



nationale ombudsman

Rapport

Nog een lange weg te gaan?

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente De Ronde Venen gegrond.

De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van meneer Stols¹. Hij vindt dat de gemeente geen verantwoordelijkheid neemt bij het onderhoud aan de toegangsweg in zijn straat. Dit heeft vervelende gevolgen voor hem en de andere bewoners uit de straat. In dit rapport staan de bevindingen, het oordeel van de Nationale ombudsman en de conclusie over de klacht. Afsluitend doet de Nationale ombudsman een aantal aanbevelingen.

Wat er aan de klacht voorafgaat

In 1993 sluit de gemeente De Ronde Venen (hierna: gemeente) een overeenkomst met een projectontwikkelaar voor de bouw van een woonwijk in Vinkeveen. Meneer Stols gaat hier eind 1996 wonen. De woningen in zijn straat bereik je via een (smalle) doodlopende toegangsweg. De ene kant van de toegangsweg grenst aan het water en aan de andere kant staan de huizen met een korte oprit.

De gemeente stelt na oplevering vast dat er verschillende gebreken zijn aan de toegangsweg. De gemeente wijst de projectontwikkelaar hier meerdere keren op en doet dit voor het laatst in 1999/2000. Dit leidt er niet toe dat de projectontwikkelaar de tekortkomingen herstelt.

Wel is er onderhoud en beheer van de weg nodig. En dat gebeurt ook. Zo knipt een boer in opdracht van de projectontwikkelaar jaarlijks de rietkraag aan waterkant van de weg. Maar de gemeente strooit op haar beurt jaarlijks zout, spuit de riolering door en herstelt defecte lantaarnpalen.

In 2016 neemt meneer Stols contact op met de gemeente over losliggende stootbanden op de weg. Deze stootbanden dienen als fysieke afscheiding tussen de weg en het water, maar deze glijden in de sloot of liggen scheef op de weg. Meneer Stols vindt dit gevaarlijk en is bang dat er ongelukken gebeuren als er bijvoorbeeld een auto tegenaan botst en in de sloot terecht komt. De gemeente laat meneer Stols weten dat zij geen eigenaar is van de weg en dat zij daarom geen rol heeft.

Meneer Stols begrijpt het niet meer. In sommige gevallen treedt de gemeente kennelijk op als beheerder, zoals wanneer zij zout strooit en lantaarnpalen herstelt. Maar in dit geval verwijst zij hem naar de projectontwikkelaar. Wat mag hij nu wel en niet van de gemeente verwachten? Meneer Stols besluit om het maar even zo te laten en legt de stootbanden zelf recht.

Meneer Stols heeft daarna een aantal jaar geen contact met de gemeente, totdat de stootbanden weer schots en scheef liggen. Hij zoekt in 2022 opnieuw contact. De situatie zit hem namelijk toch niet lekker en hij vindt dat de gemeente er echt iets aan moet doen. De gemeente laat net als in 2016 weten dat zij geen eigenaar is en dit pas wordt als de projectontwikkelaar alle tekortkomingen herstelt. Meneer Stols moet voor beheer en onderhoud bij de projectontwikkelaar zijn. Dát is de eigenaar, aldus de gemeente.

Meneer Stols is het daar niet mee eens en besluit in maart 2023 een klacht, via tussenkomst van de Nationale ombudsman, in te dienen over de gemeente. De heer Stols kan niet uit de voeten met de klachtbehandeling door de gemeente. Daarom klopt hij in september 2023 opnieuw aan bij de Nationale ombudsman. Meer daarover verderop in dit rapport.

¹ Dit is een fictieve naam

De klacht van meneer Stols

De klachtformulering luidt als volgt:

Meneer Stols klaagt erover dat de gemeente De Ronde Venen onvoldoende doet om problemen aan de toegangsweg naar zijn woning op te lossen.

Meer specifiek gaan de klachten over de volgende punten:

Meneer Stols klaagt over de wisselende en onduidelijke houding van de gemeente als het gaat om beheer en onderhoud rondom de toegangsweg. Hij vindt dat de gemeente bij tekortkomingen en gebreken altijd verantwoordelijkheid moet nemen.

Daarnaast vindt hij het niet terecht dat de gemeente hem naar de projectontwikkelaar verwijst. Het is de gemeente namelijk die een overeenkomst heeft met de projectontwikkelaar. En juist de gemeente moet daarom actie ondernemen.

Verder vindt meneer Stols dat de gemeente na al die jaren iets moet doen aan die wisselende houding. Zij moet zich als contractspartij actiever opstellen en zorgen dat de projectontwikkelaar de overeenkomst nakomt, zodat de gemeente eindelijk eigenaar van de weg wordt. Dit kan door bijvoorbeeld een rechtszaak tegen de projectontwikkelaar te beginnen. De gemeente kan in ieder geval niet langer de problemen aan de weg afschuiven op hem.

Tot slot doet de Nationale ombudsman uit eigen beweging onderzoek naar de manier waarop de gemeente de klacht van meneer Stols behandelde.

Het eerste contact met de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontvangt de klacht van meneer Stols. Daarop stuurt de ombudsman deze klacht naar de gemeente, omdat de gemeente de klacht dan zelf nog niet heeft behandeld. Vervolgens nodigt de gemeente meneer Stols uit voor een gesprek op het gemeentehuis. Hij spreekt daar vervolgens met medewerkers van de Binnendienst Openbare Ruimte en Ruimtelijke ontwikkeling en Vastgoed (hierna: medewerkers).

Het gesprek is teleurstellend voor meneer Stols, omdat hij zich niet serieus genomen voelt. De medewerkers doen volgens hem 'lacherig' over zijn komst en zeggen wederom dat de gemeente geen eigenaar is. Meneer Stols krijgt daarom de tip om contact op te nemen met de projectontwikkelaar, omdat die de overeenkomst nog steeds niet nakomt. En zo lang dit niet gebeurt is de gemeente geen eigenaar en dus geen aanspreekpunt. Dit betekent dat meneer Stols dus zelf in actie moet komen, desnoods door een rechtszaak te beginnen tegen de projectontwikkelaar. De medewerkers voegen hieraan toe: "Dit weet u inmiddels toch wel?".

Tijdens dit gesprek vraagt meneer Stols ook wat de projectontwikkelaar precies nog moet doen om de overeenkomst na te komen. De medewerkers geven aan dat zij deze vraag niet kunnen beantwoorden. Maar dat hij deze vraag op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo) moet voorleggen aan de juridische afdeling.

Na het gesprek met de medewerkers blijft het stil en verneemt meneer Stols niets meer van de gemeente.

Het tweede contact met de Nationale ombudsman

Omdat meneer Stols na het gesprek niets meer van de gemeente over zijn klacht hoort, zoekt hij opnieuw contact met de ombudsman.

Hij vertelt de ombudsman dat hij vindt dat de gemeente hem niet netjes behandelt. En dat hij niet tevreden is over de klachtbehandeling. Want tijdens het gesprek op het gemeentehuis voelde hij zich door de houding van de medewerkers niet serieus genomen. Ook hoorde hij na het gesprek helemaal niets meer van de gemeente.

Daarnaast snapt hij niet waarom de medewerkers geen informatie willen geven over de tekortkomingen aan de weg die maken dat de gemeente nog geen eigenaar is. Hij heeft hierdoor het gevoel dat de gemeente hem eerder tegenwerkt dan dat zij probeert mee te denken.

De reactie van de gemeente op de interventie van de Nationale ombudsman

De ombudsman zoekt contact met de gemeente om navraag te doen over de klachtbehandeling (de interventie). Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) stuurt na het contact met de ombudsman een brief naar meneer Stols. Daarin laat het college weten dat het zijn klacht ongegrond vindt.

Het college legt in zijn brief uit dat het gaat om een private toegangsweg waarvan de projectontwikkelaar eigenaar is. Het was wel het plan dat de gemeente eigenaar zou worden. Maar dat is nog steeds niet gebeurd.

"Een voorwaarde voor het overnemen van de particuliere weg is dat de weg conform de afspraken wordt aangelegd. Tijdens overleggen met de projectontwikkelaar in 1999-2000 is de projectontwikkelaar nadrukkelijk op de tekortkomingen gewezen. De projectontwikkelaar heeft daar vooralsnog niet adequaat op gereageerd.", aldus het college.

Tot slot laat het college over de afronding van de klachtbehandeling het volgende weten.

"Wij waren in de veronderstelling dat uw klacht na het gesprek van 22 maart 2023 verduidelijkt was. Van de Nationale ombudsman hebben wij echter op 3 augustus 2023 vernomen dat u graag schriftelijke geïnformeerd wil worden over uw klacht. Wij bieden u onze oprechte excuses aan voor dit misverstand."

Het derde contact met de Nationale ombudsman

Na het lezen van de brief, neemt meneer Stols opnieuw contact op met de ombudsman. Hij blijft erbij dat de gemeente niet kan volhouden dat zij niets hoeft te doen, omdat zij geen eigenaar is. Dat vindt hij te makkelijk.

Meneer Stols heeft geen overeenkomst met de projectontwikkelaar gesloten destijds. Hij blijft het daarom onredelijk vinden dat hij voor het probleem met de los- en scheefliggende stootbanden contact moet opnemen met de projectontwikkelaar.

Verder begrijpt hij niet waarom de gemeente in de praktijk andere signalen afgeeft. Aan de ene kant zegt de gemeente dat een (juridische) rol ontbreekt ("het is een private weg") en zij geen verplichtingen heeft. En aan de andere kant treedt zij in sommige gevallen op als beheerder van de weg door zout te strooien en defecte lantaarnpalen te herstellen. En het wordt voor meneer Stols nog verwarrender als hij op de website van Rijkswaterstaat ziet staan dat de gemeente wegbeheerder is van zijn straat.

Tot slot snapt hij niet dat de gemeente niets wil zeggen over de tekortkomingen aan de weg die zorgen dat het eigendom bij de projectontwikkelaar blijft. Het voelt voor hem alsof de gemeente van de zaak af wil.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman besloot naar aanleiding van deze feiten en omstandigheden om onderzoek te doen naar de klacht van meneer Stols. Het onderzoek bestaat uit twee delen.

1. De rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg (voor nu en in de toekomst)

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op het verkrijgen van duidelijkheid over de eigendom van de toegangsweg. Uit het dossier blijkt dat de gemeente stelt dat zij geen eigenaar is van de weg en dus geen rol heeft in deze kwestie. De gemeente kijkt hier dus met een juridische bril naar, maar de ombudsman kijkt verder dan dat. De ombudsman onderzoekt daarom of de opstelling van de gemeente in deze situatie behoorlijk is naar meneer Stols toe. De ombudsman bekijkt of meneer Stols van de gemeente in deze situatie meer (actie) mag verwachten.

2. Het proces van klachtbehandeling

Ook onderzoekt de ombudsman de klachtbehandeling van de gemeente. De ombudsman doet mede aan de hand van zijn rapport 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'². In dit rapport legt de ombudsman uit wat er nodig is voor het professioneel behandelen van klachten door de overheid.

De reactie van het college

De Nationale ombudsman stuurde het college een verslag van bevindingen en een brief met een aantal vragen. Het college beantwoordde de vragen van de ombudsman, maar reageerde niet inhoudelijk op het verslag van bevindingen. De bevindingen zijn verwerkt in dit rapport. Hieronder staat de reactie van het college op hoofdlijnen.

1. De rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg (voor nu en in de toekomst)

Het college laat de ombudsman weten dat de gemeente de werkzaamheden aan het riool, de lantaarnpalen en het strooien van zout alleen (incidenteel) ten tijde van calamiteiten uitvoert om te helpen. En dus niet omdat de gemeente de beheerder is of zal zijn. Meneer Stols en de medebewoners zijn hiervan op de hoogte, zo stelt het college. De gemeente heeft hen ook vaak gewezen op een mogelijkheid tot het oprichten van een VVE. En deze VVE zou dan de projectontwikkelaar kunnen aanspreken bij onderhoud en gebreken aan de weg.

Verder weet het college niet waarom op de website van Rijkswaterstaat staat dat de gemeente beheerder is van de weg. De gemeente heeft deze weg niet in beheer en onderhoud, noch heeft zij dat uitgevoerd. De wegenlegger van Rijkswaterstaat is geen document van de gemeente en zij heeft geen idee hoe deze informatie daarin wordt bijgehouden of waarom deze weg daarin is opgenomen. Rijkswaterstaat is overigens ook enkel het bevoegd gezag ten aanzien van rijkswegen en niet ten aanzien van deze (privé)weg. Het college vindt dat de gemeente door deze opname in de wegenlegger van Rijkswaterstaat niet verplicht kan worden om deze privéweg als openbare weg op te nemen of om beheer en onderhoud uit te voeren. De gemeente is geen eigenaar en deze vermelding op de website verandert daar niets aan. Los daarvan – een openbare weg kan ook over privaat terrein zijn gelegen – is er geen sprake van een openbare weg. De weg staat verder niet in de gemeentelijke wegenlegger en is ook niet opgenomen in haar beheersysteem.

² Het rapport 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling' (2018/005) is te vinden op de website www.nationaleombudsman.nl.

Daarnaast ziet de gemeente op dit moment geen andere rol voor zich dan de rol die zij op dit moment vervult. De intentie om eigenaar te worden van de weg is volgens het college primair niet veranderd. De gemeente neemt de eigendom van de weg echter niet zondermeer over. Dit hangt af van voorwaarden: er zijn namelijk te veel onduidelijkheden over de constructie, de revisie, de kwaliteit en technische eigenschappen van de weg. Verder neemt zij deze privéweg niet over in onderhoud en beheer. Dit ligt (en blijft vooralsnog liggen) bij de eigenaar van de weg, zijnde de projectontwikkelaar.

2. Het proces van klachtbehandeling

Het college laat weten zich absoluut niet te herkennen in de geschetste situatie dat meneer Stols zich niet serieus genomen voelt en er "lacherig" werd gedaan over zijn komst. De medewerkers van de gemeente namen ruim de tijd om meneer Stols te woord te staan. Zij schetsten juist uitgebreid de situatie over het onderhoud van de weg en veronderstelden dat daarmee de klacht was afgedaan.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Het oordeel richt zich op de twee hoofdpunten die uit dit onderzoek naar voren komen. Dit zijn de rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg (voor nu en in de toekomst) en het proces van klachtbehandeling.

De beoordeling

1. De rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg (voor nu en in de toekomst)

De Nationale ombudsman vindt het (niet) handelen van de gemeente onbehoorlijk en de klacht van meneer Stols daarmee gegrond. De gemeente neemt namelijk geen verantwoordelijkheid ten aanzien van de toegangsweg en laat meneer Stols en de bewoners hiervan de dupe worden.

De gemeente sloot ongeveer 25 jaar geleden een overeenkomst met de projectontwikkelaar met de intentie om eigenaar en beheerder van de weg te worden. Maar de gemeente is nog steeds geen eigenaar. Op basis van het onderzoek constateert de Nationale ombudsman dat de gemeente onvoldoende actie ondernam om dit te worden. Dat zij nog geen eigenaar is maakt nog niet dat de gemeente geen verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat zij de problemen oplost. Doordat de gemeente geen verantwoordelijkheid neemt voor de ontstane situatie, worden de problemen afgeschoven op meneer Stols. De Nationale ombudsman vindt deze opstelling van de gemeente onbehoorlijk. Volgens de ombudsman zou de gemeente in deze situatie juist voor meneer Stols moeten zorgen door zich als eigenaar te gedragen en de problemen aan de weg op te lossen.

2. Het proces van klachtbehandeling

De Nationale ombudsman constateert na onderzoek uit eigen beweging dat de gemeente ten aanzien van de klachtbehandeling niet behoorlijk handelde. Hij toetst deze gedraging aan het vereiste van betrouwbaarheid. En dit brengt met zich mee dat de overheid een klacht behandelt volgens de (wettelijke) regels en handreikingen, zoals in dit geval de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) en de 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'³. Maar dat deed de gemeente niet.

In titel 1 van hoofdstuk 9 van de Awb staat hoe de overheid klachten moet behandelen. Zo moet een overheidsinstantie de klager in de gelegenheid stellen om te worden gehoord, moet zij de klacht binnen zes weken afhandelen en schriftelijk en gemotiveerd laten weten wat haar oordeel over de klacht is. De ombudsman stelt vast dat de gemeente zich niet aan deze wettelijke uitgangspunten voor klachtbehandeling hield. De gemeente nodigde meneer Stols dan wel uit voor een gesprek op het gemeentehuis, maar zij stelde hem niet officieel in de gelegenheid om hem te horen. Ook handelde de gemeente de klacht niet schriftelijk af én (hierdoor) dus ook niet binnen de wettelijke termijn. En als de gemeente dacht dat zij de klacht informeel

³ Het rapport 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling' (2018/005) is te vinden op de website www.nationaleombudsman.nl

kon afhandelen door het voeren van een gesprek, dan wijst de Nationale ombudsman erop dat ook dan diezelfde regels en handreikingen gelden.

De Nationale ombudsman vroeg het college nadrukkelijk om te reflecteren op het proces van klachtbehandeling waarbij hij wees op zijn rapport 'Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling'⁴. Maar het college deed dit niet. Zij focuste zich op het gesprek dat meneer Stols op het gemeentehuis voerde. De Nationale ombudsman wijst erop dat klachtbehandeling meer omvat dan een gesprek op het gemeentehuis.

Conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van meneer Stols over de rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg gegrond. De gemeente handelt onbehoorlijk, omdat zij in deze kwestie juist niet handelt. De gemeente sloot een overeenkomst met de intentie om eigenaar te worden van de weg, maar is dit door haar eigen nalaten nog niet. De gemeente mag deze omstandigheid niet gebruiken om geen verantwoordelijkheid te nemen ten aanzien van de weg en de bewoners te belasten met de gevolgen daarvan. Daarnaast vindt de Nationale ombudsman dat de gemeente de klacht niet volgens het vereiste van betrouwbaarheid behandelde en afhandelde. De wettelijke regels van het klachtrecht leefde de gemeente niet na en dit leidde onder meer tot problemen in de voortvarendheid van de klachtbehandeling. Ook volgde de gemeente niet de regels die horen bij het professioneel behandelen van klachten.

Aanbeveling

De rol van de gemeente ten aanzien van de toegangsweg (voor nu en in de toekomst)

De Nationale ombudsman constateert dat de problemen aan de weg (met onder andere de losliggende stootbanden) nog steeds spelen. De ombudsman doet het college daarom de aanbeveling om binnen zes weken aan de Nationale ombudsman en meneer Stols te laten weten dat het deze problemen voor de bewoners gaat oplossen. Hierbij is het niet relevant of de gemeente deze problemen zelf oplost of dat zij de projectontwikkelaar dit laat doen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen