



Rapport

"Hooggespannen" verwachtingen bij de burger

Een onderzoek naar het nakomen van afspraken door de gemeente Voorschoten

Oordeel: gegrond

Datum: 6 juni 2017

Rapportnummer: 2017/066

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Voorschoten afspraken met omwonenden met betrekking tot het gebruik van een hoogspanningsmast voor telecommunicatie niet is nagekomen.

WAAR GAAT HET OM?

Nabij de woning van verzoeker is een hoogspanningsmast gesitueerd. De gemeente is eigenaar van de grond waarop deze hoogspanningsmast staat. In 2007 heeft de gemeente een huurovereenkomst met T-mobile gesloten voor het gebruik van grond ten behoeve van het plaatsen van een GSM installatiekast. In overleg met de omwonenden heeft de gemeente bepaalde voorwaarden in de huurovereenkomst opgenomen. Zo is het plaatsen van een UMTS installatie niet toegestaan en mag maximaal 2m² grond voor het plaatsen van de installatiekast worden gebruikt. Verder heeft de gemeente met de omwonenden afgesproken dat zij met hen in overleg zou treden, wanneer de situatie omtrent de hoogspanningsmast zou veranderen.

In 2015 heeft de gemeente een huurovereenkomst met NOVEC BV gesloten voor het gebruik van grond ten behoeve van het plaatsen van een installatiekast voor een UMTS installatie. De gemeente heeft de omwonenden hierover niet geïnformeerd en is niet met hen in overleg gegaan.

WAT IS DE VISIE VAN VERZOEKER?

Verzoeker geeft aan dat gezien de gemaakte afspraken met omwonenden over het gebruik van de hoogspanningsmast, die tot uitdrukking zijn gekomen in de voorwaarden van de huurovereenkomst, bij hem de verwachting is gewekt dat er geen UMTS installatie zou worden geplaatst en dat er niet meer dan 2m² grond zou mogen worden gebruikt. Verzoeker ziet een bevestiging van deze afspraken in de aan hem gerichte brief van de gemeente van 26 juli 2011. Met name de volgende passage heeft bij verzoeker verwachtingen gewekt:

"Wij hebben u aangegeven dat het contract voor de verhuur van de grond waarop mast 31 is geplaatst, zo is gesteld dat er uitsluitend een GSM-installatie mag worden geplaatst. UMTS is de toekomst, dus als TenneT hierop willen overstappen, zullen ze naar een andere locatie moeten uitkijken. In ons jaarlijks overleg met de vertegenwoordiging van de providers wordt het plaatsingsplan besproken. Het eerstvolgende overleg is in augustus van dit jaar en hierin zullen wij ons standpunt herhalen dat wij geen UMTS zullen accepteren op mast 31. Ook zullen wij informeren naar de verdere plaatsingsplannen voor UMTS."

Daarbij komt dat verzoeker niets meer vernam van de gemeente. Pas nadat de huurovereenkomst met NOVEC BV was gesloten, de UMTS installatie was geplaatst en verzoeker hierover meermaals vragen had gesteld, kreeg hij over de gewijzigde situatie omtrent de hoogspanningsmast duidelijkheid. Verzoeker voelt zich door deze gang van zaken op het verkeerde been gezet en niet serieus genomen.

WAT IS DE VISIE VAN DE GEMEENTE VOORSCHOTEN?

Verzoeker heeft over de gang van zaken een klacht ingediend bij de gemeente. De klachtbehandeling bij de gemeente spitste zich toe op het uitblijven van een antwoord op door verzoeker gestelde vragen over het gebruik van de hoogspanningsmast. De gemeente heeft deze klacht gegrond verklaard en haar excuses aangeboden voor het feit dat verzoeker niet naar behoren is geholpen en meerdere malen zelf heeft moeten vragen om een antwoord.

