



# Rapport 2020-279

Beginseluitspraak omgevingsvergunning: Een hulpmiddel om de haalbaarheid van een plan snel in kaart te brengen, of een procedure waar geen einde aan lijkt te komen?



## 1. Samenvatting

*Eigenaar heeft een appartement, dat deel uit maakt van een huizenblok, gesitueerd in een beschermd stadsgezicht in het Statenkwartier. Hij wenst het appartement uit te breiden met een dakopbouw. Door middel van een beginseluitspraak, wil de eigenaar van de gemeente weten of zijn plan haalbaar is. Volgens de gemeente duurt het maximaal vier maanden alvorens een beginseluitspraak wordt verstrekt. In de situatie van eigenaar bedraagt de tijdsperiode acht maanden, alvorens hij – op eigen aandringen - een (negatieve) beginseluitspraak ontvangt.*

*Eigenaar klaagt over de gang van zaken tijdens de behandeling van de aanvraag. In het bijzonder de lange behandelduur, de onkunde van de gemeente en de wijze waarop de gemeente met hem is omgegaan.*

*1) De klacht over de lange behandelduur van de aanvraag acht de ombudsman gegrond. De gemeente heeft gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit en voortvarendheid. De maximale behandelduur is door gemeentelijke procedurele fouten ruimschoots overtreden.*

*2) De klacht over de onkunde van de gemeente is gedeeltelijk gegrond:*

- *Om tot een beginseluitspraak te kunnen komen, wordt de gemeente geadviseerd door diverse partijen. Waaronder de Welstands-en monumentencommissie, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg. Voor wat betreft de adviserende partijen, geldt dat de voorbereiding van de advisering van de Welstands-en monumentencommissie correct is uitgevoerd<sup>1</sup>. Ook blijkt geen sprake te zijn, van “het langs elkaar heen werken”, door de diverse adviserende partijen. De gemeente heeft niet in strijd met het vereiste van professionaliteit gehandeld. De klacht is ongegrond.*
- *In de beginselaanvraag procedure had de vergunningenafdeling van de gemeente een actievere rol moeten innemen. Omdat de gemeente dit heeft nagelaten, heeft de gemeente in strijd met het vereiste van professionaliteit gehandeld. De klacht is gegrond.*

*3) De klacht dat de gemeente met de eigenaar niet juist is omgegaan is gedeeltelijk gegrond:*

- *De ombudsman heeft geen aanknopingspunten kunnen vinden dat de gemeente gebruik heeft gemaakt van een “uitputtingstactiek”, in plaats van de procedure op formele wijze af te ronden. De gemeente heeft niet in strijd met het vereiste van integriteit gehandeld. De klacht is ongegrond.*
- *Het document met de vermelding “Beginseluitspraak (Goedgekeurd)”, heeft de eigenaar op het verkeerde been gezet. De gemeente heeft gehandeld in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking. De klacht is gegrond.*

De ombudsman doet de gemeente in dit rapport twee aanbevelingen.

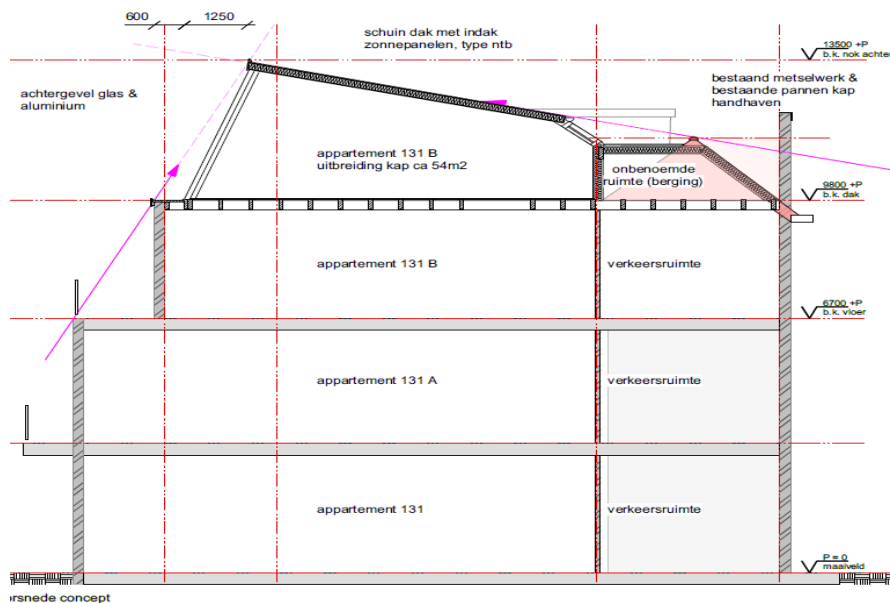
---

<sup>1</sup> De Welstands-en monumentencommissie is een externe commissie. De ombudsman zal over deze commissie geen oordeel over geven.



## 2. Aanleiding

### Ontwerp 1



Op 15 februari 2019 heeft de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Vergunningen & Toezicht van de gemeente een verzoek ontvangen van klager voor een beginseluitspraak voor het vergroten van het pand in het Statenkwartier, te Den Haag door het plaatsen van een dakopbouw alsmede het plaatsen van een trap en het wijzigen van de kozijnen aan de voorgevel (ontwerp 1).

Op 18 februari 2019 heeft de gemeente aan klager een ontvangstbevestiging verzonden.

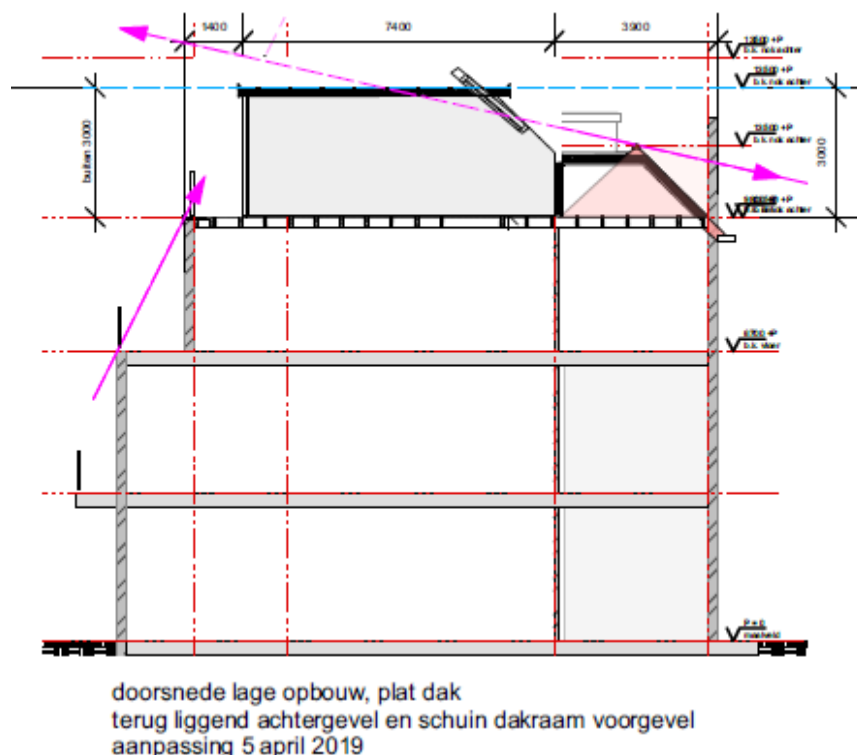
Volgens de gemeente is het bouwplan niet in strijd met het vigerend bestemmingsplan. De gemeente zal de beginselaanvraag aan de Welstands- en monumentencommissie voorleggen. Een advies van Stedenbouw en Planologie, en Monumentenzorg is voor deze aanvraag niet benodigd.

Op 27 maart 2019 heeft de Welstands- en monumentencommissie beoordeeld of het bouwplan, voldoet aan redelijke eisen van welstand ex. artikel 12a, eerste lid onder a Woningwet, en geadviseerd in het kader van de bestemming "Waarde-Cultuurhistorie". De commissie kan zich in beginsel een dakopbouw voorstellen, echter lager en onzichtbaar achter de kenmerkende kap. Hierbij dient de dakopbouw voldoende terug liggend ten opzichte van de achtergevel te worden geplaatst, zodat ook de bestaande kenmerkende opzet aan de achterzijde met terug liggende bovenste verdieping niet wordt verstoord. Het voorliggende voorstel voldoet hier niet aan. De Welstands- en monumentencommissie beoordeelt ontwerp 1 als een aantasting van de cultuurhistorische waarden van het beschermd stadsgezicht. Haar advies luidt: niet akkoord.

Op 1 april 2019 heeft de gemeente, klager bericht niet akkoord te zijn met het bouwplan. De afwijzing is gestoeld op het advies van de Welstands- en monumentencommissie. Klager kan het ontwerp aanpassen tot 15 april 2019.



## Ontwerp 2



Op 14 april 2019 heeft klager een aangepast bouwplan (ontwerp 2) bij de gemeente ingediend.

De gemeente verkeert in de veronderstelling dat de afmetingen van de dakopbouw, wederom conform het bestemmingsplan zijn. De gemeente vraagt daarom advies aan de Welstands- en monumentencommissie.

Op 22 mei 2019 heeft klager samen met zijn architect de officiële behandeling van het bouwplan tijdens de openbare vergadering van de Welstands- en monumentencommissie bijgewoond. Tijdens deze bijeenkomst hebben partijen ontwerp 2 besproken. Volgens de Welstands- en monumentencommissie voldoet het bouwplan nog steeds niet aan de eisen van welstand en aan de dubbelbestemming "Waarde-Cultuurhistorie". Derhalve zal zij een negatief advies geven. Aansluitend hebben partijen van gedachten gewisseld, welke aanpassingen van het bouwplan nodig zijn, opdat de commissie bij een aangepast ontwerp, positief kan adviseren.

Diezelfde dag heeft de Welstands- en monumentencommissie met betrekking tot ontwerp 2 haar officiële advies uitgebracht. Volgens de commissie is in het voorliggend voorstel getracht om de dakopbouw losser van de schijncap te laten ogen. Echter, fysiek is deze daar nog steeds mee verbonden. De commissie kan hier niet mee instemmen. Zij beoordeelt de doorsnede van de opbouw als onnatuurlijk bij de bestaande architectuur. Omdat een volledige onzichtbare plaatsing van de dakopbouw niet mogelijk is, pleit de commissie voor het zo ver mogelijk naar achteren plaatsen van de dakopbouw, waardoor dit echt een los element achter de schijncap kan worden. De trap zal daarvoor moeten worden verplaatst. De op deze manier ontstane ruimte tussen opbouw en kap kan als buitenruimte gebruikt worden. Het zelfstandige karakter van de opbouw aan de voorzijde kan



worden versterkt met een zwevende daklijst. Aan de achterzijde kan de onderliggende gevel worden doorgezet. Haar advies luidt: niet akkoord.

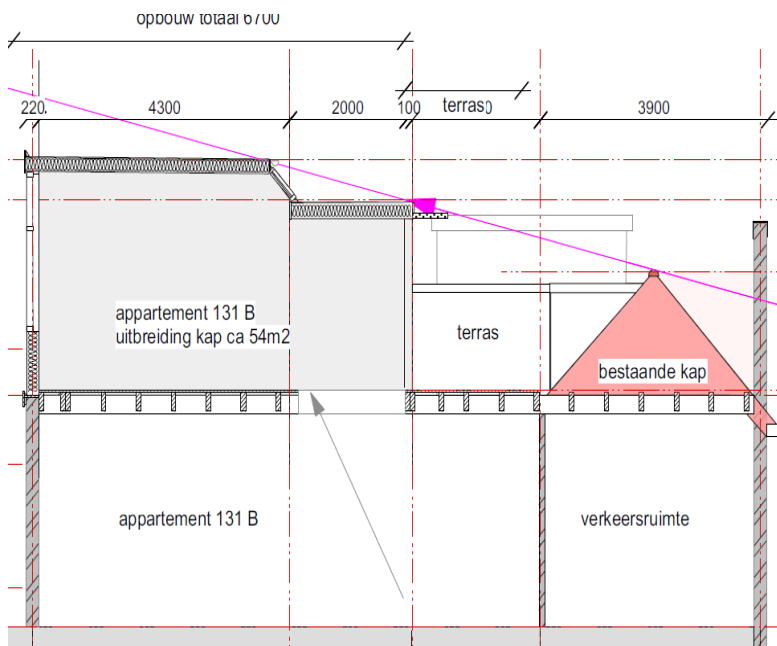
Dit doet de architect van klager ertoe besluiten om een aangepast bouwplan (ontwerp 3) op te stellen en per 27 mei 2019 rechtstreeks aan de Welstands-en monumentencommissie voor te leggen. Op 5 juni 2019 is het bouwplan in de Welstands-en monumentencommissie besproken. Op 19 juni 2019 wordt de architect door de adviseur-welstand, bericht dat de Welstands-en monumentencommissie ontwerp 3 heeft bekeken. De Welstands-en monumentencommissie kan hiermee instemmen. De architect kan het aangepaste voorstel via de gebruikelijke weg (ombudsman: via de gemeente) indienen, en dan zal het ter officiële beoordeling aan de Welstands-en monumentencommissie worden voorgelegd.

In dezelfde periode komt de gemeente tot het inzicht dat ontwerp 2 niet aan de eisen van het bestemmingsplan voldoet. De gemeente heeft de intentie om het ontwerp alsnog voor te leggen aan de afdelingen Stedenbouw en Planologie, en Monumentenzorg.

Op 11 juni 2019 heeft de afdeling Monumentenzorg, de gemeente geadviseerd dat zij het bouwplan niet kan beoordelen. De afdeling schrijft: *“Het is niet helder of dit beginselplan in volume binnen het bestemmingsplan past. Indien dit het geval is, dan is een advies van Monumentenzorg niet aan de orde. Indien de voorgestelde bouwhoogte niet past dan is Monumentenzorg niet akkoord omdat een dergelijke verhoging niet past binnen de typologie van dit nog vrijwel onaangetaste ensemble van herenhuizen met plat dak, aan de voorzijde voorzien van een over de hele rij doorlopende schijfkap”*. Voor wat betreft de advisering van de afdeling Stedenbouw en Planologie, blijkt dat de gemeente deze afdeling niet heeft benaderd. Derhalve is geen advies van Stedenbouw en Planologie beschikbaar.

Op 17 juni 2019 heeft de gemeente, klager bericht niet akkoord te zijn met ontwerp 2. De afwijzing is sec gestoeld op het advies van de Welstands-en monumentencommissie. Klager kan het verzoek aanpassen tot 28 juni 2019.

Ontwerp 3



Op 20 juni 2019 heeft de architect het aangepast bouwplan (ontwerp 3) bij de gemeente ingediend en merkt daarbij op dat de tekeningen reeds met de Welstands-en monumentencommissie zijn besproken en op hoofdlijnen goedgekeurd.

Bij de toetsing van het aangepaste ontwerp, constateert de gemeente dat het volume van het bouwplan (lees: goothoogte) in strijd is met de maximale toegestane goothoogte van 11 meter, met circa 2 meter, als in het bestemmingsplan opgenomen. De gemeente vraagt daarom niet alleen advies aan de Welstands-en monumentencommissie, maar consulteert eveneens de afdelingen Stedenbouw en Planologie én Monumentenzorg, of in onderhavige situatie een afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is.

Op 17 juli 2019 heeft de Welstands-en monumentencommissie beoordeeld of het aangepaste bouwplan voldoet aan redelijke eisen van welstand ex. artikel 12a, eerste lid onder a Woningwet, en geadviseerd in het kader van de bestemming "Waarde-Cultuurhistorie". Vanuit de Welstands-en monumentencommissie zijn geen bezwaren. De commissie kan in beginsel instemmen met de extra bouwlaag achter op het platte deel van het dak, los en op afstand van de schijnkap. De vormgeving van de voorgevel van de opbouw – in glas en met een hoogtesprong – draagt bij aan de ondergeschiktheid ten opzichte van de bestaande individuele voorgevel en de gevelwand. Een achtergevelaanzicht ontbreekt en heeft de Welstands-en monumentencommissie niet kunnen beoordelen. Een doorzetting van de bestaande achtergevel is een voor de hand liggende oplossing. Haar advies luidt: akkoord.

Op 31 juli 2019 hebben de afdelingen Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg, het bouwplan beoordeeld. Volgens de afdeling Stedenbouw en Planologie is het initiatief in strijd met de maximale toegestane goothoogte. Er zal getoetst worden of bij realisatie sprake is van aantasting van deze stedenbouwkundige ensemblewaarde. In de nabije omgeving zijn al meerdere woningen met een vierde bouwlaag. In deze straat zijn nog geen dakopbouwen, en zal dus een precedent vormen in de straat. De dakopbouwen in de nabije omgeving hebben een verschillende opzet met de aanvraag en vormen één geheel met de bestaande kap. Het overschrijden van de goothoogte is voorstelbaar. De goothoogte gaat hand in hand met het gekozen daktype. Andere dakopbouwen hebben tevens een plat dak. Het kiezen voor een plat dak (en daarmee het overschrijden van de goothoogte) komt enkel



ten goede van de uniformiteit van het daklandschap. Volgens de afdeling Stedenbouw en Planologie gaat de desbetreffende dakopbouw geen relatie aan met de rest van het pand. Het initiatief is een losstaand element. In precedentwerking vormt dit een verrommeling van het daklandschap. De gekozen locatie van de dakopbouw is niet acceptabel en zal zorgen voor een aantasting van de stedenbouwkundige ensemblewaarde. Volgens de afdeling Monumentenzorg past een dergelijke dakopbouw (een losstaand element zonder enige relatie met de architectuur) niet binnen de typologie van dit nog vrijwel onaangetaste ensemble van herenhuizen met plat dak, aan de voorzijde voorzien van een over de hele rij doorlopende schijnkap. De maximaal toegestane bouwhoogte van het vigerend bestemmingsplan is hier maatgevend. Het advies van beiden afdelingen luidt: niet akkoord.

Op 2 augustus 2019 heeft de gemeente, klager bericht niet akkoord te zijn met het aangepaste ontwerp. Een afwijking van het bestemmingsplan is in beginsel voorstelbaar op voorwaarde dat de dakopbouw aan de kap wordt gebouwd. Door het doortrekken van de kap is de dakopbouw dan niet waar te nemen vanaf de straat. De afwijking is gestoeld op het advies van de afdelingen Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg. Klager kan het verzoek aanpassen tot 6 september 2019.

Op 2 augustus 2019 heeft de architect van klager contact opgenomen met de adviseur-welstand en het proces van de diverse (aangepaste) ontwerpen samengevat en toegelicht:

- In het eerste bouwplan is een kapverdieping ontworpen, laag aan de voorzijde en hoger naar achteren (schuine daklijn), zodat de kap uit het straatbeeld blijft en één geheel is met de bestaande kap. De achtergevel lag iets schuin terug, ten behoeve van het zonlicht in de achtertuin beneden. Deze opzet (qua nok en goothoogte) was conform het bestemmingsplan.
- In overleg met de Welstands-en monumentencommissie is het ontwerp flink gewijzigd, opnieuw ingediend en uiteindelijk voor akkoord bevonden. In het aangepaste ontwerp, - met platte daklijn en door de Welstands-en monumentencommissie voor akkoord bevonden, - bleek de goothoogte hoger te zijn geworden. Deze afmetingen bleken niet conform het bestemmingsplan te zijn. Om die reden heeft de gemeente, zowel Stedenbouw en Planologie als Monumentenzorg geraadpleegd.
- Volgens de architect wordt in het advies van Stedenbouw en Planologie verwezen naar vergelijkbare voorbeelden, waarbij de dakkap niet goed te zien zou zijn. Volgens de architect volgt uit de beelden van Google, dat de kappen in die situaties, wel degelijk vanaf de openbare straat te zien zijn. Juist daarom is in het eerste ontwerp een schuine daklijn toegepast. Volgens de architect, menen Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg dat een dakopbouw op deze locatie nog steeds mogelijk is. Gezien de tegenstrijdige uitgangspunten van beide adviserende partijen, vraagt de architect aan de adviseur-welstand om de zaak nader te bespreken.

Op 5 september 2019 heeft de adviseur-welstand, de architect bericht dat zij de Welstands-en monumentencommissie informeel zal voorleggen, of deze commissie de insteek van Stedenbouw en Planologie zal volgen (optrekken van de schijnkap) of dat ze bij de insteek blijven die met de architect was afgesproken (opbouw los van de schijnkap). Als de Welstands-en monumentencommissie bij haar eerdere standpunt blijft, dan wil de adviseur-welstand het gesprek met Stedenbouw en Planologie aangaan om te kijken of zij met een eenduidig advies richting klager kunnen komen.

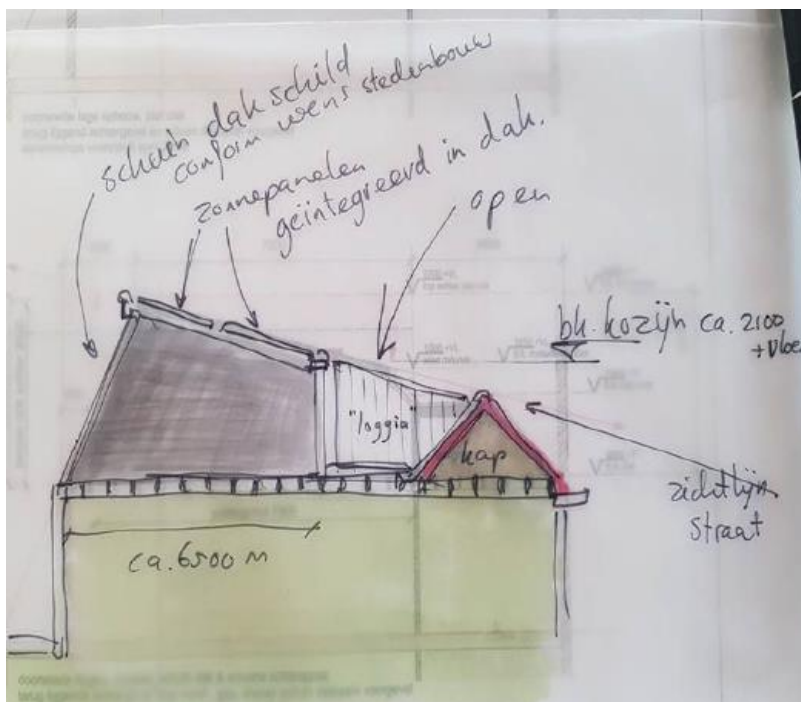


18 september 2019 heeft de adviseur-welstand, de architect geïnformeerd dat het bestemmingsplan een dakopbouw toelaat, maar dat op basis van de verschillende beoordelingscriteria van de Welstands-en monumentencommissie, Monumentenzorg en Stedenbouw en Planologie, een dakopbouw hier erg lastig te realiseren is. Het plaatselijk optrekken van de schijnkap voor dit beeldbepalend bouwblok behoort niet tot de mogelijkheden:

- Bij het eerste ontwerp werd een geknikte kap voorgesteld die voor deze architectuur zo atypisch was, dat de Welstands-en monumentencommissie hier niet mee akkoord kon gaan.
- Bij het tweede ontwerp, werd een rechte opbouw voorgesteld, maar kwam aan de voorzijde de dakrand onwenselijk in zicht.
- Vervolgens is aangestuurd op een setback, waardoor de dakrand aan de voorzijde niet meer in zicht zou komen. Omdat de haalbaarheid van de dakopbouw in het geding zou komen, heeft de Welstands-en monumentencommissie voor akkoord gegeven, in het doortrekken van de achtergevel.
- Afdeling Monumentenzorg stelt bezwaren te hebben bij het optrekken van de achtergevel. Bij de huizen in de nabije omgeving, worden aan de achterzijde ook schilden gerealiseerd. Tevens dient de hoogte van de opbouw zo laag mogelijk te zijn, in verband met de zwaarte hiervan.
- Hoewel de Welstands-en monumentencommissie bij de afdeling Stedenbouw en Planologie aanstuurt op een opbouw, los van de schijnkap, houdt laatstgenoemde vast aan haar eis dat de dakopbouw aan de schijnkap wordt gebouwd. Mogelijk met een flauwer schild, gekoppeld aan de schijnkap.

De adviseur-welstand geeft aan dat nog verder onderzoek moet worden gedaan, naar een oplossing die voor alle partijen tot tevredenheid leidt. Mogelijk zou het verlagen van de balklaag van het dak een optie zijn, waardoor een opbouw binnen de hoogte van de schijnkap mogelijk zou kunnen zijn. De adviseur-welstand stelt voor dat de architect alternatieven (in het straat- en blokprofiel) in kaart brengt en dan een afspraak voor een collegiaal overleg maakt.

#### (Schets)ontwerp 4







Op 24 september 2019 ontvangt de architect een e-mail van de adviseur-welstand, met daarbij een schets van Stedenbouw en Planologie met de contour waaraan de dakopbouw dient te voldoen. Stedenbouw en Planologie ziet graag een set-back van de achtergevel terug. Daarnaast dient het volume van de dakopbouw binnen een bepaalde omlijning te liggen. Vanuit Welstand is dan juist weer de zichtlijn bepalend. De adviseur-welstand hoopt dat de architect hier iets mee kan....

Op 24 september 2019 heeft de architect een schetsontwerp aan de Welstands-en monumentencommissie voorgelegd bij wijze van collegiaal overleg.

Op 25 september 2019 heeft overleg plaatsgevonden tussen Welstands-en monumenten, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg.

Op 2 oktober 2019 heeft de adviseur-welstand contact opgenomen met de architect en geïnformeerd dat het laatste voorstel niet de goedkeuring van de respectievelijke afdelingen zou krijgen.

Op 3 oktober 2019 is klager door zijn architect geïnformeerd, dat de gemeente voor het nieuwe schetsontwerp geen akkoord zal geven. Klager wordt door de architect geadviseerd om het op te geven en te overwegen om een klacht over welstand te sturen aan de "Commissie bezwaar en beroep". Volgens de architect is er een bestemmingsplan vastgesteld, waarin duidelijke bouwregels zijn opgenomen. Evenwel zijn de visies van de verschillende partijen onverenigbaar en maken het onmogelijk om tot een dakopbouw te komen, dat binnen het bestemmingsplan past.

Begin oktober 2019 heeft klager contact opgenomen met de gemeente en gevraagd om een afwijzing van de beginseluitspraak. Klager was in de veronderstelling dat hij hiertegen bezwaar kon indienen. De gemeente, - bij monde van de project inspecteur -, heeft klager geïnformeerd dat het in deze procedure niet mogelijk is om bezwaar in te dienen.

Op 17 oktober 2019 zou volgens klager een document van de gemeente hem zijn toegestuurd. Volgens klager zou hieruit volgen dat de beginselaanvraag toch was goedgekeurd.

Op 21 oktober 2019 is de beginselaanvraag afgewezen. Volgens de gemeente bestaat op basis van de beoordeling van de activiteiten en de daaraan verbonden advisering, (gelet op de strijdigheid met het bestemmingsplan), bezwaar tegen het uitbrengen van een positieve beginseluitspraak voor de activiteiten "Bouwen" en "Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening" De gemeente raadt klager af om het bouwplan in te dienen als een aanvraag omgevingsvergunning.

Op 3 november 2019 heeft klager een klacht bij de gemeente ingediend. Samengevat meent klager dat bij de behandeling van zijn beginselaanvraag voor een dakopbouw, de gemeentelijke organen bureaucratisch, ondeskundig en besluiteloos hebben gehandeld. Deze klacht is geregistreerd onder kenmerk KOG1901998. Dit heeft geleid tot een contact met de adjunct teammanager van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Vergunningen & Toezicht van de gemeente Den Haag. Deze heeft aangegeven verder onderzoek te doen.

### **3. De Klacht bij de gemeente**

Op 12 april 2020 heeft klager opnieuw een klacht ingediend, omdat de beantwoording van KOG 1901998 was uitgebleven. Deze nieuwe klacht is geregistreerd onder kenmerk KOG 2048519. Klager verzoekt de gemeente nogmaals om zijn klacht met spoed op te pakken.



#### 4. De behandeling van de klacht (KOG2048519) bij de gemeente

De gemeente heeft haar excuses aangeboden, voor het feit dat de KOG klacht van 3 november 2019 niet was beantwoord.

Op 6 mei 2020 heeft de adjunct teammanager van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, afdeling Vergunningen & Toezicht telefonisch contact opgenomen met de klager en aangegeven dat de uitkomst van de beginselaanvraag voor een dakopbouw, negatief blijft.

De gemeente geeft aan dat klager niet tevreden is, over hoe het proces is verlopen. Klager zou het plan hebben aangepast naar aanleiding van een advies van de Welstands-en monumentencommissie. Vervolgens bleek dat het plan niet meer aan het bestemmingsplan voldeed. Hierdoor moest Stedenbouw en Planologie ook een advies geven over het plan en deze was niet akkoord. Volgens klager heeft hij hierdoor onnodig kosten moeten maken. De gemeente heeft klager hiervoor verwezen naar de procedure aansprakelijkstelling.

Vervolgens geeft de gemeente aan, dat het plan door de betrokken partijen en de managers nogmaals is bekeken. Dit heeft tot geen andere inzichten geleid. Het doel van een beginseluitspraak is om te bekijken of een plan haalbaar is. Een beginseluitspraak is niet vatbaar voor bezwaar of beroep. De gemeente acht de klacht gegrond.

De gemeente erkent dat in deze kwestie geen integraal advies is gegeven. Dit geeft de mogelijkheid om de processen en dienstverlening te verbeteren en te leren van de klachten.

#### 5. Het verzoek tot onderzoek bij de Gemeentelijke Ombudsman

Op 26 juni 2020 heeft de ombudsman een klacht ontvangen van klager. Hij is niet tevreden over de afhandeling van zijn klacht door de gemeente. In samenspraak met klager, heeft de ombudsman de klacht als volgt geformuleerd:

1. Klager is het niet eens met de duur van de behandeling van zijn beginselaanvraag voor een omgevingsvergunning. Normaliter bedraagt de termijn vier maanden. In zijn geval heeft het acht maanden geduurd.
2. De handelswijze van de gemeente getuigt van onkunde:
  - a. De Welstandscommissie is niet goed geïnformeerd.
  - b. De Welstandscommissie, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg zijn niet voldoende bekend met elkaars procedures. Hierdoor werken zij langs elkaar heen.
  - c. De gemeente neemt geen actieve houding in. N.a.v. doorvragen van klager/en architect bleek een nieuw ontwerp geen nut te hebben en zou klager nodeloos extra onkosten hebben gemaakt.
3. Klager voelt zich door de gemeente onheus bejegend:
  - a. De gemeente heeft een uitputtingstactiek gebruikt, in plaats van de procedure op formele wijze te beëindigen.
  - b. Nadat de procedure was beëindigd, kreeg klager een document toegestuurd. Hieruit bleek dat de beginselaanvraag toch werd goedgekeurd. Uit navraag bij de gemeente, bleek dit document onjuist te zijn.

Klager verzoekt de ombudsman de klacht in behandeling te nemen.



## 6. Onderzoeksgegevens

Om de klacht te onderzoeken heb ik de stukken die klager aan de ombudsman heeft verstrekt bestudeerd. Ook heb ik met klager diverse keren contact gehad, om zaken toegelicht te krijgen. Tevens heb ik klager erop gewezen dat het onderzoek zich zal beperken tot de vraag of de gemeente zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Voor een kostenvergoeding kan klager bij de gemeente een procedure aansprakelijkstelling entameren.

Daarenboven heb ik bij de afdelingen Vergunningen & Toezicht, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg en Welstand van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente nadere informatie opgevraagd. Dit is geschied met behulp van telefoongesprekken, schriftelijke correspondentie en interviews.

Bij het interview met de afdeling Vergunningen & Toezicht waren aanwezig: de adjunct teammanager en de project inspecteur. Bij het interview met de afdelingen Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg en Welstand, waren drie gemeentelijke ambtenaren aanwezig. Beide interviews zijn afgenomen door twee onderzoekers van de Gemeentelijke ombudsman. Ook met de architect van klager is contact opgenomen en informatie opgevraagd.

Uit het onderzoek zijn de volgende punten gebleken.

### 1) Het proces bij een beginseluitspraak omgevingsvergunning:

- a. Binnenkomst beginselaanvraag:
  - De gemeente ontvangt een beginselaanvraag. Deze wordt verdeeld onder de project inspecteurs.
  - Vervolgens vindt een Juridische Planologische toets plaats. Op basis daarvan bepaalt de project inspecteur aan wie om advies moet worden gevraagd.
  - De beginselaanvraag wordt mede bekeken door een senior-jurist.
- b. Via het vergunningensysteem Key-2 worden de adviesaanvragen uitgedaan:
  - De betrokken adviserende partijen moeten daar binnen twee weken op reageren.
  - De project inspecteur controleert de voortgang van de adviezen en coördineert.
- c. Adviserende partijen:
  - Indien het ontwerp binnen het vigerend bestemmingsplan past, wordt het slechts voorgelegd aan de Welstands-en monumentencommissie. Dit in verband met het uiterlijk aanzien. Deze onafhankelijke commissie is extern en bestaat uit inhoudelijk deskundigen. Zij worden door de Gemeenteraad benoemd en adviseren het College van Burgemeester en wethouders. In veel gevallen wordt een commissie advies ambtelijk voorbereid door een deskundig ambtenaar van de gemeentelijke afdeling Monumentenzorg en Welstand. In onderhavige kwestie waren dit de adviseur-welstand met een collega. De adviezen worden in de openbare vergadering met een hamerstukkenlijst bekrachtigd door de Welstandscommissie.
    - Indien het ontwerp niet binnen het bestemmingsplan past, wordt het niet alleen aan de Welstands-en monumentencommissie voorgelegd, maar mede aan Stedenbouw en Planologie of een afwijking van het bestemmingsplan mogelijk is. Indien het ontwerp in een Rijksbeschermd of Gemeentelijk Stadsgezicht is gelegen, wordt ook Monumentenzorg om een advies gevraagd. Deze commissies kunnen een ambtelijk advies geven. Zij opereren niet als commissies of spreken niet namens commissies. Hun advies is een intern advies en de project inspecteur neemt beide adviezen mee in de beginseluitspraak.
    - Er is geen procesbeschrijving of werkinstructie, omdat het van de aanvraag afhangt, welke afdelingen om advies zal worden gevraagd.
    - Alle adviserende partijen kunnen in het Key-2 systeem elkaars adviezen inzien.
    - De aanvrager van de beginseluitspraak wordt door de gemeente niet in kennis gesteld, bij welke adviserende partijen het ontwerp voor advisering wordt voorgelegd. In onderhavige



kwestie heeft de project inspecteur wel met de architect contact opgenomen, toen het ontwerp na aanpassing hiervan, in strijd bleek te zijn met het bestemmingsplan en aldus ook aan Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg moest worden voorgelegd.

- Binnen twee weken dienen de adviserende partijen te hebben geadviseerd.
- In de situatie dat zich in de advisering tegenstrijdigheden voordoen, neemt de project inspecteur contact op met de adviseurs. Levert dat niets op en blijven de adviezen tegenstrijdig, dan wordt het zogenaamde “OVO overleg ingepland”. Hierbij zijn aanwezig een voorzitter (DSO/V&T afdelingsmanager), de adviserende partijen die tegenstrijdig hebben geadviseerd en een jurist. De voorzitter hakt de knoop door. De project inspecteur informeert vervolgens de aanvrager.

### 2) De advisering door de Welstands-en Monumentencommissie in onderhavige kwestie:

Volgens de adviseur-welstand is de procedure bij de Welstands-en Monumentencommissie als volgt doorlopen:

- a. Bij het eerste ontwerp is door de adviseur-welstand een negatief ambtelijk advies voorbereid.
- b. Bij het tweede ontwerp is door de Welstands-en monumentencommissie geadviseerd.
- c. Het derde ontwerp heeft de collega van de adviseur-welstand ambtelijk voorbereid. De reden waarom dit op deze manier heeft plaatsgevonden is dat in eerste instantie het plan beoordeeld werd als een dak uitbreiding (het bestaand schild wordt naar achteren uitgebreid). Dit wordt altijd ambtelijk voorbereid. Toen het plan daarna terugkwam is geconcludeerd dat dit aangepaste plan niet langer als de uitbreiding van een bestaand dakschild kon worden beschouwd en gezien moest worden als een dakopbouw. Een eerste dakopbouw op een bouwblok of architectonische eenheid wordt altijd door de commissie geadviseerd. Als vervolgens in dat commissieadvies een oplossingsrichting wordt voorgesteld en het plan komt daarna nog een keer aangepast terug en die aanpassing is conform als door de commissie is voorgesteld, dan kan dat advies ambtelijk worden voorbereid.

### 3) De advisering van Monumentenzorg in onderhavige kwestie:

- a. Bij het eerste ontwerp heeft de gemeente aan Monumentenzorg niet om een advies gevraagd. Het ontwerp paste immers binnen het bestemmingsplan.
- b. Bij het tweede ontwerp heeft Monumentenzorg alsnog een advies uitgebracht. Dit luidt als volgt:

“Monumentenzorg: Niet te beoordelen: Het is niet helder of dit beginselplan in volume binnen het bestemmingsplan past. Indien dit het geval is dan is het advies van MZ niet aan de orde. Indien de voorgestelde bouwhoogte niet past dan is MZ niet akkoord omdat een dergelijke verhoging niet past binnen de typologie van dit nog vrijwel onaangetast ensemble van herenhuizen met plat dak, aan de voorzijde voorzien van een over de hele rij doorlopende schijncap”.

Het advies is opmerkelijk. Het gegeven dat het tweede ontwerp niet binnen het bestemmingsplan past, lijkt de ombudsman evident. Immers, als het wel had gepast, had de project inspecteur niet alsnog aan Monumentenzorg om een advies gevraagd. Op de vraag van de ombudsman, hoe dit advies moet worden opgevat, antwoordt de project inspecteur bij e-mail van 19 januari 2021:

“Ze hadden een niet akkoord moeten geven, omdat het plan niet binnen het bestemmingsplan past. Als het plan niet in strijd was met het bestemmingsplan, dan had ik geen advies van MZ hoeven te vragen. Ik heb het advies als niet akkoord opgevat”.

In de afwijzing van het tweede ontwerp d.d. 17 juni 2019 is slechts het advies van de Welstands-en Monumentencommissie opgenomen. Het alsnog verstrekte advies van Monumentenzorg ontbreekt. Is voor de gemeente één afwijzend advies voldoende, en daarmee de overige adviezen overbodig, of



had het advies van Monumentenzorg mede in de afwijzing moeten zijn opgenomen? En mogelijk ook het advies van Stedenbouw en Planologie, dat niet blijkt te zijn aangevraagd of is verleend? Bij e-mail van 19 januari 2021 heeft de project inspecteur hierop geantwoord:

“Indien wij om verzoek aanpassing vragen, dan zetten wij alle adviezen in de brief. Deze advies had in de brief moeten opnemen. Ik heb dit wel telefonisch met de architect besproken”.

- c. In de afwijzing van ontwerp 3, van 2 augustus 2019 stelt de gemeente dat er wordt gehandeld in strijd met Ruimtelijke Ordening. Dit op basis van een advies van Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg<sup>2</sup>.

In de uiteindelijke beginseluitspraak van 21 oktober 2019 is het advies van Monumentenzorg niet verwerkt. Is dit bewust weggelaten, omdat het afwijzend advies van Stedenbouw en Planologie voldoende is, of is hier iets verkeerd gegaan? Bij e-mail van 19 januari 2021 heeft de project inspecteur hierop geantwoord:

“Het advies van MZ en Stedenbouw komen met elkaar overeen, daarom heb ik alleen het advies van Stedenbouw in het uitspraak gezet. Deze was voldoende”.

#### 4) Informeren van de Welstands-en monumentencommissie:

Klager stelt dat de Welstands-en monumentencommissie niet goed geïnformeerd zou zijn. Tijdens het eerste gesprek van 22 mei 2019 bleek de commissie volgens klager niet bekend te zijn met de eerder afgekeurde bouwtekeningen. De ombudsman heeft klager gevraagd om dit toe te lichten. Op 16 december 2020 heeft klager een nadere uitleg gegeven. Volgens klager is het lastig om vermoedens te bewijzen, maar heeft hij het gesprek als volgt beleefd. Tijdens het eerste gesprek zou de architect de bouwtekeningen van het eerder afgekeurde plan aan de commissie hebben uitgelegd. Het werd toen pas duidelijk dat het om een atelierraam aan de achterzijde ging. Er werden nog enkele vragen aan de architect gesteld over de zeer duidelijke tekeningen (zeker voor mensen met een bouwkundige achtergrond) en pas toen werd door de commissie overlegd over het plan. Dat kwam op klager over als vreemd, aangezien een afkeuring van het plan toch zou betekenen dat ze al een overleg hadden gehad.

Deze stellingname heeft de ombudsman voorgelegd aan de adviseur-welstand. De indruk van klager is volgens de adviseur-welstand niet correct:

“De ambtelijke adviseurs verstrekken voorafgaand aan de advisering aan de commissie alle informatie, die in verband met een goede uitoefening van haar adviestaak noodzakelijk is. In dit geval dus zowel het plan dat op dat moment beoordeeld moest worden, als het eerder negatief geadviseerde plan (indien gewenst kan ik de destijds gebruikte annotaties overleggen). Tijdens de openbare vergadering is er voor een architect gelegenheid om het plan toe te lichten. De architect van klager heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt en het plan toegelicht. Daarbij is ook het eerdere plan ter sprake gekomen. Dat daarbij door de commissie vragen worden gesteld om de plannen beter te doorgronden is evident(...)”.

#### 5) De samenwerking tussen de verschillende adviserende partijen:

De ombudsman heeft de adviseur-welstand gevraagd of de Welstands-en monumentencommissie, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg wel voldoende bekend zijn met elkaars procedures. Werken zij niet langs elkaar heen? Bij e-mail van 15 januari 2021 heeft de adviseur-welstand aangegeven dat:

“(…) Wij als ambtenaren van verschillende adviserende afdelingen zijn op de hoogte van elkaars werkwijze en bevoegdheden. Wij zijn echter wel van verschillende afdelingen met elk een andere



wettelijke taak. Het is mogelijk dat adviezen die door de verschillende afdelingen worden uitgebracht dus niet in lijn met elkaar liggen. Dit kan door de klager gezien worden als dat wij langs elkaar heen werken. Dit is zeker, en in dit specifieke geval nadrukkelijk, niet het geval. Wij hebben als adviseurs van verschillende afdelingen, en met elk een andere adviesrol, wel degelijk contact gezocht en getracht de advisering in lijn met elkaar te krijgen. Dit heeft helaas niet tot het door klager gewenste resultaat geleid”.

#### 6) Uitputtingstactiek:

De ombudsman heeft klager gevraagd om een nadere toelichting te geven, wat deze bedoelt met dat de gemeente een uitputtingstactiek heeft gebruikt, in plaats van de procedure op formele wijze te beëindigen. Op 16 december 2020 heeft klager hierop geantwoord:

"Er is door de commissie telkens om nieuwe plannen gevraagd, terwijl het duidelijk was dat een beginselaanvraag nooit goedgekeurd kon worden. In plaats van zelf een uitspraak te doen werd er gewacht tot wij, op informele wijze, gericht doorvroegen of er nog mogelijkheden waren. Daarnaast duurt het hele proces (inclusief klachtentraject en dit) nu al zolang dat we met de arbeidsuren van de ambtenaren al lang de gevraagde vergoeding zijn overschreden. Ik kan me voorstellen dat we als lastige zaak worden beschouwd die iedereen het liefst voor zich uit schuift. Het zou ook hen een hoop gedoe schelen als ze hun fouten toe zouden geven, maar het lijkt alsof ze er op wachten tot we er helemaal klaar mee zijn. Want het mogen voor de gemeente verschillende procedures en afdelingen zijn, maar voor ons gaat het nog steeds om hetzelfde traject, waar ik nu al bijna twee jaar mee bezig ben”.

In het interview van 11 januari 2021 dat de onderzoekers van de ombudsman hebben gehad met de afdeling Vergunningen & Toezicht is de procedure van de aanvraag beginseluitspraak nogmaals besproken. Hieruit volgt:

- Bij het eerste ontwerp waren de afmetingen van de dakopbouw binnen het bestemmingsplan. De Welstands-en monumentencommissie was echter niet akkoord. Zij wenste een meer losse kap naar achteren.
- Bij het tweede ontwerp bleek achteraf de goothoogte niet conform bestemmingsplan te zijn. Alsnog moest advies worden aangevraagd bij Stedenbouw en Planologie, en Monumentenzorg. De gemeente merkt op dat deze situatie, waarin een tweede ontwerp in tegenstelling tot het eerste ontwerp, niet meer binnen het bestemmingsplan past, zelden voor komt. Per abuis heeft de project inspecteur alleen Monumentenzorg om advies gevraagd. Zowel de Welstands-en monumentencommissie als Monumentenzorg zijn niet akkoord. In de beoordeling van het tweede ontwerp d.d. 17 juni 2019 is slechts verwezen naar het advies van de Welstands-en monumentencommissie.
- Bij het derde ontwerp zijn tegenstrijdige adviezen gegeven. Welstands-en monumentencommissie wil een losse kap. Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg willen een platte doorgetrokken kap. Er is geen oplossing. Welstands-en monumentencommissie en Stedenbouw en Planologie hebben kennelijk onderling contact gehad, maar komen er niet uit.
- Het vierde (schets)ontwerp heeft de architect rechtstreeks naar de Welstands-en monumentencommissie gestuurd, nadat de commissie zelf contact met de architect had gehad.
- Volgens de gemeente komen tegenstrijdige adviezen wel vaker voor. De project inspecteur kan niet voorzien dat dit gebeurt. Het OVO moet dan uitsluitel geven.
- Dat in onderhavige beginselaanvraag fouten zijn gemaakt, wordt door de gemeente erkend. De gemeente geeft aan, dat bij de beoordeling van het tweede ontwerp een fout is gemaakt met het niet inzien dat de aangepaste dakopbouw (nu) in strijd was met het bestemmingsplan. Daarnaast had - ondanks dat de architect en de Welstands-en monumentencommissie nog met elkaar in overleg waren-, de project inspecteur bij het derde ontwerp, vanwege de tegenstrijdige adviezen een OVO kunnen organiseren, waarmee uitsluitel kan worden gegeven. Ook signaleert





de project inspecteur dat de Welstands-en monumentencommissie feitelijk de taak van de project inspecteur heeft overgenomen door de conclusie aan de aanvrager mee te delen.

- Bij brief van 2 augustus 2019 krijgt klager uitsluitel en kan tot 6 september 2019 het ontwerp aanpassen. Volgens de gemeente is de zomervakantie de reden voor deze lange termijn (vier weken, normaal is dit twee weken). Omdat de project inspecteur, de architect en de Welstands-en monumentencommissie nog contact met elkaar hadden, heeft de project inspecteur niet meteen een beginseluitspraak gegeven. Hoewel een beginseluitspraak niet termijn gebonden is, wordt deze meestal gegeven binnen een week na sluitingstermijn “om het verzoek aan te passen”. Uiteindelijk heeft de project inspecteur een beginseluitspraak gegeven, op instigatie van klager, omdat deze in de veronderstelling was dat hij bezwaar kon indienen.
- De project inspecteur geeft nogmaals aan dat onderhavige kwestie zeer uitzonderlijk is geweest:
  - a. De beoordeling van het tweede ontwerp “binnen het bestemmingsplan”, had “buiten het bestemmingsplan” moeten zijn.
  - b. Tegenstrijdige advisering van de verschillende partijen.

#### 7) Document beginselaanspraak goedgekeurd:

Klager stelt op 17 oktober 2019 een document te hebben ontvangen, waaruit volgt dat de beginseluitspraak toch was goedgekeurd.

De ombudsman heeft in het dossier een e-mail aangetroffen van het OLO loket van 22 oktober 2019, aan klager, met als bijlage “Documentenlijst Beginseluitspraak (Goedgekeurd)” van 21 oktober 2019.

Op 18 februari 2021 heeft de project inspecteur de ombudsman hierover uitleg gegeven. “Wij geven in een besluit of een uitspraak geen datum aan. We verwijzen altijd naar een documentenlijst, waarin de datum is vermeld. Een projectinspecteur heeft eerst een goedkeuring van een senior nodig, daarna wordt het besluit en/of uitspraak door de administratie naar de aanvrager gestuurd. Hierdoor kan het één of twee dagen duren tot dat het opgestuurd is. De administratie geeft in het documentenlijst aan op welke datum de stukken zijn goedgekeurd. De betekenis van goedgekeurd in de brief betekent niet dat het uitspraak positief is. Het is administratief term. Ik kan me herinneren dat de klager mij hierover heeft gebeld en ik heb hem dit ook telefonisch uitgelegd”.

## **7. Reacties op het verslag van bevindingen**

A) Klager heeft geen opmerkingen op het verslag van bevindingen.

B) Gemeente heeft een aantal opmerkingen:

#### DSO/Afdeling Vergunningen & Toezicht:

De opmerkingen van de afdeling Vergunningen & Toezicht zijn in de tekst verwerkt.

#### DSO/Afdeling Monumentenzorg en Welstand:

De opmerkingen van de afdeling Monumentenzorg en Welstand zijn - voor zover nodig - in de tekst verwerkt, met uitzondering van onderstaande drie opmerkingen:

- Op pagina 1 wordt gesproken dat het eerste ontwerp een dakopbouw alsmede het plaatsen van een trap en het wijzigen van de kozijnen aan de voorgevel betreft. Volgens onze gegevens is het wijzigen van de kozijnen niet aangevraagd (en dus ook niet beoordeeld).

De ombudsman handhaaft de gemeentelijke tekst van de afdeling Vergunningen & Toezicht, ongeacht dat de beoordeling van de afdeling Monumentenzorg en Welstand beperkter is.

- Hoewel het waarschijnlijk niet de plek is om een verwijt van klager hier te weerleggen, wil ik er toch op wijzen dat het gestelde bij onderzoeksgegevens, onder het kopje “uitputtingstactiek” dat ‘er door de commissie telkens om nieuwe plannen is gevraagd, terwijl het duidelijk was dat een beginselaanvraag nooit goedgekeurd kon worden’, er wel degelijk een door de welstand goedgekeurd plan lag.

De ombudsman begrijpt dat de gemeente dit standpunt wenst te onderstrepen.

- Verderop wordt op die pagina bij het derde opsommingsteken door de project inspecteur gezegd dat de Welstands- en monumentencommissie en Stedenbouw en Planologie ‘kennelijk’ onderling contact hebben gehad. Ik had de project inspecteur op 5 september echter per mail al op de hoogte gebracht van hetgeen er speelde, en haar ook in de cc gezet van de mail naar de architect van klager op 18 september. Dus enerzijds is het gestelde niet juist om dat het niet alleen Welstand en Stedenbouw en Planologie zijn die contact met elkaar hebben, maar ook Monumentenzorg en het woord kennelijk suggereert dat dit zonder medeweten van de project inspecteur zou zijn gebeurd.

De zin “*Welstands-en monumentencommissie en Stedenbouw en Planologie hebben kennelijk onderling contact gehad, maar komen er niet uit*”, is een interpretatie van het dossier én het gesprek met de afdeling Vergunningen & Toezicht, door de ombudsman.

#### DSO/Afdeling Stedenbouw en Planologie:

- Er wordt gesproken over dat de Welstands- en monumentencommissie een losse kap wil en de Afdeling Stedenbouw en Planologie wil een platte doorgetrokken kap. Dit kan beter als volgt worden omschreven: “De Welstands- en monumentencommissie wenste een losstaande dakopbouw, die terugligt van het bestaande dakschild. Daarentegen wenste de afdeling Stedenbouw en Planologie dat het bestaande dakschild werd verlengd ten behoeve van de dakopbouw.”
- De alinea die begint met “Op 31 juli 2019” kan ook beter worden beschreven. Hier kan een samenvatting gemaakt worden van het advies in de bijlage.

De ombudsman ziet in de opmerkingen en suggesties geen aanleiding het verslag aan te passen.



## 8. Oordeel Gemeentelijke Ombudsman

### Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke -korte-termijn.

### Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten. Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.

### Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven. Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

### Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

- 1. Klager is het niet eens met de duur van de behandeling van zijn beginselaanvraag voor een omgevingsvergunning. Normaliter bedraagt de termijn vier maanden. In zijn geval heeft het acht maanden geduurd.**

Behoorlijk overheidshandelen behelst mede dat een overheid snel, slagvaardig en professioneel handelt.

Bij het eerste ontwerp (ontvangen op 15 februari 2019) bedraagt de behandelduur ongeveer zes weken. Nadat klager op het eerste ontwerp, van de gemeente (lees: Vergunningenafdeling) nul op het rekest heeft gekregen, acteert eerstgenoemde zeer voortvarend. Een aangepast ontwerp (ontwerp 2) wordt binnen twee weken aangeleverd. Eén week later is dit ontwerp met klager informeel besproken in de Welstands- en monumentencommissie, en leidt vervolgens tot een informeel en formeel negatief advies. Desalniettemin pakt de architect van klager door, en biedt binnen vijf dagen een aangepast ontwerp (ontwerp 3) aan bij de Welstands- en monumentencommissie. Negen dagen later wordt het ontwerp door de commissie besproken. Twee weken later heeft adviseur-welstand, de architecte bericht dat de Welstands- en monumentencommissie met het derde ontwerp kan instemmen. Op dat moment heeft de vergunningenafdeling van de gemeente het tweede ontwerp nog niet formeel afgewezen en constateert tegelijkertijd de strijdigheid met het bestemmingsplan. Alsnog tracht de gemeente om Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg om advies te vragen. Nadat slechts een advies van Monumentenzorg is ontvangen (en tevens niet gebruikt in de afwijzing van ontwerp 2) komt de gemeente met een tweede afwijzing. Op dat moment zijn reeds 17 weken verstreken, nadat de beginselaanvraag was ingediend. Wederom reageert de architect van klager adequaat. Binnen drie dagen na de afwijzing, wordt het aangepast ontwerp (ontwerp 3) op formele wijze ingediend bij de gemeente. Tussen de ontvangst van het derde ontwerp en de ontvangst adviezen Welstands- en



monumentencommissie, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg is een tijdspanne van ongeveer vier tot zes weken. Volgens de gemeente is de zomervakantie hier mede debet aan. Op 2 augustus 2019 wordt het derde ontwerp afgewezen. Op dat moment zijn 24 weken verstreken, nadat de beginselaanvraag was ingediend. Nadien heeft de architect met de adviseur-welstand contact opgenomen, met als insteek de uiteenlopende adviezen te bespreken en te kijken hoe verder te gaan. Dit heeft geleid tot een vierde schetsontwerp, waarover op 2 oktober 2019 door de adviseur-welstand aan de architect uitsluitsel is gegeven, dat het ontwerp niet de goedkeuring van de afdelingen zou krijgen. Op dat moment zijn bijna 33 weken verstreken, nadat klager zijn beginselaanvraag had ingediend. Op aandringen van klager is uiteindelijk een beginseluitspraak gegeven. Dit is geschied op 21 oktober 2019. Oftewel acht maanden na de aanvraag. Overigens heeft de gemeente het advies van Monumentenzorg niet in de beginseluitspraak verwerkt.

De ombudsman constateert dat de behandelduur van de beginselaanvraag met vier maanden is overschreden. De eerste vertraging in de behandeling van de aanvraag ontstaat bij het tweede ontwerp, waarbij Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg alsnog om advies worden gevraagd, terwijl de Welstands- en monumentencommissie “er al uit lijkt te zijn”, dat het ontwerp geen goedkeuring krijgt. Het daaropvolgend oponthoud ontstaat door het zomerreces, waardoor de advisering van het derde ontwerp op zich laat wachten. Deze adviezen blijken tegenstrijdig te zijn. Juist in die situatie had de project inspecteur er goed aan gedaan om een OVO te organiseren, en daarmee uitsluitsel te geven aan klager. Dat is niet gebeurd. In plaats daarvan is de situatie gaan sudderen, waarbij de architect alsnog een bypass probeert te leggen, door het benaderen van de adviseur-welstand, en te kijken of zij niet alsnog met de adviserende partijen tot een oplossing kan komen. Dit leidt tot het schetsontwerp, dat volgens de gemeente geen goedkeuring zal krijgen.

De ombudsman oordeelt dat de project inspecteur een regietaak heeft. Zijn/haar rol is leidend, en dus niet de ambtelijk medewerker die het commissieadvies voorbereidt. Nadat het tweede ontwerp is afgewezen, is de maximale behandeltermijn van vier maanden reeds verstreken. Partijen lijken te kiezen om de procedure toch te vervolgen. De project inspecteur had onder die omstandigheden, de procedure beter moeten aansturen. Ten tijde van de tegenstrijdige advisering bij ontwerp 3 had de project inspecteur, klager uitsluitsel moeten geven door middel van een OVO en daaropvolgend een beginseluitspraak. Op die manier weet een aanvrager waar deze aan toe is.

#### Conclusie:

Concluderend stel ik vast dat de beginselaanvraag procedure te lang heeft geduurd. Door procedurele fouten aan de kant van de gemeente is oponthoud ontstaan. Daarenboven had de gemeente ten tijde van de tegenstrijdige advisering, - via het OVO-, uitsluitsel aan klager moeten geven en vervolgens een beginseluitspraak. Ook constateert de ombudsman dat de afwijzingen en beginseluitspraak niet concludent zijn, aangezien meermalen de adviezen hierin blijken te ontbreken. De ombudsman acht dit gezien vanuit de vereiste van voortvarendheid én professionaliteit niet behoorlijk. Op dit punt is de klacht bij de ombudsman gegrond. Dit oordeel geeft aanleiding tot een aanbeveling.

- 2. De handelswijze van de gemeente getuigt van onkunde:**
  - a. De Welstandscommissie is niet goed geïnformeerd.**
  - b. De Welstandscommissie, de Stedenbouw en Planologiecommissie en Monumentenzorg zijn niet voldoende bekend met elkaars procedures. Hierdoor werken zij langs elkaar heen.**
  - c. De gemeente neemt geen actieve houding in. N.a.v. doorvragen van klager/en architect bleek een nieuw ontwerp geen nut te hebben en zou klager nodeloos extra onkosten hebben gemaakt.**

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken.



Ad a. De Welstands-en monumentencommissie is een externe onafhankelijke commissie. De leden zijn aldus geen gemeenteambtenaren. De ombudsman kan daarom over de commissie en haar leden geen oordeel geven.

Voor wat betreft het informeren van de Welstands-en monumentencommissie zijn de twee ambtelijke medewerkers van de afdeling Welstand en Monumentenzorg verantwoordelijk. Uit de toelichting van de adviseur-welstand, kan door de ombudsman geenszins worden afgeleid dat de commissie door de ambtelijk medewerkers, niet goed is geïnformeerd. De adviseur-welstand heeft bij het eerste ontwerp een negatief ambtelijk advies voorbereid, dat nadien door de commissie als hamerstuk is bekrachtigd. Bij het tweede ontwerp is door de Welstands-en monumentencommissie zelf een advies verstrekt. De ambtelijke adviseurs blijken voorafgaand aan de advisering, alle informatie aan de commissie te hebben voorgelegd. Dit betreft niet alleen het aangepaste ontwerp (ontwerp 2), maar ook het eerder negatief geadviseerde ontwerp (ontwerp 1). Dat de commissie over ontwerp 1, - als voorloper van ontwerp 2 -, vragen stelt, getuigt niet van een slecht geïnformeerd zijn, en daarmee een onkunde van de gemeente. Bij het derde ontwerp heeft de collega van de adviseur-welstand een positief ambtelijk advies voorbereid, dat naderhand door de commissie als hamerstuk is bekrachtigd.

Ad b. De ombudsman volgt op dit punt de adviseur-welstand. Indien een ontwerp niet binnen het bestemmingsplan past, wordt naast de Welstands-en monumentencommissie, ook aan Stedenbouw en Planologie én Monumentenzorg om advies gevraagd. Iedere afdeling heeft haar eigen wettelijke taken. Dat klager de indruk heeft, dat - gezien de tegenstrijdige adviezen - door de verschillende afdelingen langs elkaar heen wordt gewerkt, is voor de ombudsman begrijpelijk. Evenwel hebben de betrokken disciplines, ieder hun eigen rol, van waaruit wordt geadviseerd. Ook blijkt uit het dossier dat partijen geprobeerd hebben om de tegenstrijdige advisering op te lossen. Dit heeft echter niet tot een ontwerp geleid, dat voor partijen acceptabel was. Van onkunde is daarom geen sprake.

Ad c. De ombudsman deelt de mening van klager. Bij brief van 2 augustus 2019 wordt klager geïnformeerd dat het aangepaste ontwerp (ontwerp 3) nog steeds niet voldoet aan de gestelde eisen. Op dat moment, -zijn sinds de aanvraag beginseluitspraak-, reeds 24 weken verstreken. Dat lijkt voor de gemeente geen probleem te zijn. In de brief is immers aangegeven *"Wij stellen u in de gelegenheid om voor 6 september 2019 uw verzoek aan te passen"*. De architect doet via een schetsontwerp nog een laatste (informele) poging, maar dat mag niet baten. Op 3 oktober 2019 adviseert de architect, klager om het op te geven en een beginseluitspraak aan te vragen.

Over het klachtelelement dat het indienen van een nieuw ontwerp geen nut had gehad en klager nodeloos extra kosten had gemaakt, kan de ombudsman geen oordeel geven. Er is immers, - na het schetsontwerp-, geen nieuw ontwerp ingediend dat door de gemeente is beoordeeld.

Conclusie:

Concluderend stel ik vast dat Welstands-en monumentencommissie voldoende is geïnformeerd door haar ambtelijke adviseurs. Ook constateer ik geen “langs elkaar heen werken” door de Welstands-en monumentencommissie, Stedenbouw en Planologie en Monumentenzorg. Ik acht op de punten a en b de klacht *ongegrond*.

Voor wat betreft het “niet innemen van een actieve rol” van de gemeente, deelt de ombudsman het standpunt van klager. De gemeente had tijdens de beginselaanvraag procedure een meer leidende rol moeten innemen, door tijds een OVO te organiseren en vervolgens een beginseluitspraak te geven. De ombudsman acht dit bezien vanuit het vereiste van professionaliteit als onbehoorlijk. Ik acht voor onderdeel c de klacht *gegrond*. Dit oordeel geeft aanleiding tot een aanbeveling.

Voor wat betreft de zinssnede dat een nieuw ontwerp geen nut zou hebben en klager nodeloos extra onkosten had gemaakt, doet de ombudsman geen uitspraak.

**3. Klager voelt zich door de gemeenten onheus bejegend:**

- a. **De gemeente heeft een uitputtingstactiek gebruikt, in plaats van de procedure op formele wijze te beëindigen.**
- b. **Nadat de procedure was beëindigd, kreeg klager een document toegestuurd. Hieruit bleek dat de beginselaanvraag toch werd goedgekeurd. Uit navraag bij de gemeente, bleek dit document onjuist te zijn.**

Ad a. De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven. Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert.

De stelling van klager dat de gemeente een uitputtingstactiek heeft toegepast wordt door de ombudsman niet gevolgd. Volgens de gemeente duurt een beginseluitspraak omgevingsvergunning maximaal vier maanden. In onderhavige kwestie heeft het echter acht maanden geduurd alvorens de gemeente tot een uitspraak komt. Zoals eerder aangegeven zijn daarvoor diverse oorzaken. In dat kader heeft de ombudsman geen feiten kunnen vaststellen, waaruit volgt dat de gemeente de procedure bewust heeft getraineed, zodat klager het zou opgeven.

Ad b. De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is.

Volgens de gemeente, is de vermelding “*Beginseluitspraak (Goedgekeurd)*” in het document dat klager is toegestuurd, slechts een administratieve duiding. Dit neemt niet weg dat hierdoor bij klager onnodig verwachtingen zijn gewekt, dat de beginselaanvraag alsnog was goedgekeurd. Klager heeft de project inspecteur opgebeld, en hierover uitleg gekregen.

Conclusie:

Voor wat betreft klachtelement a, acht de ombudsman de klacht ongegrond.

Met betrekking tot klachtelement b stel ik vast dat het document met de vermelding “*Beginseluitspraak (Goedgekeurd)*” klager op het verkeerde been heeft gezet. Voor een gemeente is de vermelding slechts een administratief begrip, maar voor een burger leidt dit tot onduidelijkheid over de uitkomst van zijn aanvraag. De ombudsman acht dit bezien vanuit de vereiste van goede informatieverstrekking niet behoorlijk. Op dit punt is de klacht bij de ombudsman gegrond.



## 9. Aanbevelingen

Het voorgaande geeft mij aanleiding tot de hiernavolgende aanbevelingen aan het college van burgemeester en wethouders:

- 1) De ombudsman adviseert de gemeente om voor de procedure “beginseluitspraak omgevingsvergunning” een procesomschrijving op te stellen. Daarin kan mede worden opgenomen:
  - a. Voorafgaande aan de procedure een duidelijke uitleg over de rolverdeling van partijen:
    - Aan de kant van de gemeente: de project inspecteur en de ambtelijk voorbereidend adviseur. Wat zijn hun taken en bevoegdheden over en weer, zodat voor aanvrager duidelijk wordt wie bij de procedure het centrale aanspreekpunt is en de ambtelijke regie heeft;
    - aan de kant van de aanvrager: de architect en de aanvrager/eigenaar. Met welke van de twee partijen heeft de gemeente van doen.
  - b. Duidelijkheid over:
    - dat de project inspecteur de benodigde adviezen van partijen bijtijds aanvraagt én ontvangt. Op die manier kan de project inspecteur zelf of via het OVO, bijtijds tot een beginseluitspraak komen;
    - dat de project inspecteur de aanvrager bijtijds hierover informeert, indien termijnoverschrijding dreigt;
    - dat de aanvrager geen gelegenheid meer krijgt om het ontwerp aan te passen, als voor de gemeente duidelijk is dat de maximale behandeltermijn niet haalbaar is.
- 2) De gemeente zorgt er voor dat bij de toetsing op de (tussentijdse) afwijzingen en de beginseluitspraak de betrokken adviezen van de onafhankelijke adviesinstanties consequent worden toegepast.

Addie Stehouwer

Gemeentelijke Ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg