



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van Lelystad niet binnen de door het college van gedeputeerde staten van Flevoland op 31 januari 2006 gestelde termijn van achttien maanden een vervangend bestemmingsplan ter vaststelling heeft voorgesteld aan de gemeenteraad.

Daarnaast klaagt verzoeker er over dat het college van burgemeester en wethouders niet binnen de daarvoor in de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijnen heeft beslist op de door hem ingediende klacht en deze beslissing heeft laten voorbereiden door een ambtenaar die bij de gedraging waarover is geklaagd betrokken is geweest.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Op 10 oktober 2007 diende verzoeker een klacht in bij het college van burgemeester en wethouders van Lelystad over de handelwijze van de gemeente bij de herziening van het bestemmingsplan 'De Groene Velden'. Onder verwijzing naar de doorlopen procedures, verweet verzoeker de gemeente op grove wijze misbruik te maken van regelgeving en een ieders tijd en geld te verspillen.

2. In juni 2001 nam de gemeenteraad van Lelystad een voorbereidingsbesluit, met als belangrijkste voornemen het (gaan) hanteren van een minimale kavelmaat van 5.000 m<sup>2</sup>. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 juni 2004 het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten vernietigd en de gemeente in de gelegenheid gesteld binnen één jaar een nieuw herzien bestemmingsplan vast te stellen. Op 23 juni 2005 stelde de gemeenteraad de tweede partiële herziening vast. Aan dit plan werd op 31 januari 2006 echter goedkeuring onthouden door het college van gedeputeerde staten van Flevoland en de gemeente Lelystad werd er, onder verwijzing naar de in artikel 30 van de Wet op de ruimtelijke ordening (zie Achtergrond, onder 1.) genoemde termijnen op gewezen dat een vervangend bestemmingsplan diende te worden vastgesteld. Op 14 juni 2007 nam de gemeenteraad een nieuw voorbereidingsbesluit. Binnen de in artikel 30 van de Wet op de ruimtelijke ordening gestelde termijn werd geen ontwerp bestemmingsplan ter inzage gelegd.

3. In zijn reactie van 10 december 2007 schrijft het college dat verzoekers' weergave over de gevolgde procedures voor wat betreft het tijdsaspect correct zijn en vervolgens:

"Het is ons niet gelukt het bestemmingsplan (...) binnen de daarvoor gegeven termijn te herzien. De termijn genoemd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is een termijn van orde. De wet stelt geen sanctie op het laten verlopen van de termijn om tot een herziening van het bestemmingsplan te komen. Wel kan de provincie besluiten om zelf een

bestemmingsplan te maken wanneer de gemeente hiertoe geen aanstalten maakt. Thans heeft de gemeenteraad een nieuw voorbereidingsbesluit genomen en is er opnieuw een aanhoudingsplicht voor aanvragen om bouwvergunning die worden ingediend binnen het gebied van het voorbereidingsbesluit. Er wordt een nieuw bestemmingsplan gemaakt waarbij alle adviezen die zijn gegeven zullen worden meegenomen. U zult hierbij, als belangstellende, betrokken worden en voor de informatiebijeenkomst die gepland staat begin 2008 worden uitgenodigd.

Wij betreuren het dat wij niet in staat zijn geweest om binnen de ons daarvoor gegeven termijn een nieuw bestemmingsplan te maken en dat daardoor de indruk is ontstaan dat de gemeente misbruik maakt van regelgeving. Dit is geenszins de bedoeling."

4. Met deze reactie kon verzoeker zich niet verenigen, zodat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde en vroeg een onderzoek in te stellen naar het niet nakomen van de door het college van gedeputeerde staten gestelde termijn. Verzoeker verwees daarbij naar zijn op 10 oktober 2007 aan een lid van het college van gedeputeerde staten verstuurd brief, waarin hij de gedeputeerde om advies vraagt, dan wel vraagt te bemiddelen in onderhavige zaak. Op 27 november 2007 schreef het college van gedeputeerde staten geen aanleiding te zien voor een bemiddelende rol, aangezien de gemeente Lelystad inmiddels had aangegeven dat er een nieuw bestemmingsplan werd gemaakt en daarvoor al opdracht was verleend aan een stedenbouwkundig bureau. Verzoeker stelt dat de gemeente op oneigenlijke wijze gebruik maakt van de wetgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening en dat hij hoopt dat de Nationale ombudsman ook een principe uitspraak wil doen over de door de gemeente wenselijk geachte minimummaat voor een perceel.

Daarnaast vroeg verzoeker de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen naar de wijze van klachtbehandeling, omdat de termijn voor klachtbehandeling was overschreden en de beslissing op de klacht was voorbereid door de ambtenaar die bij de gedraging betrokken was geweest. Hierover heeft verzoeker op 12 december 2007 een klacht ingediend bij het college van burgemeester en wethouders. In zijn reactie van 25 januari 2008 schrijft de directeur publieke dienstverlening onder andere met verzoeker een constructief gesprek te hebben gevoerd, waarin is ingegaan op de toepassing van de klachtenregeling binnen de gemeente Lelystad.

5. Bij de opening van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman het college van burgemeester en wethouders gevraagd, waarom het er niet in is geslaagd om binnen de in artikel 30 van de Wet op de ruimtelijke ordening gestelde termijn een nieuw bestemmingsplan voor het plangebied aan de gemeenteraad voor te leggen.

In reactie hierop deelde het college de Nationale ombudsman mee dat het, met het oog op het van het van kracht worden van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening per 1 juli 2008, er voor heeft gekozen om het plangebied op te nemen in een bestemmingsplan voor een

groter gebied. De nieuwe wet verplicht het college er voor te zorgen dat de bestemmingsplannen actueel zijn en blijven. Gelet op de omvang van het grondgebied van de gemeente Lelystad is dit naar de mening van het college slechts haalbaar indien plangebieden worden samengevoegd. Daarom heeft het college er voor gekozen om voor het plangebied "De Groene Velden" geen apart bestemmingsplan meer te gaan vaststellen, maar dit te laten opgaan in een bestemmingsplan voor een groter gebied.

Voor de actualisering van de bestemmingsplan heeft het college een planning opgesteld, waarop strak wordt gestuurd. Hierin is ook het bestemmingsplan opgenomen waar verzoekers' klacht betrekking op heeft. Het college schrijft dat aan het voorontwerp van dit bestemmingsplan momenteel naarstig wordt gewerkt. Het college deelde de Nationale ombudsman tevens mee dat vorenstaande niet betekent dat het college van mening zou zijn dat het niet gehouden is aan termijnen en dat het college er in beginsel altijd naar streeft om de besluitvorming binnen de gestelde termijnen te doen plaatsvinden, ongeacht of dit nu verplichte termijnen dan wel termijnen van orde zijn. Ook ziet het college tijdigheid van besluitvorming als een van de belangrijkste opgaven bij het burgergericht werken. Het spijt het college daarom ten zeerste dat dit in het onderhavige geval niet is gelukt.

6. Naar aanleiding van de opmerkingen van verzoeker over het niet tijdig afhandelen van zijn klacht, deelde het college de Nationale ombudsman mee dat op grond van de gemeentelijke klachtenregeling een klacht binnen zes weken na ontvangst dient te worden afgedaan door de directeur van de sector waaronder de afdeling tegen wie de klacht is gericht ressorteert. Op 11 oktober 2007 ontving het college van verzoeker klachten over de procedures rond het bestemmingsplan "De Groene Velden", die inhoudelijk van aard waren en een inhoudelijk standpunt van het college vergden. Om die reden was het niet gelukt om binnen de gestelde termijn een beslissing te nemen. Desondanks is het college, vanwege het feit dat het college een standpunt in moest nemen ten aanzien van de inhoudelijke argumenten, van mening de klacht(en) met de nodige voortvarendheid en zorgvuldigheid te hebben afgehandeld.

7. In reactie op verzoekers' klacht dat de ambtenaar die de beslissing op de klacht heeft voorbereid tevens betrokken is geweest bij de bestemmingsplanprocedure, merkte het college op dat binnen de gemeentelijke organisatie een ambtenaar een bestemmingsplanprocedure van A tot Z begeleidt en de betrokken ambtenaar derhalve om zijn inhoudelijke kennis van het dossier bij de afhandeling van de klacht was betrokken. De beslissing op de klacht was door het college genomen, zodat het college van oordeel is op een zorgvuldige en adequate wijze op de door verzoeker ingediende klacht te hebben gereageerd.

8. Naar aanleiding van het aan hem toegestuurde verslag van bevindingen verwees verzoeker naar de in het op 27 juni 2008 verschenen Stadsbulletin van de gemeente Lelystad opgenomen informatie over de keuze van het college voor een toekomstscenario van Lelystad-Noord. Uit het Stadsbulletin heeft verzoeker opgemaakt dat het college in

september 2008 een ontwikkelingsscenario aan de gemeenteraad voorlegt, waarin gekozen wordt voor een ontwikkeling die ruimte biedt aan kleinschalige initiatieven en diversiteit. Indien de gemeenteraad met deze keuze instemt, zal deze worden uitgewerkt in een inrichtingsplan en worden vastgelegd in het op te stellen bestemmingsplan 'De Velden'. Volgens de huidige planning zal het voorontwerpbestemmingsplan eind 2008 ter visie worden gelegd en zal naar verwachting in de zomer van 2009 het ontwerpbestemmingsplan kunnen worden vastgesteld. Na verwerking van de ingediende zienswijzen, kan de raad het bestemmingsplan begin 2010 vaststellen. Verzoeker acht het onjuist dat hij, evenals andere belanghebbenden die niet in Lelystad woonachtig zijn, stelselmatig niet door de gemeente worden geïnformeerd, terwijl daar wel nadrukkelijk om is verzocht.

## **II. Beoordeling**

9. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan de gewekte verwachtingen over het tijdstip van afhandelen van een besluit, verzoek of klacht dient te honoreren. Indien dit niet mogelijk is en burgers daar geen nadeel van ondervinden, kan worden volstaan met het in kennis stellen van de belanghebbenden en het aangeven wanneer afhandeling alsnog zal plaatsvinden.

10. Artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de gemeenteraad, binnen een jaar nadat het college van gedeputeerde staten goedkeuring aan een vastgesteld bestemmingsplan heeft onthouden, een nieuw bestemmingsplan dient vast te stellen. Het college van gedeputeerde staten kan deze termijn, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders, met zes maanden verlengen. Deze termijnen zijn, zoals ook het college aangeeft slechts termijnen van orde, maar dat laat onverlet dat bestuursorganen geacht worden zich ook aan deze termijnen te houden, zeker daar waar binnen het bestuursrecht gebruikte termijnen voor burgers vaak wel fataal zijn.

11. Op grond van het bepaalde in artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede op grond van het besluit van het college van gedeputeerde staten, waarbij naar deze wettelijke bepaling is verwezen, mocht verzoeker er op vertrouwen dat het college van burgemeester en wethouders zich aan deze termijnen gebonden zou achten. Daarbij geldt dat het college van burgemeester en wethouders heeft nagelaten bij het college van gedeputeerde staten verlenging van de termijn aan te vragen of verzoeker te informeren over de wijze waarop het nieuw vast te stellen bestemmingsplan in procedure zou worden gebracht.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

12. Door in de interne klachtenregeling te bepalen dat klachten binnen een termijn van zes weken dienen te worden afgedaan heeft het college van burgemeester en wethouders zich verplicht zich ook aan deze termijn te houden. Het feit dat sommige klachten meer inhoudelijke argumenten bevatten en het college het wenselijk acht hierover zelf een standpunt in te nemen doet daar niets aan af. Beslissingen op klaagschriften worden altijd genomen door of namens het bestuursorgaan waar de klacht betrekking op heeft en bevatten derhalve altijd een standpunt van dat bestuursorgaan.

Door niet binnen de in de interne klachtenregeling gestelde termijn te beslissen is evenmin gehandeld in overeenstemming met het vereiste van rechtszekerheid en is de onderzochte gedraging ook op dit punt niet behoorlijk.

13. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan bij interne klachtbehandeling de behandeling van de klacht dient te laten uitvoeren door een persoon die niet betrokken is geweest bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, zoals ook is voorgeschreven in artikel 9:7 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 2.).

14. In reactie op dit klachtonderdeel stelt het college dat binnen de gemeentelijke organisatie een ambtenaar die de bestemmingsplanprocedures van begin tot eind begeleidt vanwege zijn inhoudelijke kennis van het dossier ook bij de afhandeling van de klacht is betrokken. Uiteraard is het, bij de interne klachtbehandeling, wenselijk en noodzakelijk alle benodigde informatie te verzamelen. Dit laat echter onverlet dat het ongewenst is de klachtbehandeling te laten plaatsvinden door de ambtenaar die bij de gedraging waarover wordt geklaagd betrokken is geweest, juist om een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te voorkomen. In zijn standpunt dat, nu de beslissing op de klacht door het college is genomen, er derhalve sprake zou zijn geweest van een zorgvuldige wijze van klachtbehandeling kan het college dan ook niet worden gevolgd.

Ook in zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

## **Slotbeschouwing**

Omdat verzoeker gebaat is bij het verder in procedure brengen van het bestemmingsplan is het tevens wenselijk hem tijdig en adequaat te informeren over de te ondernemen stappen en de daarmee samenhangende procedure en tijdsduur. Weliswaar heeft verzoeker via het Stadsbulletin van 27 juni 2008 kennis kunnen nemen van het voornemen van het college over de ontwikkeling van het gebied Lelystad-Noord, maar het had in de rede gelegen om verzoeker, mede omdat hij geen inwoner van de gemeente Lelystad is, hierover afzonderlijk te informeren.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lelystad is gegrond wat betreft:

- het niet binnen de termijn aan de gemeenteraad voorleggen van een bestemmingsplan, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid;
- het niet binnen de termijn beslissen op het klaagschrift, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid en
- het laten voorbereiden van de beslissing op de klacht door de ambtenaar op wie de klacht (mede) betrekking heeft, wegens strijd met het verbod van vooringenomenheid.

## Onderzoek

Op 6 februari 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Z. te Soesterberg met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lelystad. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht 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.

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

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift, gedateerd 4 februari 2008, met bijlagen.
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 11 april 2008.
3. Reactie van het college van burgemeester en wethouders van 22 mei 2008.
4. Nadere reactie van verzoeker van 16 juli 2008.
5. Stadsbulletin gemeente Lelystad, 27 juni 2008, pagina 3.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

1. Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wet van 5 juli 1962, Stb. 286, laatstelijk gewijzigd bij wet van 21 juni 2007, Stb. 256

Artikel 30

"1. Indien door gedeputeerde staten (...) goedkeuring aan een vastgesteld bestemmingsplan is onthouden, stelt de gemeenteraad binnen een jaar met ingang van de dag na die, waarop de beroepstermijn bedoeld in artikel 56a, onder *b* of *c*, afloopt of, indien binnen de beroepstermijn bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, dat verzoek is afgewezen, een nieuw plan vast, waarbij het besluit van gedeputeerde staten (...) in acht wordt genomen.

2. Gedeputeerde staten kunnen (...) de termijn tot vaststelling van een nieuw plan op verzoek van burgemeester en wethouders met zes maanden verlengen of bij het besluit inzake goedkeuring die termijn door een andere vervangen, dan wel bepalen dat geen nieuw plan hoeft te worden vastgesteld."

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:7

"1. De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan."