



nationale ombudsman

Rapport

Gemeente handelt niet partijdig bij aanvraag bouwvergunning

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Bernheze, het team Vergunningen en grondzaken, niet gegrond.

Wat is er aan de hand?

In de gemeente Bernheze kochten meneer en mevrouw Winters¹ en hun burens beiden vrijwel tegelijk een stuk grond om een huis op te bouwen. Dit betrof één kavel die was gesplitst in twee percelen. Voor beide percelen was hetzelfde bestemmingsplan van toepassing. De huizen van de familie Winters en de burens zouden allebei rechthoekig van vorm worden.

Meneer en mevrouw Winters wilden de woning met de korte muur parallel aan de straat plaatsen. Zij waren in de veronderstelling dat het door hen gewenste bouwplan afweek van het bestemmingsplan. Daarom dienden zij bij de gemeente twee haalbaarheidstoetsen in. Met de haalbaarheidstoetsen wilden zij onderzoeken of het zin had bij de aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een huis (hierna: bouwvergunning) af te wijken van de regels van het bestemmingsplan. Voorafgaand aan de haalbaarheidstoetsen hadden zij naar eigen zeggen e-mailcontact met de gemeente, het team Vergunningen en grondzaken², over de gewenste plaatsing van de woning. In dat e-mailcontact ging het over hun wens de korte muur parallel aan de straat te plaatsen. Na een negatief antwoord op die vraag per e-mail hebben zij de haalbaarheidstoetsen ingediend. Volgens meneer en mevrouw Winters stond in de haalbaarheidstoetsen hun wens de korte muur parallel aan de straat te plaatsen. De gemeente liet hen weten dat deze wens niet kon worden ingewilligd, aldus meneer en mevrouw Winters. Op basis van die nee gaven zij vervolgens de architect opdracht om de woning te ontwerpen met de lange muur parallel aan de straat. De korte muur parallel aan de straat zou immers niet mogen. Voor de woning met de lange muur parallel aan de straat werd uiteindelijk de bouwvergunning aangevraagd en verstrekt. De woning is zo ook gebouwd.

Toen de woning van meneer en mevrouw Winters gebouwd werd, kwamen zij erachter dat hun burens hun woning wél met de korte muur parallel aan de straat lieten bouwen. Dit verbaasde hen. Dit mocht toch niet van de gemeente? Van hun burens hoorden zij dat zij geen haalbaarheidstoets hadden laten doen. Maar dat hun architect het gewenste ontwerp in de aanvraag bouwvergunning had opgenomen en dat die ook was verstrekt.

Vervolgens dienden meneer en mevrouw Winters hierover een klacht in bij de gemeente.

Wat was de oorspronkelijke klacht bij de gemeente?

De klacht die meneer en mevrouw Winters bij de gemeente indienden ging over de verschillen tussen de afhandeling van de aanvraag bouwvergunning van de burens en van die van henzelf. Zij voelden zich ten opzichte van hun burens ongelijk behandeld. Hoe kan het dat zij niet en hun burens wél het huis met de korte muur parallel aan de straat hebben mogen bouwen, zo vroegen zij zich af. Op beide percelen was immers hetzelfde bestemmingsplan van toepassing. En daarbij komt dat zij nota bene van tevoren haalbaarheidstoetsen hebben gedaan, expliciet hebben aangegeven dat zij af wilden wijken, en daarop nee te horen kregen. Hoe kan het dan dat hun burens die dat niet van tevoren hebben gevraagd wél toestemming hebben gekregen?

Welke reactie komt er op de klacht?

De gemeente verklaarde de klacht ongegrond. De reden voor de afwijzing was dat alles volgens de gemeente volgens de procedure was verlopen. De vergunning die meneer en mevrouw Winters hebben

¹ Gefingeerde naam.

² Voor de leesbaarheid zal in de tekst gemeente staan. Specifiek wordt als afdeling waar de klacht over gaat het team Vergunningen en grondzaken bedoeld. Bij de klachtbehandeling hebben de heer en mevrouw Winters ook contact gehad met de burgemeester en de manager domein Klantcontactcentrum.

aangevraagd betrof een woning met de lange muur parallel aan de straat. Het enige wat de gemeente heeft kunnen doen was die aanvraag toetsen aan het bestemmingsplan en de overige weigeringsgronden voor een bouwvergunning. Na de positieve beoordeling verleende de gemeente de vergunning.

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Meneer en mevrouw Winters voelden zich na de klachtafhandeling nog steeds niet gehoord door de gemeente. Zij voelden zich verkeerd begrepen en waren daarnaast ook ontevreden over de uitkomst van de klachtbehandeling. Zij hadden het idee dat de gemeente niet snapte waar het hen om ging. Namelijk om het voortraject, wat zich heeft afgespeeld vóór de door hen ingediende aanvraag bouwvergunning. Zij hadden vóór het indienen van de aanvraag bouwvergunning telefonisch contact met medewerker De Vries³. Hij vertelde hen toen dat zij zich aan het betreffende bestemmingsplan moesten houden. Volgens meneer en mevrouw Winters heeft de gemeente met dat gesprek én de reactie op de haalbaarheidstoetsen de verwachting gewekt dat hun woning niet met de korte muur parallel aan de straat mocht worden geplaatst. Daarom hebben zij in de aangevraagde bouwvergunning de woning met de lange muur parallel aan de straat geplaatst. Vervolgens bleek dat die gewekte verwachtingen niet overeenkwamen met de woning die hun buren bouwden. Hun buren bouwden immers wél de ook door meneer en mevrouw Winters gewenste woning, met de korte muur parallel aan de straat. Meneer en mevrouw Winters hebben ook na de klachtbehandeling nog steeds het gevoel dat de regels wel voor hen golden, maar niet voor hun buren die zich er in hun ogen niet aan hebben gehouden. Na de klachtafhandeling stuurden meneer en mevrouw Winters de gemeente nog een e-mail. Zij lieten de gemeente weten dat de klacht volgens hen onjuist was geïnterpreteerd. Dit leidde niet tot een andere uitkomst.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De klacht die de Nationale ombudsman heeft onderzocht is als volgt geformuleerd:

Meneer en mevrouw Winters klagen erover dat de gemeente Bernheze hen bij de bouw van hun woning ongelijk behandeld heeft ten opzichte van hun buren.

Hoe reageerde de gemeente Bernheze?

In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman liet de gemeente weten dat er in het bestemmingsplan geen specifieke bepaling was opgenomen over de wijze waarop de woning op het perceel geplaatst moest worden (lange of korte muur aan de straat). Wel waren er afstanden in opgenomen tot de weg en de perceelsgrenzen. Mogelijk, zo stelt de gemeente, zijn meneer en mevrouw Winters door de toelichting op het bestemmingsplan op het verkeerde been gezet. Daarin staat namelijk dat de lange muur parallel aan de straat moet worden geplaatst. Voor de toetsing van een bouwplan zijn echter de planregels bepalend. De gemeente geeft aan dat op grond van vaste jurisprudentie de toelichting op een bestemmingsplan geen betekenis heeft wanneer de planvoorschriften duidelijk zijn. Dit betekent dus dat meneer en mevrouw Winters niet verplicht waren om de woning met de lange muur parallel aan de straat te plaatsen, mits de plaatsing van de woning maar aan de planregels voldeed.

De gemeente gaf verder aan dat in de mondelinge contacten tussen hen en de familie Winters nooit is gesproken over een optie van de woning met de korte muur parallel aan de straat. Ook in de beoordeling van de haalbaarheidstoetsen speelde het geen rol omdat de woning met de lange muur parallel aan de straat was ingetekend. In die contacten is die optie dus ook niet afgewezen. De gemeente heeft alleen beoordeeld

³ Gefingeerde naam.

wat meneer en mevrouw Winters hebben aangevraagd in de bouwvergunning en heeft daar uiteindelijk goedkeuring voor gegeven.

De burens van de familie Winters hebben een aanvraag bouwvergunning ingediend met de korte muur parallel aan de straat. De gemeente heeft die aanvraag getoetst aan het bestemmingsplan en geconcludeerd dat de plaatsing op het perceel overeenkwam met de planregels. Namelijk vijftien meter vanaf de weg en op minimaal vijf meter afstand van de perceelsgrenzen. De gemeente verleende daarop de bouwvergunning.

De aanvragen van meneer en mevrouw Winters en die van hun burens zijn door verschillende personen afgehandeld.

Wat volgt er uit de toegestuurde stukken door de gemeente?

De gemeente stuurde bij de reactie op het onderzoek ook diverse stukken naar de Nationale ombudsman. Zo ook de haalbaarheidstoetsen van 30 april 2018 en 18 mei 2018. Daaruit blijkt het volgende:

- Bij de aanvraag voor de haalbaarheidstoetsen hebben meneer en mevrouw Winters ook de bouwtekeningen meegestuurd. In die tekeningen is de woning met de lange muur parallel aan de straat ingetekend.
- De afwijzing van de eerste haalbaarheidstoets was onder meer omdat het bouwplan van meneer en mevrouw Winters niet voldeed aan de voorschriften van het bestemmingsplan. Er werd aangegeven dat de afstand van de woning tot aan de perceelsgrens tien meter was en dit moest vijftien meter zijn. Ook stond het bijgebouw te dicht op de erfrens. In de brief wordt niet gesproken over lange of korte muur parallel aan de straat.
- In de tweede inhoudelijk beoordeelde haalbaarheidstoets is de woning eveneens ingetekend met de lange muur parallel aan de straat. Over die haalbaarheidstoets is nog per e-mail gecommuniceerd tussen de gemeente en de familie Winters omdat de situatieschets niet juist/onvolledig was en de ingetekende woning niet in het bouwblok viel. Meneer en mevrouw Winters kregen de vraag om de situatieschets opnieuw in te dienen in de juiste schaal en met de juiste maatvoering. De afstand van de woning tot de straat was vijftien meter. De gemeente gaf aan dat dit bouwplan voldeed aan de regels van het bestemmingsplan. En stelde meneer en mevrouw Winters daarop in de gelegenheid om een ontvankelijke aanvraag bouwvergunning in te dienen.

Uit de overige ontvangen stukken blijkt het volgende:

- Op 31 december 2018 stuurde de gemeente meneer en mevrouw Winters een brief waarmee de aanvraag bouwvergunning werd bevestigd. In die brief wordt niet gesproken over lange of korte muur parallel aan de straat. Op 31 januari 2019 werd de bouwvergunning verleend.
- Zowel tijdens de klachtbehandeling bij de gemeente als bij de Nationale ombudsman hebben meneer en mevrouw Winters aangegeven dat zij voorafgaand aan de ingediende haalbaarheidstoetsen tweemaal per e-mail contact hebben gehad met de gemeente en dat hen toen expliciet is verteld dat de woning met de lange muur parallel aan de straat moest staan. Dit heeft de Nationale ombudsman niet teruggelezen in de stukken. De door meneer en mevrouw Winters genoemde data van die twee bewuste e-mails, 23 mei en 29 mei 2018 vallen na de ingediende haalbaarheidstoetsen.
- Op 10 januari 2019 stuurde de gemeente aan de burens van de familie Winters een brief waarmee de aanvraag bouwvergunning werd bevestigd. Op 28 januari 2019 werd deze verleend.
- Van het telefoongesprek waar meneer en mevrouw Winters en de gemeente naar verwijzen, maar verschillend over verklaren, is geen verslag overgelegd.

Hoe reageerden meneer en mevrouw Winters?

Meneer en mevrouw Winters lieten weten dat zij in juli 2021 naar aanleiding van de reactie van de gemeente op het onderzoek telefonisch contact hebben gehad met de gemeente. Tijdens dat contact gaf de betreffende medewerker volgens meneer en mevrouw Winters aan dat er fouten zijn gemaakt door de gemeente. En bood de medewerker hen daarvoor excuses aan. Ook gaf de medewerker aan dat er voor wat het de gemeente betreft geen vervolg komt op hun klacht.

Meneer en mevrouw Winters lieten ook weten dat de gemeente in hun ogen te makkelijk omgaat met het feit dat de medewerker die betrokken was bij het voortraject van hun aanvraag gedetacheerd was bij de gemeente en nu niet meer. Deze medewerker zou in een telefoongesprek duidelijk hebben gezegd dat het bestemmingsplan leidend is en dat daar niet vanaf geweken wordt. Maar zoals meneer en mevrouw Winters nu vernemen uit de reactie van de gemeente zijn de planregels bindend geweest. Als die informatie destijds expliciet met hen gedeeld was hadden zij het huis anders op het perceel geplaatst.

Waarvoor heeft de gemeente telefonisch excuses aangeboden?

De Nationale ombudsman nam contact op met de gemeente om na te vragen waarvoor de gemeente precies excuses heeft aangeboden aan meneer en mevrouw Winters tijdens het telefoongesprek van juli 2021. Volgens de betrokken medewerker betroffen dit excuses voor het verloop van het proces, de manier waarop er met meneer en mevrouw Winters en hun klacht is omgegaan. De gemeente had volgens de medewerker beter aan verwachtingsmanagement kunnen doen met betrekking tot de klachtbehandeling. Ook had de gemeente hen beter kunnen informeren over de manier waarop meneer en mevrouw Winters over hun ontevredenheid contact met de gemeente konden opnemen. Er zijn geen excuses gemaakt voor wat betreft de door de Nationale ombudsman onderzochte klacht.

Reacties op het verslag van bevindingen

In reactie op het verslag van bevindingen lieten de heer en mevrouw Winters weten dat door de medewerker van het team Vergunningen en grondzaken uitdrukkelijk was aangegeven dat de aanvraag niet in behandeling genomen zou worden als die niet voldeed aan het bestemmingsplan. Hij heeft hen niet verteld dat het planvoorschrift leidend was.

De gemeente zag geen aanleiding om inhoudelijk te reageren.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het oordeel

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de gemeente niet partijdig heeft gehandeld bij het verlenen van de bouwvergunningen.

Het toetsingskader

De gedraging waarover meneer en mevrouw Winters klagen toetst de Nationale ombudsman aan het behoorlijkheidsvereiste van onpartijdigheid. Dit vereiste houdt in dat de overheid bij de burger het vertrouwen wekt dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

Motivering van het oordeel

Meneer en mevrouw Winters zijn van mening dat de gemeente partijdig heeft gehandeld. De gemeente zou hen in het voortraject van de vergunningaanvraag hebben laten weten dat het niet was toegestaan om de woning met de korte muur parallel aan de straat te bouwen. Maar verleende vervolgens wel een vergunning aan hun burens om hun huis op deze wijze te bouwen op basis van hetzelfde bestemmingsplan. Meneer en mevrouw Winters hadden toen al een vergunning aangevraagd voor een ander ontwerp van hun woning. Namelijk met de lange zijde parallel aan de straat.

Wat meespeelt bij de beoordeling van deze klacht is de vraag 'Wat hebben meneer en mevrouw Winters aan de gemeente gevraagd in het voortraject van de bouw van hun woning'? Kon de gemeente weten dat meneer en mevrouw Winters eigenlijk dezelfde woning wilden bouwen als hun burens?

De Nationale ombudsman heeft niet kunnen vaststellen of het door meneer en mevrouw Winters genoemde e-mail- en telefooncontact met de gemeente voorafgaand aan de ingediende haalbaarheidstoetsen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Noch meneer en mevrouw Winters noch de gemeente hebben hierover stukken aan de Nationale ombudsman overlegd. Uit de informatie die wel beschikbaar is, blijkt niet dat meneer en mevrouw Winters in het voortraject met de gemeente hebben gesproken over hun wens de korte muur aan de straat te plaatsen. En dat de gemeente heeft gezegd dat hun gewenste ontwerp niet toegestaan was. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de stukken dat de gemeente twee haalbaarheidstoetsen heeft behandeld, waarin meneer en mevrouw Winters niet de korte, maar de lange muur parallel aan de straat hebben geplaatst. Meneer en mevrouw Winters noemen in de haalbaarheidstoetsen ook niet hun gewenste ontwerp. De Nationale ombudsman acht het daarom aannemelijk dat de gemeente voorafgaand aan de vergunningverlening niet op de hoogte was van de eigenlijke wens van meneer en mevrouw Winters.

Meneer en mevrouw Winters en hun burens hebben uiteindelijk beiden een vergunning aangevraagd voor een ander ontwerp. De gemeente heeft beide aanvragen behandeld volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo kent een limitatief imperatief stelsel. Dit betekent dat een bouwvergunning alleen geweigerd kan worden als er sprake is van een van de weigeringsgronden die in diezelfde wet staan. Als er geen weigeringsgronden zijn, moet een bouwvergunning verleend worden. De gemeente heeft beide aanvragen getoetst aan de weigeringsgronden voor de bouwvergunning. Geen van de weigeringsgronden deed zich hier volgens de gemeente voor. De gemeente verleende beide vergunningen, omdat de aanvragen in overeenstemming waren met de planregels. Ook al betekende dit dat er twee verschillend geplaatste woningen gebouwd zouden worden.

Het is voorstelbaar dat de vergunningverlening aan hun burens bij meneer en mevrouw Winters vragen opriep. De plaatsing van de woning was immers niet conform de toelichting op het bestemmingsplan, waarin stond dat de lange muur parallel aan de straat moest staan. Een bestemmingsplan bestaat echter uit meerdere onderdelen: planregels, de plankaart en de toelichting. De toelichting van het bestemmingsplan is juridisch niet bindend. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat de toelichting juridisch niet bindend is en

dat de familie Winters er geen rechten aan kunnen of in deze hoeven te ontlenen. De regels over de plaatsing van de woning op het perceel waren dus niet zo dwingend als zij door meneer en mevrouw Winters zijn opgevat.

De klacht van meneer en mevrouw Winters is daarmee ongegrond. De door meneer en mevrouw Winters aangevraagde bouwvergunning was voor zover het gaat om de plaatsing van de woning op het perceel identiek aan de haalbaarheidstoetsen. Die aanvraag heeft de gemeente goedgekeurd. Het is niet gebleken dat meneer en mevrouw Winters over hun gewenste ontwerp met de gemeente hebben gecommuniceerd in de periode vóór de aanvraag van de bouwvergunning. Het is aannemelijk dat de gemeente tijdens die periode dus niet op de hoogte was van meneer en mevrouw Winters wens. De gemeente heeft uiteindelijk beoordeeld wat meneer en mevrouw Winters en hun burens los van elkaar hebben aangevraagd. Daarmee heeft de gemeente niet partijdig gehandeld. Op basis van de informatie die beschikbaar is gesteld wist de gemeente pas bij het indienen van de klacht en ná de bouw van de woning dat meneer en mevrouw Winters een andere wens met betrekking tot de plaatsing van de woning hadden gehad.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Bernheze, team Vergunningen en grondzaken, is ongegrond.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen