



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk - tot op het moment waarop hij zich tot de Nationale ombudsman heeft gewend - geen beslissing heeft genomen op zijn bezwaarschrift van 20 september 2006 gericht tegen de afwijzende beslissing van 11 juli 2006 op zijn verzoek om handhaving. Dat stoort hem te meer, nu de bezwaarschriftencommissie het college op 13 december 2006 heeft geadviseerd het bezwaarschrift gegrond te verklaren.

Beoordeling

Inleiding

1. Verzoekers buurman kreeg op 29 mei 2002 een bouwvergunning voor een verandering aan zijn woning. Verzoeker vroeg het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk (hierna: het college) bij brief van 13 juni 2003 om handhaving, aangezien zijn buurman in strijd met die bouwvergunning had gebouwd. Het college stuurde verzoeker op 17 juni 2003 een ontvangstbevestiging en gaf daarin aan binnen zes weken te zullen reageren. Verzoeker rappelleerde schriftelijk op 27 oktober 2003 en 7 januari 2004. Bij brief van 5 februari 2004 bood het college zijn excuses aan voor de late reactie en gaf het aan dat de buurman de gelegenheid had gekregen om een bouwaanvraag in te dienen om de afwijking van de bouwvergunning te legaliseren.

2. De aanvraag die de buurman vervolgens op 23 maart 2004 indiende, wees het college bij beslissing van 8 juni 2004 af op grond van een negatief advies van de welstandscommissie van 4 juni 2004. Op verzoek van het college bracht de welstandscommissie op 5 juli 2004 vervolgens nogmaals een advies uit ten aanzien van een nieuw voorstel; ook dit advies was negatief.

3. Op 13 juni 2005 schreef verzoeker het college opnieuw aan, waarbij hij erop wees dat er nog geen beslissing was genomen op zijn verzoek om handhaving van 13 juni 2003. In de ontvangstbevestiging van 16 juni 2005 liet het college verzoeker weten dat hij vóór 15 juli 2005 bericht zou ontvangen.

Verzoeker rappelleerde bij brief van 20 juli 2005. Het college reageerde bij schrijven van 18 juli 2005 (welke verzoeker na 20 juli 2005 ontving) en gaf daarin onder meer aan dat de buurman - nu zijn aanvraag was afgewezen - de afwijking van de bouwvergunning ongedaan dient te maken en dat verzoekers brief van 13 juni 2005 in behandeling zou worden genomen als een verzoek om handhaving.

Verzoeker rappelleerde bij brief van 7 maart 2006. Bij beslissing van 11 juli 2006 wees het college het verzoek om handhaving af. Het achtte handhaving onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

I Bevindingen

4. Verzoeker diende op 20 september 2006 een bezwaarschrift in. Hij wees er onder meer op, dat hij er op grond van de brief van 18 juli 2005 op mocht vertrouwen dat er handhavend zou worden opgetreden, dat de beslissing van 11 juli 2006 onvoldoende was gemotiveerd en dat niet werd ingegaan op zijn belangen nu door het bouwen in afwijking van de bouwvergunning de waarde van zijn woning is gedaald.

5. Na een hoorzitting op 31 oktober 2006 bracht de bezwaarcommissie op 13 december 2006 een advies uit aan het college. De commissie was van mening dat het besluit onzorgvuldig was voorbereid en niet werd gedragen door een deugdelijke belangenafweging en motivering. Zij adviseerde het college om het bezwaar gegrond te verklaren en de beslissing van 11 juli 2006 te heroverwegen.

6. Bij brief van 5 januari 2007 deelde het college verzoekers gemachtigde mee dat het instemde met het advies, dat het bezwaarschrift gegrond werd verklaard, het besluit van 11 juli 2006 werd ingetrokken en dat met inachtneming van het advies van een commissie een nieuw besluit werd voorbereid.

7. Verzoeker diende vervolgens op 11 april 2007 een klacht in over het uitblijven van een nieuwe beslissing c.q. handhavingmaatregelen na de rapportage van de bezwaarschriftencommissie. Hij wees het college er daarbij op dat hij sinds 2003 herhaaldelijk om handhaving had gevraagd. In de ontvangstbevestiging van 16 april 2007 gaf het college aan dat hij vóór 22 juni 2007 een reactie kon verwachten.

8. Aangezien hij vervolgens niets meer van het college hoorde, wendde verzoeker zich bij brief van 16 oktober 2007 tot de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman opende bij brief van 26 november 2007 een onderzoek.

9. Het college bood de buurman de mogelijkheid om de situatie te legaliseren, nadat uit vooroverleg met een welstandsgedelegeerde was gebleken van een uit welstandsoogpunt acceptabele oplossing. Het college zond hem daartoe bij brief van 30 november 2007 het aanvraagformulier voor een bouwvergunning met het principeakkoord van de welstandsgedelegeerde.

10. Bij brief van 31 januari 2008 maande het college de buurman om binnen vier weken de bouwaanvraag in te dienen, aangezien dat nog niet was gebeurd. Diezelfde dag deelde het college verzoeker in reactie op zijn brief van 11 april 2007 mee, dat het de beslissing van 11 juli 2006 om niet handhavend op te treden, had ingetrokken en dat de buurman de mogelijkheid was geboden een bouwaanvraag in te dienen ter legalisering van de situatie.

11. Eveneens op 31 januari 2008 reageerde het college na herhaald rappel op de brief van de Nationale ombudsman. Het gaf aan dat er nog geen nieuwe beslissing was genomen. Oorzaak daarvan en van het niet correct afdoen van verzoekers correspondentie was het

gevolg van het personeelstekort op het taakgebied handhaving illegale bouw. Begin 2007 was daar geen bezetting. Inmiddels was dat tekort ondervangen doordat het taakgebied was uitbesteed aan de milieudienst Midden-Holland. De meest urgente overtredingen waren inmiddels in behandeling genomen. Deze kwestie zat daar niet bij omdat de gemeente al enige tijd in gesprek was met de buurman van verzoeker over een oplossing van het probleem. Daarover was niet rechtstreeks naar verzoeker gecommuniceerd. De gemeente ging er, ten onrechte, vanuit dat de buurman en verzoeker direct contact hadden.

Gevraagd naar een termijn waarop een beslissing zou worden genomen, gaf het college aan, dat is besloten handhavend op te treden. Legalisering was met de brief aan de buurman in gang gezet; zo nodig zal de situatie echter in overeenstemming met de vergunning worden gebracht.

12. Verzoeker wees er naar aanleiding van de reactie van het college op dat de zaak al sinds juni 2003 loopt en het excuses van het personeelstekort om die reden naar zijn mening erg zwak is. Verder wees hij erop dat zijn buurman nu opnieuw (net als in 2004) de gelegenheid krijgt om de situatie te legaliseren. De reden dat die gelegenheid wordt geboden is verzoeker gezien de inhoud van het advies van de bezwaarcommissie, niet duidelijk. De handelwijze van de gemeente brengt verzoeker tot de constatering dat illegaal bouwen loont.

Verder wees hij erop dat de veronderstelling dat de buurman met hem contact zou opnemen loos is, aangezien hij had doorgegeven dat zijn buurman nooit overleg heeft gepleegd. In een huis-aan-huisblad van 13 februari 2008 las hij dat de buurman een bouwvergunning had aangevraagd.

13. Het college reageerde daarop met de constatering dat de klacht van verzoeker over de lange duur van de procedure terecht en begrijpelijk is. Als verweer voerde het college aan, dat het in dit soort situaties voortdurend blijft zoeken naar oplossingen, die de belangen van beide partijen voldoende recht kunnen doen. Gemeentelijk ingrijpen teneinde de situatie in dit geval in de oorspronkelijke staat terug te brengen, zou naar de mening van het college de belangen van de buurman in veel ernstiger mate schaden dan de belangen van verzoeker rechtvaardigen. Te meer daar inmiddels met positief welstandsadvies een bouwvergunning is verleend.

Daarnaar gevraagd gaf het college aan dat de buurman op 4 februari 2008 de bouwvergunning had aangevraagd, dat die vergunning bij beslissing van 13 maart 2008 was verleend, dat de verlening op 26 maart 2008 op de gemeentepagina's in het plaatselijke weekblad was gepubliceerd en dat verzoeker daarvan niet afzonderlijk door het college in kennis is gesteld.

14. Verzoeker diende op 14 april 2008 een bezwaarschrift in tegen die beslissing. Het bezwaar is op 24 juni 2008 door de commissie voor de bezwaarschriften behandeld. Op 29 september 2008 was er nog geen beslissing genomen. De gemeente liet de Nationale ombudsman op die datum weten dat er een welstandsadvies (als second opinion) gevraagd zou worden aan een andere Welstandscommissie.

II. Beoordeling

15. Verzoeker klaagt erover dat de gemeente tot op het moment waarop hij zich tot de Nationale ombudsman heeft gewend (19 oktober 2007), geen beslissing had genomen naar aanleiding van zijn bezwaarschrift van 20 september 2006 tegen de beslissing om niet te handhaven, terwijl de bezwaarschriftencommissie het college op 13 december 2006 heeft geadviseerd het bezwaar gegrond te verklaren.

16. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Als een bestuursorgaan na gegrond verklaring van een bezwaarschrift aan een burger de mededeling doet dat het een nieuw besluit zal nemen, dan mag de burger verwachten dat het bestuursorgaan dat nieuwe besluit binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn of - bij het ontbreken daarvan - binnen een redelijke termijn zal nemen.

17. Op 5 januari 2007 deelde het college aan verzoekers gemachtigde mee dat het zijn bezwaar gegrond achtte, dat het besluit van 11 juli 2006 om niet te handhaven werd ingetrokken en dat een nieuw besluit werd voorbereid. In artikel 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht staat aangegeven binnen welke termijn een bestuursorgaan op een bezwaarschrift moet beslissen. Vervolgens bepaalt artikel 7:11 van die wet dat een bestuursorgaan het bestreden besluit kan herroepen en in plaats daarvan een nieuw besluit kan nemen. In beginsel dient dat nieuwe besluit dan meteen, tegelijk met de herroeping van het aangevallen besluit, te worden genomen. Het is echter niet altijd haalbaar om de procedure voor dat nieuwe besluit af te wikkelen binnen de beslistermijn van artikel 7:10 Awb. Op grond van de genoemde artikelen en de daarop gebaseerde jurisprudentie, had het college naar het oordeel van de Nationale ombudsman binnen een redelijke termijn dat nieuwe besluit moeten nemen. De redelijke termijn omvat de periode voor het aanvragen van een bouwvergunning en het beslissen op die aanvraag. Het nieuwe besluit dat het college in verband met het gegrond verklaren van het bezwaarschrift moest nemen (het handhavingsbesluit), kon het pas nemen nadat het de buurman in de gelegenheid had gesteld de situatie te legaliseren door het aanvragen van een bouwvergunning. Een dergelijke procedure dient door het college voortvarend te worden ingezet. Verzoekers buurman is echter pas op 30 november 2007, bijna elf maanden na de mededeling van het college, in de gelegenheid gesteld om een nieuwe bouwvergunning aan te vragen. Daarmee is de redelijke termijn overschreden.

18. Verzoeker hoorde niets van het college totdat het hem bij brief van 31 januari 2008 liet weten dat de buurman op 30 november 2007 de gelegenheid had gekregen opnieuw een bouwvergunning aan te vragen om de situatie te legaliseren. Het college wees die bouw aanvraag vervolgens op 13 maart 2008 toe. De beslissing die het college op 5 januari 2007 heeft aangekondigd, wordt uiteindelijk dus pas veertien maanden later genomen.

Aan de beslissing van de gemeente ligt een belangenafweging ten grondslag. Het is dan ook redelijk en begrijpelijk dat het college, zoals het tijdens het onderzoek heeft aangegeven, in dit soort situaties zoekt naar een oplossing die de belangen van beide partijen voldoende recht kunnen doen. Het is echter niet redelijk, dat de gemeente daar in dit geval zo lang over heeft gedaan. De reden die het college voor de lange duur aanvoert (het personeelstekort) kan die lange duur wel verklaren, maar geenszins rechtvaardigen ten opzichte van verzoeker.

Een belangrijke reden voor handhaving is het waarborgen van de rechtszekerheid. Burgers moeten er immers op kunnen vertrouwen dat het gemeentebestuur toeziet op de naleving van wet- en regelgeving en dat wordt opgetreden tegen situaties waarin sprake is van strijd met wet- en regelgeving. Verzoeker wil graag dat de strijdige situatie wordt opgeheven (hij ondervindt daarvan nadeel en stelt dat de waarde van zijn huis is gedaald) en hij wil dat het college uitsluitsel geeft over hoe dat gaat gebeuren. Hij wil duidelijkheid. Op basis van de mededeling van het college van 5 januari 2007 had hij mogen verwachten dat het college hem die duidelijkheid binnen een redelijke termijn zou geven. Door dat niet te doen, heeft het college gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

19. Het belang bij duidelijkheid is des te groter, nu deze zaak al sinds 2003 loopt en verzoeker sindsdien al herhaaldelijk gedurende lange tijd op uitsluitsel van het college heeft moeten wachten. Zo heeft hij op 13 juni 2003 voor het eerst om handhaving gevraagd. Het college heeft toen op 5 februari 2004 meegedeeld dat de buurman in de gelegenheid is gesteld een gewijzigde bouw aanvraag in te dienen. Op 8 juni 2004 heeft het college die aanvraag afgewezen, waarna er vervolgens niets is gebeurd. Daarop heeft verzoeker het college op 13 juni 2005 nogmaals om handhaving gevraagd. Ruim een jaar later, op 11 juli 2006, heeft het college vervolgens een (afwijzende) beslissing is genomen.

Het college heeft dus al voordat het bezwaarschrift gegrond werd verklaard tot twee keer toe de wettelijke beslistermijn ruimschoots overschreden, waardoor de procedure al behoorlijk was vertraagd. Die vertraging is nu alleen maar verder opgelopen. Verzoeker heeft na vijf jaar nog geen duidelijkheid. Des te schrijnender is het uitblijven van een nieuwe beslissing.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

20. Wat opvalt in deze zaak, is niet alleen de trage handelwijze van het college maar ook de gebrekkige communicatie met verzoeker.

Zo diende verzoeker op 11 april 2007 een klacht in over het uitblijven van een beslissing, waarbij hij ook wijst op het feit dat hij al sinds juni 2003 om handhaving vraagt. Het college reageerde daarop met een bericht waarin wordt aangegeven dat er vóór 22 juni 2007 zal worden gereageerd en vervolgens hoort verzoeker niets, totdat tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman op 31 januari 2008 wordt gereageerd met de mededeling dat de buurman de gelegenheid is geboden een gewijzigde bouwaanvraag in te dienen. Over de klacht zelf, het uitblijven van een reactie en de oorzaak daarvan, wordt niets gezegd.

Ook vóór het indienen van de klacht liet de communicatie van de kant van de gemeente al te wensen over. Sinds zijn eerste verzoek om handhaving in 2003 heeft verzoeker diverse rappelberichten naar het college gestuurd. De keren dat het college daarop reageerde, doet het dat met het noemen van een reactietermijn, die in de meeste gevallen niet wordt gehaald, zonder dat daarover vervolgens een bericht naar verzoeker uitgaat (waarin wordt aangegeven waarom de termijn is overschreden en binnen welke termijn er wel zal worden gereageerd). Waar wettelijke termijnen niet worden gehaald, dient het bestuursorgaan zelf het initiatief te nemen om de burger daarvan op de hoogte te stellen; zeker als herhaaldelijk is gerappelleerd.

Verder is verzoeker niet afzonderlijk door het college in kennis gesteld van het feit dat de buurman op 13 maart 2008 alsnog een bouwvergunning is verleend. Het had, gezien de voorgeschiedenis in deze zaak, in de rede gelegen dat het college dat wel zou hebben gedaan.

21. Tot slot spreekt de Nationale ombudsman zijn zorg uit over het verdere verloop van deze zaak. Immers, het bezwaarschrift dat verzoeker op 14 april 2008 heeft ingediend tegen de beslissing op aanvraag om een bouwvergunning, is op 29 september 2008 nog steeds niet afgehandeld. De gemeente heeft de Nationale ombudsman op die datum laten weten dat er een andere welstandscommissie is ingeschakeld. Opnieuw wordt dus het geduld van verzoeker op de proef gesteld en blijft de door hem gewenste duidelijkheid uit.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk te Reeuwijk, is gegrond wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid.

Onderzoek

Op 19 oktober 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Reeuwijk, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk te Reeuwijk.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht en te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

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

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

De reacties van verzoeker en het college gaven aanleiding het verslag aan te vullen.

Informatieoverzicht

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

1. verzoeken om handhaving van verzoeker aan het college van 13 juni 2003 en 13 juni 2005 en verzoekers rappelberichten terzake;
2. behandelingsberichten van het college aan verzoeker van 17 juni 2003, 5 februari 2004, 16 juni 2005, 18 juli 2005;
3. besluit van het college 11 juli 2006;
4. bezwaarschrift van 20 september 2006;
5. brief van het college aan verzoekers gemachtigde d.d. 5 januari 2007;
6. klachtbrief verzoeker aan het college d.d. 11 april 2007;
7. ontvangstbevestiging van de klacht door het college van 16 april 2007;
8. verzoekschrift van 16 oktober 2007;
9. brief van het college aan verzoeker van 31 januari 2008;
10. reacties van het college d.d. 31 januari 2008, 27 maart 2008 en 17 juli 2008;
11. brieven verzoeker aan Nationale ombudsman van 7 februari en 7 maart 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10

"1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift.

2. De termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan.

4. Verder uitstel is mogelijk voor zover de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad of ermee instemmen."

Artikel 7:11

"1. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

2. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit."