#### B. Standpunt verzoeker

Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtformulering onder Klacht. Tevens wordt verwezen naar zijn brief van 11 februari 2002 (zie Bevindingen onder A.8.) en zijn brief van 28 mei 2002 (zie Bevindingen, onder D.). Verder is verzoeker het niet eens met de afhandeling van zijn klacht door de gemeente.

#### C. Standpunt burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk

1. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk reageerde op de klacht bij brief van 2 april 2002:

"...Medio 2001 ontstaan particuliere plannen om op de plaats van het huidige perceel Zonnebrink 17-19 in totaal 10 appartementen te bouwen. De plannen betekenen dat bestaande opstallen moeten verdwijnen en bomen moeten worden gekapt. Door (...) worden de nodige vergunningen aangevraagd, waaronder op 12 juli 2001 een vergunning voor de sloop van de panden Zonnebrink 17-19.

Op 6 augustus 2001 richt (verzoeker; N.o.) zich tot de gemeente en wel in het bijzonder tot mevrouw C. Stigter, burgemeester van die gemeente. (Verzoeker; N.o.) laat weten, dat hij met enige ontsteltenis vernomen heeft van de plannen omtrent de afbraak van het pand van de voormalige sociëteit De Eendracht aan de Zonnebrink te Winterswijk. Hij uit zijn treurnis hieromtrent en zegt graag bezwaar te willen aantekenen tegen dit voornemen. Hij vraagt de burgemeester vriendelijk doch dringend om binnen de bestaande marge namens de gemeente Winterswijk al het mogelijke aan te wenden om afbraak te voorkomen.

De ontvangst van de brief wordt op 10 augustus op de in de gemeente gebruikelijke wijze bevestigd.

In onze vergadering van 2 oktober 2001 besluiten wij om:

vergunning te verlenen voor de bouw van tien appartementen op het perceel Zonnebrink 17-19

vergunning te verlenen voor de sloop van de panden Zonnebrink 17-19 en de daartegen op voorhand ingebrachte bezwaren ongegrond te verklaren

vergunning te verlenen voor het kappen van een beuk en een torenpopulier

De bouwvergunning wordt gepubliceerd in de gemeentelijke info-rubriek van 9 oktober 2001 met de mededeling dat belanghebbenden daartegen schriftelijk bezwaar kunnen maken bij ons college.

De vergunning voor het slopen en het kappen van houtopstanden worden vervolgens door toezending aan aanvrager bekend gemaakt. Voor wat betreft de sloopvergunning heeft dit plaats op 17 oktober 2001. Op gelijke datum wordt (verzoeker; N.o.) (...) geïnformeerd over de beslissing met betrekking tot het slopen van de opstallen. Hij wordt er expliciet op gewezen, dat de vergunning is verleend ondanks de door hem op voorhand ingediende bezwaren. Het moment wordt verder aangegrepen om uitleg te geven over het hoe en waarom van de beslissing. Last but not least wordt (verzoeker; N.o.) geïnformeerd over de mogelijkheid om vanaf dat moment tegen de sloopvergunning formeel op te komen bij ons college (bezwaar) en bij de president van de rechtbank te Zutphen (voorlopige voorziening).

(Verzoeker; N.o.) reageert bij brief van 24 oktober, ingekomen op 25 oktober 2001. Het feit, dat hij zijn brief opnieuw richt tot de burgemeester wordt door ons opgevat als een signaal, dat hij afziet van het indienen van een formeel bezwaarschrift. In deze opvatting worden wij gesterkt door de inhoud van zijn brief. Hij stelt vast, dat zijn prematuur ingediende bezwaren zijn verworpen en uit vervolgens in algemene zin (opnieuw) kritiek op het monumentenbeleid van de gemeente Winterswijk in het algemeen en de rol daarin van de burgemeester in het bijzonder. Hij komt tot de slotsom dat het fout is geweest om het gebouw De Eendracht niet op de groslijst te plaatsen.

Gelet op inhoud en adressering hebben wij gemeend te mogen aannemen dat zijn brief van 24 oktober 2001 niet opgevat hoeft te worden als een bezwaarschrift tegen de sloopvergunning. Wij hebben de brief dan ook voor kennisgeving aangenomen.

Bij brief van 14 januari 2002, ingekomen op 15 januari 2002, dient (verzoeker; N.o.) vervolgens een klacht in over het volledig onbeantwoord laten van zijn brieven aan het college (?) d.d. 10 en 24 oktober 2001 aangaande zijn bezwaar tegen het verlenen van een sloopvergunning. Wij antwoorden (verzoeker; N.o.) bij brief van 30 januari 2002 (...) en stellen daarbij vast dat op de aan de burgemeester gerichte brief van 10 oktober inhoudelijk is ingegaan bij onze brief van 17 oktober 2001 (...) en dat zijn brief van 24 oktober 2002 voor kennisgeving is aangenomen omdat deze, gelet op de inhoud, niet

noopte tot een nadere reactie onzerzijds.

Vervolgens vindt er nog een briefwisseling plaats op 11 en 14 februari 2002.

Voor zoveel nodig gaan wij hieronder nog in op de concreet door u gestelde vragen.

De brief van 10 oktober 2001 is door ons opgevat als een nadere onderbouwing ((verzoeker; N.o.) spreekt van verdediging) van het prematuur ingediende bezwaarschrift van 6 augustus 2001 en om die reden niet aangemerkt als een zelfstandig bezwaarschrift tegen de sloopvergunning van 2 oktober 2001. Overigens, maar dit terzijde, spreekt (verzoeker; N.o.) in zijn brief van 10 oktober 2001 over een beslissing van ons college van 25 september 2001.

Nog afgezien van het feit, dat de brief van 24 oktober 2001 andermaal onjuist was geadresseerd is deze evenmin opgevat als een zelfstandig bezwaarschrift. (Verzoeker; N.o.) geeft met zoveel woorden aan, dat hij nog een paar aanvullende aanvullingen wil plaatsen bij zijn brief van 10 oktober 2001. Ons standpunt over de brief van 10 oktober 2001 is hiervoor weergegeven. (...)

Tegen de bouw-, sloop- en kapvergunning zijn in totaal 5 bezwaarschriften ingediend. De bezwaren zijn behandeld in de hoorzitting van de commissie bezwaar- en beroepschriften van deze gemeente op 14 januari 2001. Tijdens de hoorzitting is door de afgevaardigde van de Vereniging M., de heer S., ook ingegaan op een brief van (verzoeker; N.o.) van 6 september 2001 aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en op de brief van 24 oktober 2001, gericht aan de burgemeester van Winterswijk. De brieven maken deel uit van het verslag en zijn als zodanig betrokken bij het uiteindelijke advies van de commissie bezwaar- en beroepschriften (...). Het moge duidelijk zijn, dat wij niet van plan zijn om de brieven alsnog als bezwaarschrift in behandeling te nemen.

In zijn brief van 14 januari verzoekt (verzoeker; N.o.) om zijn klacht af te handelen op een zodanige manier dat hij zijn beide brieven (10 en 24 oktober 2001) alsnog inhoudelijk en gemotiveerd behandeld kan zien. Wij zijn van oordeel dat in casu sprake is van oneigenlijk gebruik van de klachtenprocedure. (Verzoeker; N.o.) had naar onze opvatting gebruik moeten maken van de mogelijkheid om op een formeel juiste wijze tegen de sloopvergunning bezwaar aan te tekenen. In de brief van 17 oktober 2001 is hem daarop nadrukkelijk gewezen..."

2. Bij de reactie van het college waren onder meer de volgende stukken gevoegd:

- een uitdraai uit de postregistratie van de gemeente, waaruit blijkt dat verzoekers brief van 10 oktober 2001 is ingeboekt op 12 oktober 2001, met als onderwerp "bezwaar tegen sloop sociëteit 'De Eendracht'";

- de inhoud van de rubriek "Info gemeente Winterswijk" in de Winterswijkse Weekkrant van 9 oktober 2001;

- de brief van 17 oktober 2001 waarbij de gemeente de aanvrager de sloopvergunning deed toekomen;

- een advies van de commissie bezwaar- en beroepschriften van 18 februari 2002, waarin de commissie het college adviseert om de bezwaarschriften ongegrond te verklaren en onder meer de besluiten tot afgifte van de bouwvergunning en de sloopvergunning te handhaven.

3. Bij de stukken was tevens gevoegd het verslag van de in het kader van de bezwaarprocedure gehouden hoorzitting op 14 januari 2002.

Uit de dit stuk blijkt dat de Vereniging M., vertegenwoordigd door onder meer de heer S., tot de bezwaarden behoorde. In het verslag is onder meer opgenomen:

"De heer S. leest allereerst voor van zijn aantekeningen. Voor een weergave daarvan wordt verwezen naar bijlagen 2 en 3. Hij zegt dat het laatst aangehaalde voortkomt uit een brief van (verzoeker; N.o.), een bijna afgestudeerd geschiedenisstudent, gericht aan de burgemeester (...)"

De hier bedoelde bijlage 2 betreft de brief van verzoeker van 24 oktober 2001.

Bijlage 3 betreft een brief van verzoeker van 6 september 2001 aan de Staatssecretaris van Cultuur:

"...Beroepend op de Monumentenwet 1988 verzoek ik U middels dit schrijven formeel om aanwijzing van het pand Zonnebrink 17 te Winterswijk tot beschermd monument

Het perceel Zonnebrink 17 te Winterswijk heeft betrekking op de negentiende-eeuwse sociëteit 'De Eendracht'. De huidige eigenaar wil vanuit een financiële motivering het pand niet meer exploiteren als horecagelegenheid. Een aannemer heeft inmiddels bij de gemeente Winterswijk vergunningen aangevraagd voor sloop van het schitterende gebouw en kap van een monumentale kastanjeboom in de van oudsher bijbehorende tuin. Sociëteit 'De Eendracht' zou in het najaar al tegen de vlakte moeten om plaats te maken voor luxe appartementen.

Als nagenoeg afgestudeerd historicus- en voormalig Winterswijker - geef ik U mijn oordeel te kennen dat sociëteit 'De Eendracht' flagrant beschouwd dient te worden als buitengewoon cultuurhistorisch erfgoed. De sociëteit werd in 1867 opgezet door de Vereening tot Bevordering van Maatschappelijk Verkeer in Winterswijk. Veel vooraanstaande Winterswijkers droegen financieel bij aan de bouw van het complex, bestaande uit een grote zaal, een kleine zaal, een tuinzaal en een buffet. De leden

kwamen 's middags na het werk in de sociëteit bijeen om te lezen, te biljarten, te kegelen, te kaarten en om onder het genot van een glaasje met elkaar te praten. Ook werden er met enige regelmaat voordrachten georganiseerd of werden de zalen verhuurd. De sociëteit heeft sedert haar oprichting tot sluiting in 1998 gefunctioneerd als een unieke culturele ontmoetingsplek voor Winterswijkse genoot- en gezelschappen (vaak sedert hun oprichting). Zo repeteerde het Koninklijk Winterswijks Mannenkoor er sinds haar oprichting in 1883 tot de sluiting in 1998. Bij sluiting in 1998 waren er vele verenigingen die hun historische vertrek uit 'De Eendracht' in hoge mate betreuden. Juist vanuit haar unieke functie heeft betreffende lokaliteit een bijzondere plaats in de herinnering van menig Winterswijker.

Het vooraanzicht van het huidige gebouw wordt gekenmerkt door de grote zaal die is ontstaan na een verbouwing in 1959. Van het oorspronkelijke gebouw uit 1867 staat aan de achterkant nog een groot gedeelte. Het interieur daarvan is hoofdzakelijk nog in originele staat. Het gaat dan om de voormalige tuinkamer, later rookkamer genoemd, en de aangrenzende leeskamer en kegelbaan. Deze originele negentiende-eeuwse vertrekken hebben nog hun authentieke hoge lambrizingen, op enkele plaatsen doorlopend in de originele banken. Verder is er veel authentieke glas in lood, houtwerk en een originele schouw en toiletten. Omdat deze vertrekken nog in hun grotendeels oorspronkelijke negentiende-eeuwse schone staat verkeren, zouden ze apert behouden moeten blijven.

Sociëteit 'De Eendracht' is direct gelegen naast de in 1870 opgerichte Rijks H.B.S. (monument) en vormt tezamen met onder andere het Mondriaanhuis (monument) en enkele andere monumentale panden het uitgelezen historisch aanzien van de Zonnebrink. Sociëteit 'De Eendracht' is mede beeldbepalend voor de historische identiteit van de Zonnebrink. In bijzonder met de Rijks H.B.S. vormt sociëteit 'De Eendracht' een onderlinge ruimtelijke samenhang die een ongewoon cultuurhistorische- en monumentale waarde heeft. Sloop van 'De Eendracht' betekent een verdere retouchering van Winterswijks aanzicht en cultuurbezit.

Bij mijn verzoek tot aanwijzing als beschermd monument van het pand Zonnebrink 17 te Winterswijk vraag ik U officieel een onderzoek in te stellen naar de cultuurhistorische en monumentale waarde van betreffend complex. De zeldzame jarenlange historische functie zou daarbij een rol kunnen spelen aangaande de buitengewone herinnering aan (en continuïteit van) de volkskundige waarde ervan. Een overig aanknopings- en beoordelingspunt vormt onmiskenbaar het historische interieur dat van bijzondere betekenis is gezien haar authentieke schoonheid; de mogelijkheid tot aanwijzing 'vanwege' dient daarbij geanalyseerd te worden. Het uiteindelijke oogmerk moet gericht zijn op het voorkomen van een aanstonds dreigende historische vergissing, een vergissing die enkel legitimiteit kan vinden in cultuurhistorische onwetendheid..."

D. Reactie verzoeker

Verzoeker reageerde bij brief van 28 mei 2002 op de reactie van het college van 2 april 2002:

“...Ter toelichting zal ik stapsgewijs aantonen waarom mijn bezwaar terdege beschouwd dient te worden als een legitiem en wettelijk correct beroep op de Algemene wet bestuursrecht.

**6 augustus 2001:** Ondergetekende dient bij de gemeente Winterswijk een bezwaar in tegen het verzoek van (...) om een sloopvergunning te verlenen voor het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk. Ondergetekende schrijft letterlijk: ‘Als voormalig Winterswijker en aankomend historicus uit ik U mijn treurnis hieromtrent en zou ik graag bezwaar willen aantekenen tegen bovengenoemd voornemen’.

**2 Oktober 2001:** Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Winterswijk besluit een sloopvergunning te verlenen voor het pand Zonnebrink 17-19 te Winterswijk.

**9 Oktober 2001:** In de Winterswijkse Weekkrant maakt het college van B & W hun besluit van 2 oktober 2001 formeel en openlijk kenbaar in de gemeentebereichten. Daarbij verklaart de gemeente Winterswijk de op voorhand ingediende bezwaren als verworpen. Letterlijk staat te lezen: ‘Bouwvergunning verlenen met toepassing van vrijstelling op basis van artikelen 2.5.8, lid 1, sub 1 en 2.5.14, sub i en sub k van Bouwverordening. Sloopvergunning verlenen en daartegen op voorhand ingebrachte bezwaren ongegrond verklaren.’

In de brief van de gemeente Winterswijk aan uw instantie d.d. 3 april 2002 schrijft de gemeente dat de bouwvergunning wordt gepubliceerd in de gemeentelijk info-rubriek van 9 oktober 2001, met de mededeling dat belanghebbenden daartegen schriftelijk bezwaar kunnen maken bij het college. De gemeente Winterswijk schrijft u verder: ‘De vergunning voor het slopen en het kappen van houtopstanden worden vervolgens door toezending aan aanvrager bekend gemaakt. Voor wat betreft de sloopvergunning heeft dit plaats op 17 oktober 2002. Op gelijke datum wordt (verzoeker; N.o.) geïnformeerd over de beslissing met betrekking tot het slopen van de opstallen. Hij wordt er expliciet op gewezen, dat de vergunning is verleend ondanks de door hem op voorhand ingediende bezwaren.’

Deze woorden zijn onjuist, daar de gemeente Winterswijk reeds op 9 oktober openbaar bekend maakte de sloopvergunning te hebben verleend en de op voorhand ingediende bezwaren te verwerpen. Door deze openbare bekendmaking was ondergetekende reeds op 9 oktober 2001 officieel geïnformeerd over het besluit van het college van B & W d.d. 2 oktober 2001.

**10 Oktober 2001:** ondergetekende dient een bezwaar in tegen de door de gemeente Winterswijk verleende sloopvergunning, legitiem binnen zes weken na de dag van

bekendmaking van deze beslissing. Ondergetekende schrijft: 'Aangaande het besluit van het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Winterswijk (...) een vergunning te verlenen voor sloop van het pand Zonnenbrink 17-19 te Winterswijk, verdedig ik mijn bezwaar (ingediend d.d. 6 augustus 2001) ten einde U een aanduiding te geven van de buitengewoon noodzakelijke revocatie van Uw beslissing.'

Deze brief was een rechtstreekse reactie op de openbare bekendmaking van het verlenen van de sloopvergunning en het verwerpen van op voorhand ingediende bezwaren. Een verdediging van mijn bezwaar van 6 augustus 2001 kan enkel worden opgevat als een continuering van dit bezwaar. Een verdediging van een bezwaar is een bezwaar. Het was immers reeds openbaar bekend gemaakt dat mijn bezwaar van 6 augustus 2001 was verworpen. Het heeft geen zin enkel een nadere uitleg te geven aan een bezwaar dat reeds verworpen is. De gemeente Winterswijk heeft deze brief beschouwd als een nadere 'onderbouwing' van een prematuur ingediend bezwaarschrift. Ik heb in de brief van 10 oktober evenwel aangegeven te reageren op het verlenen van de sloopvergunning (en dus niet het verzoek tot, zoals geformuleerd in mijn brief van 6 augustus 2001). Er was dus sprake van een nieuwe situatie die mijns inziens vroeg om het voorzetten van mijn bezwaar gezien de veranderde omstandigheid. Verdedigen betekent taalkundig bovendien ook pleiten en rechtvaardigen (= wettigen), niet documenteren. De brief van 10 oktober 2001 dient zonneklaar beschouwd te worden als legitiem bezwaar tegen de **verleende** sloopvergunning op 2 oktober 2001.

**17 Oktober 2001:** De gemeente Winterswijk verwerpt in haar schrijven mijn op voorhand gemaakte bezwaar van 6 augustus 2001 gericht tegen het verzoek om sloopvergunning en maakt de beslissing kenbaar een sloopvergunning te hebben moeten verlenen. De gemeente Winterswijk schrijft: 'U hebt op voorhand bezwaar gemaakt tegen het verlenen van de gevraagde sloopvergunning. Ondanks dat hebben wij op 2 oktober jl. besloten de sloopvergunning te verlenen. In deze brief zullen wij u uitleggen waarom wij deze beslissing hebben genomen.' De gemeente Winterswijk wijst mij tevens op de mogelijkheid tegen het verlenen van de sloopvergunning een bezwaar in te dienen. Daarmee maakt de gemeente duidelijk mijn brief van 10 oktober 2001 niet te behandelen en ook niet als bezwaar tegen het verlenen van de sloopvergunning te erkennen. Als de gemeente mijn brief van 10 oktober 2001 beschouwt als een nadere onderbouwing van mijn prematuur bezwaar, waarom behandelt ze deze brief dan niet als zodanig in dit schrijven? In haar brief aan u schrijft de gemeente dat ik in haar brief van 17 oktober 2002 geïnformeerd word over de mogelijkheid om vanaf dat moment tegen de sloopvergunning formeel op te komen bij het college. Bezwaren tegen het verlenen van een sloopvergunning kunnen echter worden ingediend nadat het verlenen van de vergunning voor het slopen openbaar bekend is gemaakt. Dit was reeds op 9 oktober 2001 geschied. Dat de gemeente Winterswijk haar besluit pas op 17 oktober 2001 kenbaar maakt bij de aanvrager is een kennisgeving die buiten de openbaarheid is geschied. Buitenstanders kunnen geen weet hebben van de interne kennisoverdracht tussen de gemeente en de aanvrager van de sloopvergunning.



Zij gaan af op de openbare bekendmaking zoals deze wordt gepubliceerd in de gemeentelijke info-rubriek.

