

Rapport

Datum: 9 november 2007
Rapportnummer: 2007/249

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Lelystad, het waterschap Zuiderzeeland en gedeputeerde staten van Flevoland onzorgvuldig en ongecoördineerd, alsmede weinig klantgericht te werk zijn gegaan met betrekking tot zijn verzoek om een vergunning voor, c.q. medewerking aan de verkoop van etenswaren via een snackwagen op een parkeerplaats te Lelystad, die eigendom is van het waterschap en in beheer is bij de provincie.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Verzoeker kocht begin 2006 een mobiele snackwagen met de bedoeling om met de verkoop van vis en snacks in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien. De door verzoeker daarvoor geschikt geachte locatie is een parkeerplaats op een waterkering die eigendom is van het waterschap Zuiderzeeland. Die parkeerplaats ligt aan een provinciale weg en is in beheer bij de provincie Flevoland. Het terrein ligt binnen de grenzen van de gemeente Lelystad.
2. Verzoeker diende op 6 april 2006 bij het waterschap Zuiderzeeland een verzoek in om een standplaatsvergunning. Op grond van de voorschriften (keur) van het waterschap dient voor het gebruik van een waterkering ontheffing te worden gevraagd. Het waterschap verleende verzoeker op 15 mei 2006 voor de duur van één jaar ontheffing voor het gebruik van het desbetreffende parkeerterrein met zijn snackwagen. Mondeling, en ook via de bij het besluit gevoegde informatie is verzoeker erop gewezen dat naast een ontheffing in dit geval ook toestemming nodig was van de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland.
3. Verzoeker diende bij het college van burgemeester en wethouders van Lelystad op 6 april 2006 een verzoek in voor het innemen van een standplaats op de door hem beoogde locatie. Op grond van de Algemeen plaatselijke verordening (Apv) van de gemeente Lelystad is voor de verkoop van goederen op een standplaats op of langs de openbare weg vergunning nodig van het college van burgemeester en wethouders. Het college verleende verzoeker bij besluit van 15 mei 2006 de benodigde vergunning voor de periode van 15 mei tot en met 31 december 2006.
4. Verzoeker nam rond 18 mei 2006 telefonisch contact op met de provincie Flevoland, met het verzoek om hem toestemming voor het gebruik van de parkeerplaats te verlenen. In reactie hierop deelde een medewerkster verzoeker mee dat de provincie een half jaar eerder al aan een ander toestemming had verleend.

Volgens verzoeker is in de daaropvolgende weken telefonisch contact onderhouden tussen betrokken partijen, echter zonder dat een oplossing kon worden gevonden.

5. Verzoeker achtte zich door de gang van zaken ernstig benadeeld, immers indien hij in een vroegtijdig stadium was geïnformeerd over de door de provincie verleende toestemming, had hij nog tijdig kunnen omzien naar een andere geschikte locatie. Met de inkomsten uit zijn seizoensgebonden bedrijf had verzoeker een jaar in de kosten van levensonderhoud moeten voorzien.

6. Verzoeker wendde zich op 14 augustus 2006 tot de Nationale ombudsman met een verzoek om een oplossing, onder meer omdat hij op het desbetreffende parkeerterrein tot dan toe nooit een snackwagen had gesignaleerd.

Op verzoek van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2007 is de provincie vervolgens nagegaan of een vlotte en praktische oplossing in het belang van verzoeker mogelijk was. Daarop deelde de provincie mee dat dit niet mogelijk was, omdat verzoeker geen schriftelijke aanvraag had ingediend en de door hem beoogde locatie bovendien aan een ander was gegund. De provincie informeerde verzoeker hierover, en over de afwijzing van een door verzoeker geclaimde schadevergoeding, telefonisch op 5 oktober 2006.

7. Op 4 januari 2007 ontving de Nationale ombudsman een klacht van de heer W. over de zijns inziens misleidende informatie die de provincie Flevoland hem had verstrekt. Volgens de heer W. hadden gedeputeerde staten hem op 28 februari 2006 in beginsel toestemming verleend voor het innemen van een standplaats op een parkeerplaats, en hem verwezen naar de gemeente Lelystad voor het verkrijgen van een exploitatievergunning. De behandelend medewerker van de gemeente Lelystad had hem daarop meegedeeld dat voor die standplaats al een vergunning aan een ander was verleend, en verder dat de provincie als wegbeheerder een vergunning had moeten verlenen en het waterschap, als eigenaar van de grond, toestemming voor het gebruik had moeten geven.

De heer W. had zich al eerder, op 27 januari 2006, tot de Nationale ombudsman gewend omdat de provincie Flevoland nog niet had gereageerd op zijn aanvraag van 1 juni 2005 om hem vergunning te verlenen voor het innemen van een standplaats (dossiernummer 2006.01158). Omdat die klacht niet eerst was voorgelegd aan de provincie, is de brief van de heer W. op 2 februari 2006 doorgestuurd naar de provincie.

8. Op initiatief van de provincie is in de maanden maart en april 2007 met verzoeker en de heer W. overleg gevoerd en is een voor beide partijen aanvaardbare oplossing getroffen. Het komt er op neer, dat de provincie verzoeker schadeloos heeft gesteld voor de gederfde inkomsten en gemaakte kosten. Verzoeker heeft voorts zijn aanspraken op de desbetreffende standplaats opgegeven, waarmee het voor de heer W. mogelijk is gemaakt om die standplaats te kunnen innemen.

9. In reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen deelde het college van burgemeester en wethouders van Lelystad onder meer het volgende mee.

a. Bij de besluitvorming over een aanvraag om een standplaatsvergunning wordt een vaste gedragslijn gevolgd, die inhoudt dat slechts één vergunning voor dezelfde branche per tijdseenheid per standplaats wordt vergeven. Dat houdt verband met de verkeersveiligheid, het zoveel mogelijk voorkomen van overlast en de bescherming van de openbare orde. Uit de jurisprudentie blijkt dat een vergunning alleen kan worden geweigerd op één van de gronden in de Apv. Van belang is onder meer een uitspraak van de bestuursrechter dat een intrekking van een vergunning niet is toegestaan, omdat er geen gebruik van de standplaats kon worden gemaakt vanwege het ontbreken van toestemming van de eigenaar van de grond.

b. verzoekers aanvraag is behandeld volgens de standaardprocedure die inhoudt, dat eerst wordt nagegaan of die aanvraag aan de vereisten voldoet. Bij wijze van service, dus uitdrukkelijk niet als mogelijke grond voor weigering, wordt op de vergunning vetgedrukt vermeld, dat voor gebruik van de grond ook toestemming van de eigenaar nodig is.

In het geval dat het gaat om een standplaats op de dijk of in Lelystadhaven wordt expliciet verwezen naar het waterschap, de provincie en Rijkswaterstaat. Die verwijzing is niet in de vergunning opgenomen, maar wordt mondeling gedaan. De marktmeester, die de vergunningverlening behandelt, heeft in dit geval verzoeker hierover ingelicht.

De gemeente gaat niet na of toestemming van de eigenaar is verkregen omdat dit niet van belang is voor de vergunningverlening. De aanvrager heeft hierin ook een eigen onderzoeksplicht.

c. Met betrekking tot al langer voor standplaatsen geschikte locaties zijn afspraken gemaakt met de provincie en het waterschap, maar niet voor de door verzoeker beoogde locatie, waar door werkzaamheden voor de dijkversterking pas twee jaar geleden een parkeerplaats is ontstaan. Die afspraken met de provincie en het waterschap houden in, dat voor standplaatsen in het kustzonegebied de grondeigenaar altijd toestemming verleent en de gemeente, als bevoegd gezag, een standplaatsvergunning. Voor zover nodig in verband met de instandhouding en bescherming van de waterkering verleent het waterschap een vergunning.

De Apv bevat in verband met standplaatsen een coördinatiebepaling die ziet op het aanhouden van de vergunning indien sprake is van activiteiten die ook milieuvergunningplichtig zijn, tot over die milieuvergunning is beslist

Tot slot wees het college erop, dat verzoeker bij hem geen klacht heeft ingediend over het feit dat hij van zijn vergunning geen gebruik heeft kunnen maken.

10. Het waterschap Zuiderzeeland reageerde op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen met onder meer het volgende.

a. Verzoeker is bij besluit van 15 mei 2006 ontheffing verleend voor het innemen van een standplaats op de desbetreffende locatie (een waterkering). Bij de voorbereiding van de beslissing wordt het concept voor advies voorgelegd aan de senioropzichter waterkering, waarbij ook belanghebbenden, in dit geval de provincie en de gemeente, in beeld worden gebracht.

De aanvrager wordt er schriftelijk op gewezen dat hij naast ontheffing vaak ook toestemming nodig heeft van anderen of het werk aan anderen dient te melden. Verzoeker is er schriftelijk en mondeling (telefonisch) op gewezen dat hij in zijn geval ook toestemming van de gemeente en de provincie nodig had.

b. Voor wat betreft standplaatsen zijn er geen afspraken tussen waterschap, provincie en gemeenten.

11. Gedeputeerde staten van Flevoland deelden in reactie op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen het volgende mee.

Het is te betreuren dat het gebrek aan communicatie en afspraken heeft geleid tot veel onzekerheid en rompslomp bij de betrokkenen. De provincie hecht er dan ook aan, daarin een verbetering te bewerkstelligen en heeft een initiatief genomen om op korte termijn afspraken te maken met de gemeente(n) en het waterschap.

De provincie is als wegbeheerder van de provinciale wegen verantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud en draagt, al dan niet als eigenaar, ook zorg voor een zodanige inrichting van het wegennet, dat de kans op gevaar tot een minimum wordt beperkt. Bovendien rekent de provincie het tot haar zorgplicht om gevaarscheppende situaties op en rond wegen te voorkomen. Dat brengt mee dat burgers die initiatieven rond provinciale wegen willen ontplooiën daarvoor schriftelijk toestemming moeten vragen.

In de praktijk wordt een aanvraag gevolgd door een onderzoek waarin de zienswijze van de wegbeheerder en de verkeerskundigen wordt betrokken en zonodig andere belanghebbenden en externe deskundigen worden geraadpleegd. Dat overleg vergt veelal enige tijd.

Het ontbreken van een inhoudelijke leidraad heeft in de praktijk nog niet tot structurele problemen geleid, maar dat neemt niet weg dat helderheid en een doeltreffende afstemming van de handelwijzen en communicatie tussen overheidsinstanties nastrevenswaardig is. Juist a-typische situaties zoals in dit geval leggen vaak latente knelpunten bloot.

In de situatie van dit geval deed zich een samenloop van aanvragen voor. Beide aanvragers zijn erover geïnformeerd dat zij zich tot meerdere overheidsinstanties dienden te wenden. Verzoeker heeft geen schriftelijk verzoek om toestemming gedaan, en op zijn telefonische verzoek van rond 18 mei 2006 is hem uitgelegd dat er sprake was van een

samenloop en dat de afhandeling van de aanvraag van de heer W. in een vergevorderd stadium was.

De heer W., die in mei 2005 door de gemeente is doorverwezen naar de provincie, is op 2 augustus 2006 toestemming verleend voor de periode van 2 augustus 2006 tot met 31 december 2007. Die toestemming kan worden ingetrokken, indien niet binnen een jaar de standplaats wordt ingenomen. De heer W. had in zijn aanvraag al aangegeven niet eerder dan in april 2007 met zijn activiteiten te willen starten.

II. Beoordeling

12. In dit geval gaat om een niet alledaagse maar ook bepaald niet unieke situatie waarin van diverse overheidsinstanties een beslissing is gevraagd over in feite hetzelfde onderwerp. In een aantal wettelijke regelingen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van het milieu, is vastgelegd dat de bij de besluitvorming en de uitvoering van de wet betrokken overheidsinstanties elkaar informeren, van advies moeten dienen of anderszins moeten samenwerken om tot een juiste en verantwoorde beslissing te komen.

Waar dat niet het geval is dienen overheidsinstanties zich bij de behandeling van een aanvraag of een verzoek om een beslissing steeds af te vragen of er mogelijk ook andere belangen spelen en of die ter beoordeling van een andere overheidsinstantie zijn.

Dit vereiste maakt deel uit van het meer omvattende vereiste van actieve en adequate informatieverwerving, dat inhoudt dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven.

13. De op 14 augustus 2006 aan de Nationale ombudsman voorgelegde kwestie leek eenvoudig, in goed overleg met de betrokkenen te kunnen worden opgelost. Voor het innemen van de door verzoeker en de heer W. gewenste standplaats was de medewerking van drie overheidsinstanties nodig.

Verzoeker had rond 16 mei 2006 een vergunning van de gemeente Lelystad en een ontheffing van het waterschap Zuiderzeeland waar hij echter niets aan had zonder de toestemming van de provincie. De heer W. had wel toestemming van de provincie, maar geen vergunning van de gemeente en geen ontheffing van het waterschap. Verzoeker wendde zich op 18 mei 2006 tot de provincie, dat wil zeggen op een moment dat op het in 2005 ingediende verzoek van de heer W. nog niet definitief was beslist.

De provincie had zich toen moeten realiseren dat er twee gegadigden waren voor dezelfde standplaats, en dat onder de omstandigheden van dat moment geen van beiden die standplaats kon innemen. Daarin had de provincie aanleiding moeten vinden tot het inwinnen van nadere informatie bij de betrokken partijen en instanties en moeten nagaan hoe een voor betrokkenen aanvaardbare oplossing kon worden gevonden. Daartoe had ook de via de Nationale ombudsman op 18 augustus 2006 aan de provincie voorgelegde

klacht aangegrepen kunnen worden. Dat is niet gebeurd.

De onderzochte gedraging van gedeputeerde staten is in zoverre niet behoorlijk.

Overigens hebben gedeputeerde staten nog tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman het nodige gedaan om de kwestie op te lossen en te kennen gegeven de communicatie met de betrokken overheidsinstanties te zullen verbeteren.

De Nationale ombudsman heeft daarvan met instemming kennis genomen.

14. Verzoekers klacht betreft niet alleen gedeputeerde staten, maar ook de gemeente en het waterschap. Zowel de gemeente als het waterschap hebben van verzoeker rond 6 april 2006 een verzoek ontvangen, dat wil zeggen op een moment dat de provincie al een verzoek van de heer W. met betrekking tot hetzelfde onderwerp in behandeling had. De gemeente en het waterschap hebben verzoeker er via hun beslissing van 16 mei 2006 op gewezen dat hij ook de medewerking van andere instanties nodig had. Dat is op zichzelf correct.

Uit een oogpunt van dienstbetoon tegenover verzoeker en ook om redenen van administratieve efficiency hadden de betrokken instanties bij het in behandeling nemen van de aanvragen bij elkaar moeten informeren. Dat had eenvoudig, telefonisch gekund.

De gemeente wees op jurisprudentie, waaruit kan worden opgemaakt dat het ontbreken van toestemming van de eigenaar van de grond niet van invloed is op de vergunningverlening. De aanvrager van een vergunning heeft er echter belang bij om te weten of hij van die vergunning ook gebruik kan maken. Uit een oogpunt van service hoort de vergunningaanvrager tijdig te worden geïnformeerd over de (on)mogelijkheid om die vergunning te gebruiken, zodat hij kan bepalen of hij zijn aanvraag eventueel terugtrekt.

Wat betreft de onderlinge uitwisseling van informatie over de in behandeling genomen aanvragen zijn de betrokken instanties dan ook te kort geschoten.

In zoverre zijn de onderzochte gedragingen van het college, het waterschap en gedeputeerde staten niet behoorlijk.

15. Slotbeschouwing

In het Verslag van de Nationale ombudsman van 2006 is erop gewezen dat in het overgrote deel van de gevallen problemen niet worden veroorzaakt door onwil van bestuurders en ambtenaren, maar voortkomen uit het systeem waarin zij werken. Dat het toch zo vaak mis gaat komt ten eerste omdat overheden systemen zijn en systemen en mensen nu eenmaal slecht met elkaar verkeren. In de tweede plaats voegen mensen die in systemen werken zich vaak naar de eisen van het systeem. Binnen een systeem wordt gewerkt volgens regels en procedures en steeds vaker volgens computerprogramma's.

Daarbij kan het gebeuren dat de persoon van de burger en de bijzonderheden van zijn situatie niet de aandacht krijgen die zij verdienen. Ook de situatie van dit geval is daarvan een voorbeeld: de betrokken instanties hebben de aanvragen volgens de bij hen geldende procedures behandeld en op zichzelf valt daar eigenlijk niets op aan te merken.

Daar is echter veel tijd en energie mee verloren gegaan. Indien de betrokken instanties bijtijds hadden geweten dat er twee gegadigden waren voor één en dezelfde standplaats had dat wellicht veel eerder dan nu het geval was in goed overleg kunnen worden opgelost. En dan was de betrokkenen veel moeite, frustratie en onzekerheid over de afloop bespaard gebleven.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van burgemeester en wethouders van Lelystad, het waterschap Zuiderzeeland en gedeputeerde staten van Flevoland is gegrond wegens strijd met het beginsel van actieve en adequate informatieverwerving.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het voornemen van gedeputeerde staten om de communicatie met andere overheden over kwesties als deze te verbeteren.

Onderzoek

Op 14 augustus 2006 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te 't Harde met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lelystad, het waterschap Zuiderzeeland en gedeputeerde staten van Flevoland.

Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de desbetreffende bestuursorganen verzocht op de klacht en de in verband daarmee gestelde vragen te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

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

De gemeente Lelystad deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker, gedeputeerde staten van Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Het verzoekschrift van verzoeker H. van 14 augustus 2007
2. Het verzoek van de Nationale ombudsman van 18 augustus 2006 aan de provincie Flevoland met betrekking tot een eventuele vlotte en praktisch oplossing
3. Het verzoekschrift van de heer W. van 17 januari 2007
4. De reactie van burgemeester en wethouders van Lelystad van 18 januari 2007
5. De reactie van het waterschap Zuiderzeeland van 29 januari 2007
6. De reacties van gedeputeerde staten van Flevoland van 16 mei en 30 juli 2007.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Zie onder Beoordeling.