

Rapport

Rapport over een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Deventer.

Datum: 2 mei 2016

Rapportnummer: 2016/042

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de gemeente Deventer zich te weinig heeft ingespannen om dreigende hinder van de bouwplannen van hun achterbuurman te voorkomen.

Wat is er aan de hand?

Verzoekers wonen al jaren in een rustige woonwijk van Deventer. Hun achtertuinten grenzen aan een waterpartij, met aan de overzijde een fietspad gelegen in een parkachtige omgeving met veel groen en een waterkolk waar verzoekers op uit kijken. Naast de waterkolk ligt een vrijstaande woning met een tuin die is omgeven door manshoge beplanting. Tussen de kolk, de tuin en het fietspad ligt een driehoekig grasveld, dat eigendom is van de gemeente.

Wat wil de gemeente Deventer met het perceel grasveld?

Het grasveldje is aangemerkt als zogeheten snippergroen; openbaar groen zonder belangrijke openbare functie. De gemeente wil, mede vanwege bezuinigingen, de uitgaven voor het groenonderhoud beperken. Op 14 februari 2014 verscheen op de gemeentelijke website het bericht dat in de hele gemeente percelen snippergroen te koop of te huur worden aangeboden aan de eigenaar of huurder van het naastgelegen perceel. Het betreft zowel percelen snippergroen waarop niet gebouwd mag worden als percelen waarop na een bestemmingsplanwijziging wel gebouwd mag worden.

Wat is het probleem van verzoekers?

Begin februari 2015 merkten verzoekers op dat op het grasveldje een landmeter bezig was. Bij navraag bleek dat de eigenaar van de woning naast de kolk het grasveldje bij zijn tuin ging trekken en ging omheinen met een hek van circa een meter hoog. Omdat dit hekwerk dan in het directe zicht van verzoekers zou komen, stuurden zij de gemeente een e-mail. Zij schreven dat een hekwerk ten koste zou gaan van hun landelijk uitzicht en wilden uitleg over de gang van zaken, omdat zij als belanghebbenden hier niet over waren geïnformeerd.

De gemeente antwoordde verzoekers dat de betrokken eigenaar het grasveld van de gemeente had gehuurd en dat de gemeente er van uit ging dat een koper of huurder van snippergroen zelf zijn burens over zijn eventuele plannen informeert. Verder schreef de gemeente dat volgens het actuele bestemmingsplan de bestemming van het perceeltje "groen" is, en geen bebouwing is toegestaan. Er is echter een wijziging in voorbereiding, waarmee de bestemming wordt omgezet in "wonen". Met als gevolg dat bouwwerken, zoals tuinhuisjes, schuurtjes en hekwerken dan zijn toegestaan. Voor informatie over bestemmingsplannen en de mogelijkheid om bezwaar te maken, verwees de gemeente

naar haar website. Tot slot deelde de gemeente mee, dat hun achterbuurman inmiddels had aangegeven dat hij op het perceeltje niets meer zou veranderen totdat de gemeenteraad het gewijzigde bestemmingsplan zou hebben vastgesteld.

Waarom dienden verzoekers een klacht in bij de gemeente?

Verzoekers dienden bij het college van burgemeesters en wethouders een klacht in over het team "Snippergroen". Volgens hen had dit team (nog) niet kunnen adviseren het perceel snippergroen voor particulier gebruik te verhuren, omdat het actuele bestemmingsplan dat niet toeliet. Verder stelden zij dat bij verhuur geen rekening was gehouden met hun belangen, omdat het landelijke karakter van de omgeving ernstig verstoord zou worden als na wijziging van de bestemming een hek wordt geplaatst.

Hoe reageerde de gemeente op de kwestie?

Twee medewerkers van het team "Groen" bezochten verzoekers thuis om de kwestie te bespreken. Daarbij gaven verzoekers aan dat voor hen een uitbreiding van de tuin van de achterbuurman tot maximaal vier meter vanaf de huidige afscheiding nog acceptabel was. Afgesproken is dat de gemeente dit met hun achterbuurman zou bespreken, maar berichtte verzoekers kort daarna dat deze niet akkoord ging met dit voorstel.

De gemeente deelde verzoekers vervolgens mee dat aan inwoners gemeentegrond die aan hun tuin grenst te koop of te huur was aangeboden. Hun achterbuurman was op dat aanbod ingegaan. Voor een aanpassing van de bestemming "groen" moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. In die procedure kan verzoeker zijn bezwaren of bedenkingen kenbaar maken door een zienswijze in te dienen. De gemeente zag geen reden om de procedure tot verhuur stop te zetten.

Waarom wendden verzoekers zich tot de Nationale ombudsman?

Verzoekers stellen van de gemeente te hebben vernomen dat voor alle inmiddels uitgegeven stukken snippergroen een algehele bestemmingsplanwijziging in voorbereiding is. Volgens hen heeft de gemeente geen oog voor de belangen van omwonenden van een perceel snippergroen door deze niet afzonderlijk te wijzen op de eventuele gevolgen. Zij dienen nu zelf na te gaan of op een perceel snippergroen mag worden gebouwd en of het bestemmingsplan gewijzigd zal worden.

De gemeente heeft op 29 oktober 2015 het ontwerp bestemmingsplan "Groen" gepubliceerd. Daarbij zijn de adressen vermeld waar de percelen snippergroen bij horen. Gedurende zes weken kan op het ontwerpplan worden gereageerd door een zienswijze te geven (zie Achtergrond).

Hoe reageerde de gemeente op het onderzoek?

De gemeente concludeerde dat zij haar best had gedaan om aan de wensen van verzoekers tegemoet te komen. Helaas had dit niet geleid tot de door verzoekers gewenste uitkomst. Dat betekent echter niet dat de procedure niet correct is verlopen of dat de gemeente onzorgvuldig of onvolledig is geweest dan wel zich onvoldoende heeft ingespannen.

In de regel is het aan de koper of huurder van snippergroen om over het gebruik daarvan met zijn burens te overleggen. In dit geval heeft de gemeente met zowel verzoekers als hun achterburen meer dan gemiddeld contact onderhouden en ook bemiddeld om een compromis te bereiken.

Hoe reageerden verzoekers op het onderzoek?

Verzoekers stelden voorop dat, indien de gemeente vooraf met betrokkenen had gesproken, voorkomen had kunnen worden dat er een probleem ontstond. In andere gevallen waarin het ontwerpbestemmingsplan moet voorzien is dat wel gebeurd. Er zou zijn toegezegd dat als ook maar één persoon bezwaar heeft, er geen snippergroen wordt uitgegeven. Volgens hen is een groot deel van die uitgegeven percelen inmiddels bebouwd met schuttingen en dergelijke en staat de gemeente deze bebouwing oogluikend toe, hoewel dat op grond van het thans nog geldende bestemmingsplan niet is toegestaan.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in, dat de overheid ervoor zorgt 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. Voor de geloofwaardigheid van de overheid en voor het vertrouwen van burgers in de overheid is transparantie een noodzakelijke voorwaarde. Daarom is het verstrekken van informatie aan burgers over voornemens en handelingen van de overheid die de belangen van die burgers raken een noodzakelijke voorwaarde voor de geloofwaardigheid en het vertrouwen van de burgers in die overheid. Burgers weten dan waar zij aan toe zijn, zodat zij in staat zijn om hun belangen te behartigen.

Het gaat hier om de vraag in hoeverre de gemeente belanghebbenden actief dient te informeren over de consequenties van de verhuur of verkoop van gemeenteground aan een particulier.

De gemeente Deventer informeert haar inwoners via haar website in algemene zin over haar beleid voor de verkoop of verhuur van snippergroen. Voor de concrete verkoop of verhuur benadert de gemeente echter alleen de inwoners waarvan het perceel grenst

aan een stukje snippergroen en niet de andere omwonenden. De gemeente gaat er van uit dat de beoogde huurder of koper zijn burens informeert.

Op zichzelf is dat niet bezwaarlijk. Immers, de bestemming wijzigt niet door de verkoop of verhuur en de gebruiksmogelijkheden volgens het bestemmingsplan blijven voor particulier en de gemeente gelijk.

Dat is anders als de bestemming van verhuurd of verkocht snippergroen wordt gewijzigd. Zo'n wijziging kan gevolgen hebben voor anderen en die horen de gelegenheid te krijgen om hun belangen te behartigen. De gemeente heeft de achterbuurman toegezegd dat de bestemming van het perceel snippergroen zal worden gewijzigd in "wonen". Verzoekers zijn niet actief door hun buurman geïnformeerd over zijn plan om een hek te plaatsen en zij hebben zelf navraag bij de gemeente moeten doen.

Op grond van het actuele bestemmingsplan is het plaatsen van een hek niet mogelijk. Na wijziging van de bestemming van het perceel wel. Indien de buurman na de wijziging van de bestemming een hek plaatst, kunnen verzoekers daartegen geen bezwaar maken als is voldaan aan de vereisten voor vergunningvrij bouwen.

De gemeente wees verzoekers er op, dat zij tegen het voorstel tot wijziging van de bestemming een zienswijze kunnen indienen en vervolgens in beroep kunnen gaan bij de bestuursrechter. In een bestemmingsplan zijn echter alleen de gebruiksmogelijkheden van een perceel vastgelegd. Een beroep tegen de wijziging van het bestemmingsplan kan alleen de nieuwe bestemming betreffen, maar niet het feitelijk gebruik van het perceel. Het komt er dus op neer, dat verzoekers geen bezwaar kunnen indienen tegen een hek dat vergunningsvrij gebouwd is, maar door de gemeente wel zijn verwezen naar een procedure die niet geëigend is voor de behandeling van een bezwaar tegen het feitelijk gebruik van het perceel.

In zoverre was de informatie die de gemeente aan verzoekers verstrekke niet juist.

Verder had de gemeente moeten onderkennen dat de voorgenomen verhuur van het grasveldje en de wijziging van de bestemming de belangen van anderen kan raken. Uit de algemene informatie van de gemeente hierover blijkt niet om welke percelen het gaat. Wie wil weten of de bestemming van zo'n perceel mogelijk wordt gewijzigd, dient zelf de informatie van de gemeente te volgen of op te vragen. Volgens de gemeente wordt van de koper of huurder van snippergroen verwacht dat hij zijn burens informeert over zijn gebruik. Het is echter niet reëel om er daarbij van uit te gaan dat een koper of huurder zich steeds realiseert wie belanghebbenden zijn en iedere belanghebbende van zijn plannen op de hoogte brengt.

De gemeente had zich hier, nu zij het initiatief heeft genomen tot verhuur of verkoop van snippergroen, dan ook actief moeten opstellen door de mogelijke belanghebbenden over de uitgifte van het perceel en de wijziging van de bestemming te informeren. Indien daarbij was gebleken van ongenoegen had de gemeente moeten proberen een voor partijen acceptabele oplossing te vinden. Zo had de gemeente met de achterbuurman

kunnen overeenkomen dat hij geen hek, maar bijvoorbeeld een niet ongebruikelijke coniferen haag of dergelijke als afscheiding zou plaatsen.

Daardoor kan onbegrip en een mogelijk burencflict worden voorkomen. Bovendien wordt zo de kans op een voor betrokkenen belastende bezwaar- of beroepsprocedure beperkt.

Verzoekers kunnen dan ook worden gevolgd in hun standpunt dat de gemeente in hun geval te weinig heeft gedaan om een praktische en eenvoudige oplossing te bereiken.

Meer in het algemeen wordt hier nog het volgende aan toegevoegd.

Bij projecten zoals i.c. het afstoten van snippergroen hoort een burger die daar belang bij kan hebben daar zo snel mogelijk bij te worden betrokken. Dat houdt om dat de gemeente, als initiatiefnemer, die burger zelf benadert met informatie over de bedoelingen en de mogelijke gevolgen. Aldus wordt de burger in staat gesteld om zijn belangen te behartigen.

De veel gebruikte wijze van bekendmaking via publicaties in een huis-aan-huisblad of op de website van de gemeente is in situaties als deze niet toereikend. In de praktijk van de Nationale ombudsman blijkt regelmatig dat burgers voor hen belangrijke informatie missen omdat huis-aan-huisbladen slecht wordt bezorgd. Het is in gevallen als deze ook teveel gevraagd van de burger dat hij wekelijks de gemeentelijke website raadpleegt om te voorkomen dat hij mogelijk iets mist.

De onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Deventer is niet behoorlijk.

Deze overwegingen geven aanleiding om het college van burgemeester en wethouders een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Deventer, is gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking.

AANBEVELING

Het college van burgemeester en wethouders van Deventer wordt in overweging gegeven om bij de uitvoering van besluiten de burgers die daar een direct belang bij hebben rechtstreeks te benaderen, en na overleg met hen tot praktische uitvoering over te gaan.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Achtergrond

De voorschriften voor de bestemming en het gebruik van grond.¹

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om voor hun gehele grondgebied een actueel bestemmingsplan te hebben. Daarin staat wat er mogelijk is op het gebied van bouwen en het gebruik van de grond. Voor een woonwijk gaat het meestal om een gedetailleerd uitgewerkt plan. Een bouwwerk dient aan een aantal vereisten te voldoen. Meestal is om te mogen bouwen een vergunning (omgevingsvergunning) nodig, maar in een aantal gevallen is bouwen zonder vergunning (vergunningvrij) toegestaan.

In het actuele bestemmingsplan van de gemeente Deventer voor de wijk waar verzoekers wonen zijn de als "Groen" aangewezen gronden bestemd voor onder meer groenvoorzieningen, bermen en beplanting, voet- en rijwielpaden en verhardingen, waterlopen en speelvoorzieningen. (www.ruimtelijkeplannen.nl).

De gemeente Deventer heeft regels voor de verkoop of verhuur van openbaar groen vastgesteld in haar "Uitgiftereglement Snippergroen Deventer" (januari 2014). De gemeente maakt onderscheid tussen zogeheten structuurgroen, zoals parken en langs waterlopen, dat niet voor uitgifte in aanmerking komt en overig groen dat kan worden bestempeld als zogeheten snippergroen. Snippergroen dat uitgeefbaar is maar ook beeldbepalend, moet een groen karakter behouden. Bebouwing is dan ongewenst, en erfafscheidingen moet van plantaardig materiaal zijn. Dergelijke percelen mogen alleen worden verhuurd maar niet verkocht.

Als snippergroen voor de beeldkwaliteit geen bijzondere waarde heeft kan een uitgegeven perceel een woonbestemming krijgen, zodat kan worden aangesloten op de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het aangrenzende perceel. Daarvoor moet het bestemmingsplan worden herzien. Verder maakte de gemeente op haar website bekend dat bewoners die in aanmerking komen voor de uitgifte van snippergroen daar persoonlijk over worden geïnformeerd. (www.deventer.nl)

De mogelijkheid van bezwaar en beroep met betrekking tot een bestemmingsplan

De gemeente kondigt een (wijziging van een) bestemmingplan vooraf aan. Dat kan per bewonersbrief, een huis-aan-huisblad of de website van de gemeente. Het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan wordt zes weken ter inzage gelegd. In die periode kan bij de gemeenteraad een zienswijze worden ingediend (in feite: bezwaar worden gemaakt). Nadat de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld kan degene die een zienswijze heeft ingediend beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De informatieverstrekking over besluiten van gemeenten

¹ Ontleend aan de website van het Kenniscentrum Infomil van Rijkswaterstaat; <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/bestemmingsplan/uitleg/>

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht dient een besluit zoals een bestemmingplan of een verleende vergunning officieel te worden bekend gemaakt in een lokaal dagblad of huis-aan-huisblad. Sinds 2009 kan een gemeente bepalen dat besluiten uitsluitend nog via elektronische weg (in de regel de website) worden gepubliceerd.