**24 Oktober 2001:** ondergetekende schrijft de gemeente Winterswijk een brief in navolging van zijn bezwaar van 10 oktober 2001. Hierin wordt het bezwaar van 10 oktober uitgebreid naar aanleiding van de gemeentelijke argumentatie in haar schrijven van 17 oktober 2001. Ondergetekende schrijft: 'In navolging van mijn brief d.d. 10 oktober jl. (...) zou ik een paar aanvullingen willen plaatsen bij bovengemelde brief'. Deze brief was dus inderdaad geen zelfstandig bezwaarschrift, maar ging gemotiveerd nader in op het bezwaar van 10 oktober 2001. Het bezwaar werd - binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn - inhoudelijk uitgebreid, onder andere met belangwekkende citaten van de persoon die het onderzoek heeft verricht naar de monumenten voor de potentiële groslijst. De gemeente Winterswijk spreekt in hun brief aan u laatdunkend over 'nog een paar aanvullende aanvullingen'(?).

**14 Januari 2002:** Ondergetekende schrijft een klacht aan de gemeente Winterswijk omtrent het volledig onbeantwoord laten van de brieven van 10 oktober 2001 en 24 oktober 2001.

**30 Januari 2002:** De gemeente Winterswijk laat ondergetekende weten zijn brief van 10 oktober 2001 beantwoord te hebben met de brief van 17 oktober 2001. Dat kan buitengewoon opmerkelijk gevonden worden, daar in de brief van 17 oktober 2001 staat te lezen dat de brief ingaat op het door mij op voorhand ingediende bezwaar (dus van 6 augustus 2001 en niet van 10 oktober 2001) In de brief van de gemeente van 17 oktober 2001 wordt nergens gesproken over mijn brief van 10 oktober 2001, die gericht was tegen het verlenen van de sloopvergunning. Dat de brief van 24 oktober 2001 volgens de gemeente niet noopte tot een nadere reactie getuigt van grote onverschilligheid ten opzichte van de daarin door mij naar voren gebrachte onderbouwde argumentatie..

Aangaande het antwoord dat de gemeente Winterswijk u heeft doen toekomen plaats ik nog een aantal kritische kanttekeningen.

Mijn correspondentie met de gemeente Winterswijk is altijd gericht geweest aan de gemeente Winterswijk, ter attentie van de burgemeester. De burgemeester is dus niet persoonlijk aangeschreven, maar vanuit haar functie als voorzitter van het college van B & W. Dit college heeft de betreffende sloopvergunning verleend en ik heb mij hiertoe gewend daar ik in eerste instantie enkel via de openbare berichtgeving kennis heb genomen van het verlenen van betreffende vergunning. Dat de brieven niet inzonderheid aan de burgemeester waren gericht kan ook blijken uit de inhoud ervan. Zo geef ik in mijn brief van 24 oktober 2001 aan te reageren op de brief van de gemeente van 17 oktober 2001. Dat de gemeente Winterswijk de adressering beschouwt als een signaal dat mijn brieven niet als bezwaarschrift mogen worden opgevat, lijkt mij een duidelijk voorbeeld van over-interpretatie om te komen tot de gewenste duiding van mijn brieven. Ter zijde kan nog opgemerkt worden dat een onjuiste adressering een overtrokken constatering is, daar het

college van B & W en de commissie bezwaar en beroep hetzelfde postadres hanteren.

De gemeente Winterswijk merkt verder op, dat mijn brieven door de heer S. afgevaardigde van Vereniging M., gelezen zijn tijdens de hoorzitting van de commissie bezwaar- en beroepschriften. De brieven maken deel uit van het verslag en zijn als zodanig betrokken bij het uiteindelijk advies van de commissie bezwaar- en beroepschriften, aldus de gemeente Winterswijk. Daar mijn brieven nooit als bezwaar zijn opgevat was ik niet uitgenodigd om aanwezig te zijn bij bovenvermelde hoorzitting. Ik had dan een nadere toelichting kunnen geven op de brieven en beargumenteerbaar kunnen aanduiden waarom het onjuist was het pand Zonnebrink 17-19 niet te plaatsen op de groslijst van gemeentelijk monumenten. De argumenten van de commissie kan ik op basis van archiefmateriaal en onderzoek gemotiveerd weerleggen, maar daartoe heeft men mij de mogelijkheid niet gegund. Formeel ben ik dus niet in staat gesteld de commissie te overtuigen van de noodzaak tot het intrekken van de sloopvergunning. De argumenten uit mijn brieven mogen dan wel betrokken zijn geweest bij het advies van de commissie, een weerslag ervan is nergens terug te vinden in betreffend advies, mede daar de brieven nooit zijn beschouwd als officieel bezwaar. Op geen enkele wijze wordt in het advies van de commissie gerefereerd aan mijn gemotiveerde bezwaren. Als zodanig zijn mijn brieven niet meegenomen door de advies-commissie blijkens hun advies aan de gemeente Winterswijk.

Op grond van bovenstaande blijkt dat de gemeente Winterswijk mijn bezwaren tegen het verlenen van de sloopvergunning nooit heeft behandeld, omdat ze niet inzag dat mijn brief van 10 oktober 2001 reeds ingediend was als een continuering van mijn bezwaar tegen de sloop, ditmaal direct gericht tegen het verlenen van sloopvergunning. Mijn brief van 24 oktober 2001 was een verlenging van de argumentatie in dit bezwaarschrift. Ik heb terdege op een eigenlijke manier gebruik gemaakt van de klachtenprocedure, daar ik een legitiem bezwaar heb ingediend direct na de openbare bekendmaking van het verlenen van de sloopvergunning. De informatie van de gemeente Winterswijk in haar brief van 17 oktober 2001 was reeds officieel wereldkundig gemaakt. Daardoor zijn al mijn gemotiveerde en inhoudelijk sterk beredeneerde bezwaren niet formeel meegenomen in de afhandeling van de bezwaarprocedure en is mijn terdege aantoonbaar wettelijk legitieme aanspraak op de Algemene wet bestuursrecht niet erkend. Een heroverweging van het bestreden besluit kan mijn inziens pas plaatsvinden wanneer alle wettelijk ingediende bezwaren officieel behandeld zijn...”

#### E. Reactie burgemeester en wethouders van de gemeente Winterswijk

1. Naar aanleiding van de reactie van het college van 2 april 2002 stuurde de Nationale ombudsman het college de volgende reactie:

“...In uw reactie geeft u aan dat burgemeester en wethouders op 2 oktober 2001 hebben besloten sloopvergunning voor het pand Zonnebrink 17-19 te verlenen alsmede dat deze

vergunning is bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager op 17 oktober 2001 (art. 3:41 Awb).

Verder stelt u dat verzoeker bij brief van 17 oktober 2001 door uw gemeente is geïnformeerd over de beslissing met betrekking tot het slopen van de opstallen en over de mogelijkheid om vanaf dat moment tegen de sloopvergunning een bezwaarschrift in te dienen bij het college.

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift (art. 6:7 Awb) ving mijns inziens aan op 18 oktober 2001 (art. 6:8, eerste lid, Awb).

Verzoekers brief van 10 oktober 2001, geschreven "teneinde u een aanduiding te geven van de buitengewoon noodzakelijk revocatie van uw beslissing", is, blijkens één van de door u meegestuurde bijlagen, bij uw gemeente geregistreerd op 12 oktober 2001 en is derhalve voortijdig ingediend.

Artikel 6:10, eerste lid, aanhef en onder a, Awb, bepaalt dat ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaarschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege blijft, indien het besluit ten tijde van de indiening wel reeds tot stand was gekomen.

Dit ziet op de situatie waarin het besluit wel al is genomen (2 oktober 2001), maar de termijn nog niet is aangevangen, bijvoorbeeld omdat de toezending of officiële bekendmaking van het besluit nog niet heeft plaatsgehad (17 oktober 2001).

Gelet op het bovenstaande, kan worden gesteld dat het college verzoekers brief van 10 oktober 2001 als bezwaarschrift in behandeling had moeten nemen.

Wat is uw standpunt ten aanzien van deze stelling?..."

2. Het college reageerde hierop met een brief van 30 mei 2002:

"...Voor uw stelling, dat wij de brief van 10 oktober 2001 van (verzoeker; N.o.) als een bezwaarschrift in behandeling hadden moeten nemen, kan naar de letter van de wet begrip worden opgebracht. Een en ander neemt niet weg dat wij van oordeel blijven, dat de door (verzoeker; N.o.) geschreven brieven qua inhoud, toonzetting en adressering evengoed kunnen worden opgevat als het in algemene zin ventileren van onvrede over het momentenbeleid in deze gemeente. Het onderschrijven van uw stelling betekent overigens niet dat wij onze opvatting, dat (verzoeker; N.o.) ten onrechte gebruik maakt van de klachtenprocedure, verlaten. Wij zullen dit toelichten.

Uitgaande van een ontvankelijk bezwaarschrift is artikel 7:10 Awb van belang. Het artikel richt zich tot het bestuursorgaan en geeft een dwingende regeling met betrekking tot termijnen waarbinnen het bestuursorgaan op een bezwaarschrift moet beslissen. Tegen

het uitblijven van een beslissing kan een belanghebbende in beroep komen bij de bestuursrechter (artikel 6:2 Awb). Binnen de daarvoor gestelde termijn had (verzoeker; N.o.) bij de bestuursrechter moeten opkomen tegen uitblijven van een beslissing op zijn bezwaarschrift. Voor zover ons bekend heeft hij van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Vervolgens een verwijzing naar artikel 9:8 Awb. Dit artikel geeft met zoveel woorden aan, dat een bestuursorgaan niet verplicht is om een klacht te behandelen indien deze betrekking heeft op een gedraging waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld. Omdat deze omstandigheid zich in casu heeft voorgedaan blijven wij van oordeel, dat sprake is van een oneigenlijk gebruik van de klachtenregeling...”

3. Het college reageerde bij brief van 6 september 2002 op verzoekers brief van 28 mei 2002:

“...Voor wat betreft hetgeen (verzoeker; N.o.) stelt over het feit dat de gemeente reeds op 9 oktober 2001 het collegebesluit d.d. 2 oktober 2001 inzake het verlenen van een sloopvergunning bekend heeft gemaakt waardoor (verzoeker; N.o.) reeds op 9 oktober 2001 officieel geïnformeerd was over dit collegebesluit het volgende.

De gemeente Winterswijk heeft haar collegebesluiten d.d. 2 oktober 2001 op 9 oktober 2001 gepubliceerd, waardoor (verzoeker; N.o.) inderdaad officieel op 9 oktober 2001 op de hoogte was van het feit dat de gemeente van zins was de sloopvergunning te verlenen.

Afgezien van het feit dat genoemde publicatie plaats heeft gevonden in een zeer lokaal blad (de Winterswijkse Weekkrant) dat slechts in Winterswijk e.o. wordt verspreid, is het zeer de vraag of (verzoeker; N.o.) op 10 oktober 2001 al **feitelijk** op de hoogte was van dit besluit.

Dit mede gelet op de inhoud van de brief van (verzoeker; N.o.) d.d. 10 mei 2001 waarin hij spreekt over een collegebesluit van 25 september 2001.

Echter de **vergunning** is pas door toezending aan de aanvrager op 17 oktober 2001 bekend gemaakt, waarbij (verzoeker; N.o.) op gelijke datum op de hoogte hiervan wordt gebracht, waarbij tevens vermeld wordt de mogelijkheden van bezwaar en voorlopige voorziening vanaf dat moment...”

F. Nadere reactie verzoeker

Verzoeker reageerde bij brief van 22 oktober 2002 op de brief van het college van 6 september 2002:

“...De indruk van de gemeente Winterswijk als zou ik op 10 oktober 2001 feitelijk niet op de hoogte zijn geweest van de plannen tot het afgeven van een sloopvergunning voor het pand Zonnenbrink 17-19 is onjuist en buitengewoon suggestief. In oktober 2001 verbleef ik in Winterswijk alwaar ik op 9 oktober 2001 formeel kennis heb genomen van de

bovenvermelde plannen van de gemeente Winterswijk middels haar officiële en openbare kennisgeving in de Winterswijkse Weekkrant (huis-aan-huis verspreid). Mijn wettelijk bezwaarschrift van 10 oktober kwam zonder meer regelrecht voort uit deze kennisgeving. Het gegeven dat ik in mijn brief van 10 mei 2001 sprak over een collegebesluit van 25 september 2001 kwam voort uit een verwarrende berichtgeving in de Winterswijkse Weekkrant waarin zowel besluiten van het college van B & W van 25 september als van 2 oktober werden vermeld...”

## Achtergrond

### 1. Algemene wet bestuursrecht (Wet van 4 juni 1992, Stb. 315)

Artikel 3:41, eerste lid:

“De bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.”

Artikel 6:2:

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld:

- a. de schriftelijke weigering een besluit te nemen, en
- b. het niet tijdig nemen van een besluit.”

Artikel 6:5, eerste lid:

“Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
- d. de gronden van het bezwaar of beroep.”

Artikel 6:7:

“De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.”

Artikel 6:8, eerste lid:

“De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.”

Artikel 6:10:

“1. Ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift blijft niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien het besluit ten tijde van de indiening:

a. wel reeds tot stand was gekomen, of

b. nog niet tot stand was gekomen, maar de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het geval was.

2. De behandeling van het bezwaar of beroep kan worden aangehouden tot het begin van de termijn.”

Artikel 6:12:

“1. Indien het bezwaar of beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het bezwaar- of beroepschrift kan worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen.

3. Het bezwaar of beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard indien het bezwaar- of beroepschrift onredelijk laat is ingediend.”

Artikel 6:15, eerste lid:

“Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde administratieve rechter, wordt het, nadat daarop de datum van ontvangst is aangetekend, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.”

Artikel 9:8, eerste lid:

“Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;

b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;

- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
- d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,
- f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.”

## 2. **Memorie van Toelichting**, Parlementaire Geschiedenis Awb I, p. 297

Artikel 6:10:

“(…) De bepaling in onderdeel a heeft betrekking op de situatie, dat het besluit al wel is genomen, maar de termijn nog niet is aangevangen. Dit kan zich voordoen doordat de toezending of officiële bekendmaking van het besluit nog niet heeft plaatsgehad. (...)”

## 3. **Memorie van Toelichting bij hoofdstuk 9 van de Awb**, Kamerstukken II 25 837,

nr. 3

### “**ALGEMEEN**

#### 1. Waarom een regeling van klachtbehandeling?

(...)

Ook het belang van de overheid zelf is gediend met zorgvuldig onderzoek en behoorlijke afhandeling van klachten. Zorgvuldig onderzoek van klachten binnen het bestuursorgaan heeft een belangrijk ‘leereffect’ (onderstreping; N.o.). In het kader van het streven naar verbetering van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening en van het functioneren van de openbare dienst in het algemeen, leveren klachten van burgers immers een schat aan concrete en bruikbare informatie op. Het bestuur kan op basis van ontvangen klachten aanleiding zien fouten te herstellen en misstanden en zwakke punten binnen de organisatie weg te nemen. Wanneer regelmatig op een bepaald punt kritiek wordt uitgeoefend, behoort dit voor het bestuur aanleiding te zijn zich daarop nader te bezinnen. Daarmee kan kwaliteits- en efficiencywinst worden geboekt. Om het leereffect zo groot mogelijk te doen zijn verdient het aanbeveling dat de binnengekomen klachten door de organisatie worden geregistreerd en er regelmatig evaluatie van de klachtbehandeling plaatsvindt.

(...)

Steeds sterker leeft voorts het besef, binnen de overheid zowel als in het bedrijfsleven, dat een goede behandeling van een klacht bijdraagt aan een betere relatie met de cliënt en aan de kwaliteit van de dienstverlening. Zorgvuldige klachtbehandeling kan aldus bijdragen aan herstel van het geschonden vertrouwen (onderstreping; N.o.) in het bestuur. (...)

Het is tegen de achtergrond van de voorgaande redenen dat in het regeerakkoord van dit kabinet (Stcrt. 1994, 156) is aangekondigd dat de positie van burgers tegenover overheidsinstellingen, op basis van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden versterkt. Dit voorstel van wet geeft uitvoering aan dat voornemen.

(...)

#### 5. Een uniforme regeling van klachtbehandeling in de Awb

(...)

Een zorgvuldige interne klachtbehandeling in combinatie met gebruikmaking van het kenbaarheidsvereiste (...) zal kunnen leiden tot minder klachten bij de Nationale ombudsman.

(...)

#### 6. Gevolgen voor de bestuurspraktijk

De eisen die het voorstel verbindt aan de klachtbehandeling zijn in hoge mate een codificatie van de eisen die thans reeds voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van de oplegging van nieuwe verplichtingen aan bestuursorganen is dan ook nauwelijks sprake.

Voor de bestuursorganen die nu al zorgdragen voor een behoorlijke interne klachtbehandeling overeenkomstig de eisen die de Nationale ombudsman daaraan stelt, zullen de gevolgen beperkt zijn tot enkele nieuwe aspecten, zoals de verplichting verslag op te maken van het horen van de klager. Met de uitbreiding van de competentie van de Nationale ombudsman tot zelfstandige bestuursorganen en de bestuursorganen van waterschappen alsmede de voorgenomen uitbreiding tot bestuursorganen van provincies en een aantal gemeenten is de toepasselijkheid van deze eisen bovendien reeds thans eerder regel dan uitzondering. Uit het uitgangspunt dat bestuursorganen eerst zelf klachten over het eigen handelen dienen te behandelen, vloeit voort dat ook bestuursorganen die al zelf hebben voorzien in een procedure van onafhankelijke, externe klachtbehandeling (voornamelijk gemeentebesturen) gehouden zullen zijn het voorgestelde hoofdstuk 9 toe te passen. Van de interne klachtbehandeling zal een zeefwerking (onderstreping: N.o.) uitgaan, zodat uiteindelijk minder klachten extern behandeld behoeven te worden.



Het onderzoek naar de effecten van de interne klachtregeling zal overigens onderdeel uitmaken van de evaluatie die op grond van artikel 11:1 van de Awb vijfjaarlijks zal worden uitgevoerd. Daarbij zal onder meer aandacht worden besteed aan de vraag in welke mate de regeling de beoogde zeefwerking bewerkstelligt en hoe bestuursorganen omgaan met de samenloopregeling van de interne klachtregeling met de bezwaarschriftprocedure.

(...)

## 8. Inhoud van het wetsvoorstel

### 8.1 Algemeen

(...)

Bij het ontwerpen van die regeling is een evenwicht gezocht tussen het bieden van voldoende waarborgen voor een zorgvuldige klachtbehandeling enerzijds, en het voorkomen van nodeloze formalisering of bureaucratisering (onderstreping; N.o.) anderzijds.

Dat laatste is van groot belang. Er worden immers bij bestuursorganen regelmatig op eenvoudige en informele wijze klachten ingediend die vaak ook het beste op informele wijze kunnen worden afgehandeld. Indien op die manier een voor alle betrokkenen bevredigend resultaat kan worden bereikt, behoort de wetgever niet tot meer formaliteiten te dwingen. Het volgen van een met duidelijke en meer formele waarborgen omgeven procedure moet daarom beperkt blijven tot klachten die niet op een eenvoudiger en minder geformaliseerde wijze kunnen worden opgelost. (...)

### 8.3 Samenloop met de bezwaarschriftprocedure

Het object van een klacht is volgens de voorgestelde klachtregeling een gedraging. Een gedraging kan ook een besluit omvatten. Denkbaar is dan dat de klacht moet worden gezien als het vragen van een voorziening tegen het desbetreffende besluit. In dat geval moet een onderscheid worden gemaakt tussen samenloop van de klachtprocedure in de bezwaarfase en samenloop in de beroepsfase. Indien door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen de bestreden gedraging, maar deze dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). Indien de mogelijkheid van bezwaar nog wel openstaat moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift mogelijk. Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tegelijkertijd van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (in geval van administratief beroep).

(...)

#### 8.4 De klachtprocedure in de Awb en in de Wet Nationale ombudsman

Een interne klachtprocedure is primair gericht op verbetering van de verhouding tussen burger en bestuursorgaan. Mede daarom hebben interne klachtprocedures een tamelijk informeel karakter. Indien de klager niet tevreden is over de wijze van afhandeling dan wel het resultaat daarvan, kan hij een klacht indienen bij de Nationale ombudsman, mits deze bevoegd is klachten over gedragingen van het desbetreffende bestuursorgaan in behandeling te nemen. De klachtprocedure werkt dan als een voorprocedure voorafgaand aan die bij de Nationale ombudsman (onderstreping: N.o.).

De WNo stelt thans nog de eis dat alvorens een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman de klager het bestuursorgaan waarover hij klaagt in kennis stelt van de klacht: het zogenoemde kenbaarheidsvereiste.

Indien degene die een klacht bij de Nationale ombudsman indient, stelt dat hij de klacht bij het bestuursorgaan heeft kenbaar gemaakt, zal de Nationale ombudsman in de regel de verdere behandeling door het bestuursorgaan zelf kunnen afwachten, tenzij de klacht het niet (zorgvuldig) naleven van de klachtregeling betreft. De Nationale ombudsman behoeft immers pas na afhandeling volgens de interne klachtprocedure de klacht in behandeling te nemen, dan wel nadat de termijnen van afdeling 9.2 Awb door het bestuursorgaan zonder goede grond zijn overschreden. Op deze wijze kan het kenbaarheidsvereiste in de WNo op meer geformaliseerde wijze worden toegepast. In artikel II van dit voorstel van wet wordt de WNo zodanig aangepast, dat het thans geldende kenbaarheidsvereiste wordt vervangen door de verplichting voor de klager om, voorafgaand aan het verzoek om een onderzoek door de ombudsman, eerst een klacht als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Awb in te dienen.

(...)

#### 8.5 De reikwijdte van het wetsvoorstel

(...)

Gelet op het kenbaarheidsvereiste is het van belang dat voor het interne klachtrecht een uniforme regeling gaat gelden. Dat kan de toepassing van het kenbaarheidsvereiste voor de Nationale ombudsman ten opzichte van de verschillende bestuursorganen eenduidiger maken, terwijl een zorgvuldige klachtbehandeling in eerste instantie door het bestuur zelf een belangrijke zeefwerking (onderstreping; N.o.) kan hebben in de richting van de ombudsman.

(...)

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

(...)

### B

#### Artikel 9.2 De behandeling van klaagschriften

#### Artikel 9:8

(...)

#### - 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 adequate 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.

(...)

Artikel II Wijziging van de wet Nationale ombudsman

A

In deze bepaling wordt het kenbaarheidsvereiste, zoals dat is verwoord in artikel 12, tweede lid, WNo omgezet in het vereiste dat de verzoeker, alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht indient bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem gevergd kan worden. Aldus wordt in de eerste plaats het kenbaarheidsvereiste technisch aangepast aan de invoering van de interne klachtregeling van de Awb. Daarnaast wordt de thans bestaande praktijk gecodificeerd volgens welke het kenbaarheidsvereiste niet geldt, indien van betrokkene redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij eerst een klacht indient bij het bestuursorgaan alvorens zich tot de Nationale ombudsman te wenden. De technische constructie die daartoe is gekozen wijkt

af van de huidige. Thans wordt in artikel 14, onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) van de Wet No bepaald dat de ombudsman weliswaar niet verplicht is een klacht te behandelen die niet eerst aan het bestuursorgaan is kenbaar gemaakt, doch hij blijft daartoe wel bevoegd. In het voorstel is de uitzondering opgenomen in de bepaling waarin het kenbaarheidsvereiste wordt voorgeschreven. Een verzoek om een onderzoek kan op grond van het voorgestelde tweede lid van artikel 12 WNo, direct aan de Nationale ombudsman worden gedaan, indien redelijkerwijs niet van de klager kan worden gevergd dat hij zich eerst tot het bestuursorgaan wendt. Nu deze uitzondering is opgenomen in artikel 12, tweede lid, dient ook artikel 14, onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) te worden gewijzigd. In dat onderdeel wordt vooropgesteld, dat geen onderzoeksverplichting voor de ombudsman bestaat, indien de klager niet eerst een klacht heeft ingediend bij het bestuursorgaan. De onderzoeksplicht herleeft echter wanneer de klager wel een klacht bij het bestuursorgaan heeft ingediend, maar geen (tijdige) reactie heeft gekregen en redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de klachtbehandeling door het bestuursorgaan afwacht. Opgemerkt zij dat niet voorgeschreven wordt of de klacht mondeling of schriftelijk moet worden ingediend. Voldoende is dat de klacht bij het bestuursorgaan is ingediend en dat dit de gelegenheid heeft gekregen om daarop te reageren. Evenmin wordt voorgeschreven op welk niveau de klacht binnen de organisatie van het bestuursorgaan wordt ingediend. Op dat punt bestaat geen verschil ten opzichte van de huidige regeling, waarin wordt voorgeschreven dat de klacht wordt kenbaar gemaakt bij <<het betrokken bestuursorgaan, de betrokken instelling of dienst die, of het betrokken bedrijf dat onder verantwoordelijkheid van dat orgaan werkzaam is, dan wel de betrokken ambtenaar.>> Met de vervanging van het kenbaarheidsvereiste door het eerst indienen van een klacht overeenkomstig hoofdstuk 9 van de Awb verandert er materieel weinig voor de klager. In het voorgaande is immers reeds uiteengezet dat de normen waaraan klachtbehandeling volgens dit hoofdstuk dient te voldoen vrijwel geheel een codificatie zijn van de eisen die de Nationale ombudsman stelt aan de invulling van het kenbaarheidsvereiste. Alleen de verslagleggingsplicht ten aanzien van het horen komt daar als niet verplicht element bij. Ingevolge het voorgestelde derde lid van artikel 12 WNo dient - evenzo als dat in artikel 6:5 Awb is geregeld voor besluiten waartegen bezwaar of beroep wordt ingesteld - in het verzoek aan de ombudsman tevens te worden aangegeven op welke wijze die klacht is ingediend en tot welke bevindingen het bestuursorgaan is gekomen.

## B

De verplichting van de Nationale ombudsman om een onderzoek in te stellen vervalt op grond van het voorgestelde onderdeel h (thans onderdeel i; N.o.) van artikel 14 wet No, indien de verzoeker niet eerst de interne klachtprocedure van de Algemene wet bestuursrecht heeft doorlopen.

Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor de gevallen waarin van de verzoeker redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de afhandeling van de klacht

door het bestuursorgaan verder afwacht. Dat doet zich bij voorbeeld voor indien het bestuursorgaan de termijnen van klachtbehandeling zonder goede reden overschrijdt of de klacht niet als zodanig onderkent en dus ook niet in het klachtbehandelingsstraject inbrengt. In het voorstel is erin voorzien dat de onderzoeksverplichting in die situatie herleeft.”

#### 4. Intern Klachtrecht (brochure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van september 1999)

“...Klacht en bezwaar

Indien door de klager bezwaar had kunnen worden gemaakt tegen de bestreden gedraging, maar deze dat niet heeft gedaan, behoeft het bestuursorgaan de klacht niet meer te behandelen (artikel 9:8, eerste lid, onder c). Indien de mogelijkheid van bezwaar nog wel openstaat moet de klacht in behandeling worden genomen en is in beginsel dus een gecombineerde behandeling van klaag- en bezwaarschrift mogelijk.

Veel klachten hebben betrekking op het niet tijdig nemen van een besluit. Ingevolge artikel 6:2, onder b, en 6:12, eerste lid, Awb kan tegen een fictief besluit bezwaar (of, indien het een besluit op bezwaar betreft: beroep bij de bestuursrechter) worden ingesteld.

Daarvoor geldt geen termijn, zij het dat ingevolge artikel 6:12, derde lid, een bezwaarschrift in zo'n geval niet onredelijk laat mag zijn ingediend. In een aantal gevallen zal het klaagschrift dan in beginsel moeten worden aangemerkt als bezwaarschrift. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering, indien de klager te kennen geeft er prijs op te stellen dat zijn brief wordt aangemerkt als een klaagschrift en niet als een bezwaarschrift. Ook indien het klaagschrift is ingediend na het verstrijken van de termijn waarbinnen een bezwaarschrift nog tijdig zou zijn ingediend, kan de klacht nog in behandeling worden genomen. In elk geval mag de klager de termijnoverschrijding, die mede het gevolg is van een talmende opstelling van de overheid, niet worden tegengeworpen.

#### Klacht en andere procedures

Ten aanzien van de samenloop in de beroepsfase is bepaald dat de klacht niet in behandeling behoeft te worden genomen indien de klager tegen die gedraging beroep kan of kon instellen (artikel 9:8, eerste lid, onder d). Daarmee kan worden voorkomen dat eenzelfde gedraging voorwerp is van een interne klachtbehandeling en tevens van een procedure voor de bestuursrechter of bij een ander bestuursorgaan (in geval van administratief beroep)...”

#### 5. **Wet Nationale ombudsman** (Wet van 4 februari 1981, Stb. 35)

Artikel 12, eerste en tweede lid:

“1. Een ieder heeft het recht de ombudsman schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens een natuurlijk persoon of rechtspersoon heeft gedragen, tenzij sedertdien meer dan een jaar is verstreken. (...)

2. De verzoeker dient alvorens het verzoek te doen, over de gedraging een klacht in bij het betrokken bestuursorgaan, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. (...)”

Artikel 14, aanhef en onder g, h en i:

“De ombudsman is niet verplicht een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, in te stellen of voort te zetten, indien:

g. ten aanzien van de gedraging voor de verzoeker een wettelijk geregelde

administratiefrechtelijke voorziening heeft opengestaan en hij daarvan geen gebruik heeft gemaakt;

h. ten aanzien van de gedraging anders dan ingevolge een wettelijk geregelde

administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan;

i. niet is voldaan aan het vereiste van artikel 12, tweede lid, tenzij van de verzoeker

redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat hij de uitkomst van de behandeling van de klacht door het bestuursorgaan verder afwacht”

Artikel 16, aanhef en onder c:

“De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek als bedoeld in artikel 12, eerste lid, of artikel 15 in te stellen of voort te zetten:

zolang ten aanzien van de gedraging een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke

voorziening openstaat, tenzij artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, of ingevolge een zodanige voorziening een procedure aanhangig is”

**6. Jaarverslag Nationale ombudsman 1993** (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23655, nrs. 1-2), p. 41-43

”2. WETGEVING; AMBT; BUREAU

2.1. Wetgeving

2.1.1. De Wet Nationale ombudsman

## Aanpassing Wet Nationale ombudsman aan de Algemene wet bestuursrecht

In verband met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de Wet Nationale ombudsman (Wet N.o.) op enkele punten aangepast.

(...)

Van grotere betekenis is echter de derde wijziging die met de Aanpassing AWB III in de Wet N.o. is aangebracht. Deze leidde tot de invoeging van de woorden <tenzij artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is> in artikel 16, onder c van de Wet N.o. Ter toelichting daarop het volgende.

De Nationale ombudsman is over het algemeen niet bevoegd te oordelen over beschikkingen die door het bestuur zijn gegeven. Tegen de inhoud van beschikkingen kan immers vrijwel steeds in bezwaar en beroep worden opgekomen in het kader van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening (het valt op dat hier de term <administratiefrechtelijk> nog is blijven bestaan). Zolang zo'n voorziening openstaat of ingevolge zo'n voorziening een procedure aanhangig is, sluit artikel 16, onder c van de Wet N.o. de bevoegdheid van de Nationale ombudsman uit. De Nationale ombudsman is verder, op grond van artikel 16, onder e van de Wet N.o., blijvend onbevoegd een onderzoek in te stellen naar gedragingen ten aanzien waarvan in het kader van een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening uitspraak is gedaan door een rechterlijke instantie. Waar het gaat om de inhoud van beschikkingen kunnen belanghebbenden zich bijna altijd in beroep tot de administratieve rechter wenden.

De aangehaalde bepalingen in artikel 16 van de Wet N.o. hebben niet tot gevolg dat de Nationale ombudsman geen enkele bemoeienis heeft met <de beschikkende overheid>. Talloze burgers die van mening waren dat zij onredelijk lang moesten wachten voordat een besluit werd genomen op de aanvraag die zij hadden ingediend, hebben de weg naar de Nationale ombudsman weten te vinden. Aldus heeft de Nationale ombudsman in de loop der jaren vele malen geoordeeld over het tempo van werken van die beschikkende overheid. Klachten over het langdurig uitblijven van beslissingen op aanvragen werden in behandeling genomen, ook wanneer voor de verzoeker de weg naar de administratieve rechter had opengestaan op grond van de zogeheten <fictieve weigering>, de figuur die inhoudt dat het niet-nemen van een besluit gelijk wordt gesteld met een afwijzend besluit. Tegen het naast elkaar bestaan van enerzijds de mogelijkheid zich op grond van zo'n fictieve weigering tot de administratieve rechter te wenden en anderzijds de mogelijkheid om de Nationale ombudsman te vragen om een onderzoek naar de behandelingsduur, behoeft geen enkel bezwaar te bestaan. Beide procedures vullen elkaar immers aan. Bij de administratieve rechter gaat het om het te nemen besluit, in de regel zonder dat de oorzaak van het uitblijven daarvan aan de orde komt. Daarentegen onderzoekt en beoordeelt de Nationale ombudsman of de duur van de behandeling van de aanvraag al dan niet <behoorlijk> is, zonder zich daarbij uit te laten over de inhoud van het op de



aanvraag te nemen besluit. Het ervaringsfeit dat een bestuursorgaan niet zelden tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman naar de lange behandelingduur alsnog een besluit neemt op de desbetreffende aanvraag doet daaraan niet af en onderstreept veeleer de zinvolheid van toegang voor dit soort zaken tot de Nationale ombudsman.

Met de inwerkingtreding van de Awb is de termijn voor het instellen van bezwaar of beroep wegens fictieve weigering belangrijk verruimd. In artikel 6:2, aanhef en onder b van de Awb wordt bepaald dat, voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, met een besluit het niet tijdig nemen van een besluit wordt gelijkgesteld. Blijkens de eerste twee leden van artikel 6:12 van de Awb is een bezwaar of beroep dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet aan een termijn gebonden, en kan het bezwaar- of beroepschrift worden ingediend zodra het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen. In oudere wetgeving was de mogelijkheid van beroep wegens fictieve weigering slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk en steeds aan een strikte en beperkte termijn gebonden. In de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen bijvoorbeeld was deze termijn 30 dagen.

Door de wijze waarop bezwaar en beroep wegens fictieve weigering gestalte hebben gekregen in de Awb kon de vraag worden gesteld of de Nationale ombudsman in de toekomst nog wel bevoegd zou zijn klachten over het uitblijven van een beslissing op een aanvraag in behandeling te nemen. Immers, op grond van de Awb staat tegen het niet tijdig nemen van een besluit bezwaar of beroep open dat in beginsel niet aan een termijn is gebonden, terwijl op grond van artikel 16 onder c van de Wet N.o. de Nationale ombudsman niet bevoegd is een gedraging te onderzoeken zolang ten aanzien daarvan een wettelijke geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat. M. Oosting heeft voor deze kwestie aandacht gevraagd in zijn bijdrage aan de bundel *Aantrekkelijke gedachten*. Beschouwingen over de Algemene wet bestuursrecht (Deventer 1993, blz. 416). Mede naar aanleiding daarvan is de tekst van artikel 16 onder c van de Wet N.o. aangepast. Deze wijziging houdt in dat de Nationale ombudsman niet onbevoegd is om een onderzoek in te stellen in de tijd dat ten aanzien van de gedraging een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening openstaat, indien het bezwaar of beroep dat in het kader van die administratiefrechtelijke voorziening kan worden ingesteld is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. In de Toelichting bij de Nota van wijziging waarbij deze wijziging van de Wet N.o. is voorgesteld (Tweede Kamer 1993-1994, 23 358, nr. 5) is opgemerkt:

<Met de Nationale ombudsman (...) zijn wij van oordeel dat het onjuist zou zijn en ook niet de bedoeling is om de ombudsman langdurig onbevoegd te doen zijn indien de beslissing op een aanvraag langdurig uitblijft. Het moet mogelijk zijn om tegen het uitblijven van een besluit, als zelfstandige gedraging van het bestuursorgaan, een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Met de voorgestelde wijziging van artikel 16, aanhef en onder c, van de Wet Nationale ombudsman wordt beoogd buiten kijf te stellen dat de Nationale ombudsman in de hier bedoelde gevallen inderdaad de bevoegdheid toekomt een

desbetreffende klacht te onderzoeken.>

De hiervoor aangeduide wijzigingen van de Wet Nationale ombudsman zijn, gelijk met de Awb, in werking getreden op 1 januari 1994.”

**7. Jaarverslag Nationale ombudsman 2000** (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27645, nrs. 1-2, p. 17-19

“(…)

## 1.2 Termijnen voor het bestuur

Overeenkomstig het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie vormt het recht op behandeling van zaken binnen een redelijke termijn een belangrijk onderdeel van het grondrecht op behoorlijk bestuur. Ook voor de Nationale ombudsman is voortvarendheid een belangrijk vereiste van behoorlijkheid. Al jaren staat het vereiste van voortvarendheid in de onderzoeken door de Nationale ombudsman op de eerste plaats maar nog nooit was dit vereiste zo vaak aan de orde als in 2000 (58,3% (...)) De meeste klachten over de overheid in dit verband betreffen het niet binnen de wettelijke termijn beslissen op een aanvraag of op een bezwaarschrift.

Wettelijke termijnen zijn voor de burger meestal fataal. Stelt hij niet binnen de wettelijke termijn bezwaar of beroep in, dan heeft dit onvermijdelijk de niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of beroep tot gevolg. Wordt niet op tijd aangifte gedaan, dan leidt dit tot een ambtshalve belastingaanslag met eventueel een boete.

De overheid gaat daarentegen bij termijnoverschrijdingen meestal vrijuit.

Slechts in twee situaties (de bouwvergunning en de vergunning voor wijziging, afbraak of verwijdering van een monument) leidt het niet op tijd beslissen op een aanvraag tot de <fictieve verlening> van de gevraagde vergunning. Indien de beslistermijn is verstreken, wordt de vergunning geacht te zijn verleend. Meestal rest de burger bij het verstrijken van de beslistermijn niets anders dan de weg van bezwaar en beroep wegens het niet tijdig beslissen, met alle kosten van dien. Of hij kan zich tot de Nationale ombudsman wenden. In veel gevallen leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman ertoe dat de overheid op korte termijn alsnog datgene doet wat zij had moeten doen. Intussen blijven echter andere zaken nog langer liggen.

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Maar erger nog, een overheid die termijnen met voeten treedt, ondermijnt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid.

Op 11 oktober 2000 is een notitie van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verschenen over onder andere de termijnen voor het bestuur

(kamerstukken II 2000-2001, 27 461, nr 1).

De notitie zoekt het vooral in kwaliteitsbewaking en in certificering van diensten die zich wel aan de termijnen houden. Hoe goed deze initiatieven op zichzelf ook zijn, het valt te betwijfelen of daarmee termijnoverschrijdingen voldoende kunnen worden teruggedrongen. Van een uitbreiding van het systeem van fictieve verlening van de vergunning bij overschrijding van de beslistermijn wil het kabinet niet weten. Nu kleven daaraan uit het oogpunt van de bescherming van belangen van derden ook terechte bezwaren, maar het door het kabinet genoemde argument dat een fictieve beslissing het vertrouwen in de overheid kan schaden overtuigt niet. Juist het achterwege laten van welke beslissing dan ook ondermijnt het vertrouwen in de besluitvaardigheid van de overheid. Bovendien in haar onderlinge verhoudingen, waar het ene bestuursorgaan van goedkeuring door het andere bestuursorgaan afhankelijk is, gaat de overheid zelf wel uit van een systeem van in beginsel fictieve goedkeuring (artikel 10:31, vierde lid, Awb). Een nadere doorlichting van de vergunningstelsels zou dan ook nog wel eens een (beperkt) aantal situaties kunnen opleveren waarbij een fictieve verlening soelaas kan bieden zonder belangen van derden aan te tasten.

Wil het kabinet van fictieve verlening niet weten, wel wil het laten onderzoeken of herintroductie van de zogenaamde <fictieve weigering> de burger kan baten. Op dit moment toetst de rechter het uitblijven van een besluit niet inhoudelijk, maar stelt hij slechts vast dat het besluit niet tijdig is genomen en alsnog genomen moet worden. Daar schiet de burger weinig mee op, terwijl het wel veel tijd en geld kost om de zaak aanhangig te maken. Zou het niet op tijd beslissen gelden als een fictieve afwijzing, dan kan deze uiteindelijk door de rechter inhoudelijk worden getoetst en kan het geschil op deze wijze worden beslecht. Blijft als bezwaar dat ook bij een fictieve weigering de gevolgen van een falende overheid nog steeds op de burger worden afgewenteld. Hij moet eerst een bezwaarprocedure aanspannen en vervolgens bij het uitblijven van een beslissing op bezwaar de zaak tegen hoge kosten bij de rechter aanhangig maken.

Niettemin heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis genomen van het feit dat het kabinet in de notitie met hem (zie rapport 2000/109, JB 2000, 195) van oordeel is <dat het een goede zaak zou zijn> als de burger bij het (verplichte) bericht van termijnoverschrijding wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen wegens het niet-tijdig beslissen, maar het kabinet wil niet zover gaan om dit wettelijk vast te leggen. Een verplichte rechtsmiddelenverwijzing bij niet-tijdig beslissen kan volgens het kabinet leiden tot extra bestuurslasten. Ook ziet het kabinet als nadeel dat de snelle totstandkoming van een inhoudelijk besluit wordt belemmerd, doordat extra capaciteit voor bezwaar- op beroepschriften tegen de niet-tijdig genomen besluiten moet worden ingezet, zonder dat dit tot een inhoudelijk besluit leidt.

De argumenten overtuigen niet. Zonder fatale termijnen en financiële prikkels zal het ook bij de overheid op het punt van het beslissen binnen de wettelijke termijnen niet goed

gaan. Een regeling van renteschade in verband met het te laat vaststellen van besluiten met financiële aanspraken is in het kader van de vierde tranche van de Awb in de maak.

Maar een algemene regeling voor compensatie van schade ten gevolge van niet-tijdige besluitvorming wijst het kabinet van de hand. Het kabinet is beducht voor vervolgpcedures over (de hoogte van de) schadevergoeding. Wat daarvan ook zij, veel zou reeds gewonnen zijn indien, naast de wettelijke verplichting om van termijnoverschrijdingen zowel in eerste aanleg als in bezwaar schriftelijk mededeling te doen, in die mededeling een verplichte rechtsmiddelenverwijzing wordt opgenomen, zodat desgewenst de rechter - eventueel met een dwangsom - de termijnoverschrijding kan sanctioneren. (...)"

**8. Jaarverslag Nationale ombudsman 2001** (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28260, nrs. 1-2)

Pagina 31-36:

"(...)

1.2.2 Toepassing behoorlijkheidscriterium voortvarendheid door de jaren heen

(...)

De laatste jaren is, wanneer de rapportzaken en de tussentijdse afgedane zaken van de Nationale ombudsman samen worden genomen, het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>> - het vereiste dat de overheid voortvarend te werk moet gaan en binnen de wettelijke of een redelijke termijn zaken moet afhandelen - het criterium dat veruit het meest wordt toegepast. Voortvarendheid springt er ook in andere zin uit, omdat in die gevallen waarin de Nationale ombudsman een oordeel geeft over de onderzochte overheidsgedraging - dus een rapport uitbrengt - en waarin getoetst moet worden aan het criterium voortvarendheid, het aandeel van de gegronde klachten opvallend hoog is: door de jaren heen rond de 80%. In tussentijds afgedane zaken kan uiteraard niet van gegronde klachten worden gesproken, omdat de Nationale ombudsman daarin geen oordeel heeft gegeven. Bedacht moet echter worden dat in het leeuwendeel van deze categorie zaken een interventie van de Nationale ombudsman heeft plaatsgevonden en dat in de overgrote meerderheid van die interventiezaken het tot een tussentijdse afdoening heeft kunnen komen omdat het bestuursorgaan de klager alsnog zodanig tegemoet is gekomen dat deze tevreden is gesteld of althans de Nationale ombudsman van oordeel is dat er onvoldoende reden is om het onderzoek voort te zetten. Over het algemeen mag worden aangenomen dat een bestuursorgaan geen aanleiding zal zien om een klager tegemoet te komen wanneer het de klacht geheel ongegrond zou achten.

In de onderstaande tabel wordt het aandeel van het beoordelingscriterium <<voortvarendheid>>, uitgedrukt in een percentage, weergegeven voor rapporten vanaf

1989 en voor tussentijds afgedane zaken vanaf 1995.

Rapporten tussent.afd. totaal

**1989** 18,0%

**1990** 18,7%

**1991** 17,9%

**1992** 19,6%

**1993** 18,2%

**1994** 16,3%

**1995** 9,6% 45,0% 29,8%

**1996** 12,5% 37,6% 24,8%

**1997** 14,0% 44,1% 30,3%

**1998** 10,9% 69,8% 52,7%

**1999** 11,6% 64,7% 49,5%

**2000** 21,4% 66,0% 58,3%

**2001** 15,2% 62,4% 51,7%

Wanneer alleen wordt gekeken naar de rapporten, valt een zekere daling waar te nemen vanaf 1994. Dit laat zich verklaren door de grote vlucht die de interventiepraktijk heeft genomen vanaf medio 1994. Klachten over traagheid van de overheid lenen zich doorgaans bij uitstek voor toepassing van de interventiemethode. In de regel leidt de tussenkomst van de Nationale ombudsman tot versnelling, waarna de zaak tussentijds kan worden afgedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vanaf de loop van 1994 het aantal keren dat het criterium <<voortvarendheid>> in rapporten is toegepast afneemt, en dat dit criterium in tussentijds afgedane zaken juist relatief vaak aan de orde is.

(...)

### 1.2.3 Evaluatieonderzoeken Awb

In het kader van de tweede evaluatie van de Awb is door verschillende universitaire onderzoeksgroepen een aantal deelrapporten uitgebracht met gedetailleerde informatie over de toepassing en effecten van de Awb in de praktijk. Uit twee onderzoeken blijkt dat

onder meer termijnoverschrijdingen in de bestuurlijke fase een belangrijk knelpunt vormen.

In het onderzoek dat is uitgevoerd door de Utrechtse onderzoeksgroep is nagegaan of zich in de ketenbenadering van de Awb, waarbij de fase van voorbereiding van een besluit tot en met de uitkomst van een eventuele beoordeling door de rechter als één keten wordt gezien, knelpunten voordoen die eraan in de weg staan dat een probleem op het geëigende moment door het bestuursorgaan wordt opgelost (A.A.J. de Gier e.a., *De ketenbenadering in de Awb*, Reeks Algemeen Bestuursrecht 2001, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001). Als één van de knelpunten wijzen de onderzoekers op het feit dat de termijnen die de Awb stelt, in de verschillende fasen van de procedure nog steeds frequent worden overschreden. Ook al wordt volgens de onderzoekers in het algemeen op die termijnoverschrijdingen door belanghebbenden nogal laconiek gereageerd, toch hebben termijnoverschrijdingen wel contentieuze effecten. Om een betere naleving van de termijnen te bevorderen, bepleiten de onderzoekers om in het interne traject deadlines op te nemen en de juristen binnen de organisatie de bevoegdheid toe te kennen andere medewerkers daarover te rappelleren. De oplossing moet in hun ogen dus niet zozeer worden gezocht in aanscherping van de wettelijke normen, als wel in organisatorische maatregelen bij bestuursorganen zelf.

Door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam is in het kader van de evaluatie onderzoek gedaan naar de positie van burgers in procedures op grond van de Awb (M.V.C. Aalders e.a., *De burger en de Awb*, Reeks Algemeen Bestuursrecht 2001, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001). In dit onderzoek wordt aan de hand van diepte-interviews in beeld gebracht hoe mensen die regelmatig optreden voor burgers in Awb-geschillen (zogenaamde <<repeat players>>) de Awb-procedures ervaren, onder andere op het gebied van de WAO. Deze onderzoekers constateren eveneens dat wettelijke beslistermijnen met grote regelmaat worden overschreden. Evenals de Nationale ombudsman wijzen de onderzoekers wat betreft de WAO op de volgende oorzaken: de afwezigheid van een bezwaarverzekeringsarts of bezwaardeskundige, zoekraken van dossiers, capaciteitsgebrek en organisatorische problemen bij de uitvoeringsinstellingen.

De onderzoekers constateren dat de geïnterviewden in het algemeen wel tevreden waren over de wettelijke termijnen. Een besluit werd als tijdig ervaren wanneer het genomen was binnen de wettelijke termijn. Zij plaatsen daarbij wel drie kanttekeningen. Ten eerste, wellicht vanwege het feit dat de beslistermijnen zo veelvuldig worden overschreden zijn de geïnterviewden reeds daarom tevreden als de termijn wel zou worden gehaald. Ten tweede lijkt er weinig besef te zijn dat de wettelijke termijnen een maximum aangeven en dat het bestuursorgaan, alle belangen afwegend, tot de conclusie zou kunnen komen dat sneller moet worden beslist. Ten derde kan ook een besluit dat na het verstrijken van de wettelijke termijn wordt genomen worden beschouwd als een tijdig besluit wanneer de burger heeft ingestemd met het uitstel of hierover is gehoord (zie ook artikel 7:10, vierde lid, Awb). In de interviews werd hiervan geen melding gemaakt. Dit bevestigt het beeld van de Nationale ombudsman dat - zo al een verdagingsbericht als bedoeld in artikel 7:10,

derde lid, Awb wordt verstuurd - het vragen om instemming met verder uitstel als bedoeld in het vierde lid van artikel 7:10 Awb eerder uitzondering dan regel is. De remedie tegen termijnoverschrijding (beroep instellen tegen niet tijdig beslissen) noemden de geïnterviewden omslachtig en weinig effectief, tenzij de president in voorlopige voorziening een dwangsom oplegt.

De Amsterdamse onderzoekers wijzen op de verschillende oplossingsrichtingen voor dit hardnekkige probleem die reeds in de literatuur zijn genoemd. In lijn met de Utrechtse onderzoekers wijzen zij op het voorstel van het kabinet tot certificering en invoering van een kwaliteitskeurmerk. Ook wijzen zij met verwijzing naar het Jaarverslag 2000 van de Nationale ombudsman (blz. 18) op uitbreiding van de mogelijkheden tot fictieve verlening. Van de door de commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht te onderzoeken mogelijkheid van herintroductie van de <<fictieve weigering>> verwachten de onderzoekers niet veel. Ook al wordt het uitblijven van een beslissing materieel als een weigering beschouwd, toch zal de bestuursrechter veelal geen inhoudelijke beslissing kunnen nemen en zal hij moeten volstaan met de opdracht aan het bestuursorgaan alsnog een reëel besluit te nemen. Dit leidt alleen maar tot kosten en tijdverlies voor de burger. Ook aan de in de literatuur gesuggereerde mogelijkheid om met handhaving van het huidige artikel 6:2 Awb een regeling te treffen voor het versneld afdoen van dergelijke beroepen onder termijnstelling en met kostenveroordeling voor het bestuursorgaan, blijft het bezwaar kleven dat de constructie van bezwaar en beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit nodeloos omslachtig is, indien het er alleen maar om gaat snel een besluit af te dwingen. Daarom stellen de onderzoekers voor in hoofdstuk 8 van de Awb een zelfstandige voorziening te creëren bij de president van de rechtbank tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag, op een bezwaarschrift en tegen het niet tijdig nemen van een besluit na een rechterlijke uitspraak. Op grond van dit nieuwe artikel (bijvoorbeeld 8:81a Awb) kan de president een beslistermijn onder last van een dwangsom vaststellen, met veroordeling van het bestuursorgaan tot vergoeding van griffierechten en proceskosten.

#### 1.2.4 Commissie Evaluatie Awb II

In haar evaluatierapport dat op 18 december 2001 is aangeboden aan de Tweede Kamer, wijst de Commissie Evaluatie Awb II (commissie Boukema) het voorstel om in hoofdstuk 8 van de Awb een zelfstandige voorziening te creëren tegen het niet tijdig beslissen van de hand. Zij concludeert als volgt: <<Uit beide onderzoeken blijkt helaas wederom, dat het bestuur de wettelijke termijnen voor het nemen van beslissingen veelvuldig overschrijft. Ook verdagingsbesluiten worden niet stelselmatig genomen. De Amsterdamse onderzoekers voegen daar aan toe, dat de thans bestaande mogelijkheid van beroep wegens niet tijdig beslissen (art. 6:2 Awb) geen effectief rechtsmiddel tegen deze termijnoverschrijdingen biedt en nodeloos omslachtig is. Zij stellen in dit verband enige verbeteringen voor. De Utrechtse onderzoekers wijzen nog op het belang van door het bestuur te nemen organisatorische maatregelen, zoals een effectief systeem van voortgangsbewaking. De commissie onderschrijft volledig het belang van tijdige

besluitvorming. Zij wijst er echter op dat op dit punt reeds verscheidene wettelijke voorzieningen in voorbereiding zijn. De regering heeft aan de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht advies gevraagd over een mogelijke herziening van artikel 6:2 Awb. Bij financiële besluiten voorziet de vierde tranche van de Awb in de verschuldigdheid van wettelijke rente bij te late besluitvorming. Dit biedt echter slechts soelaas, als de belanghebbende inderdaad een financiële aanspraak jegens de overheid heeft, niet als het te lang duurt om vast te stellen dat dit niet het geval is. Overigens onderschrijft de Commissie het oordeel van de Utrechtse onderzoekers, dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van bestuursorganen is, om deugdelijke organisatorische voorzieningen te treffen om tijdige besluitvorming te waarborgen.>>

### 1.2.5 Conclusie

Hoewel uit het bovenstaande onderzoek naar de toepassing van het behoorlijkheidscriterium <<voortvarendheid>> geconcludeerd kan worden dat sinds 1998 de stijging vooral moet worden toegeschreven aan de IND, de Visadienst en de vreemdelingendiensten van de politie, valt de laatste jaren - ook wanneer het aandeel van deze diensten buiten beschouwing wordt gelaten - toch nog steeds *overheidsbreed* een onmiskenbare toename van de problematiek van de tijdigheid van de besluitvorming waar te nemen, waarbij met name de sociale-zekerheidssector eruit springt. Tegen deze achtergrond vraagt de Nationale ombudsman zich af of de afwijzende opstelling van de evaluatiecommissie ten aanzien van een simpele en snelle procedure bij de rechter, die het bestuur (met dwangsom) kan bevelen binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit te nemen, geen heroverweging verdient. Ook al onderschrijft ook de Nationale ombudsman de noodzaak van deugdelijke organisatorische voorzieningen om tijdige besluitvorming te waarborgen, toch vreest hij dat het zonder (financiële) prikkels bij de overheid op het punt van beslissen binnen de wettelijke termijnen niet zal lukken. In dit verband verdient wellicht ook de afwijzing door het kabinet van het naar voren halen van de in het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb voorziene spontane wettelijke rentevergoeding bij overschrijding van de beslistermijnen (zie Kamerstukken I 2000/01, 27 248, nr. 123e) heroverweging. Juist van een verplichting tot vergoeding van rechtswege van wettelijke rente bij overschrijding van de beslistermijnen kan voor de sociale-zekerheidssector een belangrijke prikkel uitgaan tot tijdige besluitvorming.”

### 5. De schriftelijke ingebrekestelling

Dit wetsvoorstel biedt de burger een snelle en effectieve procedure tegen te laat beslissen door het bestuur. Maar de burger moet het bestuur niet met deze procedure kunnen overvallen. Het is niet meer dan redelijk, dat de belanghebbende het bestuur eerst even laat weten dat het naar zijn oordeel in gebreke is. Dit is een eis die ook elders in ons bestuursrecht wordt gesteld. Zo neemt ook de Nationale ombudsman een klacht in beginsel niet in behandeling indien deze niet eerst aan het bestuur kenbaar is gemaakt (het zogenaamde “kenbaarheidsvereiste” van artikel 12, tweede lid, Wet Nationale



ombudsman). Daarom is bepaald, dat het beroep wegens niet tijdig beslissen slechts ontvankelijk is, indien de belanghebbende het bestuur schriftelijk in gebreke heeft gesteld.

Dit kan ook voor de burger voordelen hebben. Vaak zal het bestuur in de ingebrekestelling aanleiding zien om de besluitvorming in de bewuste zaak zoveel mogelijk te versnellen. Als dat tot gevolg heeft dat de tussenkomst van de rechter niet meer nodig is, is dat voor alle betrokkenen een betere en goedkopere oplossing. Het voorkomt voorts onnodige belasting van de rechter. Ook is natuurlijk denkbaar dat de belanghebbende ten onrechte meent de beslistermijn al is overschreden. De ingebrekestelling kan dan aanleiding zijn om de belanghebbende nog eens voor te lichten over de juiste termijn.

Ingeval van het niet tijdig nemen van een primair besluit fungeert de ingebrekestelling zo in zekere zin als een lichter en informeler alternatief voor het bezwaar wegens niet tijdig beslissen. Ingeval van het niet tijdig beslissen op een bezwaarschrift betekent de eis van een voorafgaande ingebrekestelling ten opzichte van het huidige recht op papier een verzwaring van de eisen die aan de burger worden gesteld. In de praktijk is het verschil echter niet zo groot. Ook nu al gaat aan een beroep wegens niet tijdig beslissen vaak de nodige correspondentie vooraf. Omdat het beroep wegens niet tijdig beslissen niet aan een termijn is gebonden, is het immers meestal niet nodig om het rauwelijks in te stellen.

Aan het vereiste van schriftelijk ingebrekestelling kan ook worden voldaan door het indienen van een schriftelijke klacht als bedoeld in artikel 9:4 Awb. Men zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, onderdeel A (artikel 6:12). Een ingebrekestelling is tenslotte niet nodig, indien deze redelijkerwijs niet kan worden geveerd. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de zaak zeer spoedeisend is.

## 6. Geen inhoudelijke beoordeling

(...)

In het nieuwe tweede lid van artikel 6:12 is het vereiste van een schriftelijke ingebrekestelling neergelegd (zie ook paragraaf 5 van het algemeen gedeelte van deze toelichting). Dit tweede lid brengt mee dat het beroep wegens niet tijdig beslissen kan worden ingesteld zodra aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats dient de beslistermijn inderdaad te zijn verstreken (artikel 6:12, tweede lid, onderdeel a). Indien dit niet het geval is, is het beroep te vroeg ingesteld en derhalve niet-ontvankelijk, tenzij de indiener redelijkerwijs kon menen dat de beslistermijn reeds was verstreken (artikel 6:10, eerste lid, onderdeel b).

In de tweede plaats dient de belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen. Daarbij dient hij het bestuursorgaan nog enige tijd te gunnen om alsnog te beslissen, anders heeft de ingebrekestelling immers geen zin. Terwille van de duidelijkheid is deze termijn gefixeerd op twee weken. Indien het beroep wordt ingesteld voordat deze

termijn is versteken, is het in beginsel prematuur en derhalve niet-ontvankelijk.

(...)

De belanghebbende kan het bestuursorgaan in gebreke stellen zodra hij redelijkerwijs kan menen dat het bestuursorgaan in gebreke is. Het is dus niet mogelijk om bij een aanvraag of bezwaarschrift het bestuursorgaan al bij voorbaat in gebreke te stellen voor het geval niet tijdig zal worden beslist. Dan zou de ingebrekestelling immers zijn functie niet meer kunnen vervullen. Aan de inhoud van de ingebrekestelling zijn geen specifieke wettelijke eisen gesteld. Het spreekt echter vanzelf dat van een ingebrekestelling in de zin van de wet slechts sprake kan zijn, indien voldoende duidelijk is op welk te nemen besluit zij betrekking heeft.

Als de belanghebbende over het niet tijdig beslissen een schriftelijke klacht als bedoeld in artikel 9:4 Awb indient, is daarmee tevens voldaan aan het vereiste van schriftelijke ingebrekestelling. Het bestuursorgaan is dan in beginsel niet verplicht maar wel bevoegd, de klacht als zodanig te behandelen, omdat beroep mogelijk is (artikel 9:8, eerste lid, aanhef en onderdeel d, Awb). Een goede behandeling van de klacht kan echter een gang naar de rechter voorkomen. Voorop staat overigens dat zo snel mogelijk alsnog een besluit moet worden genomen. Indien dit geschiedt, zal de klager in veel gevallen geen behoefte meer hebben aan een verdere behandeling van zijn klacht. Een en ander geldt mutatis mutandis ook, als een klacht bij de Nationale ombudsman is ingediend (zie de artikelen 14, aanhef en onderdeel g, en 16, aanhef en onderdeel c, Wet Nationale ombudsman).(...)"

10