



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat hij door een medewerker van de gemeente Uden niet adequaat is geïnformeerd over de inhoud van de in een bezwaarschrift tegen een verleende vrijstelling en bouwvergunning aan te voeren bezwaren.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Bij brief van 17 januari 2007 deelde het college van burgemeester en wethouders van Uden verzoeker mee dat aan zijn burens vrijstelling en bouwvergunning was verleend voor het vergroten van een keuken en wees verzoeker er op dat hij een bezwaarschrift kon indienen en de voorzieningenrechter kon vragen een voorlopige voorziening te treffen. In het door verzoeker op 29 januari 2007 ingediend bezwaarschrift schreef hij bezwaren te hebben tegen de gevolgen van de bouw voor de zon- en lichttoetreding in zijn woning en voor de leefbaarheid van het terras achter zijn woning.

2. De secretaris van de Commissie bezwaarschriften en klachten bevestigde op 31 januari 2007 de ontvangst van het door verzoeker ingediende bezwaarschrift en nodigde verzoeker op 13 februari 2007 schriftelijk uit voor een hoorzitting. Hierbij wees de secretaris verzoeker er op dat hij tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kon indienen en de mogelijkheid had om voor eigen rekening getuigen en/of deskundigen ter zitting mee te brengen.

3. Blijkens het verslag van de hoorzitting van 14 maart 2007 lichtte verzoeker toe dat het karakter van de woning volledig wordt aangetast door de aanbouw, omdat deze hoger is dan de dakrand en niet past bij de rieten kap. Daarnaast wees verzoeker op de gevolgen van de bouw van een muur van bijna drie meter voor zijn terras aan de achterzijde. In reactie op de mededeling van de voorzitter dat de welstandscommissie akkoord was met het bouwplan en voor wat betreft dat onderdeel bouwvergunning moet worden verleend, stelde verzoeker dat het bezwaar naast welstand ook de lichtbeperking een factor is.

4. In haar advies van 20 maart 2007 stelde de Commissie bezwaarschriften en klachten onder andere:

"Bezwaarde heeft enkel gesteld dat het bouwwerk niet in overeenstemming is met het karakter of de aard van de bestaande woningen. Hiermee heeft bezwaarde niet gemotiveerd aangegeven wat naar zijn mening binnen dit kader welstandshalve onacceptabel is aan het bouwplan. Ook heeft bezwaarde de inhoud van het welstandsadvies niet bestreden door overlegging van een deskundig tegenadvies."

5. Op 23 maart 2007 wendde verzoeker zich tot het college en schreef dat hij niet in de gelegenheid was geweest een deskundig tegenadvies in te leveren, mede omdat hij van deze mogelijkheid niet in kennis was gesteld en hem dit ook niet als zodanig was verzocht.

6. In reactie op de aan hem op 5 april 2007 toegestuurde beslissing tot ongegrond verklaring van het bezwaarschrift, vroeg verzoeker het college - voor het verstrijken van de beroepstermijn - zijn visie te geven op hetgeen eerder door verzoeker was aangevoerd over de reden waarom door hem geen tegenadvies was ingediend.

In reactie hierop is verzoeker op 4 mei 2007, namens het college van burgemeester en wethouders, schriftelijk meegedeeld dat hij beroep kon instellen tegen de beslissing op het bezwaarschrift en het hem vrij stond in deze procedure een deskundigenrapport of advies in te brengen. Voor de volledigheid is verzoeker er daarbij wel op gewezen dat de omvang van het bezwaar in de bezwaarprocedure is bepaald en het niet onwaarschijnlijk is dat de rechter een dergelijk advies naast zich neer zal leggen en niet in behandeling zal nemen.

7. Naar aanleiding van een telefonisch contact tussen verzoeker en de gemeente, is hem op 22 mei 2007 schriftelijk meegedeeld dat een bezwaarschrift aan de eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht moet voldoen en de gemeente, gelet op mogelijke belangenverstremgeling, de inhoud van het bezwaarschrift niet kan en mag bepalen, maar dat dit aan de indiener van het bezwaarschrift zelf is.

8. Op 24 mei 2007 diende verzoeker een klacht in over de gevolgde procedure.

Aangezien de bezwaarprocedure een procedure is waarvoor geen verplichte vertegenwoordiging door een jurist geldt en die dus zonder juridische bijstand door betrokkenen zelf kan worden gevoerd, achtte verzoeker het een teken van adequate voorlichting als de gemeente indieners van een bezwaarschrift informeert over het belang van een deskundig tegenadvies, zeker omdat de omvang van het bezwaar in de bezwaarprocedure wordt bepaald. Mevrouw X., medewerkster van de gemeente, zou verzoeker telefonisch hebben meegedeeld dat de gemeente juridisch niet verplicht is enige informatie over de noodzakelijke inhoud van het bezwaar te geven.

9. In de beslissing op de klacht deelde het hoofd van de afdeling Ruimtelijke en economische ontwikkeling verzoeker op 27 november 2007, namens het college van burgemeester en wethouders, onder meer het volgende mee:

"Aangezien mevrouw (X.; N.o) niet meer werkzaam is op de afdeling Ruimtelijke en economische ontwikkeling hebben wij haar niet kunnen horen over haar uitlatingen. In de Algemene wet bestuursrecht staan echter wel minimumeisen gesteld waaraan een bezwaarschrift dient te voldoen. Aangezien uw bezwaarschrift aan deze minimumeisen voldeed is uw bezwaar in behandeling genomen. Het is aan u om argumenten aan te voeren die het bestreden besluit vernietigt, herroept of wijzigt. Ter onderbouwing van uw

argumenten zou u tevens een deskundigenadvies in kunnen brengen. Of u gebruik maakt van een tegenadvies valt onder uw eigen verantwoording."

10. Op 1 december 2007 uitte verzoeker zijn verbazing over het feit dat zijn klaagschrift pas na zeven maanden, en zonder excuses voor de vertraging, was beantwoord. Het feit dat de betrokken medewerkster niet meer bij de gemeente werkte, achtte hij niet relevant. Verzoeker stelde dat hij niet actief of adequaat was geïnformeerd.

11. In reactie hierop stelde het afdelingshoofd, namens het college, nog steeds van mening te zijn dat indieners van bezwaarschriften niet hoeven te worden geïnformeerd over het indienen van een tegenadvies en de wetgever slechts minimumeisen stelt aan de indiening van een bezwaarschrift, waaraan in het onderhavige geval is getoetst.

Met deze reactie kon verzoeker zich niet verenigen, zodat hij zich tot de Nationale ombudsman wendde.

12. Bij de opening van het onderzoek is het college van burgemeester en wethouders gewezen op de vereisten van behoorlijkheid waaraan door de Nationale ombudsman wordt getoetst. Het college is verzocht om in zijn reactie op de klacht gemotiveerd in te gaan op de vraag of van bestuursorganen al dan niet een zodanig actieve rol mag of moet worden verwacht, dat zij indieners van een bezwaarschrift niet alleen wijzen op de formele minimumeisen die de wetgever daaraan heeft gesteld, maar ook informatie geven over de aard en inhoud van de bezwaren die (kunnen) worden ingediend.

13. In reactie hierop liet het college de Nationale ombudsman op 1 april 2008 weten dat het hier een minimale uitbreiding van een woning betreft, zodat het college gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid om vrijstelling te verlenen. Aan verzoeker is een afschrift van dit besluit toegezonden en hij is er over geïnformeerd dat hij krachtens de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift kan indienen en de voorzieningenrechter kan vragen een voorlopige voorziening te treffen. Nadat verzoeker een bezwaarschrift had ingediend, is hem op 13 februari 2007 een uitnodiging voor de hoorzitting van 14 maart 2007 verstuurd.

In de uitnodiging is verzoeker meegedeeld dat hij tot tien dagen voor de zitting nadere stukken in kon dienen. Ook is verzoeker erop gewezen dat hij getuigen en/of deskundigen ter zitting mee zou kunnen brengen. Door verzoeker zijn geen nadere stukken ingediend en ook heeft hij geen getuigen en/of deskundigen meegenomen. Het college stelt tevens dat verzoeker, vanaf de datum van verzending van de uitnodiging tot aan de datum van de hoorzitting, ruimschoots de mogelijkheid heeft gehad om zelf informatie in te winnen, onder andere bij de gemeente Uden, maar dat hij dit niet heeft gedaan.

Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat verzoeker adequaat en actief is geïnformeerd over onder andere het indienen van een bezwaarschrift en het ter zitting

meenemen van eventuele getuigen en/of deskundigen. Daarnaast stelt het college dat ambtenaren van de gemeente Uden, die het college rechtens vertegenwoordigen, niet de inhoud van het bezwaarschrift kunnen bepalen. Mede omdat ambtenaren niet kunnen weten of een burger eventuele bezwaren heeft en wat die bezwaren dan zouden kunnen zijn.

Ook stelt het college dat verzoeker op 5 april 2007 is meegedeeld dat hij, als hij het niet eens was met de beslissing op zijn bezwaarschrift, hiertegen in beroep kon gaan, maar dat van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt. Het vorenstaande was naar de mening van het college in strijd met de voorwaarden die de Nationale ombudsman stelt voor het indienen van een klacht. Voor zover het college bekend, is het indienen van een klacht niet mogelijk als bezwaar of beroep mogelijk is (geweest). Het college stelt dat verzoeker de mogelijkheid heeft gehad om beroep in te stellen en zijn klacht dat hij niet adequaat is geïnformeerd in zijn beroepschrift had kunnen vermelden.

Ten slotte merkt het college op dat de Nationale ombudsman als voorwaarde stelt dat de klacht niet moet gaan over de inhoud van wettelijke regels. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet een bezwaarschrift aan een aantal minimum eisen voldoen en is de gemeente, indien aan de eisen wordt voldaan, verplicht het bezwaarschrift in behandeling te nemen. Het college gaf daarbij aan dat verzoeker er over is geïnformeerd dat hij tot tien dagen voor de zitting nadere stukken in kan dienen en er op is gewezen dat hij getuigen en/of deskundigen ter zitting mee zou kunnen brengen.

14. Naar aanleiding van de reactie van het college van burgemeester en wethouders stelt verzoeker dat hiermee geen antwoord is gegeven op de door de Nationale ombudsman gestelde vraag. Adequate en behoorlijke informatie zou naar de mening van verzoeker moeten zijn:

"Wij adviseren U een ter zake deskundig tegenadvies in te dienen."

Daarnaast merkt verzoeker op dat het hem niet de juiste weg lijkt om zijn bezwaren tegen de voorlichting door de gemeente aan te voeren tijdens de beroepsprocedure, met name omdat deze procedure door de gemeente is ontraden onder verwijzing naar het feit dat de omvang van het bezwaar reeds in de bezwarenprocedure is bepaald.

II. Beoordeling

15. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan bij de behandeling van een bezwaarschrift het onderwerp van het bezwaar adequaat dient te identificeren, teneinde de burger de mogelijkheid te geven diens procedurele kansen te benutten.

16. In zijn verzoekschrift stelt verzoeker dat van bestuursorganen een zodanig (actieve) rol mag worden verwacht, dat zij indieners van een bezwaarschrift niet alleen wijzen op de formele minimumeisen die de wetgever heeft gesteld, maar ook informatie geven over de aard en inhoud van de aan te voeren bezwaren. Omdat de door verzoeker gestelde vraag geen betrekking heeft op de inhoudelijke beslissing van het college van burgemeester en wethouders op het verzoek om vrijstelling en bouwvergunning te verlenen, noch op de beslissing om het bezwaarschrift ongegrond te verklaren, is er voor de Nationale ombudsman geen aanleiding om zich niet bevoegd te verklaren een onderzoek in te stellen. Ook het feit dat de Algemene wet bestuursrecht slechts minimumeisen stelt aan een bezwaarschrift, betekent niet dat de Nationale ombudsman geen onderzoek zou mogen instellen. De klacht handelt niet over de door de wetgever gestelde eisen, maar over de reikwijdte van de informatieplicht van bestuursorganen vanuit een oogpunt van behoorlijkheid.

17. Het is de Nationale ombudsman gebleken dat verzoeker door het college van burgemeester en wethouders is gewezen op de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Na ontvangst van het bezwaarschrift is verzoeker door de secretaris van de Commissie bezwaarschriften en klachten bij de uitnodiging voor de hoorzitting gewezen op de mogelijkheid tot tien dagen voor de zitting nadere stukken in te dienen en getuigen en/of deskundigen mee te brengen naar de hoorzitting. Terecht stelt het college dat verzoeker, vanaf het moment dat hij is uitgenodigd voor de hoorzitting, een maand de tijd heeft gehad om zelf informatie in te winnen bij de gemeente over de aard en inhoud van nadere stukken en/of inbreng van deskundigen, maar dit heeft nagelaten.

Tevens kan het college in zijn standpunt worden gevolgd dat ambtenaren niet de inhoud van een (in te dienen) bezwaarschrift kunnen bepalen. Daardoor zou immers hun onpartijdigheid in het geding kunnen komen.

18. Het vorenstaande laat echter onverlet dat de vraag gesteld kan worden of en in hoeverre bij de ontvangst van een bezwaarschrift en bij de behandeling van dit bezwaarschrift door een adviescommissie, dient te worden bezien in hoeverre hetgeen in het bezwaar(schrift) wordt aangevoerd bijdraagt aan een juiste en volledige heroverweging van het oorspronkelijk besluit.

19. Hiervoor kan het volgende worden aangevoerd.

In de bezwaarfase vindt een volledige heroverweging van het primaire besluit plaats. Verwacht kan worden dat professionele rechtshulpverleners, anders dan burgers, eerder of beter op de hoogte zijn van eventuele bewijslast en daardoor vaker hun stellingen, voor zover die betrekking hebben op de feitenvaststelling door het bestuursorgaan, zullen onderbouwen met nader bewijs. Dit is met name van belang, omdat de bestuursrechter in beroep het besluit op rechtmatigheid toetst. De vrije bewijsleer in het bestuursrecht is, ook voor de wetgever, steeds het uitgangspunt geweest, waarbij de bestuursrechter op zoek

gaat naar de materiële waarheid.

In werkelijkheid blijkt de vrije bewijsleer niet op die manier te worden toegepast. De bestuursrechtelijke procedure vangt feitelijk aan met de primaire besluitvorming door het bestuursorgaan. Bij de feitenvaststelling moet het bestuursorgaan zich laten leiden door relevante wettelijke bepalingen.

Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond) bepaalt dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ingevolge het bepaalde in artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient de aanvrager die gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn. De Awb kent echter geen specifieke bepalingen voor de toetsing door de rechter.

Door de toetsing door de bestuursrechter op de rechtmatigheid van de besluitvorming, en de beoordeling of het bestuur heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3:2 van de Awb, komt de nadruk in de beroepsprocedure sterk te liggen op de bestuurlijke feitenvaststelling.

20. Het college stelt dat verzoeker de mogelijkheid heeft gehad om naar aanleiding van het door hem ingediende bezwaarschrift nadere stukken over te leggen en getuigen en/of deskundigen mee te brengen naar de hoorzitting. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor het uitvoeren van de wet en het zorgvuldig nemen of heroverwegen van besluiten. Het bijeenbrengen van bewijsvoeringmateriaal kan niet volledig op de burger worden afgeschoven. Ook indien het bewijsrisico en de bewijsvoeringlast op de burger rusten, dient het bestuursorgaan zich op enig moment in te spannen om de feiten vast te stellen. Dit kan bestaan uit het aangeven aan de burger welk bewijsmateriaal deze bijeen moet brengen en uit het waarderen daarvan. In andere gevallen kan het zijn dat het bestuursorgaan zelf een onderzoek dient in te stellen.

21. Verzoeker heeft in zijn bezwaarschrift niet expliciet gewezen op aspecten van welstand, maar wel tijdens de hoorzitting bij de Commissie bezwaarschriften en klachten. Gelet op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan bij het heroverwegen van het primaire besluit kan het in de rede liggen om de indiener van een bezwaarschrift, na ontvangst daarvan expliciet te wijzen op het ontbreken van een nadere onderbouwing. Indien tijdens de hoorzitting specifieke aspecten aan de orde worden gesteld, maar de onderbouwing daarvan onvoldoende is, zou het tevens in de rede kunnen liggen dat de adviescommissie de indiener van een bezwaarschrift wijst op het ontbreken van een nadere onderbouwing of in haar advies aan het voor het primair besluit verantwoordelijk bestuursorgaan wijst op een gebrek of tekort in de bewijsvoeringslast. Een enkele verwijzing naar de mogelijkheid om nadere stukken in te dienen of getuigen/deskundigen mee te nemen naar een hoorzitting kan dan niet voldoende zijn.

22. Nu in het onderhavige geval verzoeker in zijn bezwaarschrift niet expliciet heeft gewezen op aspecten van welstand en evenmin gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om te informeren naar de aard en inhoud van door hem over te leggen nadere stukken en/of de mogelijkheid om gebruik te maken van de inbreng van deskundigen, was er voor de gemeente geen aanleiding om verzoeker naar aanleiding van het van hem ontvangen bezwaarschrift voorafgaande aan de hoorzitting te wijzen op een gebrek of tekort in de bewijsvoeringslast.

In zoverre is gehandeld in overeenstemming met het vereiste van fair play.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Uden is niet gegrond.

Onderzoek

Op 17 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Uden, met een klacht over een gedraging van een medewerker van de gemeente Uden. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Uden, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

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

De reactie van het college van burgemeester en wethouders gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift, gedateerd 13 december 2007, met bijlagen;
2. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 21 maart 2008;

3. Reactie van het hoofd afdeling Ruimtelijke en economische ontwikkeling, namens het college van burgemeester en wethouders van 1 april 2008;

4. Nadere reactie van verzoeker van 2 mei 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 4:2

"1. De aanvraag wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de naam en het adres van de aanvrager;
- b. de dagtekening;
- c. een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd.

2. De aanvrager verschaft voorts de gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen."

Artikel 6:5

"1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

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

2. Bij het beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd.

3. Indien het bezwaar- of beroepschrift in een vreemde taal is gesteld en een vertaling voor een goede behandeling van het bezwaar of beroep noodzakelijk is, dient de indiener zorg te dragen voor een vertaling."

Artikel 7:2

"1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht."

Artikel 7:4

"1. Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden nadere stukken indienen.

2. Het bestuursorgaan legt het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage.

3. Bij de oproeping voor het horen worden belanghebbenden gewezen op het eerste lid en wordt vermeld waar en wanneer de stukken ter inzage zullen liggen.

4. Belanghebbenden kunnen van deze stukken tegen vergoeding van ten hoogste de kosten afschriften verkrijgen.

5. Voor zover de belanghebbenden daarmee instemmen, kan toepassing van het tweede lid achterwege worden gelaten.

6. Het bestuursorgaan kan, al dan niet op verzoek van een belanghebbende, toepassing van het tweede lid voorts achterwege laten, voor zover geheimhouding om gewichtige redenen is geboden. Van de toepassing van deze bepaling wordt mededeling gedaan.

7. Gewichtige redenen zijn in ieder geval niet aanwezig, voor zover ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur de verplichting bestaat een verzoek om informatie, vervat in deze stukken, in te willigen.

8. Indien een gewichtige reden is gelegen in de vrees voor schade aan de lichamelijke of geestelijke gezondheid van een belanghebbende, kan inzage van de desbetreffende stukken worden voorbehouden aan een gemachtigde die hetzij advocaat hetzij arts is."

Artikel 7:9

"Wanneer na het horen aan het bestuursorgaan feiten of omstandigheden bekend worden die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn, wordt dit aan belanghebbenden meegedeeld en worden zij in de gelegenheid gesteld daarover te worden gehoord."

Artikel 9:22, aanhef en onder b. en c.

"De ombudsman is niet bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op:

(...)

b. een algemeen verbindend voorschrift;

c. een gedraging waartegen beklag kan worden gedaan of beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een beklag- of beroepsprocedure aanhangig is;"