



Rapport

Datum: 15 december 2005
Rapportnummer: 2005/386

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gaasterlân-Sleat haar bij brief van 16 april 2004 heeft meegedeeld dat niet meer op brieven en telefoontjes gereageerd zal worden, omdat verder contact niet zinvol meer is en aldus verdere belasting van het college en van de ambtelijke organisatie voorkomen wordt.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. In haar verzoekschrift van 9 januari 2005 schreef verzoekster, onder verwijzing naar de brief van het college van burgemeester en wethouders van Gaasterlân-Sleat van 16 april 2004, dat haar officieel de mond was gesnoerd en zij het tijd vond worden dat het college tot bezinning kwam en de uitgevaardigde 'Akte van Seclusie' introk.

In zijn brief van 16 april 2004 schreef het college onder meer het volgende:

"Reeds enkele jaren zijn wij op bestuurlijk- en ambtelijk niveau met u in contact over diverse onderwerpen, die u bezighouden. De afgelopen weken zijn de contacten met name van uw kant geïntensiveerd. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de communicatie met u, in casu de gevoerde gesprekken en de schriftelijke en telefonische communicatie, en alle acties die wij tot dusverre hebben ingezet c.q. hebben laten inzetten, nimmer zullen resulteren in een voor u aanvaardbare oplossing van de door u ervaren problemen. Dit betreuren wij ten zeerste, maar het is niet anders. Daarom stellen wij vast dat verder contact niet zinvol meer is en dat wij onszelf en onze ambtelijke organisatie niet verder meer willen belasten met uw brieven en telefoontjes. Wij delen u dan ook bij deze mede dat met ingang van heden op uw brieven en telefoontjes niet meer gereageerd zal worden."

2. Bij de opening van het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman het college onder andere aan te geven waarom en op welke wijze verzoekster in gebreke was gebleven, waarom niet gekozen was voor een 'reactiestop' voor beperkte duur en wanneer deze eventueel beëindigd zou kunnen worden, nader te specificeren welk beslag verzoekster op het college en de ambtelijke organisatie had gelegd en of een civiele procedure was overwogen om het beslag op de organisatie te verminderen.

3. Bij brief van 21 juni 2005 deelde het college de Nationale ombudsman mee het principe te huldigen dat bestuursorganen gehouden zijn te reageren op brieven en telefoontjes van burgers. Het college betreurde dat in het geval van verzoekster van dit principe wordt afgeweken, maar zag daarvoor - gelet op de aanslag op de ambtelijke organisatie - geen andere optie. Het college wees er op dat de gemeente een betrekkelijk klein ambtelijk

apparaat heeft, waardoor er sprake was van een relatief groot beslag.

Een aantal gebeurtenissen lag aan het besluit van het college ten grondslag.

Zo werden ambtenaren en bestuurders van de gemeente sinds 1998 overvoerd met brieven, bezwaarschriften en telefoontjes. In eerste instantie gingen deze over wateroverlast op het perceel van verzoekster, tengevolge van het verhogen van de voor haar woning gelegen weg en tengevolge van bodemdaling door waterwinning. Alhoewel verzoekster door de gemeente meerdere malen was gewezen op het bestaan van een commissie die schade als gevolg van bodemdaling vaststelt, had verzoekster consequent geweigerd zich tot deze commissie te wenden.

Tevens schreef het college dat verzoekster in veel gebeurtenissen aanleiding zag om zich met klachten, opmerkingen of bezwaarschriften tot de gemeente te wenden, zoals klachten over geparkeerde auto's van bezoekers van de, aan de overzijde van de weg gelegen, voetbalclub, over gebrekkige handhaving door de politie, over het onderhoud van het trottoir voor haar woning, bezwaar- en beroepschriften tegen een vergunning voor de jaarlijks terugkerende feesttent bij de voetbalclub, het (telefonisch) uiten van algemene onvrede over een willekeurig onderwerp en voortdurende verzoeken om informatie.

Naar de mening van het college had de gemeente over de afgelopen zeven jaren, in samenwerking met de politie, provincie en het waterschap, al het mogelijke gedaan om verzoekster tegemoet te komen en tot het moment van de 'reactiestop' altijd uiterst zorgvuldig gereageerd op de zeer omvangrijke correspondentie en telefoontjes en daarbij bewust ruimte gecreëerd voor een open dialoog. In diverse gesprekken tussen ambtenaren, burgemeester en verzoekster was geprobeerd om tot een oplossing te komen, maar dit was - naar de mening van het college - niet gelukt, omdat verzoekster telkens opnieuw aanleiding zag zich over de gemeente te beklagen. Ter illustratie wees het college er op dat verzoekster, nadat zij in een procedure over handhaving van het parkeerbeleid door de bestuursrechter in het ongelijk was gesteld, reageerde met de stelling dat de bestuursrechter de gemeente de hand boven het hoofd zou houden.

Ten aanzien van het beslag op de organisatie, schreef het college dat door verzoekster over het jaar 2001 gemiddeld elke maand een brief of bezwaarschrift aan de gemeente werd gericht en dat verzoekster zich vanaf maart 2003 gemiddeld twee keer per maand met herhaaldelijk terugkerende klachten tot de gemeente had gewend. Daarbij stelde het college dat verzoekster in de communicatie met de gemeente bepaald geen blad voor de mond nam, hetgeen voor de burgemeester aanleiding was om verzoekster persoonlijk te berichten dat dergelijke taal niet werd geaccepteerd en dat de communicatie naar aanleiding daarvan zou worden beëindigd. Ter illustratie deelde het college mee dat verzoekster op zeker moment binnen een kwartier vijf keer de gemeente had gebeld om mensen te spreken te krijgen en op woensdag 28 april 2004 maar liefst dertien keer de gemeente had gebeld met allerlei vragen en opmerkingen.

Het college deelde mee er van op de hoogte te zijn dat het niet reageren op brieven een schending van de zorgvuldigheidsnorm uit de Algemene wet bestuursrecht tot gevolg kan hebben maar zag, gelet op het tijdsbeslag en omdat de correspondentie in toenemende mate een verwijtende, beledigende en dreigende toon kreeg, geen andere mogelijkheid.

Overigens stelde het college dat de 'reactiestop' in de praktijk zeker niet strikt en allesomvattend blijkt te zijn, omdat er ook na 16 april 2004 wel degelijk nog telefonisch contact is geweest tussen de gemeente en verzoekster.

Ten aanzien van de termijn van de 'reactiestop' deelde het college mee dat het vanzelfsprekend nooit de bedoeling is geweest tot in lengte van dagen alle communicatie met verzoekster te beëindigen en dat de 'reactiestop' gezien moet worden als een poging om, zonder direct over te gaan tot het zware middel van een civiele procedure, het bestuurlijk en ambtelijk apparaat van de gemeente te ontlasten. Daarbij merkte het college op dat de 'reactiestop' in de praktijk zeker niet betekent dat verzoekster volledig door de gemeente wordt genegeerd, aangezien zij onveranderd te woord wordt gestaan aan de telefoon maar het geen vanzelfsprekendheid meer is dat zij wordt doorverbonden.

Naar de mening van het college zou de 'reactiestop' opgeheven kunnen worden als met verzoekster concrete afspraken zijn gemaakt over de mate van de belasting van het ambtelijk apparaat en zij deze afspraken naleeft. Tot op heden was het echter niet mogelijk gebleken zo een resultaat te effectueren. Daarbij hechtte het college er waarde aan om op te merken graag een streep onder het verleden te zetten en de blikken op de toekomst te richten.

Het college wees in zijn reactie op het rapport van de Nationale Ombudsman van 25 augustus 2000, nummer 2000/284 (zie Achtergrond, onder 1.), waaruit naar de mening van het college blijkt dat overheidsorganen de mogelijkheid hebben hun reactie op de correspondentie van 'veelschrijvers' onder bepaalde voorwaarden beperkt te houden of zelfs achterwege te laten. Voorts verwees het college naar de uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 28 april 2003 (zie Achtergrond, onder 4.), waaruit naar de mening van het college blijkt dat van het recht om overheidsorganen met vragen en klachten te benaderen in voorkomende gevallen misbruik gemaakt kan worden. Het college stelde van mening te zijn dat de gemeente zich in het onderhavige geval uitermate zorgvuldig jegens verzoekster had gedragen. Na jarenlange correspondentie over dezelfde onderwerpen, zonder uitzicht op enige nieuwe ontwikkelingen, feiten of omstandigheden was de belasting echter onaanvaardbaar groot geworden en had deze uiteindelijk geresulteerd in de 'reactiestop', mede omdat het gemeentelijk standpunt over de betreffende onderwerpen inmiddels bekend mag worden verondersteld.

Ten overvloede merkte het college op dat, indien zich nieuwe feiten of omstandigheden mochten voordoen, er mogelijk sprake is van een nieuwe situatie die de gemeente aanleiding geeft te reageren en dat verzoekster niet het recht wordt ontzegd om contact

met de gemeente te zoeken.

Ten slotte stelde het college, naar aanleiding van de vraag van de Nationale ombudsman of een civiele procedure was overwogen, dat dit een voor de gemeente aanvaardbaar resultaat zou kunnen opleveren, bijvoorbeeld indien de rechter het aantal contacten per week zou maximeren. Tot op heden was geen procedure in gang gezet, omdat de 'reactiestop' reeds de beoogde vermindering van het beslag op de organisatie tot gevolg had gehad.

4. Door het college waren afschriften meegestuurd van correspondentie van verzoekster gedurende de periode mei 2001 tot en met april 2004.

4.1. Hieruit is het de Nationale ombudsman onder andere gebleken dat verzoekster de gemeente bij brief van 24 oktober 2001, naar aanleiding van de in 1998 vernieuwd aangelegde rijweg en trottoir, had verzocht dit trottoir alsnog op hoogte te brengen, omdat de weg niet goed afwaterde en bij regen het trottoir blank kwam te staan.

In reactie hierop deelde het hoofd van de afdeling Beheer verzoekster bij brief van 27 november 2001 mee dat de situering van haar woning ten opzichte van de weg niet ideaal is vanwege de geringe afstand en het aanwezige hoogteverschil. Dit hoogteverschil, in relatie tot de afstand van de woning tot de weg, was de reden om het trottoir op gelijke hoogte als de rijbaan aan te leggen. Bij ophoging zou het hoogteverschil tussen de woning en het trottoir nog meer worden versterkt en zouden problemen ontstaan bij het betreden van het trottoir vanaf het erf.

Verzoekster kon zich met deze reactie echter niet verenigen. In haar brief van 5 december 2001 schreef zij dat de afstand tussen haar woning en de rijbaan haar bekend was toen zij in mei 1988 de woning kocht, maar dat haar pas later bleek dat er een abnormaal hoge bodemklink was. Verzoekster achtte het de verantwoordelijkheid van de gemeente om als wegbeheerder een onderzoek in te stellen naar de oorzaak van deze klink, waarbij verzoekster verwees naar de in juli 1988 afgegeven vergunning voor onttrekking van grondwater.

In reactie hierop schreef het hoofd van de afdeling Beheer verzoekster op 14 maart 2002:

"Zoals reeds eerder gesteld zult u, indien u van mening bent als gevolg van waterwinning of peilverlaging schade te ondervinden, zich in verbinding te stellen met de vergunningverlenende instanties, in dit geval de Provincie Fryslân of het Wetterskip.

Indien de gemeente zelf aanwijsbare schade ondervindt als gevolg van bovengenoemde activiteiten dan zal zij zich ook tot deze instanties moeten wenden.

Vooralsnog acht ik na onderzoek de noodzaak hiertoe niet aanwezig en kan deze discussie over dit onderwerp wat de gemeente betreft worden gesloten."

Enkele maanden later ontving verzoekster een brief van de districtschef van het district Sneek van de regiopolitie Friesland van 14 mei 2002, waarin deze verzoekster - naar aanleiding van de door haar op 30 oktober 2001 ingediende klacht over handhavend politieoptreden tegen parkeeroverlast - meedeelde dat er met de gemeente overleg had plaatsgevonden met het hoofd van de afdeling Beheer en dat de gemeente geen dringende noodzaak zag maatregelen te treffen, mede gelet op het feit dat er zich een andere problematiek voordeed; namelijk grondverzakking in verband met waterwinning.

4.2. Tevens bleek uit de toegestuurde afschriften dat verzoekster, bij brief van 27 november 2002, de gemeente had verzocht:

"...om op de aangekondigde informatieavond (...) de bevolking volledig en waarheidsgetrouw te informeren met betrekking tot de omvang van de bodemdalingen/grondverzakkingen i.v.m. waterwinning die zich in dit gebied voordoen en waardoor U (...) niet in staat bent de bestaande doorgaande weg en het aanliggende trottoir (...) behoorlijk te onderhouden..."

In reactie op deze brief schreef het hoofd van de sector Ontwikkeling en Beheer in zijn brief van 9 december 2002 verzoekster op de informatieavond te hebben gemist, aangezien graag met haar over dit onderwerp was gediscussieerd. Daarbij werd opgemerkt dat geen van de aanwezigen over dit onderwerp vragen had gesteld en het sectorhoofd niet de indruk had gekregen dat er bij de aanwezigen twijfels waren over het waarheidsgehalte van de verstrekte informatie.

4.3. Bij beschikking van 12 maart 2003 verleende het college aan de tegenover de woning van verzoekster gelegen sportvereniging vergunning voor het organiseren van een feestweekend. Tegen deze beschikking diende verzoekster een bezwaarschrift in, dat ongegrond werd verklaard. De Commissie van Advies voor de Bezwaar- en Beroepschriften stelde in haar advies van 6 mei 2003 dat het parkeren aan de kant van de weg waar verzoekster woont weliswaar een structureel probleem is, maar in wezen los staat van het te houden evenement waarvoor vergunning was verleend.

Het door verzoekster op 5 juni 2003 ingestelde beroep werd op 28 april 2004 door de rechtbank Leeuwarden ongegrond verklaard. In zijn overwegingen stelde de rechtbank onder meer het volgende:

"Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, (...) in voldoende mate in de parkeerbehoefte is voorzien en dat daarom het parkeren van auto's tijdens de feestdagen niet zal leiden tot onaanvaardbare aantasting van één of meerdere bovengenoemde belangen. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat verweerder op basis van informatie van de politie (...) in redelijkheid ervan heeft kunnen uitgaan dat voor en in de nabijheid van de woning van eiseres geparkeerd mag worden. Het parkeren voor de woning van eiseres kan dan ook niet als een bijzondere

vorm van overlast beschouwd worden, gelet mede op de omstandigheid dat het feest slechts twee dagen heeft geduurd."

4.4. Ook bleek uit de toegestuurde stukken dat de inspecteur van de regio Noord van de VROM-inspectie verzoekster in zijn brief van 27 maart 2003 had meegedeeld dat waterwinning onder de Grondwaterwet valt en de provincie ter zake het bevoegd gezag is. Verzoekster werd in overweging gegeven een, onderbouwd, verzoek tot het instellen van een onderzoek te richten aan het college van gedeputeerde staten en gewezen op het bestaan van de Schadebeoordelingscommissie grondwaterbescherming Fryslân. Ten overvloede schreef de inspecteur ambtelijk te hebben begrepen dat verzoekster in een eerder stadium al uitgebreid antwoord had gekregen omtrent de te bewandelen wegen en dat het traject bij de schadebeoordelingscommissie destijds niet was doorgezet.

4.5. Blijkens een toegestuurd afschrift besloot het college van burgemeester en wethouders in zijn vergadering van 22 april 2003 een nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden van verruiming van de parkeervoorziening nabij het, aan de overzijde van de woning van verzoekster, gelegen sportcomplex. Aanleiding voor dit besluit waren regelmatig terugkerende klachten van verzoekster over het parkeren op het trottoir voor haar woning.

4.6. Blijkens een e-mail van 6 juni 2003 had de gemeente de situatie ter plaatse beoordeeld en geconstateerd dat een deel van het wegdek en het trottoir afwatert richting het perceel van verzoekster. Opgemerkt werd dat andere woningen in de omgeving ook, en soms zelfs meer, water ontvingen, zodat er bij aanpassingen of het treffen van voorzieningen rekening gehouden diende te worden met precedentwerking en dat herstelwerkzaamheden pas zouden kunnen worden uitgevoerd als verzoekster haar heg had gesnoeid. Uit de bij de e-mail behorende tekeningen blijkt dat de tuin van verzoekster ongeveer 20 tot 30 centimeter lager is gelegen dan het trottoir, en het trottoir drie tot vier centimeter lager dan een deel van de rijbaan.

In een notitie van 8 augustus 2003 stelde de afdeling Beheer dat het trottoir in het verleden waarschijnlijk als tegelverharding was aangelegd als tegemoetkoming aan de bewoners en ook niet duidelijk herkenbaar was als trottoir. Tijdens een gesprek met de politie zou zijn gebleken dat deze de bestrating niet als trottoir ziet, maar als berm.

4.7. Bij brief van 21 november 2003 vroeg verzoekster de gemeente, onder verwijzing naar een schrijven van het waterschap 'Tusken Mar en Klif' van 19 december 1985, haar nader te informeren over de bodemdaling tengevolge van grondwaterwinning en haar een opgave te verstrekken van de vastgestelde maaihoogteveldmetingen.

In reactie op dit verzoek deelde het college verzoekster op 8 december 2003 mee deze gegevens niet te kunnen verstrekken, omdat de gemeenten die metingen niet uitvoert en daartoe ook niet verplicht is. Naar aanleiding van de verwijzing naar de brief van het

waterschap werd verzoekster meegedeeld dat deze brief is op te vatten als bezwaarschrift of reactie in het kader van de door of namens het college van gedeputeerde staten gevoerde vergunningprocedure voor grondwaterwinning.

4.8. Bij brief van 24 februari 2004 wendde het college van burgemeester en wethouders zich tot het college van gedeputeerde staten van Fryslân, waarbij gedeputeerde staten werd gevraagd een onderzoek in te stellen of de door verzoekster geconstateerde overlast inderdaad een gevolg was van bodemdaling door waterwinning. Deze actie volgde uit het gesprek dat de burgemeester op 12 januari 2004 met verzoekster en haar zoon had gehad. Ter ondersteuning van de wens van verzoekster om bij de provincie zo een verzoek in te dienen had verzoekster de burgemeester afschriften overhandigd van haar brief van 5 december 2001, de reactie daarop van de gemeente van 14 maart 2002 en van de reactie van de districtschef van 14 mei 2002 (zie hiervoor 4.1.).

5. In reactie op het standpunt van het college schreef verzoekster de Nationale ombudsman op 7 juli 2005 onder meer dat zij, naast twee ordners correspondentie met de gemeente, ook een ordner correspondentie had met onder andere politie, provincie, waterschap, waterleidingbedrijf, VROM-inspectie en sportvereniging. Verzoekster stelde dat dit het gevolg was van het feit dat de gemeente haar vragen sinds medio 1998 niet behoorlijk had beantwoord en zij gedwongen was haar informatie zelf te verzamelen. Verzoekster stelde dat zij het plezierig zou hebben gevonden als de gemeente, naar aanleiding van haar vraag waarom de rijweg voor haar huis was opgehoogd, niet had geantwoord dat haar huis te dicht bij de weg staat, maar - zoals later door de politie meegedeeld - had geantwoord dat de rijweg door de waterwinning was verzakt.

Tevens stelde verzoekster dat de reactie van het college een aantal onjuistheden bevatte.

Zo waren de telefooncontacten op woensdag 28 april 2004 niet de aanleiding voor, maar het gevolg van de brief van 16 april 2004 en waren er door haar niet allerlei vragen en opmerkingen gesteld, maar was slechts dertien keer, aan één medewerker, het verzoek gedaan om door het hoofd van de afdeling beheer en onderhoud te worden teruggebeld. Diezelfde morgen was verzoekster namelijk wakker geworden door wegwerkers die, met bijbehorende apparatuur, voorbereidingen troffen voor het asfalteren van een stuk rijweg, waardoor verzoekster zich geïntimideerd en bedreigd had gevoeld.

Ook merkte verzoekster op dat haar beroep weliswaar ongegrond was verklaard, maar dit dossier de burgemeester wel had doen inzien dat er heel veel te reorganiseren viel bij de gemeente Gaasterlân-Sleat. Tijdens het gesprek met de burgemeester op 12 januari 2004 had verzoekster - naar haar mening - aangetoond dat de gemeente in elk geval vanaf 1985 betrokken was bij de vergunning voor de waterwinning in de Groote Noordwolderpolder en was de gemeente daarbij ook op de hoogte gesteld van de mogelijkheid dat er schade door bodemdaling zou kunnen ontstaan. Tijdens dit gesprek zou de burgemeester hebben beloofd de kwestie met leden van gedeputeerde staten te bespreken, niet zozeer om

verzoekster in staat te stellen een claim in te dienen, maar om na te gaan of de wegverhoging in 1998 noodzakelijk was. Naar de mening van verzoekster was de gemeente aansprakelijk voor de schadelijke gevolgen daarvan, als de weg zonder geldige reden was opgehoogd.

Daarnaast stelde verzoekster dat zij niet consequent had geweigerd om zich tot de schadebeoordelingscommissie te wenden, omdat zij zowel in 2001 als in 2004 contact had gehad met de voorzitter van deze commissie en naar haar mening eerst het door het college van burgemeester en wethouders gevraagde onderzoek diende plaats te vinden. Indien zou blijken dat de bodemdaling tengevolge van de waterwinning had plaatsgevonden, kon zij altijd nog overwegen een claim in te dienen.

Naar aanleiding van de opmerking dat verzoekster geen blad voor de mond zou hebben genomen, schreef zij dat er tijdens de persoonlijke gesprekken die zij op 12 januari 2004 en 6 april 2004 met de burgemeester had gevoerd geen onvertogen woord was gesproken. Wel was verzoekster bij het tweede gesprek boos geworden, omdat de gemeente bij de bestuursrechter een document had overgelegd waaruit zou blijken dat het trottoir - waarover al vijf jaar een discussie liep - eigenlijk geen trottoir, maar een betegelde berm was.

Verzoekster verwees de Nationale ombudsman naar de door haar meegestuurde afschriften van haar brieven van 5 januari en 13 april 2004 aan de burgemeester, omdat zij het waarschijnlijk achtte dat laatstgenoemde brief aanleiding was voor de afgekondigde 'reactiestop'.

In haar brief van 13 april 2004 schreef verzoekster de burgemeester onder meer het volgende:

"Ter herinnering aan mijn brief (...) en onze gesprekken (...) kan ik U vandaag berichten dat Uw methode van burgerparticipatie tot op heden geen resultaat oplevert aangezien U kennelijk niet bereid bent het schoolvoorbeeld van bureaucratie dat ik U op een presenteerblaadje heb aangeboden werkelijk te onderzoeken.

(...)

Op 6 april jl. voelde U zich door mij "achternagezeten" omdat ik veel kritiek heb op de organisatie van de gemeente en we zijn het eens geworden over het feit dat we het niet eens zijn wat betreft de aanpak van organisatie en bureaucratie.

Daarom geef ik U nog maar een keer een welgemeend advies: Als U behoorlijk bestuur wilt gaan voeren beveel ik U aan een echte "trouble shooter" in te huren die het bedrijf vanuit het perspectief van de cliënt bekijkt (...), kortom iemand die zowel binnen als buiten het bedrijf kan zien wat er mis is en dat ook allemaal opschrijft. Dat is in het bedrijfsleven al dertig jaar lang een beproefde methode die weliswaar geld kost maar veel meer geld en

werk bespaart dan U blijkbaar beseft."

In haar reactie van 7 juli 2005 deelde verzoekster de Nationale ombudsman tevens mee dat tijdens de hoorzitting naar aanleiding van het door haar ingediende bezwaarschrift over alle onderdelen van de vergunning was gepraat, en vooral ook over het structurele parkeerprobleem op het trottoir voor haar woning, maar niet over de afspraak dat de voetbalclub bij evenementen gebruik zou maken van het aangewezen, nabijgelegen parkeerterrein en dat vrijwilligers het publiek naar deze parkeergelegenheid moesten verwijzen. Die verkeersbegeleiders waren naar de mening van verzoekster regelmatig niet, of pas laat aanwezig.

De vraag of de gemeente voldoende handhavend had opgetreden was tijdens de bezwaar- en beroepsprocedure, naar de mening van verzoekster, ten onrechte verschoven naar de vraag of er aan haar zijde van de weg mag worden geparkeerd. Naar de mening van verzoekster is dat antwoord duidelijk, omdat er ingevolge de Wegenverkeerswet nooit op een trottoir, stoep of voetpad geparkeerd mag worden.

De in augustus 2003 plaatsgevonden brainstormsessie, waarbij gediscussieerd werd over de vraag of het trottoir niet een betegelde berm was (zie hiervoor 4.6.) achtte verzoekster dan ook irrelevant.

Aan het slot van haar brief van 7 juli 2005 schreef verzoekster:

"...Maar, zoals ik ook al in mijn WOZ-bezwaarschrift schrijf, voorlopig is er nog geen parkeergelegenheid, de hemelwaterafvoer naast het bestaande (verzakte) riool komt er voorlopig niet, de stoep wordt voorlopig niet op hoogte gebracht en iedere ambtenaar bij de gemeente, van stratenmaker tot gemeentesecretaris, maakt zelf uit of en op welke voorwaarden hij/zij mij te woord wil staan. Dienstverlening is een gunst bij de gemeente Gaasterlân-Sleat, geen recht..."

II. Beoordeling

6. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De nadelige gevolgen van een beslissing, waarbij aan een burger beperkingen worden opgelegd in diens contacten met het bestuursorgaan mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met die beslissing te dienen doelen.

7. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt dat het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Indien echter burgers in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie zelf in gebreke blijven, hoeft het bestuursorgaan niet altijd of in ieder geval niet altijd inhoudelijk te

reageren. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid.

8. Door de Nationale ombudsman is meermalen aangegeven dat er zich situaties kunnen voordoen dat een bestuursorgaan, in reactie op een brief of verzoek, kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Te denken valt hierbij aan brieven met een beledigende toonzetting, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, kennisgevingen, verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden, anonieme brieven, brieven die persoonlijk, via het huisadres, aan bestuurders en ambtenaren zijn gericht en rappelbrieven die het antwoord hebben gekruist.

9. In specifieke omstandigheden acht de Nationale ombudsman het ook aanvaardbaar dat, indien een burger een bestuursorgaan dusdanig frequent benadert - schriftelijk, telefonisch, via de e-mail of persoonlijk - dat daardoor een onevenredig beslag gelegd wordt op het bestuursorgaan of de onder verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan werkzame organisatie, door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Uiteraard dient het recht van de betrokken burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden, daarbij niet onevenredig te worden beperkt.

10. Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het specifieke geval. Daarvan zou slechts sprake kunnen zijn, indien de burger zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt en van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

11. In zijn rapport van 18 augustus 2005, nummer 2005/241 (zie Achtergrond, onder 2) heeft de Nationale ombudsman de volgende gedragslijn vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie.

Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht en waardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden in het belang van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan eenzijdig een gedragslijn opleggen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt. Bij het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het

bestuursorgaan te wenden.

12. Bij brief van 16 april 2004 heeft het college verzoekster meegedeeld dat niet meer zal worden gereageerd op correspondentie en telefoontjes van haar zijde. Het feit dat het college in zijn reactie aangeeft dat de 'reactiestop' in de praktijk zeker niet strikt en allesomvattend is, indien zich nieuwe feiten of omstandigheden mochten voordoen er mogelijk sprake is van een nieuwe situatie die de gemeente aanleiding geeft te reageren en dat verzoekster niet het recht is ontzegd om contact met de gemeente te zoeken, laat onverlet dat verzoekster is meegedeeld dat in het geheel niet meer op brieven en telefoontjes van haar zijde zal worden gereageerd en verzoekster bijvoorbeeld in het uiterste geval van haar rechtsbeschermingsmogelijkheden is uitgesloten.

Gelet op het vorenstaande dient te worden geoordeeld dat de mededeling, zoals gedaan in de brief van 16 april 2004, niet in overeenstemming is met het evenredigheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

13. Uit de reactie van het college maakt de Nationale ombudsman op dat het college op een wijze met verzoekster wil communiceren, waarbij het beslag op de organisatie niet onevenredig is. De Nationale ombudsman acht die wens logisch en redelijk en stelt daarbij vast dat de problematiek waarover verzoekster zich de afgelopen jaren meermalen tot onder andere de gemeente heeft gewend bekend is en, voor zover de gemeente daartoe bevoegdheid zou zijn, daaromtrent van de gemeente Gaasterlân-Sleat geen nieuwe gezichtspunten meer zijn te verwachten. Dit is voor de Nationale ombudsman aanleiding aan dit onderzoek een aanbeveling te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van college van burgemeester en wethouders van Gaasterlân-Sleat, is

- gegrond wegens strijd met het evenredigheidsvereiste.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt het college van burgemeester en wethouders van Gaasterlân-Sleat aan om, in overeenstemming met de in het rapport van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2005, nummer 2005/241, neergelegde gedragslijn een op verzoekster toegesneden wijze van behandeling van correspondentie en van andere contacten tussen verzoekster en de gemeente vast te leggen.

Onderzoek

Op 25 januari 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 9 januari 2005, van mevrouw H. te Oudega, met een klacht over een gedraging van college van burgemeester en wethouders van Gaasterlân-Sleat.

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.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift van 9 januari 2005, met bijlagen.
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 15 maart 2005.
3. Standpunt van het college van burgemeester en wethouders van 21 juni 2005, met bijlagen.
4. Reactie van verzoekster van 7 juli 2005.
5. Rapport van de Nationale ombudsman van 25 augustus 2000, nummer 2000/284.
6. Rapport van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2005, nummer 2005/241.
7. Vonnis van de rechtbank Arnhem van 28 april 2003, LJN AH 8831.
8. Arrest van het gerechtshof Arnhem van 8 februari 2005, LJN AS 7882

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Rapport van de Nationale ombudsman van 25 augustus 2000, nummer 2000/284

"...Beoordeling en conclusie.

(...)'

6. (...) De thans door het Ministerie van Algemene Zaken gehanteerde wijze van afhandeling van correspondentie van zogeheten veelschrijvers gaat er ten onrechte van uit, dat het beëindigen van de correspondentie met een burger onder omstandigheden onder meer zou kunnen inhouden dat geen enkele brief van de desbetreffende burger nog in behandeling behoeft te worden genomen.

Dit is niet juist.

Het bestuursorgaan kan tot het oordeel komen dat ten aanzien van een bepaald onderwerp sprake is van een herhaling van zetten, en kan er om die reden in redelijkheid toe overgaan om ten aanzien van dát specifieke onderwerp de discussie met de burger te sluiten. Daarnaast kan het bestuursorgaan aangeven niet gediend te zijn van een bepaalde, grievende wijze van corresponderen van de burger, en om die reden aankondigen dergelijke correspondentie niet langer te zullen beantwoorden.

Het bestuursorgaan zal echter iedere nieuwe brief van een burger aan wie een dergelijke aanzegging is gedaan, moeten beoordelen op de vraag of ook die brief valt onder de eerder aangekondigde wijze van behandelen van de correspondentie. Een andere oplossing zou er immers toe leiden dat de burger niet in de gelegenheid zou worden gesteld "zijn leven te beteren" en daarmee mogelijk ten onrechte zou worden uitgesloten van verder contact met het bestuursorgaan..."

2. Rapport van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2005, nummer 2005/241

"Beoordeling en conclusie

(...)

34. Uit de door het college overgelegde stukken kan worden geconcludeerd dat verzoeker zich in de jaren 2003 en 2004 regelmatig tot de gemeente heeft gewend met vragen, verzoeken, klachten en bezwaarschriften. In deze frequentie, maar mede ook in de toonzetting van de brieven, zag het college aanleiding een coördinator aan te wijzen. Bij brief van 18 april 2003 is verzoeker meegedeeld dat hij deze coördinator kon benaderen om te informeren naar de voortgang van de beantwoording. Tevens werd verzoeker daarbij meegedeeld dat het college zich beraadde op de procedures waarmee de brieven en klachten van verzoeker op een efficiënte wijze konden worden beantwoord.

35. In zijn reactie (...) stelde het college de vraag of het eenzijdig afspraken mocht afdwingen om discussies met verzoeker tot werkbare proporties terug te brengen. Het college dacht hierbij met name aan de afspraak om brieven met beledigende of denigrerende opmerkingen niet meer in behandeling te nemen, klachten en bezwaren concreet en verifieerbaar te formuleren en brieven waarbij vragen werden gesteld of klachten werden geuit over steeds weer dezelfde situatie niet meer te beantwoorden, tenzij er evident nieuwe feiten of omstandigheden werden aangevoerd.

36. De Nationale ombudsman stelt zich op het standpunt (...) dat het uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Indien echter burgers in de van hen te verwachten verantwoordelijkheid voor hun correspondentie zelf in gebreke blijven, hoeft het bestuursorgaan niet altijd of in ieder geval niet altijd inhoudelijk te reageren. Burgers dienen ook zelf bij te dragen aan een vruchtbare samenwerking met de overheid.

37. Door de Nationale ombudsman is meermalen aangegeven dat er zich situaties kunnen voordoen dat een bestuursorgaan, in reactie op een brief of verzoek, kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd. Te denken valt hierbij aan brieven met een beledigende toonzetting, brieven die gaan over een blijvend meningsverschil waarbij geen nieuwe standpunten zijn te verwachten, kennisgevingen, verzoeken om een specificatie als die specificatie al uit eerdere brieven valt af te leiden, anonieme brieven, brieven die persoonlijk, via het huisadres, aan bestuurders en ambtenaren zijn gericht en rappelbrieven die het antwoord hebben gekruist.

38. In specifieke omstandigheden acht de Nationale ombudsman het ook aanvaardbaar dat, indien een burger een bestuursorgaan dusdanig frequent benadert - schriftelijk, telefonisch, via de e-mail of persoonlijk - waardoor een onevenredig beslag gelegd wordt op het bestuursorgaan of de onder verantwoordelijkheid van dit bestuursorgaan werkzame organisatie, door het bestuursorgaan maatregelen worden getroffen ter beperking van dit beslag. Uiteraard dient het recht van de betrokken burger om zich tot het bestuursorgaan te wenden, daarbij niet onevenredig te worden beperkt.

39. Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het specifieke geval. Daarvan zou slechts sprake kunnen zijn, indien de burger die zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt en van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

40. Van het bestuursorgaan mag en dient te worden verwacht dat het op brieven van burgers reageert en, indien aan de orde, aangeeft waarom van inhoudelijke beantwoording wordt afgezien. Daarnaast mag en dient van het betrokken bestuursorgaan te worden verwacht dat het zijn organisatie zo inricht dat een adequate reactie op brieven van

burgers mogelijk wordt gemaakt en een onevenredige belasting zo veel mogelijk wordt beperkt. Een goed registratiesysteem en een adequate controle op de tijdige afdoening van aan het bestuursorgaan gerichte correspondentie is daarvoor onontbeerlijk. Indien een bestuursorgaan, ondanks een goed functionerend registratiesysteem en een adequate controle, niet kan instaan voor de tijdige afdoening van correspondentie - bijvoorbeeld omdat de burger zich veelvuldig tot diverse organen, ambtenaren of diensten van dat bestuursorgaan wendt - kan het bestuursorgaan besluiten de correspondentie te laten verlopen via een contactpersoon bij het betrokken bestuursorgaan. Het enkele feit dat een burger zich veelvuldig tot een bestuursorgaan wendt kan uiteraard niet op voorhand als argument worden aangevoerd om correspondentie eenzijdig te beëindigen met als enkel argument dat het niet langer wenselijk is onevenredige inspanningen te besteden aan uitzichtloze discussies met betrokkene.

41. Het gerechtshof Arnhem (...) is in zijn uitspraak van 8 februari 2005 nader ingegaan op de vraag of onrechtmatig jegens de gemeente was gehandeld door onevenredig veel contact met de gemeente op te nemen, zonder dat daarvoor een goede reden bestond, en door de wijze (lengte, toonzetting en tijdstippen) waarop dat is gedaan. Het gerechtshof overwoog hierbij dat het individuele belang van de burger om zich tegenover de gemeente te kunnen uiten staat tegenover het belang van de gemeente om zijn werkzaamheden in het belang van andere burgers naar behoren te kunnen blijven verrichten. Welke van de belangen in een gegeven geval de doorslag behoort te geven hangt naar het oordeel van het hof af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden, zoals onder meer de ernst van de klachten, de mate waarin deze steun (lijken te) vinden in de feiten, de toonzetting van de communicatie van de burger met de overheid, de gevolgen van deze wijze van communicatie en de mogelijkheid voor de burger om het met zijn uitingen gewenste doel langs andere weg(en) met een redelijke kans op spoedig succes te bewerkstelligen.

De Nationale ombudsman acht deze overwegingen van het hof een adequate maatstaf voor de beoordeling van de vraag wanneer er sprake is van een onevenredige inspanning van het bestuursorgaan en wanneer de burger die zich veelvuldig tot het betrokken bestuursorgaan richt, van dat bestuursorgaan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag en dient te worden verwacht.

(...)

43. Naar aanleiding van het verzoek daartoe zou, gelet op het vorenstaande, de volgende gedragslijn kunnen worden vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie.

Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de

mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd.

Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht en waardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden in het belang van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan eenzijdig een gedragslijn opleggen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt.

Bij het eenzijdig opleggen van een gedragslijn mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden."

3. Rechtbank Arnhem, 28 april 2003, LJN AH 8831

"...4. Uit de overgelegde stukken blijkt dat X een groot aantal malen bezwaar heeft gemaakt en vervolgens beroep heeft ingesteld tegen besluiten die van de zijde van de Gemeente zijn genomen. (...) Daar laat X het echter niet bij. Uit de stukken komt naar voren dat hij de Gemeente veelvuldig belt en faxt met allerlei klachten, vragen en verzoeken om informatie en daarbij behoorlijk veeleisend is. Bovendien benadert hij ambtenaren en bestuurders ook op hun privé-adres buiten werktijd hierover.

(...)

6. Bij de beoordeling van de vraag of X onrechtmatig handelt, dienen verschillende aspecten te worden onderscheiden. Enerzijds heeft X het recht om door middel van bezwaar en beroep tegen besluiten van de Gemeente op te komen en om aanvragen voor beschikkingen bij de Gemeente in te dienen en schriftelijke verzoeken te doen (artikel 5 Grondwet) alsmede om civielrechtelijke procedures tegen de Gemeente aan te vangen, anderzijds is het niet zo dat dit hem ook het recht geeft het bestuur van de Gemeente en het gemeentelijk apparaat onbeperkt te bestoken met allerlei vragen en verzoeken in verband daarmee en met klachten, zoals hij kennelijk doet.

7. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het recht voor burgers vastgelegd om tegen besluiten van een overheidsorgaan op te komen en om aanvragen om een beschikking in te dienen. Hierop moet vervolgens door het bestuursorgaan inhoudelijk worden gereageerd. Voorstelbaar is dat dit onder omstandigheden voor bestuursorganen belastend is, maar de Awb biedt bestuursorganen ook mogelijkheden om die reactie beperkt te houden. (...) Het recht biedt derhalve voldoende mogelijkheden aan bestuursorganen om de afwikkeling van aanvragen voor beschikkingen en van bezwaren en beroepen binnen de perken te houden. Het is aan het bestuursorgaan om daarin

grenzen te stellen.

(...)

10. Dan is er het punt dat X in verband met de vele procedures en aanvragen die hij heeft lopen, kennelijk ook zeer regelmatig en op indringende wijze de Gemeente benadert met vragen, verzoeken en klachten daarover. Op zichzelf is het benaderen van een overheidslichaam met vragen, verzoeken en klachten niet onrechtmatig. Ambtenaren en bestuurders zijn er immers om het algemeen belang te dienen en dit brengt mee dat zij op vragen uit de samenleving antwoord geven en op klachten reageren. Ook vloeit hieruit voort dat zij contacten met burgers niet gemakkelijk zullen kunnen weigeren of verbreken. Voorstelbaar is echter dat de overheid door een individu op een te belastende wijze wordt benaderd. Er moet voor gewaakt worden dat individuen het ambtelijk en bestuurlijk apparaat niet verlammen door daar met een veelheid aan vragen, verzoeken en klachten een onevenredig groot beslag op te leggen. Met name de wijze waarop deze vragen en klachten worden ingediend en de frequentie daarvan, kunnen maken dat een individu de overheid op een onrechtmatige wijze belast. Van het recht om de overheid met vragen en klachten te benaderen kan naar het oordeel van de rechtbank dan ook in de uitoefening daarvan wel degelijk misbruik worden gemaakt. Daarbij is van belang dat de wet geen bijzondere regels kent omtrent de wijze waarop de overheid hiermee moet c.q. kan omgaan. Wel blijkt uit een uitspraak van de Nationale Ombudsman van 25 augustus 2000 (...), dat overheidsorganen de mogelijkheid hebben om hun reactie op de correspondentie van veelschrijvers onder bepaalde voorwaarden beperkt te houden of zelfs achterwege te laten.

(...)

12. Met verwijzing naar de hiervoor bedoelde uitspraak van de Nationale Ombudsman, wordt hierbij verder opgemerkt dat de Gemeente aan de correspondentie met X zonodig beperkingen zal kunnen stellen..."

4. Gerechtshof Arnhem, 8 februari 2005, LJN AS 7882

"...5.13 De vraag die voorligt is of [appellant] onrechtmatig jegens de gemeente heeft gehandeld door, zoals de gemeente heeft gesteld, onevenredig veel (mondeling, telefonisch, per fax en bij brief) contact met de gemeente op te nemen, zonder dat daarvoor een goede reden bestond, en door de wijze (lengte, toonzetting en tijdstippen) waarop hij dat heeft gedaan.

5.14 Het hof stelt voorop, dat bij de vraag of [appellant] onzorgvuldig heeft gehandeld jegens de gemeente door de aard en omvang van zijn (schriftelijke, mondelinge en telefonische) contacten met de gemeente in beginsel twee belangen tegenover elkaar staan. Aan de ene kant staat het individuele belang van de burger om zich jegens de

gemeente te kunnen uiten. (...)

Aan de andere kant staat het belang van de gemeente dat haar bestuurlijke en ambtelijke apparaat en de door haar bij haar taakuitoefening ingeschakelde derden hun werkzaamheden in het belang van andere burgers naar behoren kunnen blijven verrichten. (...)

Welke van vorenstaande belangen in een gegeven geval de doorslag behoort te geven, hangt af van de in onderling verband te beschouwen omstandigheden daarvan. Het gaat hierbij onder meer om de ernst van de klachten waarmee de burger de overheid benadert, de mate waarin zijn klachten steun (lijken te) vinden in de feiten, de toonzetting van de communicatie van de burger met de overheid, de gevolgen van de wijze van communicatie en de mogelijkheid voor de burger om het met zijn uitingen gewenste doel langs andere weg(en) met een redelijke kans op spoedig succes te bewerkstelligen..."