De gemeente geeft verder aan dat de gestelde voorwaarden met betrekking tot de UMTS installatie en de maximum hoeveelheid te gebruiken grond uitsluitend onderdeel zijn van de gesloten huurovereenkomst met T-mobile. Deze voorwaarden kunnen een andere partij, in dit geval NOVEC BV, daarom niet worden tegengeworpen. Volgens de gemeente is van het niet nakomen van gemaakte afspraken dan ook geen sprake. Daarbij is het gebruik van de grond voor een UMTS installatie op grond van het geldende bestemmingsplan en de wet- en regelgeving toegestaan en kun je niet langs privaatrechtelijke weg voorkomen wat publiekrechtelijk gezien is toegestaan, aldus de gemeente. Wel vindt de gemeente dat zij in haar privaatrechtelijke rol van grondeigenaar en verhuurder tekort is geschoten in de communicatie met de omwonenden door hen niet te informeren en niet met hen in overleg te gaan over de huurovereenkomsten.

Naar aanleiding van de opening van het onderzoek heeft de Nationale ombudsman met medewerkers van de gemeente een gesprek gevoerd. De gemeente heeft toen onder meer benadrukt dat de gemaakte afspraken over het gebruik van de hoogspanningsmast destijds met T-mobile zijn gemaakt en niet met de omwonenden. Volgens de gemeente kan in de brief waarnaar verzoeker verwijst een dergelijke afspraak evenmin worden gelezen. Zij schrijft hier desgevraagd het volgende over:

"(...) de brief is opgesteld in de tijd dat er nog een bouwvergunning vereist was voor het plaatsen van een antennemast. Inmiddels is de wetgeving veranderd en kunnen antennes in veel gevallen zonder omgevingsvergunning worden geplaatst, waaronder in dit geval. De gemeente is dus niet altijd op de hoogte van dergelijke activiteiten en in dat licht is deze afspraak gemaakt, en was deze logisch in die tijd. De gemeente draagt actief uit naar bedrijven dat informatieverstrekking aan omwonenden van groot belang is als die bedrijven werkzaamheden verrichten waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is en die plaatsvinden in de directe leefomgeving van haar inwoners. Het is evenwel niet meer mogelijk om vanuit de gemeente informatie te verstrekken aan omwonenden in dit soort situaties."

WAT IS DE VISIE VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De Nationale ombudsman stelt voorop dat het niet gemakkelijk is om draagvlak te creëren voor een ruimtelijke ontwikkeling die van invloed is of kan zijn op de directe woon- en leefomgeving van burgers. Burgers hebben daarover vragen en maken zich zorgen over de mate van overlast die ze kunnen gaan ondervinden. De Nationale ombudsman onderschrijft het belang daarbij van het tijdig in gesprek gaan en het - voor zover mogelijk - maken van afspraken daarover.

Over het burgerperspectief

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid zich in haar handelen rekenschap geeft van het perspectief van de burger. Het vraagt van de overheid om adequaat met de burger te communiceren en als er afspraken over ruimtelijke ontwikkelingen worden gemaakt, om voor ogen te hebben wat de aannames van de burger zijn. Wanneer die afspraken vervolgens op schrift worden gesteld, bijvoorbeeld in een brief, dan dient de overheid zich er bij het opstellen van bewust te zijn hoe de burger - vanuit diens perspectief - die afspraken opvat en welke conclusies hij daaruit trekt. Met andere woorden: welke verwachtingen worden bij de burger precies gewekt?

Via de behandeling van klachten beoordeelt de Nationale ombudsman of de overheid bij de uitvoering van haar taak voldoende rekening heeft gehouden met het burgerperspectief. Voor die toetsing maakt hij onder andere gebruik van de zogeheten behoorlijkheidsvereisten.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken.

Dit betekent dat wanneer de overheid door het maken van afspraken of het doen van toezeggingen verwachtingen bij de burger wekt, zij deze nakomt. Overigens betekent dit niet dat de overheid de burger altijd ter wille kan zijn. De realiteit van gewijzigde feiten en omstandigheden kunnen namelijk een ander licht werpen op afspraken en toezeggingen. In dat geval wordt van de overheid verwacht dat zij nagaat wat dit voor de gewekte verwachtingen bij de burger betekent. Als blijkt dat niet meer aan die verwachtingen kan worden vastgehouden, dan zal de overheid de burger hierover persoonlijk moeten informeren.

De Nationale ombudsman constateert ten aanzien van het perspectief van verzoeker het volgende. Verzoeker verwachtte op grond van het gevoerde overleg over het gebruik van de hoogspanningsmast dat de in de huurovereenkomst opgenomen voorwaarden ook aan andere partijen dan T-mobile konden worden tegengeworpen. Hij heeft zich destijds niet afgevraagd wat de rechtsgevolgen van die voorwaarden zijn, maar ging ervan uit dat deze betrekking hebben op het gebruik als zodanig en niet op één specifieke partij. Daargelaten de vraag of dit standpunt juridisch gezien verdedigbaar is, heeft de

gemeente bij het opstellen van de huurovereenkomst en het contact daarover na het sluiten daarvan met verzoeker onvoldoende voor ogen gehad dat verzoeker de voorwaarden van de huurovereenkomst niet met dezelfde juridische blik, oftewel het perspectief van de gemeente, zou lezen.

Het standpunt van de gemeente in de hiervoor genoemde brief dat de gemeente geen UMTS installatie op de hoogspanningsmast zou accepteren, heeft ertoe geleid dat verzoeker de in zijn perspectief gemaakte afspraken bevestigd zag. Hij verwachtte dat de gemeente hiernaar zou handelen. De gemeente heeft zich niet gerealiseerd dat verzoeker begrijpelijkerwijs niet wist dat de omstandigheden waaronder de afspraken zijn gemaakt als gevolg van het vervallen van de vergunningplicht van een UMTS installatie zijn veranderd. Verzoeker ging er dus vanuit dat de afspraken ook konden worden nagekomen, wanneer de gemeente in zoverre geen rol meer heeft als vergunningverlener en handhaver. Anders dan de gemeente, maakte verzoeker geen onderscheid tussen het publiekrechtelijk en het privaatrechtelijk optreden van de gemeente en dit hoefde ook niet van hem te worden verwacht. De gemeente heeft ook bij het opstellen van haar brief dit perspectief van verzoeker onvoldoende voor ogen gehad. Al met al heeft dat ertoe geleid dat er bij verzoeker verwachtingen zijn gewekt en verzoeker daarom ervaart dat de gemeente afspraken over het gebruik van de hoogspanningsmast niet is nagekomen.

De gemeente stelt dat door de gewijzigde omstandigheden niet meer aan de afspraken in de brief kan worden vastgehouden. De Nationale ombudsman vindt het gezien de toelichting hierover van de gemeente reëel en verdedigbaar dat de verwachtingen van verzoeker niet alsnog kunnen worden gehonoreerd. Wel had verzoeker van de gemeente mogen verwachten dat zij tijdens het gevoerde overleg over het gebruik van de hoogspanningsmast duidelijk was over de rechtsgevolgen van de in de huurovereenkomst opgenomen voorwaarden. Ook had verzoeker van de gemeente mogen verwachten dat, toen duidelijk werd dat de afspraken in de brief niet meer konden worden nagekomen, hierover persoonlijk contact met hem zou worden opgenomen. Met verzoeker had dan besproken moeten worden wat de gewijzigde omstandigheden voor hem zouden betekenen. Dit heeft de gemeente nagelaten.

Op grond van het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de gemeente onvoldoende rekening heeft gehouden met het perspectief van verzoeker door na te laten met hem in contact te treden over het niet kunnen nakomen van de eerder gemaakte afspraken. De onderzochte gedraging van de gemeente Voorschoten is dan ook niet behoorlijk.

CONCUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Voorschoten is gegrond, wegens strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen