



nationale ombudsman

Rapport

Gemeente maakt verwachting over ligplaats niet waar

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Harderwijk gegrond.

De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van meneer Karnebeke¹ uit Harderwijk. Hij klaagt over de gemeente. Deze klachten gaan over een ligplaats voor een boot aan de kade. In dit rapport staan de bevindingen van de Nationale ombudsman over de klacht.

De klacht

Meneer Karnebeke kocht een woning alleen en nadat hij van de gemeente een toezegging kreeg dat hij bij die woning een ligplaats had. Hij klaagt er nu over dat de gemeente Harderwijk maanden later die ligplaats introk en onvoldoende duidelijk maakte waarom zij de toezegging van die ligplaats introk. De gemeente kondigde toen namelijk nieuw beleid aan. Meneer Karnebeke klaagt erover dat dit nieuwe beleid er anderhalf jaar later nog niet is. Ook klaagt hij erover dat de gemeente hem niet tegemoetkomt nu hij op dit moment niet zeker is van de ligplaats, die voor hem doorslaggevend was bij de koop van zijn woning.

Dit is er gebeurd

Meneer Karnebeke woont in Harderwijk. Hij hoorde dat er in de buurt een nieuwbouwproject kwam. Deze bestond uit meerdere fasen. Hij had interesse in een nieuwbouwwoning waarbij ook ruimte was voor een ligplaats voor een eigen boot voor de deur of in elk geval dichtbij. Hij wilde graag een woning met een ligplaats voor de deur en schreef zich in voor het project.

Het koopproces ging volgens meneer Karnebeke als volgt: Nadat hij hoorde dat hij was ingeloot, ging hij op 1 oktober 2021 in gesprek met de makelaar voor het tekenen van het koopcontract. Deze vertelde hem dat een ligplaats niet bij de woning was inbegrepen. Daarvoor verwees de makelaar meneer Karnebeke naar de gemeente. Omdat de ligplaats voor meneer Karnebeke een voorwaarde was om de woning te kopen, nam hij op 5 oktober 2021 contact op met de havenmeester. Eerst telefonisch, om te horen hoe hij een ligplaats kon aanvragen. Deze vertelde hem dat dit volgens het zogenoemde molenaarsprincipe zou gaan: wie het eerst komt het eerst maalt. Tijdens hetzelfde gesprek vertelde de havenmeester dat hij de eerste was die om een ligplaats vroeg. De aanvraag moest per mail, dus hij stuurde meteen een mail. In de mail gaf hij aan dat hij graag een ligplaats voor een bootje wilde reserveren op het moment dat zijn woning werd opgeleverd. Hij vroeg om een bevestiging per mail. In de reactiemail van de medewerker van de Havendienst stond onder andere *"je staat genoteerd hoor"*. Na de reactie op zijn mail belde meneer Karnebeke volgens eigen zeggen diezelfde dag nogmaals met de havenmeester of hij ervan uit mocht gaan dat hij een ligplaats had en kreeg dat ook mondeling bevestigd. Daarna kocht hij op 8 oktober 2021 de woning.

Op 4 juli 2022 was er een bijeenkomst met alle nieuwe bewoners en medewerkers van de gemeente. De medewerker van de gemeente vertelde dat de verdeelmethodiek voor de ligplaatsen in fase 3 anders zou gaan verlopen dan bij de woningen in fase 2. De ligplaatsen voor fase 3 zouden door middel van loting worden verdeeld. De nieuwe havenverordening (hierna: het beleid) waarin dit werd geregeld moest nog worden vastgesteld. Zodra dat beleid er zou zijn konden de eigenaren van een woning in fase 3 zich inschrijven voor de loting.

Meneer Karnebeke was verrast door dat wat hij op 4 juli 2022 hoorde. Hij ging er namelijk van uit dat hij op 5 oktober 2021 een toezegging voor een ligplaats had gekregen. Zonder die toezegging had hij de woning niet gekocht. Hij maakte daarom twee weken na de startbijeenkomst bezwaar tegen de intrekking. Vervolgens vroeg hij om een gesprek met de betrokken ambtenaren.

¹ Dit is een fictieve naam.

Dit gesprek vond plaats op 8 november 2022. Daarbij waren de betrokken wethouder, de projectleider van de nieuwbouwwijk en de beleidsambtenaar aanwezig. Dat gesprek verliep volgens meneer Karnebeke onplezierig. De beleidsambtenaar deed tijdens het gesprek een aantal uitspraken die volgens hem niet passend waren. In het gesprek gaf de gemeente verder aan dat er geen sprake was van toezeggingen aan meneer Karnebeke en dat hij geen recht had op een ligplaats.

De klacht bij de gemeente

Diezelfde middag diende meneer Karnebeke een klacht in over de uitspraken van de beleidsambtenaar tijdens het gesprek. Ook verzocht hij om de beleidsambtenaar van het dossier te halen. Hij had namelijk geen vertrouwen in een eerlijke kans bij de loting vanwege de uitlatingen van die beleidsambtenaar tijdens het gesprek.

Hij diende ook een klacht in over het intrekken van de in zijn ogen gedane toezegging. Daarnaast vroeg hij om deze intrekking van de toezegging ongedaan te maken.

De reactie van de gemeente op de klacht

Reactie op de klachten

Op 16 maart 2023 verstuurde de gemeente de reactie op de klachten van meneer Karnebeke. De klacht over de uitspraken van de beleidsambtenaar verklaarde de gemeente gegrond. De klacht over het intrekken van de toezegging van een ligplaats verklaarde de gemeente ongegrond.

De gemeente vond namelijk dat de e-mail van een van de havenmeesters niet gezien kon worden als een toezegging waar hij rechten aan kon ontleen. Dat meneer en de havenmeester elkaar toen ook telefonisch gesproken hebben is door de havenmeester bevestigd, zo gaf de gemeente aan in haar klachtbehandeling. Over wat er exact tijdens dat gesprek tussen meneer Karnebeke en de havenmeester is gezegd gaat de gemeente in haar klachtbehandeling niet in. Wel bekeek de gemeente of de inhoud van het gesprek alsnog de toekenning van een ligplaats rechtvaardigde. Dit omdat meneer Karnebeke aangaf dat de havenmeester hem in dat gesprek had verteld dat de ligplaatsen op volgorde van aanvraag zouden worden verstrekt. De gemeente liet weten dat zij het belang van meneer Karnebeke afwoog tegen dat van de overige geïnteresseerden en daarom zijn klacht ongegrond verklaarde. Hij zou namelijk de vijfde zijn geweest die de gemeente om een ligplaats verzocht. Ook liet zij hem weten dat hij als geïnteresseerde op de lijst bleef staan voor een ligplaats. Als de verdeling zou worden uitgevoerd zou hij daarover bericht ontvangen.

De klacht bij de Nationale ombudsman

Meneer Karnebeke was ontevreden over de uitkomst van de klachtbehandeling en nam contact op met de Nationale ombudsman. Dat leidde tot dit onderzoek.

Het onderzoek van de Nationale ombudsman

Het onderzoek richt zich op de klacht dat de gemeente een eerder gedane toezegging, dat ligplaatsen volgens het molenaarsprincipe zouden worden verdeeld, introk en die beslissing onvoldoende toelichtte. En dat de gemeente daar niets tegenoverstelt voor de specifieke situatie van meneer Karnebeke die de verwachting had een ligplaats te hebben. Ook richt het onderzoek zich erop dat het aangekondigde nieuwe beleid, waarmee duidelijkheid komt over de manier waarop ligplaatsen verdeeld gaan worden, er nog steeds niet is. De Nationale ombudsman heeft hiervoor de stukken bestudeerd die de gemeente en meneer Karnebeke tijdens het onderzoek stuurden. Ook zijn aanvullende vragen gesteld en is (extra) informatie opgevraagd. Hieronder is deze informatie en de reacties van betrokkenen weergegeven voor zover van belang voor het onderzoek.

De reactie van de gemeente

In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman liet de gemeente weten de klacht ongegrond te vinden. De gemeente is van mening dat zij geen ligplaats heeft toegezegd. Niet in de bewuste mailwisseling tussen de havenmeester en meneer Karnebeke op 5 oktober 2021 en ook niet mondeling. De gemeente is van mening dat meneer Karnebeke de tekst uit de mail van 5 oktober niet als concrete toezegging mocht zien.

Van een mondelinge toezegging op 5 oktober is ook geen sprake, aldus de gemeente. Zij geeft aan dat zij later bij de klachtbehandeling uit coulance bekeek of er mogelijkheden bestonden om tot een oplossing te komen voor meneer Karnebeke, maar dat dat niet wil zeggen dat de gemeente van mening was dat er sprake was van een toezegging. Zij vindt dat de gemeente en meneer Karnebeke verschillen van mening van de letterlijke inhoud van het gesprek.

Omdat er geen sprake was van een toezegging vindt de gemeente dat een vorm van compensatie niet aan de orde is. De gemeente is van mening dat het hebben van een ligplaats geen voorwaarde was voor meneer Karnebeke om de woning te kopen. Als onderbouwing daarvan geeft zij aan dat de koopovereenkomst op 1 oktober 2021 was gesloten, op 5 oktober 2021 is deze aan hem aangeboden ter ondertekening. Volgens de gemeente was de koop van de woning al een gegeven en had meneer Karnebeke zijn vraag ook wel op een andere manier aan de havenmeester gesteld als het een voorwaarde voor de koop was.

De gemeente is van mening dat er op de bijeenkomst 4 juli 2022 niet is gezegd dat eerdere toezeggingen werden ingetrokken, er waren volgens de gemeente ook geen eerder gedane toezeggingen. Van deze bijeenkomst zijn geen notulen. De gemeente gaf aan dat zij al in 2020/2021 nadacht over hoe zij om moest gaan met de ligplaatsen bij de woningen van fase 3. Zij had namelijk ervaren dat er bij fase 2 geen beleid was. De Havendienst werd geconfronteerd met mensen uit fase 2 die zonder overleg met de Havendienst of gemeente een ligplaats hadden ingenomen. Dit betrof ook bewoners van fase 2, die een ligplaats die beschikbaar was voor (toekomstige) bewoners van fase 3, wilden innemen. Om de aanstaande bewoners van fase 3 te beschermen voelde de gemeente de noodzaak om na te gaan denken over een verdeelsysteem voor de bewoners in fase 3 en te voorkomen dat mensen uit fase 2 die ligplaatsen in zouden nemen. In reactie op het verslag van bevindingen vulde de gemeente aan dat de reden daarvan was om tot een eerlijke verdeling van ligplaatsen te komen om recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel. Ook gaf de gemeente aan dat de opzet van de bijeenkomst op 4 juli 2022 zich niet geleend had voor het maken van notulen.

In haar reactie op de klacht naar meneer Karnebeke maar later ook naar de Nationale ombudsman geeft de gemeente aan dat zij het voor de ligplaatsen in fase 3 heel belangrijk vindt dat er rekening wordt gehouden wordt met het gelijkheidsbeginsel. Dat alle nieuwe bewoners een gelijke kans hebben op een ligplaats. Zij verwijst daarvoor ook naar het Didam-arrest².

Over het nieuwe beleid gaf de gemeente aan dat zij in juli 2022 de toekomstige bewoners hebben geïnformeerd over de verdeling van ligplaatsen. Tijdens een inloopbijeenkomst in juni 2023 zijn de uitgangspunten voor de Havenregeling bekend gemaakt, inclusief het verdeelsysteem. Het uitgewerkte verdeelsysteem heeft ter inzage gelegen van 24 mei tot en met 21 juni 2024.

² ECLI:NL:HR:2021:1778. Volgens de Hoge Raad staat het gelijkheidsbeginsel een-op-een verkoop van vastgoed in de weg als er naar verwachtingen meerdere potentiële gegadigden voor dat vastgoed zijn. In dat geval moet er in uitgangspunt een selectieprocedure worden doorlopen. Selecteren gaat boven het maken van een-op-een afspraken.

De reactie van meneer Karnebeke

Meneer Karnebeke liet weten het oneens te zijn met de reactie van de gemeente op ons onderzoek. Hij benadrukt dat de ligplaats voor hem wel degelijk de voorwaarde was bij het kopen van zijn woning. Daarom tekende hij het contract pas nadat hij op basis van de contacten met de gemeente zeker was over de ligplaats. Hij blijft bij zijn standpunt dat de gemeente wel een toezegging heeft gedaan en dat er tijdens de bijeenkomst op 4 juli 2022 letterlijk is gezegd dat gedane toezeggingen werden ingetrokken. Hij verwijst daarvoor niet alleen naar de klachtbehandeling van 16 maart 2023 maar ook naar andere berichten van de gemeente. In een bericht op 16 juni 2023 stelt de gemeente dat het wel degelijk mogelijk zou kunnen zijn dat de havenmeester iets heeft gezegd over een toezegging, maar dat dit later lastig te bevestigen is door het tijdsverloop. Uit een ander bericht uit oktober 2021 blijkt dat de gemeente aan minimaal een andere geïnteresseerde liet weten dat ligplaatsen via het *"wie het eerst komt het eerst maalt"* worden toegewezen.

Meneer Karnebeke meldde dat de verdeling van ligplaatsen voor de woningen in fase 2 en 3 ook onderwerp van gesprek is geweest in de gemeenteraad. Zo zijn er tijdens de raadsvergadering van 26 september 2023 vragen van een van de politieke partijen hierover beantwoord. En ook daarna bleef het onderwerp actueel.

Als antwoord op de raadsvragen van september 2023 gaf de gemeente aan dat de ligplaatsen in fase 2 waren toegewezen op basis van 'wie het eerst komt het eerst maalt'. Voor fase 3 zou een aparte regeling komen. Als reden voor die regeling gaf de gemeente twee redenen. Ten eerste omdat het eerdere beleid, op basis van het molenaarsprincipe, niet in lijn was met het gelijkheidsbeginsel uit het Didam-arrest. Ten tweede omdat de gemeente expliciet wilde regelen dat de beschikbare ligplaatsen in de derde fase alleen beschikbaar zouden zijn voor bewoners van dat deel van de nieuwbouwwijk.

Ook stuurde meneer Karnebeke ons een mail toe die hij op 16 maart 2024 kreeg van een voormalige medewerker van de gemeente Harderwijk. Deze mail onderbouwt de informatie van meneer Karnebeke dat de havenmeester ligplaatsen toewees op basis van het *"wie het eerst komt het eerst maalt"* principe. Ook gaf deze voormalig medewerker aan dat bij de verkoop van nieuwbouwwoningen regelmatig de indruk werd gewekt dat er voor een nieuwe woning ook een ligplaats zou zijn langs de openbare kades.

Meneer Karnebeke is van mening dat wanneer de gemeente tijdens het koopproces van de huizen in zijn straat had aangegeven dat de wijze van verdeling van de ligplaatsen anders zou gaan verlopen dan tot dan toe gebruikelijk en bekend, iedereen zich bewust was geweest of had kunnen zijn van de situatie: namelijk dat er nog niet bekend was hoe de ligplaatsen verdeeld zouden gaan worden. Nu zijn er meerdere mensen uitgegaan van de verdeling die op dat moment gebruikelijk was.

Meneer Karnebeke vindt het opmerkelijk dat de gemeente aangeeft het gelijkheidsbeginsel zo belangrijk te vinden bij het verdelen van een schaars goed (de ligplaatsen). Bij het toewijzen van parkeerplaatsen hanteerde en hanteert de gemeente volgens hem namelijk ook het principe van 'wie het eerst komt het eerst maalt'.

Aanvullende reactie gemeente

De gemeente reageerde op de informatie van de voormalig medewerker, die eerder nog niet was voorgelegd. Over deze medewerker gaf de gemeente aan dat deze medewerker tot april 2019 bij de gemeente in dienst was en daarom geen uitspraken doen over de ligplaatsen in fase 3 en specifiek over de situatie van meneer Karnebeke.

Aanvullende informatie meneer Karnebeke

In april 2025 informeerde meneer de Nationale ombudsman over de vaststelling van de Havenregeling. Deze was op 1 april 2025 vastgesteld en trad op 10 april 2025 in werking. In de reactie op de zienswijze van meneer Karnebeke op het ontwerp van de Havenregeling gaf de gemeente aan dat zij specifiek voor de ligplaatsvergunningen aan de straat waar meneer Karnebeke woont het verlenen van een ligplaatsvergunning opschort totdat het standpunt van de Nationale ombudsman bekend is.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman beoordeelt de verschillende klachtonderdelen in samenhang. Hij vindt de klacht van meneer Karnebeke gegrond.

De Nationale ombudsman toetst het handelen van de gemeente aan het behoorlijkheidsvereiste van betrouwbaarheid.

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader eerlijk en oprecht handelt, dat zij doet wat zij zegt en dat zij gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

De ombudsman is van oordeel dat de gemeente de verwachting heeft gewekt dat meneer Karnebeke ervan uit mocht gaan dat hij een ligplaats had bij zijn nieuwe woning.

De ombudsman stelt vast dat partijen het erover eens zijn dat er tussen hen contacten en gesprekken plaatsvonden over het verkrijgen van een ligplaats bij de woning voordat het nieuwe beleid werd aangekondigd door de gemeente. Ook stelt hij vast dat partijen verschillen over de interpretatie van de mailwisseling, of die als toezegging mag worden gezien. Ook verschillen zij van mening over de inhoud van de gesprekken tussen meneer Karnebeke en de gemeente. Wat er exact is gezegd is niet vastgelegd en valt daarom niet vast te stellen door de ombudsman. Naar de mening van de Nationale ombudsman verklaarde de gemeente daar zelf op verschillende momenten wel verschillend over. De ombudsman vindt dat er alles overziend sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen bij meneer Karnebeke, om de volgende redenen.

Vaststaat is dat op het moment dat meneer Karnebeke in oktober 2021 contact opnam met de gemeente het 'wie het eerst komt het eerst maalt' principe gebruikelijk was bij het toewijzen van ligplaatsen binnen de gemeente. Dit is door de gemeente niet weersproken.

In de mailwisseling met de Havendienst gaf meneer aan een ligplaats te willen reserveren en een bevestiging te willen krijgen. In reactie op die mail stond onder meer *"je staat genoteerd"*.

Op dát moment was bij meneer Karnebeke nog niet bekend dat er sprake zou gaan zijn van een andere wijze van verdeling van ligplaatsen. Hij kon en hoefde er daarom niet vanuit te gaan dat dit zou gaan veranderen.

Toen een andere koper dan meneer Karnebeke in oktober 2021 vroeg hoe ligplaatsen werden verdeeld kreeg ook hij te horen dat dit volgens het 'wie het eerst komt het eerst maalt' ging.

Naar aanleiding van de latere klachtbehandeling bij de gemeente geeft de gemeente aan dat het zou kunnen zijn dat de medewerker van de Havendienst iets gezegd heeft over een toezegging.

De gemeente keek ook tijdens haar eigen klachtbehandeling of er reden was om meneer een ligplaats toe te wijzen, los van het nieuwe beleid. In haar afweging kwam zij tot de conclusie van niet, mede omdat dat volgens haar niet eerlijk zou zijn tegenover andere belangstellenden. De ombudsman vindt echter dat meneer Karnebeke op basis van de gewekte verwachting in een andere positie verkeert dan de mensen die zich later hadden gemeld met de vraag om een ligplaats en al wel te horen hadden gekregen dat de toewijzing van de ligplaatsen ging veranderen.

Het in juli 2022 aangekondigde beleid is vastgesteld op 1 april 2025 en in werking getreden op 10 april 2025. Voor de ligplaatsvergunningen in de straat van meneer Karnebeke schort de gemeente de uitvoering op tot bekend is wat het standpunt van de Nationale ombudsman is. In de periode van de aankondiging tot de vaststelling informeerde de gemeente haar burgers over de grote lijnen. De inhoud van het beleid komt, voor

zover uit dit onderzoek blijkt, overeen met zoals het is aangekondigd. Namelijk dat er sprake zal zijn van een lotingssysteem.

Het is aan de gemeenteraad een oordeel te hebben over de (duur van) totstandkoming van het beleid. Of meneer Karnebeke hiervan nadelige gevolgen ervaart is voor de ombudsman nu niet vast te stellen aangezien het beleid niet geldt voor de straat waar de heer Karnebeke woont. Wel is de ombudsman van mening dat, aangezien er sprake is van een gerechtvaardigde verwachting, de gemeente over de brug moet komen. De ombudsman doet hiertoe een aanbeveling.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klacht van meneer Karnebeke gegrond. De Nationale ombudsman vindt dat er bij meneer Karnebeke de gerechtvaardigde verwachting was gewekt dat hij op termijn een ligplaats had.

De aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de gemeente Harderwijk een aanbeveling. Hij beveelt aan om voor meneer Karnebeke te bekijken of er een passende oplossing mogelijk is die recht doet aan de gewekte verwachting rondom de toewijzing van een ligplaats. De Nationale ombudsman vraagt de gemeente Harderwijk om binnen zes weken te laten weten wat zij hiermee doet.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen