



# Rapport

**Datum: 15 december 2008**  
**Rapportnummer: 2008/302**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat (een toezichthouder van) de gemeente Vlagtwedde:

1. zonder zijn toestemming op 28 augustus 2007 over zijn schutting heen foto's heeft gemaakt van de achtergevel van zijn woning;
2. geen acceptgirokaart heeft toegezonden ter voldoening van leges.

## Beoordeling

### Bevindingen

1. Bij brief van 29 augustus 2007 deelde de gemeente verzoeker mee dat uit controle ter plaatse was gebleken dat de achtergevel van een schuur was aangepast zonder dat daarvoor een bouwvergunning was aangevraagd. Verzoeker had de achtergevel gestuukt. Hij werd in de gelegenheid gesteld om alsnog een bouwvergunning aan te vragen. Hoewel verzoeker betwistte dat het stuken van een achtergevel vergunningplichtig was, diende hij een aanvraag in.
2. Op woensdag 5 september 2007 maakte verzoeker gebruik van het spreekuur van een wethouder. Verzoeker gaf in dit gesprek aan dat een medewerker van de gemeente onrechtmatig en tijdens zijn afwezigheid zijn terrein had betreden.
3. Bij factuur van 10 september 2007 bracht de gemeente verzoeker leges voor de bouwvergunning in rekening. De gemeente verzocht hem het bedrag over te maken op een bankrekeningnummer.
4. Verzoeker is tijdens de woensdagavondopenstelling op 12 september 2007 naar het gemeentehuis gegaan om te vragen waarom bij de factuur geen acceptgirokaart was gevoegd. Hierop werd hem meegedeeld dat dat niet kon. Omdat verzoeker geen overschrijvingsformulieren had en niet beschikte over internet bankieren moest hij contant betalen, wat hij deed onder protest. Verzoeker bezocht dezelfde avond het spreekuur van een andere wethouder en gaf toen aan dat hij deze gang van zaken niet klantvriendelijk vond.
5. Bij brief van 20 september 2007 schreef het college van burgemeester en wethouders verzoeker onder meer dat sinds enige jaren de legesbetaling alleen mogelijk was met contante betaling of overschrijving. De gemeente verstrekke geen acceptgiro's.

Naar aanleiding van verzoekers opmerking over het betreden van zijn privé terrein tijdens zijn afwezigheid door een handhavingsmedewerker, deelde het college onder meer mee dat zowel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Woningwet aangaf dat een

toezichthouder bevoegd was elke plaats te betreden zonder toestemming van de bewoner. In verzoekers geval ging het om een volledig bevoegde toezichthouder op het gebied van bouwen en milieu. Het betreden van verzoekers privé terrein was dan ook legaal geweest, ware het niet dat de betreffende toezichthouder verzoekers terrein niet had betreden. De constatering van de illegale werkzaamheden had plaats gevonden vanaf openbare grond. De foto's waren namelijk genomen over de schutting heen vanaf openbaar terrein. Het college concludeerde dat het proces en de door de gemeente ondernomen activiteiten volledig terecht waren geweest, waarbij zelfs was voorkomen om privé terrein te betreden. De betreffende medewerker had dus juist en correct gehandeld.

6. Op 8 oktober 2007 diende verzoeker mondeling een klacht in bij de gemeentelijk klachtencoördinator. Volgens een gesprekverslag klaagde verzoeker erover dat er iemand van de gemeente op zijn perceel was geweest dan wel over de schutting een foto had gemaakt zonder zijn toestemming. Hij vond dat dit in strijd was met de privacywetgeving. De gemeente diende volgens hem eerst aan te bellen en indien de persoon niet aanwezig was een briefje achter te laten met de mededeling contact op te nemen met de gemeente. Pas als de persoon weigerde mee te werken, kan er gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden.

Verder was verzoeker langs geweest op het gemeentehuis om de leges te voldoen. Een medewerker gaf toen aan dat er niet contant kon worden betaald en dat hij geen geld mocht aannemen. Verzoeker had geen overschrijfkaarten meer, omdat daar extra voor moest worden betaald en beschikte niet over internet bankieren. Vervolgens had verzoeker gevraagd om een acceptgirokaart. Deze kon niet worden verstrekt. Een medewerkster van Publiekszaken had geprobeerd het bedrag te laten pinnen. Dit lukte niet en verzoeker werd doorverwezen naar een bank om daar geld te pinnen.

7. In een rapport van bevindingen schreef de klachtencoördinator over het betreden van privé terrein en het maken van foto's over de schutting dat de betrokken toezichthouder had gedacht dat het maken van een foto over de schutting nodig was om zijn taak redelijkerwijs goed uit te oefenen. Of dit op dat moment ook de juiste keuze was kon de klachtencoördinator niet beoordelen. Zij merkte daarbij op dat de toezichthouder niet op verzoekers perceel was geweest. De klacht werd dan ook niet gegrond geacht. Naar aanleiding van dit geval was de afdeling Ruimte aan het denken gezet hoe er iets klantvriendelijker gewerkt kon worden. Er was besloten om te gaan werken met afwezigheidskaarten. Hierop was vermeld dat er iemand van de gemeente aan de deur was geweest en dat men contact op diende te nemen met de gemeente.

In het rapport schreef de klachtencoördinator over het betalen van de leges voor de bouwvergunning dat er op de dag dat verzoeker langs kwam geen kasfunctie meer was. Uit navraag bij een medewerker van de afdeling Middelen en Advies, bleek dat met ingang van 1 januari 2007 geen acceptgiro meer kon worden verstrekt, omdat de girokaarten optisch leesbaar moesten zijn. Hiervoor was een nieuwe aangepaste printer nodig en een

goedkeuring van de bank. Door vertrek van een behandelend ambtenaar en de werkdruk op de afdeling was dit blijven liggen. De medewerker zou dit nu zelf oppakken. De medewerkster van Publiekszaken gaf aan dat zij het ook erg vervelend vond, maar dat zij het op een of andere manier niet voor elkaar kreeg om bouwleges onder een post variabel te laten pinnen. Gelet op bovenstaande achtte de klachtencoördinator verzoekers klacht over het niet contant kunnen betalen van bouwleges gegrond.

8. In de beslissing op de klacht van 19 december 2007 deelde het college verzoeker mee dat voormelde klachten niet gegrond, respectievelijk gegrond waren.

9. Hierop wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Verzoeker schreef de Nationale ombudsman dat de gemeente was getipt dat hij zijn achtermuur had gestuukt. Vervolgens was iemand van de gemeente bij hem langs geweest, maar had hem niet thuis getroffen, omdat hij en zijn vrouw in het buitenland verbleven. De bewuste medewerker had foto's gemaakt van zijn achtergevel over de schutting zonder zijn toestemming. Verzoeker merkte daarbij op dat het zo had kunnen zijn dat hij en zijn vrouw de deurbel niet hadden gehoord en dat zij achter het huis lagen te zonnen. Verzoeker meende dat hij recht had op zijn privacy. De invoering van het verzenden van acceptgirokaart ter voldoening van bouwvergunningleges had een jaar stilgelegen. Verzoeker vroeg zich af wat de stand van zaken was. Volgens hem kon men gemeentebelastingen wel per acceptgiro voldoen.

10. De Nationale ombudsman legde de klacht voor aan het college en de betrokken medewerker. Verder stelde de Nationale ombudsman het college een aantal vragen.

11. In reactie deelde het college de Nationale ombudsman mee van mening te zijn dat het de klacht van verzoeker serieus, zorgvuldig en correct had afgehandeld. Het college beantwoordde de vragen van de Nationale ombudsman als volgt. De handhaver had, na niemand aangetroffen te hebben, gekozen om een foto te maken over de schutting. De schutting was gemakkelijk te bereiken en het nemen van een foto over de schutting was een eenvoudige handeling. Daarnaast had de handhaver eerst over de schutting gekeken alvorens een foto te maken. Indien toen iemand was aangetroffen had hij eerst wel even gevraagd of hij een foto mocht maken. Het college was van mening dat de handhaver in het kader van zijn functie niet onrechtmatig had gehandeld en het college had daarom deze klacht ongegrond verklaard. Of er geen foto's meer zouden worden gemaakt zonder toestemming van de bewoner hing af van de te handhaven situatie. Als de handhaver inschatte dat de situatie niet spoedeisend was en kon wachten, dan zou hij voortaan gebruik maken van een afwezigheidskaart. Wat dat betrof, had verzoekers klacht in ieder geval opgeleverd dat de er een klantvriendelijker manier was gevonden voor de niet spoedeisende handhavingsgevallen.

Met betrekking tot de acceptgirokaarten merkte het college het volgende op. De inning van gemeentelijke belastingen was een publiekrechtelijke aangelegenheid. Het versturen van

de aanslagen had het college uitbesteed aan een extern bureau. Het klopte dat bij de aanslagen wel acceptgirokaarten zaten. Omdat het versturen van onder andere legesbrieven door de gemeente zelf werd gedaan, zaten daar geen acceptgirokaarten bij. De gemeente kon zelf nog steeds geen acceptgirokaarten sturen. De procedure en de handelingen om het versturen van de acceptgirokaarten weer mogelijk te maken was opgestart. Het was wel weer mogelijk om bouwleges te pinnen. Op het moment van dat verzoeker wilde pinnen was er iets met het systeem aan de hand, waardoor dat op dat moment niet lukte.

12. In reactie op de klacht deelde de betrokken medewerker tijdens een telefoongesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman, voor zover van belang voor het onderzoek, het volgende mee:

"Ik heb eerst aangebeld bij het huis van (verzoeker; N.o.). Omdat er niemand thuis was, ben ik via een vanaf de openbare weg bereikbaar pad gelopen naar de achterkant van het huis. De schutting was 1,80 meter hoog. Ik ben 1,75 meter en ik heb stand op mijn tenen over de schutting gekeken. Ik zag niemand en ik heb een foto genomen. Er viel niet veel te zien. Het was een ondiep bestraat plaatsje met een schuur erin.

Ik was bevoegd om te doen wat ik heb gedaan. Ik zag er geen kwaad in om even over de schutting te kijken en de foto te nemen. Verder is van belang dat de controle plaatsvond in Ter Apel dat circa 10 km ligt van Sellingen, waarvan uit ik werk. Als ik geen foto had kunnen maken, dan zou ik op een later tijdstip terug moeten naar Ter Apel, waarbij ik het bezoek zou trachten te combineren met andere controles in Ter Apel.

Pas naar aanleiding van de klacht van (verzoeker; N.o.) werkt de gemeente met kaartjes die je bij afwezigheid van de bewoner in de bus doet en waarop is vermeld waarvoor je langs bent geweest en een telefoonnummer om een afspraak te maken."

13. Verzoeker liet in reactie daarop weten dat de schutting twee meter hoog was, dat het pad niet openbaar was en dat hij er voor 1/14 deel eigenaar van was. Verzoeker vond dat de medewerker maar terug had moeten komen om op een later tijdstip te proberen of hij thuis was. Verzoeker vroeg zich af wie ging bepalen wanneer men zonder toestemming van de bewoner wel foto's mocht maken. De gemeente hield zich namelijk het recht voor om in spoedeisende gevallen wel foto's te maken. De gemeente ging naar aanleiding van de klacht wel klantvriendelijker werken, maar de klacht was desondanks ongegrond verklaard. Volgens verzoeker had de gemeente privacyregels wel gebruikt om de naam van de tipgever te beschermen, maar had de gemeente deze regels niet gebruikt voor de bescherming van zijn privacy. De gemeente had verzoeker moeten vragen om toestemming en als hij dat zou hebben geweigerd, dan had de gemeente hem aangetekend moeten aanschrijven volgens de regels uit de Awb. Tot slot vroeg verzoeker zich af waarom de afgifte van bouwvergunningen en het zenden van acceptgiro's voor de bouwleges ook niet was uitbesteed aan een extern bureau, zoals bij de gemeentelijke

belastingen.

14. Daarnaast gevraagd berichtte de gemeente dat het innen van gemeentebelastingen was uitbesteed aan een extern bureau, dat wel acceptgirokaarten verzond, omdat het daarbij ging om het eens per jaar verzenden van grote aantallen aanslagen. Bij leges ging het om het wekelijks verzenden van kleinere aantallen acceptgirokaarten. Verder berichtte de gemeente dat zij sinds enige weken weer acceptgirokaarten verzond.

## Beoordeling

### I. Ten aanzien van het foto's maken

15. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit impliceert dat een toezichthouder zijn bevoegdheid op de voor de burger minst belastende wijze moet uitoefenen.

16. Artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (zie Achtergrond) bepaalt dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Verder bepaalt artikel 5:15 van de Awb (zie Achtergrond) onder meer dat een toezichthouder bevoegd is elke plaats te betreden zonder toestemming van de bewoner met uitzondering van een woning.

17. Naar aanleiding van een melding dat verzoeker de achtergevel van zijn woning zou hebben gestuukt, is de betrokken medewerker ter plaatse geweest om dit te verifiëren. Daartoe betrad hij een pad dat leidde naar de achtergevel. Verzoeker was weliswaar mede-eigenaar van dat pad, maar dat maakte gelet op artikel 5:15 van de Awb op zichzelf niet dat de medewerker niet bevoegd was het pad te betreden. Verder was het betreden van het pad noodzakelijk om de achtergevel te kunnen inspecteren.

Gesteld noch gebleken is dat de vermeende aanpassing van de achtergevel van dien aard was dat de constatering ervan geen uitstel duldde. De medewerker had daarom ook kunnen kiezen voor een voor verzoeker minder belastende manier van controle, te weten het (op afspraak) op een later tijdstip terugkomen. Dat dit uit efficiëntie-overwegingen voor de medewerker bezwaarlijk was, is begrijpelijk, maar kan niet opwegen tegen een schending van de privacy. Daar komt bij dat de medewerker een nieuw bezoek had kunnen combineren met andere controles. Door niet op een later tijdstip terug te komen, maar in plaats daarvan over de hoge schutting heen een foto te maken van de achtergevel, heeft de medewerker verzoekers privacy geschonden en heeft hij gehandeld in strijd met het evenredigheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk

18. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat naar aanleiding van verzoekers klacht de gemeente heeft besloten om te gaan werken met afwezigheidskaarten. Het bevreemdt de Nationale ombudsman echter dat de gemeente verzoekers klacht desondanks niet gegrond heeft verklaard.

## **II. Ten aanzien van het niet verzenden van een acceptgirokaart**

19. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Dit impliceert dat een bestuursorgaan zijn financiële administratie zo inricht dat een burger op een niet al te belastende wijze betalingen kan verrichten.

20. Voorheen zond de gemeente ter betaling van bouwleges wel acceptgirokaarten. Dat dat met ingang van 1 januari 2007 niet meer geschiedde, was omdat de girokaarten vanaf die datum optisch leesbaar moesten zijn. Daartoe diende de gemeente te beschikken over een nieuwe aangepaste printer en de goedkeuring van de bank. De procedure om weer acceptgirokaarten te kunnen verzenden was als gevolg van het vertrek van een medewerker de werkdruk op de afdeling komen stil te liggen. Deze omstandigheden vormen echter geen rechtvaardiging voor een verminderd dienstbetoon aan de burger.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

21. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de gemeente sinds augustus 2008 weer acceptgirokaarten verzendt.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van (een medewerker van) de gemeente Vlagtwedde is gegrond ten aanzien van:

het zonder toestemming maken van foto's, wegens strijd met het evenredigheidsvereiste;

het niet verzenden van een acceptgirokaart, wegens strijd met het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

## **Onderzoek**

Op 27 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer C. te Ter Apel, met een klacht over een gedraging van (een medewerker van) de gemeente Vlagtwedde.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Vlagtwedde, 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. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Daarnaast werd de betrokken medewerker de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Deze persoon maakte van deze gelegenheid gebruik.

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

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

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

De betrokken medewerker berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. Noch verzoeker noch het college gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

#### Informatieoverzicht

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

Brieven van de gemeente aan verzoeker van 29 augustus en 20 september 2007;

Factuur van de gemeente van 10 september 2007;

Gespreksverslag naar aanleiding van een klacht van 8 oktober 2007;

Rapport van bevindingen van de gemeentelijke klachtencoördinator van 11 december 2007;

Beslissing van de gemeente op de klacht van 19 december 2007;

Verzoekschrift aan de Nationale ombudsman van 21 december 2007 en een telefonische aanvulling daarop van 14 januari 2008;

Brieven van de Nationale ombudsman van 12 februari 2008 gericht aan het college en de betrokken medewerker inzake de opening van het onderzoek;

Telefonische verklaring van de betrokken medewerker van 3 maart 2008

Brief van het college aan de Nationale ombudsman van 4 maart 2008;



Telefonische verklaring van verzoeker van 2 april 2008;

E-mailbericht van de gemeente van 14 augustus 2008.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:13

"Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is."

Artikel 5:15, eerste lid

"Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner."