



Rapport gemeentelijke ombudsman

inzake de klacht van de heer K.
over het cluster Stadsontwikkeling en de gebiedscommissie Feijenoord van de
gemeente Rotterdam

Dossiernummer: 2016.644
Datum: 29 maart 2017



Samenvatting

De heer K. wil een vergunning voor een snackverkooppunt. Hij vraagt daarom op 18 mei 2015 via de website van de gemeente Rotterdam een vergunning aan voor het plaatsen van een mobiele snackwagen aan de Posthumalaan in Rotterdam. De gebiedscommissie Feijenoord adviseert echter negatief over de aanvraag. De gebiedscommissie wil geen standplaats aan de Posthumalaan 'in verband met de ontwikkelingen die in het gebied gaande zijn'. De heer K. trekt daarop zijn aanvraag in. Begin 2016 constateert de heer K. dat op dezelfde locatie aan de Posthumalaan een snackbar ('Bram's Gourmet Frites') is geopend. Deze is gehuisvest in twee vaste containers. 'Bram's' heeft daarvoor op 22 september 2015 een vergunning aangevraagd en op 10 november 2015 gekregen. De heer K. is verbaasd en stelt hier vragen over aan de gemeente.

De gemeente legt uit dat de aanvraag van de heer K. een standplaatsvergunning betref. Het verlenen daarvan is geregeld in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening). De aanvraag van Bram's betref een omgevingsvergunning. Die is geregeld in de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd over deze aanvraag een beslissing te nemen. Over de APV-vergunning beslist de gebiedscommissie. Vanwege het verschil tussen deze vergunningen mocht de aanvraag van de heer K. wel worden geweigerd en die van Bram's niet.

De heer K. vindt dit onrechtvaardig en hij vraagt zich af waarom de gebiedscommissie hem niet gewezen heeft op de mogelijkheden die de Wabo hem bood?

De ombudsman oordeelt de klacht van de heer K. gegrond. De gemeente heeft gehandeld in strijd met de behoorlijkheidsvereisten van Goede informatieverstrekking en Samenwerking. De gemeente had de heer K. actiever en meer servicegericht behoren te adviseren over de mogelijkheden die de verschillende soorten vergunningen hem boden om een snackverkooppunt te beginnen.

De ombudsman ziet ook aanleiding om aanbevelingen te doen aan de gemeente: geef op de website van de gemeente duidelijker aan hoe de gemeente om advies kan worden gevraagd over (alternatieven voor) vergunningen en denk met de burger mee over mogelijkheden tot verwezenlijking van zijn initiatieven.



Inleiding

Op 18 mei 2015 vraagt de heer K. op basis van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 een vergunning voor het plaatsen van een mobiele snackwagen aan de Posthumalaan in Rotterdam aan. Dit doet hij via het digitale loket van de gemeente ('Cityportal'). De aanvraag komt binnen bij de afdeling Vergunningen van de gemeente Rotterdam. Deze vraagt daarover advies aan de gebiedscommissie Feijenoord. De gebiedscommissie adviseert negatief over de aanvraag. De heer K. gaat hierover met de gebiedscommissie in gesprek. In dat gesprek krijgt de heer K. te horen dat de gebiedscommissie daar geen standplaats wil in verband met de ontwikkelingen die in het gebied gaande zijn. Op verzoek van de afdeling Vergunningen trekt de heer K. zijn aanvraag in.

Begin 2016 constateert de heer K. dat op dezelfde locatie aan de Posthumalaan waarop zijn aanvraag betrekking had, een snackbar ('Bram's Gourmet Frites') is geopend. Deze snackbar is gehuisvest in twee vaste containers. Bram's Gourmet Frites heeft daarvoor op 22 september 2015 een tijdelijke omgevingsvergunning (een vergunning op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) aangevraagd die door het college van burgemeester en wethouders op 10 november 2015 is verleend. De heer K. vindt het onrechtvaardig dat de latere vergunningaanvraag voor een snackverkooppunt van Bram's Gourmet Frites wel is gehonoreerd. Hij dient hierover een klacht in bij de ombudsman.

Naar aanleiding van de klacht, de interne klachtbehandeling en de resultaten van het onderzoek heeft de ombudsman zijn bevindingen opgesteld en klager en de gemeente de gelegenheid gegeven om op de bevindingen te reageren. De ombudsman heeft van de heer K. en de gemeente een reactie ontvangen. De ombudsman stelt nu de bevindingen definitief vast en geeft hieronder zijn definitieve oordeel. Bijlage en onderdeel van deze bevindingen is een overzicht van de interne en externe klachtbehandeling.

Klacht

De klachten van de heer K. zijn, samengevat:

Klacht 1 Hoe kan het dat een standplaatsvergunning voor een mobiele snackbar op grond van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 niet mogelijk is en een snackbar in twee vaste containers op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wel?



Klacht 2 Waarom heeft de gemeente mij indertijd niet gewezen op de mogelijkheden die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het bestemmingsplan boden?

Bevindingen

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten, omstandigheden en standpunten.

1. Op 18 mei 2015 vraagt de heer K. een vergunning aan voor een mobiele snackwagen aan (onder andere) de Posthumalaan in Rotterdam. Daartoe dient hij een digitale aanvraag voor een standplaatsvergunning in via de website van de gemeente Rotterdam (<http://www.rotterdam.nl/product:standplaatsvergunning>).
2. Standplaatsvergunningen zijn gebaseerd op de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 (hierna: 'APV'). De gebiedscommissies zijn bevoegd om op aanvragen om een standplaatsvergunning te beslissen.
3. De aanvraag van de heer K. komt binnen bij de afdeling Vergunningen van de gemeente Rotterdam. Deze afdeling vraagt op 20 mei 2015 advies over de aanvraag aan de gebiedscommissie Feijenoord. De gebiedscommissie adviseert negatief over de aanvraag van de heer K..
4. De heer K. gaat over het negatieve advies in gesprek met de gebiedscommissie. Deze informeert hem dat de gebiedscommissie vindt dat het niet wenselijk is dat daar een standplaats komt gezien de ontwikkelingen die in het gebied gaande zijn.
5. Op 5 juni 2015 deelt de afdeling Vergunningen aan de heer K. mee dat zij zijn aanvraag om standplaatsvergunning niet in behandeling neemt omdat de gebiedscommissie daar negatief op heeft geadviseerd. De afdeling Vergunningen verzoekt de heer K. daarbij om zijn aanvraag in te trekken. Een medewerker van de afdeling Vergunningen deelt de heer K. mede dat het beter is als hij zijn aanvraag intrekt, want dan kost het hem geen geld.
6. Op 15 juni 2015 bericht de heer K. aan de afdeling Vergunningen dat hij zijn aanvraag om een standplaatsvergunning wil intrekken.



7. Begin 2016 constateert de heer K. dat op de desbetreffende locatie aan de Posthumalaan een snackverkooppunt is geopend door 'Bram's Gourmet Frites'. Deze is gevestigd in twee vaste containers (een 'foodcontainer' en een 'voorraadcontainer').
8. Bram's Gourmet Frites heeft voor dit verkooppunt een tijdelijke omgevingsvergunning (een vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, hierna: 'Wabo') aangevraagd op 22 september 2015. Het college van burgemeester en wethouders heeft deze op 10 november 2015 verleend. Het college is bevoegd om over aanvragen om een omgevingsvergunning te beslissen. Bram's Gourmet Frites is vervolgens begin 2016 opengegaan. De tijdelijke omgevingsvergunning heeft een geldigheidsduur van twee jaar.
9. Verleende standplaatsvergunningen zijn 3 jaar geldig.

Standpunt klager

10. De heer K. vindt het onterecht dat over zijn aanvraag voor een vergunning voor een snackverkooppunt aan de Posthumalaan negatief wordt geadviseerd, terwijl voor dezelfde lokatie later wel een vergunning wordt verleend aan Bram's Gourmet Frites.
11. De heer K. vindt het onbegrijpelijk dat een standplaatsvergunning voor een mobiele snackbar op grond van de APV aan de Posthumalaan niet mogelijk is, en een snackbar in twee vaste containers op grond van de Wabo wel.
12. De heer K. vindt dat de gemeente hem indertijd (bij de behandeling van zijn aanvraag om een standplaatsvergunning) had moeten wijzen op de mogelijkheden die de Wabo en het bestemmingsplan bieden. Kennelijk had hij, door zijn aanvraag op kleine onderdelen te wijzigen (in plaats van een snackverkooppunt in de vorm van een mobiele snackwagen bijvoorbeeld een verkooppunt in de vorm van vaste containers), een omgevingsvergunning kunnen aanvragen voor een snackverkooppunt aan de Posthumalaan.

Standpunt gemeente

13. De heer K. heeft destijds een standplaatsvergunning op basis van de APV aangevraagd. Over die aanvraag is door het bevoegde gezag – de



gebiedscommissie Feijenoord – negatief geadviseerd. Reden van die weigering zijn de ontwikkelingen die gaande zijn in het gebied.

14. Het snackverkooppunt van Bram's Gourmet Frites is gehuisvest in twee vaste containers. Dit is vergund door middel van een tijdelijke omgevingsvergunning. Het college van burgemeester en wethouders was hierbij het bevoegd gezag. Toetsingskader voor de omgevingsvergunning is het bestemmingsplan. De aanvraag van Bram's Gourmet Frites past in het bestemmingsplan. Andere gronden voor het weigeren van een omgevingsvergunning (zoals vermeld in artikel 2.10 van de Wabo) waren evenmin van toepassing.
15. In zijn brief aan de ombudsman van 16 juni 2016 schrijft de teammanager Bouw- en Woningtoezicht dat het bij de standplaatsvergunning (zoals aangevraagd door de heer K.) en de omgevingsvergunning (zoals verleend aan Bram's Gourmet Frites) om twee verschillende soorten vergunning gaat. Deze zijn gebaseerd op verschillende regelgeving, namelijk enerzijds de APV en anderzijds de Wabo. Daardoor kan het zijn dat op basis van de APV de vergunning voor een standplaats kan worden geweigerd terwijl op basis van de Wabo een omgevingsvergunning verleend moet worden.
16. De teammanager schrijft op 16 juni 2016 verder: *“De gemeente Rotterdam wil graag meedenken met haar burgers. Over het algemeen is het zo dat een aanvrager van een standplaats deze keuze maakt, omdat hier minder kosten aan zijn verbonden. Een locatie met ‘vaste’ bebouwing is vaak aanzienlijk duurder en daardoor meestal geen optie voor de aanvrager van een standplaats.”*
17. De teammanager merkt daarbij op dat de heer K. zelf nooit heeft aangegeven andere opties te overwegen en alleen heeft geïnformeerd naar de mogelijkheden voor een standplaats op de desbetreffende locatie. Hij heeft zich niet gewend tot de ambtenaren van Stadsontwikkeling voor een omgevingsvergunning.
18. Tevens schreef de teammanager op 16 juni 2016: *“Door de gebiedscommissie is louter gekeken naar de aanvraag voor een standplaatsvergunning. Dat er op dat moment door Stadsontwikkeling gesprekken werden gevoerd met betrekking tot Bram Gourmet Frites was bij de gebiedscommissie niet bekend.”*



Wet en regelgeving

A- Met betrekking tot omgevingsvergunningen:

19. Artikel 2.1, lid 1, onder a van de Wabo: *“Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit (...) het bouwen van een bouwwerk”.*
20. Artikel 2.10 van de Wabo bepaalt op welke gronden een omgevingsvergunning kan en moet worden geweigerd. Een van deze weigeringsgronden is strijd met het bestemmingsplan. Andere gronden zijn (onder andere): strijd met het Bouwbesluit, strijd met de Bouwverordening en strijd met redelijke eisen van welstand.

B- Met betrekking tot de bevoegdheid een omgevingsvergunning te verlenen:

21. Artikel 2.4, lid 1 van de Wabo: *“Burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning (...)”*

C- Met betrekking tot standplaatsvergunningen:

22. Artikel 5:18, leden 1 en 2 van de APV:
- “1. Het is verboden zonder standplaatsvergunning van het college in de uitoefening van de ambulante handel een standplaats in te nemen al dan niet met een mobiele verkoopinrichting, een kraam, een tafel of enig ander middel op of aan de weg of een openbaar water voor het te koop aanbieden, verkopen of afleveren van goederen of het anderszins aanbieden van goederen of diensten.*
- 2. Een standplaatsvergunning wordt verleend voor de duur van drie jaar.”*
23. Artikel 5:18a van de APV:
- “Onverminderd artikel 1:8 [Ombudsman: bedoeld zijn algemene weigeringsgronden zoals die wegens openbare orde en veiligheid] kan het college een standplaatsvergunning weigeren of intrekken:*
- a. in het belang van de brandveiligheid;*
 - b. in het belang van de verkeersvrijheid of verkeersveiligheid;*
 - c. wegens strijd met een geldend bestemmingsplan;*
 - d. in het belang van de bescherming van het uiterlijk aanzien van de gemeente;*



- e. gelet op de ruimtelijke omstandigheden ter plaatse;*
- f. gelet op de grootte of het uiterlijk van de verkoopinrichting;*
- g. wanneer als gevolg van bijzondere omstandigheden in de gemeente of een deel van de gemeente redelijkerwijs te verwachten is dat door het verlenen van de vergunning een redelijk verzorgingsniveau voor de consument ter plaatse in gevaar komt."*

D- Met betrekking tot de bevoegdheid een standplaatsvergunning te verlenen:

- 24. Artikel 21, lid 2 van de Verordening op de gebiedscommissies 2014 bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders zijn taken en bevoegdheden, genoemd in bijlage 1 van de verordening, overdraagt aan de gebiedscommissie (delegatie).
- 25. In bijlage 1, onder 3, categorie 09 van de Verordening op de gebiedscommissies 2014 wordt besluitvorming op grond van artikel 5:18 van de APV (inzake 'standplaatsen') genoemd. Besluitvorming daarover is dan ook door het college gedelegeerd aan de gebiedscommissies.

E- Met betrekking tot de relatie gemeente – gebiedscommissies:

- 26. In de Verordening op de gebiedscommissies 2014 wordt in de considerans (de 'overwegingen') bepaald dat de gebiedscommissies tezamen met het gemeentebestuur één gemeentelijke overheid vormen.
- 27. Artikel 26 van de Verordening op de gebiedscommissies 2014 bepaalt dat het gemeentebestuur en de gebiedscommissie elkaar op de hoogte houden van hun besluitvorming dan wel van de uitvoering van hun besluiten.
- 28. In de Beleidslijn Gebiedscommissies 2014 wordt onder paragraaf 1 ('Uitgangspunten'), subparagraaf 1.2 ('Samenhangend bestuur') bepaald: *"In het nieuwe bestel zijn gebiedscommissies onderdeel van het totale stadsbestuur. En dus geen 'deelgemeenten-light'. De raad, het college en de gebiedscommissies vormen gezamenlijk de gemeentelijke overheid. (...) Het ambtelijke apparaat wordt gevormd door één concern, met daarbinnen verschillende verantwoordelijkheden en aansturinglijnen. Onder dit uitgangspunt valt ook het principe dat bevoegdheden of taken altijd aan één orgaan worden toebedeeld."*



29. In de Beleidslijn Gebiedscommissies 2014 wordt onder paragraaf 3 ('Verantwoordelijkheden') bepaald: *"De gebiedscommissies spelen een belangrijke rol op het gebied van veiligheid, buitenruimte en wijkwelzijn. (...) Streven is dat alle verantwoordelijkheden of taken slechts op één niveau worden uitgeoefend: stedelijk of door de gebiedscommissie. Kaderstellende bevoegdheden behoren toe aan de gemeenteraad."*
30. In de Beleidslijn Gebiedscommissies 2014 wordt onder paragraaf 5 ('Ambtelijke ondersteuning') bepaald: *"In aansluiting op de één concern-gedachte, zijn alle ambtenaren uiterlijk per 1 januari 2014 in dienst van het concern, met uitzondering van een aantal bijzondere groepen. Er is dan sprake van één uitvoeringsapparaat (...)"*

Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten

31. De ombudsman toetst het optreden van de gemeente Rotterdam aan de behoorlijkheidsvereisten:

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.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

Overwegingen

32. De ombudsman stelt vast dat de eerste klacht van de heer K. niet zozeer een klacht is als wel een vraag. Vanuit het perspectief van de burger een redelijke vraag. Met name voor de burger die op een bepaalde locatie een



snackverkooppunt wil realiseren, zal niet steeds duidelijk zijn waarom dat wel vanuit vaste containers zou mogen gebeuren, en niet vanuit een mobiel verkooppunt. Het overheersende (ruimtelijke) kenmerk van deze activiteit is immers de verkoop van snacks, en niet zozeer de roerende dan wel onroerende aard van het verkooppunt.

33. Het systeem van ruimtelijke wetgeving in Nederland dwingt echter tot het maken van een onderscheid tussen roerende en onroerende zaken, en dus tussen roerende en onroerende verkooppunten. Dit vloeit voort uit het feit dat de Wabo (een landelijke regeling) een wet is voor het bouwen van bouwwerken. (Mobiele) standplaatsen vallen niet onder het begrip 'bouwwerk' en zijn in de Wabo dan ook niet geregeld. Wanneer een gemeente desondanks regels wil stellen ten aanzien van standplaatsen, zal zij dat in een aparte, eigen gemeentelijke regeling moeten doen: de verordening. Daarom vindt de standplaats in Nederland in de meeste gemeenten zijn regeling in de algemene plaatselijke verordening van de desbetreffende gemeente.
34. In het onderhavige geval kennen zowel de Wabo als de APV van de gemeente Rotterdam het bestemmingsplan als toetsingskader voor het al dan niet mogen verlenen van een omgevings- dan wel standplaatsvergunning. Dat bestemmingsplan verbodt deze beide vergunningen niet. Echter, naast het bestemmingsplan als overeenkomend toetsingskader, kennen Wabo en APV ook uiteenlopende toetsingskaders. Zo bepaalt de APV (zie artikel 5:18a) dat een standplaatsvergunning ook kan worden geweigerd 'gelet op de ruimtelijke omstandigheden ter plaatse'. De Wabo kent deze weigeringsgrond niet (zie artikel 2.10). En het lijkt nu juist deze weigeringsgrond te zijn geweest die de gebiedscommissie heeft aangevoerd met betrekking tot de aanvraag voor een standplaatsvergunning van de heer K.. In het gesprek met de heer K. stelde de gebiedscommissie immers geen standplaatsvergunningen voor deze locatie meer te verlenen 'gezien de ontwikkelingen die in het gebied gaande zijn'.
35. Standplaatsvergunningen konden ter plaatse dan ook worden geweigerd op grond van de ontwikkelingen die in het gebied gaande zijn. Omdat de Wabo die weigeringsgrond niet kent, kon een omgevingsvergunning op die basis niet aan Bram's Gourmet Frites worden geweigerd.



36. De ombudsman merkt dit alles in zijn algemeenheid op ten aanzien van de eerste klacht van de heer K. Omdat die klacht veeleer een vraag is, komt de ombudsman niet toe aan een verdere beoordeling van deze klacht.
37. Met betrekking tot de tweede klacht van de heer K. - waarom de gemeente hem niet heeft gewezen op de mogelijkheden die Wabo en bestemmingsplan boden - merkt de ombudsman op dat van de burger niet steeds mag worden verwacht dat hij zijn weg weet in het complexe systeem van bestuurlijke en ruimtelijke wetgeving. Met name kan van die burger niet worden verwacht dat hij keuzes maakt ten aanzien van de aan zijn vergunningsaanvraag ten grondslag liggende wet- en regelgeving. Daarom vindt de ombudsman dat het de heer K. niet aangerekend kan worden dat hij een aanvraag voor een snackverkooppunt op basis van de APV heeft gedaan, terwijl een aanvraag op basis van de Wabo strategisch handiger was geweest.
38. In zijn reactie op de bevindingen en voorlopig oordeel van de ombudsman schrijft het hoofd Bouw- en Woningtoezicht op 23 februari 2017 dat er bij de gemeente Rotterdam een centraal intakepunt ('ondernemersbalie') is voor vragen van ondernemers die zich willen vestigen in Rotterdam of daar reeds gevestigd zijn. De website van de gemeente vermeldt dat daar ook vragen over vergunningen kunnen worden gesteld. De ombudsman merkt op dat deze verwijzing op de website handig is voor de burger die vooraf vragen over vergunningen heeft. Dat geldt echter niet voor de burger die op basis van de (summiere) informatie over vergunningen op de website in al zijn ondeskundigheid veronderstelt dat hij genoeg weet om een keuze te kunnen maken voor een bepaald type vergunning waar een keuze voor een ander type strategisch handiger was geweest.
39. De (summiere) informatie op de website over de verschillende typen vergunning heeft kennelijk tot doel om de burger zelf te laten kiezen voor een bepaald type. Het verleidt hem in die zin tot het maken van een – in sommige gevallen - ondeskundige keuze. Dat wordt ook verder gefaciliteerd doordat de burger via de website direct zijn aanvraag kan indienen. En daarmee leidt het die burger af van het stellen van vragen aan de ondernemersbalie. De ombudsman meent weliswaar dat het goed is dat de burger wordt aangemoedigd om zelf keuzes te maken, zelf informatie te zoeken en zelf zijn zaken te regelen. En in die zin moedigt hij de op de website daartoe gecreëerde mogelijkheden ook toe. Maar de ombudsman meent ook dat de gemeente meer oog dient te hebben voor het risico



dat burgers op basis van de summiere informatie op de website ondeskundige en strategisch onhandige keuzes voor bepaalde typen vergunning maken. Dat kan bijvoorbeeld door bij de diverse typen vergunning op de website aan te geven dat wanneer een bepaalde vergunning niet verleend kan worden, er wellicht een andere mogelijkheid bestaat. Daarbij zou dan duidelijker kunnen worden doorverwezen naar – bijvoorbeeld - de ondernemersbalie. De ombudsman wil ook aanbevelen om de service- en adviesverlenende functie van de balie met betrekking tot vergunningen sowieso veel duidelijker zichtbaar te maken op de website. Vooral op de pagina's van de website die over de verschillende typen vergunning gaan. Dat laatste is nu niet het geval. Onder de tab 'Ondernemen' op de gemeentewebsite wordt weliswaar in zijn algemeenheid op het bestaan van de ondernemersbalie gewezen. Maar onder de rubriek 'Vergunningen, wet & regelgeving' wordt ze niet of nauwelijks genoemd. Ook bezoekers die na het gebruik van de zoekfunctie rechtstreeks op de pagina van een bepaald type vergunning terecht komen, worden nauwelijks op de balie gewezen. De ondernemersbalie is daardoor te onopvallend aanwezig op de vergunningenpagina's van de website.

40. Wat er verder ook zij van de overlegmogelijkheden bij de gemeentelijke ondernemersbalie, de ombudsman constateert dat er na het negatieve advies op de aanvraag van de heer K. om een standplaatsvergunning in ieder geval overleg heeft plaats gevonden tussen hem en de gemeente. Betrokkenen hadden die gelegenheid te baat kunnen nemen om te bespreken op welke wijze het voornemen van de heer K. om een snackverkooppunt te realiseren wél mogelijk had kunnen worden gemaakt. Dit is echter niet gebeurd. Het overleg bleef beperkt tot de formele aanvraag om een standplaatsvergunning. Standpunten over die vergunning waren ingenomen en de gemeente beperkte haar rol kennelijk tot het uitleggen en toelichten dat die vergunningen niet meer werden verleend. Niet aan de orde is gekomen hoe de wensen van de heer K. eventueel wél gerealiseerd zouden kunnen worden. En met name is niet gezamenlijk gezocht naar mogelijkheden die andere regelgeving (zoals de Wabo) wellicht zou kunnen bieden.
41. In zijn reactie op de bevindingen en voorlopig oordeel van de ombudsman schrijft het hoofd Bouw- en Woningtoezicht op 23 februari 2017: *"Het is in de gesprekken met de heer K[...] op geen enkele wijze duidelijk geworden dat hij iets anders zou overwegen dan een standplaats. De mogelijkheid van het realiseren van een tijdelijke snackcontainer via de Wabo is destijds noch door de gebiedscommissie noch door SO*



voorzien. Was dit wel het geval geweest dan was daarop zeker actie ondernomen en was hij doorverwezen naar de betreffende afdeling."

Deze mededeling herhaalt de stelling van de gemeente dat het aan de heer K. was om een deskundige en strategische keuze tussen typen vergunning te maken, en niet aan de gemeente. De ombudsman merkte hiervoor al op dat dat echter niet van de (ondeskundige) burger mag worden verwacht.

42. De ombudsman meent dat de beschreven gang van zaken in strijd is met het behoorlijkheidsvereiste van Goede informatieverstrekking. Dit vereiste brengt met zich mee dat de gemeente informatie uit zichzelf verstrekt en niet alleen als de burger daar expliciet en gericht om vraagt. De gemeente dient daarbij servicegericht te zijn. Voor het onderhavige geval geldt dan dat de gemeente actief met de heer K. had behoren mee te denken over de wijze waarop hij een snackverkooppunt had kunnen realiseren. De gemeente kon daarbij niet volstaan met enkele afdoening van de formele standplaatsaanvraag van de heer K. maar had op eigen initiatief, actief en servicegericht met hem mee dienen te denken over de wijze waarop een snackverkooppunt gerealiseerd had kunnen worden. Dát die mogelijkheden bestonden, blijkt uit het feit dat Bram's Gourmet Frites op dit moment wel een snackverkooppunt op de bedoelde locatie heeft.
43. Dat het over het algemeen zo zou zijn dat aanvragers om een standplaatsvergunning die keuze maken omdat daar minder kosten aan zijn verbonden dan aan een 'vast' verkooppunt, zoals de teammanager op 16 juni 2016 aan de ombudsman schreef, doet aan dit alles niet af. De ombudsman is althans niet gebleken dat de heer K. om deze reden zou hebben gekozen voor een standplaatsvergunning. Uit het dossier blijkt ook niet dat dit door de gemeente bij de heer K. is nagevraagd.
44. Ten aanzien van de rol- en bevoegdheidsverdeling tussen de diverse gemeentelijke onderdelen vindt de ombudsman dat de gemeente de burger daar niet mee mag belasten. De burger mag geen nadeel ondervinden van het feit dat de gebiedscommissie alleen kijkt naar de standplaatsvergunning en niet bevoegd is met betrekking tot omgevingsvergunningen of dat Stadsontwikkeling gesprekken voert over een locatie in het gebied van de gebiedscommissie waar die commissie verder geen weet van zou hebben.



45. Daar komt bij dat het formeel beleid van de gemeente is dat haar onderdelen – clusters, organen, gebiedscommissies – ‘met één mond spreken’. In de Verordening op de gebiedscommissie 2014 wordt vermeld dat de gebiedscommissies tezamen met het gemeentebestuur één gemeentelijke overheid vormen. Artikel 26 van deze verordening bepaalt dat het gemeentebestuur en de gebiedscommissies elkaar op de hoogte houden van hun besluitvorming dan wel van de uitvoering van hun besluiten. In de Beleidslijn Gebiedscommissies 2014 staat dat raad, college en gebiedscommissies gezamenlijk de gemeentelijke overheid vormen. In deze beleidslijn wordt dat de ‘één-concerngedachte’ genoemd. Daarbij wordt benadrukt dat er sprake is van één uitvoeringsapparaat.
46. Dit gemeentelijke één-concernbeleid sluit ook aan op het behoorlijkheidsvereiste van Samenwerking waaraan de ombudsman het handelen van de gemeente toetst. Op basis van dat vereiste werkt de gemeente op eigen initiatief in het belang van de burger met andere instanties samen en stuurt zij de burger niet van het kastje naar de muur. De gemeente kan zich niet achter een beperkte taakstelling verschuilen en biedt de burger één loket. De ombudsman meent dat de gemeente zich tegenover de heer K. niet aan haar eigen één-concerngedachte heeft gehouden en dat zij in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van Samenwerking heeft gehandeld. Gemeente, Stadsontwikkeling en gebiedscommissie traden in het onderhavige geval niet met één mond, en als één loket, op tegenover de heer K. De heer K. raakte daarentegen verstrikt in complexe regelgeving en bevoegdheidsverdeling.
47. De ombudsman meent dat de gemeente vanwege dit samenstel van complexe regelgeving en bevoegdheidsverdeling niet zomaar kan wijzen op de ‘eigen verantwoordelijkheid van de burger’, zoals de gemeente dat in haar brief aan de ombudsman van 16 juni 2016 noemt.
48. De ombudsman is gezien het voorgaande van oordeel dat de gemeente – het cluster Stadsontwikkeling en de gebiedscommissie Feijenoord – heeft gehandeld in strijd met de behoorlijkheidsvereisten van Goede informatieverstrekking en Samenwerking. De (tweede) klacht van de heer K. is gegrond.
49. De ombudsman ziet aanleiding om aan de gemeente aanbevelingen te doen. Een algemene aanbeveling aan de gemeente om met de burger mee te denken en hem één aanspreekpunt of loket aan te bieden komt de ombudsman overbodig voor



omdat deze verplichtingen al voortvloeien uit het gemeentelijke beleid zelf. Wel ziet de ombudsman aanleiding om de gemeente in meer praktische zin aan te bevelen om de burger bij de diverse typen vergunning op de gemeentelijke website te wijzen op de mogelijkheid om de keuze voor een bepaald type af te stemmen met – bijvoorbeeld – de ondernemersbalie. En ook om de burger er op te wijzen dat wanneer een bepaald type vergunning niet kan worden verleend, de ondernemersbalie kan adviseren over eventuele alternatieve mogelijkheden. De ombudsman beveelt ook aan om met de burger mee te denken over mogelijkheden voor de verwezenlijking van zijn alternatieven.

Oordeel

Klacht 1 Hoe kan het dat een standplaatsvergunning voor een mobiele snackbar op grond van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 niet mogelijk is en een snackbar in twee vaste containers op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wel?

De ombudsman spreekt geen oordeel uit over de eerste klacht van de heer K. omdat dit meer een vraag is.

Klacht 2 Waarom heeft de gemeente mij indertijd niet gewezen op de mogelijkheden die de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het bestemmingsplan boden?

De tweede klacht van de heer K. is gegrond. De onderzochte gedraging van de gemeente Rotterdam (cluster Stadsontwikkeling en gebiedscommissie Feijenoord) is niet behoorlijk. De gemeente heeft gehandeld in strijd met de behoorlijkheidsvereisten van een Goede informatieverstrekking en Samenwerking.



De ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan zijn oordeel de volgende aanbeveling te verbinden.

Aanbevelingen

De ombudsman geeft de gemeente Rotterdam in overweging de volgende aanbevelingen te (laten) uitvoeren en daarbij rekening te houden met de overwegingen van de ombudsman:

Biedt de burger, hetzij voorafgaande aan zijn vergunningaanvraag, hetzij aansluitend daaraan, meer informele afstemmings- en overlegmogelijkheden aan waarbij gemeente en burger desgewenst gezamenlijk en in samenwerking zoeken naar mogelijkheden voor het realiseren van het voornemen van de burger.

In reactie op de concept-bevindingen en het voorlopig oordeel van 23 februari 2017 schrijft de gemeente dat zij zich kan vinden in de aanbevelingen van de ombudsman om de informatieverstrekking over standplaatsen, de Wabo en het bestemmingsplan meer in samenhang aan te bieden (inclusief contactpersonen voor een nadere toelichting). De ondernemersbalie is volgens de gemeente het centrale intakepunt voor vragen van ondernemers die zich willen vestigen in Rotterdam of hier reeds gevestigd zijn.

De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de gemeente, maar ziet daarin aanleiding om zijn aanbeveling aan te vullen.

1. Geef (veel duidelijker dan nu het geval is) bij de diverse typen vergunning op de website van de gemeente aan:
 - a) dat voorafgaand aan de aanvraag om een vergunning advies van de ondernemersbalie kan worden gevraagd,
 - b) dat indien een vergunning niet kan worden verleend, met de ondernemersbalie kan worden overlegd welke eventuele alternatieve mogelijkheden er bestaan op het gebied van vergunningen.
2. Denk met de burger mee over mogelijkheden voor de verwezenlijking van zijn initiatieven.



Bijlage bij rapport 2016.644

Klachtbehandeling door de gemeente

1. Op 1 maart 2016 bezoekt de heer K. het spreekuur van de gemeentelijke ombudsman.
2. Op 9 maart 2016 bericht de ombudsman aan de heer K. dat de gemeente Rotterdam eerst de gelegenheid dient te krijgen om zijn klacht te behandelen.
3. Op 9 maart 2016 stelt de ombudsman de gemeente in kennis van de klacht van de heer K. met verzoek om deze te behandelen.
4. Op 7 april 2016 stuurt de teamleider Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Rotterdam een brief aan de heer K. met een reactie op zijn klacht.

Klachtbehandeling door de ombudsman

5. Op 12 april 2016 bezoekt de heer K. het spreekuur van de ombudsman.
6. Op 13 mei 2016 bericht de ombudsman aan de heer K. een onderzoek te zullen instellen naar de klacht.
7. Op 13 mei 2016 stelt de ombudsman de gemeente en de gebiedsdirecteur Feijenoord op de hoogte een onderzoek naar de klacht in te stellen en stelt hij een drietal onderzoeksvragen aan de gemeente.
8. Op 15 juni 2016 stuurt de ombudsman een rappel aan de gemeente en de gebiedsdirecteur Feijenoord.
9. Op 16 juni 2016 reageert de teamleider Bouw- en Woningtoezicht inhoudelijk op de klacht en de onderzoeksvragen van de ombudsman.
10. Op 17 juni 2016 stuurt de ombudsman de reactie van de gemeente door naar de heer K. met verzoek om een reactie.
11. Op 20 juli 2016 stuurt de ombudsman een rappel aan de heer K.
12. Op 27 juli 2016 reageert de heer K. telefonisch op het verzoek van de ombudsman.
13. Op 3 augustus 2016 bevestigt de ombudsman het telefoongesprek van 27 juli 2016 aan de heer K. en stelt deze op de hoogte van het vervolg van de klachtprocedure.
14. Op 29 november 2016 stuurt de ombudsman brieven aan de gemeente en aan de heer K. waarin hij een nadere onderzoeksvraag stelt.
15. Op 2 december 2016 stuurt de gemeente de ombudsman een e-mail met een antwoord op de vraag van de ombudsman.
16. Op 24 januari 2017 stuurt de ombudsman zijn bevindingen en voorlopig oordeel aan de gemeente en aan de heer K. met het verzoek om daarop te reageren.
17. Op 23 februari 2017 stuurt de gemeente een reactie naar de ombudsman met een reactie op de conceptbevindingen en het voorlopig oordeel.

