

## KAFKA AAN DE AMSTEL

Inzage- en bezwaartermijn na het verlenen van vergunningen in de gemeente Amsterdam nader bekeken vanuit het standpunt van de betrokken burger.

Naar aanleiding van al jaren durende procedures en moeilijkheden bij het inzien van en bezwaarmaken tegen vergunningen verleend door de gemeente Amsterdam/stadsdelen, heb ik een en ander op een rijtje gezet. Ook voor ambtenaren, juristen en al jarenlang participerende bewoners blijkt deze kwestie niet zonder problemen, laat staan voor de gewone burger die toevallig inzage wil in verleende vergunningen en/of een bezwaar wil indienen.

Als voorbeeld neem ik de evenementenvergunning en de omgevingsvergunning verleend aan Amsterdam Open Air 2015. Het is gebruikelijk dat vergunningen zeer laat verleend worden. Daardoor kunnen evenementen meestal gewoon doorgaan, en is vaak enkel nog het aanvragen van een voorlopige voorziening bij de voorzieningenrechter een mogelijkheid, indien men daarbij heel snel en alert is, want daarvoor zijn dan vaak maar een paar dagen beschikbaar. Dit beleid van late verlening van vergunningen is op zich zeer contestabel. Het is vreemd dat een procedure die een vergunning kan betwisten na het evenement plaatsvindt, en dat hoorzittingen na de evenementen plaatsvinden. Daardoor kunnen evenementen jarenlang herhaald worden totdat de rechters en uiteindelijk de Raad van State een uitspraak hebben gedaan. Illegaliteit kan zo jarenlang gedoogd worden.

In het geval van Amsterdam Open Air is al geruime tijd geageerd en procedeed tegen de verleende evenementenvergunningen. De bestuursrechter heeft op 30 april 2014 een uitspraak gedaan en vastgesteld dat het evenement in strijd is met het bestemmingsplan. Daarover is beroep aangetekend en op 1 juli 2015 heeft de Raad van State vastgesteld dat het evenement inderdaad in strijd is met het bestemmingsplan, maar dat er wel een mogelijkheid tot legalisatie bestaat middels een omgevingsvergunning. Meerdere jaren heeft het festival dus illegaal plaatsgehad zonder de noodzakelijke omgevingsvergunning. Bovendien is Amsterdam Open Air er pas voor de jaren 2014 en 2015 toe overgegaan om een omgevingsvergunning aan te vragen nadat zij daar na een verzoek tot handhaving van het bestemmingsplan toe gedwongen werden. Dat gebeurde telkens vlak voor het festival, toen de opbouw al een tijd bezig was. Ook voor 2015 is de omgevingsvergunning pas aangevraagd na een verzoek tot handhaving, op het laatste moment. Gemeente/stadsdeel en Open Air werken hierbij intensief samen. De indruk wordt hierdoor gewekt dat zowel overheid als aanvrager alles in het werk willen stellen, door het bewust vertragen van de procedure, om het evenement het koste wat het kost plaats te laten vinden. Zeer netjes is dat niet tegenover omwonenden met klachten en bezwaren. In het geval van de omgevingsvergunning voor 2014 wacht ik zelf nog steeds op de behandeling van mijn bezwaar in een hoorzitting. Intussen is wel een dwangsom verleend voor het te laat behandelen van mijn bezwaar. Ik hoop dat bezwaren tegen de omgevingsvergunning voor 2015 niet eveneens bemoeilijkt worden. Als mocht blijken dat de overheid bewust regels en wetten telkens uitlegt in het voordeel van de aanvrager van een vergunning en procedures moedwillig vertraagt dan kan sprake zijn van onbehoorlijk bestuur.

Dan is er nog de kwestie van de termijn van inzage en bezwaarmaken. Daar bestaat heel wat onduidelijkheid en verwarring over. Dat bleek ook tijdens de hoorzitting van 6 augustus j.l. waarvoor volgens stadsdeel Zuidoost 147 bezwaarschriften zijn ingediend, en 59 bezwaren onontvankelijk zijn verklaard wegens 'te laat ingediend'. De bezwarencommissie zal zich nog uitspreken over de onontvankelijkheid.

De situatie is als volgt. De evenementenvergunning AOA 2015 is verleend op 23 april 2015 en bekendgemaakt op de site van de gemeente Amsterdam op 4 mei 2015. De link onder 'Niet mee eens?' ging naar een pagina over bezwaarmaken. Op die pagina ontbrak van 4 mei tot 8 juni de zin *"De bekendmaking is de verzenddatum van het besluit aan de aanvrager."* Deze pagina is

gewijzigd op 8 juni; bovenstaande zin werd toen toegevoegd. Hetzelfde geldt voor de omgevingsvergunning die was verleend op 28 mei 2015 en bekendgemaakt op 3 juni 2015. Alleen was bij de omgevingsvergunning wel de datum vermeld waarop het besluit is verzonden, maar niet bovenstaande nieuwe zin.

De originele teksten die ik vlak na de bekendmaking op mijn website hebt overgenomen zonder weghalingen of toevoegingen kunt u hier vinden (de bloglinks daar voor de bezwaarpagina verwijzen naar de site die inmiddels is gewijzigd natuurlijk):

<http://heliam.net/GeinDrie/blog/evenementenvergunning-open.html>

<http://heliam.net/GeinDrie/blog/omgevingsvergunning-open-2.html>

Op deze pagina's staat de oorspronkelijke tekst: *"Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u als u belanghebbende bent bij het besluit binnen zes weken na de dag van bekendmaking daarvan bezwaar maken. Als datum van uw bezwaar geldt het poststempel op uw bezwaarschrift."*

Daaruit maakt elke burger op dat de termijn begint te lopen vanaf de datum van bekendmaking op de pagina's Bekendmakingen van de gemeente Amsterdam. Pas op 8 juni verschijnt een gewijzigde tekst: *"Bent u het niet eens met dit besluit? Dan kunt u als u belanghebbende bent bij het besluit binnen zes weken na de dag van bekendmaking daarvan bezwaar maken. **De bekendmaking is de verzenddatum van het besluit aan de aanvrager.** Als datum van uw bezwaar geldt het poststempel op uw bezwaarschrift."*

Dat maakt wel een groot verschil, namelijk een verschil voor de evenementenvergunning van 5 dagen en voor de omgevingsvergunning 7 dagen. De wetgeving hierover is ook niet bijzonder duidelijk en kan verkeerd geïnterpreteerd worden, ook door ambtenaren en juristen, indien men niet verder kijkt dan de AWB en de WABO.

Art. 6:7 AWB: *De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken.*

Dat lijkt categorisch duidelijk, de wet geeft iedereen, aanvrager en derdebelanghebbenden de mogelijkheid tot inzage en bezwaarmaken gedurende 6 weken.

Daarbij is ook van belang:

Art. 3.9.4 WABO: *Het bevoegd gezag doet **zo spoedig mogelijk** mededeling van de bekendmaking, bedoeld in artikel 4:20c van de Algemene wet bestuursrecht, op de wijze waarop het overeenkomstig artikel 3.8 kennis heeft gegeven van de aanvraag.*

De gevorderde participerende betrokken burger denkt na raadpleging van de wetboeken ervan overtuigd te zijn dat zes weken toch om en nabij de zes weken is. Er kan een klein verschilletje zitten in verzending van het besluit en de publicatie. Maar de praktijk in dit geval is een groot verschil van 5 en 7 dagen. Hoe kan dat?

Voor de wet, en daarvoor moeten ook de commentaren en uitspraken van de Raad van State geconsulteerd worden, is de ingangsdatum van de inzage- en bezwaartermijn te interpreteren als beginnende vanaf de dag na verzending aan de aanvrager. En dat geldt dus ook voor derdebelanghebbenden. Maar hoe kan het dan dat het *zo spoedig mogelijk* bekendmaken toch een week uitstel kan krijgen? Ja, daar zit dan toch een probleem, een gat in de wet, waarvan sommige besturen blijkbaar gretig gebruik maken om de inzage- en bezwaartermijn aanzienlijk in te korten.

Een uitspraak als *"Geen wettelijk voorschrift verzet zich er tegen dat de door het college geboden termijn van terinzagelegging van het besluit niet overeenkomt met de in artikel 6:7 van de Awb neergelegde bezwaartermijn."* is natuurlijk een wangedrocht en voor mij als leek totaal absurd. Waar dienen art. 6:7 van de AWB en art. 3.9.4 van de WABO dan voor? In de meeste gevallen

staat op de overheidswebsite over bezwaarmaken helder en duidelijk dat er een termijn van zes weken is, zonder enige vermelding dat die termijn korter kan zijn. Een beetje rekening houden met het gewone taalgebruik en begrip van de burgers zou de wetgever sieren. Onduidelijkheid en verwarring horen uit wetboeken geband te worden. Dit levert overigens ook de mogelijkheid aan kwaadwillende en nalatige besturen om burgers laattijdig in kennis te stellen van aanvragen en vergunningen, wat volgens mij nooit de bedoeling kan zijn van de wet in een democratisch bestel.

Het is niet alleen het gerommel met de aanvangsdatum die verkorting van de termijn veroorzaakt, maar ook de verdere procedure voor burgers die inzage wensen of een bezwaar willen indienen. Soms is het al een hele klus om de datum te berekenen waarop de termijn afloopt. Maar pas na de bekendmaking op een site van de overheid kan men een afspraak maken om inzage in de stukken te krijgen (afspraak maken bij de gemeente maar voor een stadsdeel). Dat kan ook weer een paar dagen duren. En door bezuinigingen op administratie is er minder personeel beschikbaar om zich hiermee bezig te houden. Ik kan u verzekeren dat inzage geen sinecure is. Je maakt een afspraak, voor een dagje of twee later, dat betekent dan meestal toch wachten in de wachtzaal tot een ambtenaar verschijnt met de stukken. Gedurende de inzage moet deze ambtenaar aanwezig blijven. Ook de ambtenarij is niet blij met deze gang van zaken. Het kost tijd voor iedereen. En dat terwijl de stukken over het algemeen gewoon digitaal als pdf-bestanden aanwezig zijn en via mail verstuurd kunnen worden.

Na inzage kan de burger beginnen met het opstellen van een bezwaar en moet daarbij wel rekening houden met de dag van verzending.

Nu is het ook zo dat aanvragen, vergunningen e.d. dagelijks binnenkomen en bekendgemaakt worden. Dus een oplettende burger zou dagelijks de bekendmakingspagina's van de gemeente moeten bijhouden. Dat is een hele klus. Maar daarvoor kan men zich abonneren op de maildienst van de overheid die dagelijks bekendmakingen via mail doorstuurt. Maar daarbij moeten we wel rekening houden met een verschil van minstens een dag, soms meer dagen tussen eigenlijke bekendmaking en doorsturing aan belangstellenden.

De hele procedure vergt dus veel tijd en aandacht.

De wijziging die was ingevoerd in de tekst over bezwaarmaken op 8 juni is de geldige formulering. Maar in het geval van bovengenoemde evenementen- en omgevingsvergunning was er geen duidelijkheid. Alle lezers hebben de tekst geïnterpreteerd als een termijn die zes weken duurt. Er kan natuurlijk weer juridisch gebakkeleid worden over de noodzaak van de burger om de wet te kennen, daarbij de juridische uitspraken te consulteren, indien de datum van verzending van een besluit aan aanvrager ontbreekt die op te vragen, maar de praktijk is toch dat het niet fatsoenlijk is om de burger nodeloos op het verkeerde been te zetten. Sommige gemeenten stellen eenvoudig dat de termijn voor derden geldt vanaf publicatie van het besluit. Er kan dan sprake zijn van rechtsongelijkheid, omdat de termijn voor de aanvrager dan wel eerder zou beginnen maar ook eerder ophouden dan die voor derdebelanghebbenden, maar dan is er volgens mij ook sprake van rechtsongelijkheid als de termijn voor de aanvrager en die voor de andere belanghebbenden in duur verschillend is.

Er zit dus een rare knoop in de wet en de uitleg daarvan.

Daarom lijkt het mij van belang dat besturen bewoners altijd duidelijk informeren over de aanvang van de termijn en het lijkt mij ook van nog groter belang om het bekendmaken aan derden niet meer dan een dag of twee later plaats te laten vinden. Als er problemen zijn door tekort aan personeel, vertraging bij het technisch invoeren van gegevens op websites, dan moeten die opgelost worden. Ik heb begrepen dat het tegenwoordig de gemeente is die de bekendmakingen onder beheer heeft en niet meer de stadsdelen. Vertraging hierdoor is niet wenselijk. Anders is de procedure toch in strijd met art. 3.9.4 van de WABO. Als er door rechters en ambtenaren strikt gelet wordt op de toepassing en de intentie van art. 6:7 AWB dan is a. een duidelijker formulering ervan dringend gewenst en b. moet ook art 3.9.4 WABO duidelijker geformuleerd worden en strikt nageleefd. Als burgers gedwongen worden te zoeken naar commentaren en uitspraken van de Raad van State dan levert dit weer vertraging op in de hele procedure. En als je niet weet waar je naar moet zoeken of moet zoeken naar wat je niet weet, dan is er sprake van Kafkaesque toestanden.

Samengevat, er is regelmatig sprake van gebrekkige informatie op de overheidssites. Van burgers kan niet verwacht worden dat ze kennis nemen van commentaren en uitspraken van rechters om te weten te komen hoe wetten uitgelegd moeten worden. Het is de taak van de overheid om die informatie aan te leveren zodat geen onduidelijkheid of verwarring ontstaat. In dit geval konden lezers van de betreffende pagina's de informatie die zij daarop aantreffen verkeerd interpreteren. En dat is dus inderdaad ook gebeurd. De indruk ontstond dat de zes weken ingingen vanaf de bekendmaking, met name de bekendmaking op de site van de gemeente. Daarom vind ik dat men voor de getroffen bezwaren tegen de evenementenvergunning en de omgevingsvergunning coulant moet zijn. Het maakt in feite weinig uit of er van de 147 bezwaarschriften 59 onontvankelijk zijn verklaard door te laat indienen. Maar voor de burgers is het een pijnlijke ervaring. Voor de toekomst is het van belang dat de informatie die de overheid verschaft duidelijk is en verwarring voorkomt. Dan kan in geval de correcte wetsinterpretatie gezien wordt als rechtsongelijkheid (een kortere termijn voor omwonenden dan voor aanvragers) de politiek het nodige doen om dit recht te zetten en de mazen in de wet te dichten zodat kwaadwillende en nalatige ambtenaren niet onnodig de bezwaartermijn voor derden kunnen inkorten.

Het lijkt mij belangrijk dat burgers en de overheid niet nodeloos op kosten gejaagd worden en dat door de overheid vanaf het begin van een procedure in de informatie die de overheid aanlevert, duidelijkheid geschapen wordt zodat niet pas na jaren als de Raad van State eindelijk een uitspraak doet blijkt dat de burger van een verkeerde interpretatie van de wet is uitgegaan. De elektronische en gelijktijdige verzending van besluiten aan aanvragers en op een website met bekendmakingen voor derden zou dit probleem uit de weg helpen.

Zonder de raad van een meester in de rechten had ik dit stuk niet zonder meer zelf kunnen neerschrijven. Ik houd me aanbevolen voor commentaar, verduidelijkingen en correcties van deskundigen.