



# Rapport

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

**Datum: 22 februari 2011**

**Rapportnummer: 2011/061**

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat het college van burgemeester en wethouders van Velsen niet bereid is om een stuk gemeentegrond achter hun perceel aan hen te verkopen, dit in tegenstelling tot bijna alle burens in hun straat, aan wie het college wel bereid is grond te verkopen.

## Bevindingen en beoordeling

### I Bevindingen

1. Verzoekers hadden in oktober 2005 een blokhut achter hun huis gebouwd. Hiervoor hadden ze een stuk gemeentegrond in gebruik genomen, overigens evenals een aantal burens in de straat waar zij woonden dit had gedaan. In maart 2007 schreef de gemeente alle bewoners van de straat dat er een veelvuldig illegaal grondgebruik was geconstateerd waarnaar zij onderzoek ging doen. Over de resultaten hiervan zou zij de bewoners informeren.

2. Voortvloeiend uit dit onderzoek nam het college van burgemeester en wethouders op 19 februari 2008 een besluit over de illegaal in gebruik genomen gemeentegrond. Het college besloot daar waar mogelijk tegemoet te komen aan de bewoners. Uitgangspunt hierbij was dat het bosperceel achter de tuinen een minimale breedte moest hebben om nog voldoende als groene buffer naar het park te fungeren en om geen 'achterkantuitstraling' naar de openbare ruimte te hebben. Een extern bureau had de grond ingemeten, waarna een strook was ingetekend. De breedte van de strook was gemiddeld ongeveer acht meter. Hierbij was er op gelet dat er een logische achtergrens werd aangehouden.

Een en ander bracht met zich mee dat het voor een aantal percelen mogelijk zou zijn om de illegaal in gebruik genomen grond alsnog te kopen en eventueel geplaatste bouwwerken met een bouwvergunning te legaliseren, en voor een aantal percelen niet. Iedere bewoner zou hier afzonderlijk over worden geïnformeerd.

3. Het college berichtte verzoekers op 3 maart 2008 onder verwijzing naar het gekozen uitgangspunt dat het in hun geval niet mogelijk was om de in gebruik genomen grond aan te kopen. De uiterlijk vastgestelde uitgiftegrens liep samen met de huidige kadastrale grens van hun perceel. Het college verzocht verzoekers om binnen twee maanden de grond vrij te maken.

Verzoekers gaven in reactie hierop te kennen dat er sprake was van een ongelijke behandeling. Van het hele rijtje woningen in hun straat werden alleen zij en de bewoners van één van hun buurhuizen niet in de gelegenheid gesteld om grond te kopen. Bovendien was de bufferzone - zelfs gemeten vanaf het stuk grond dat zij in gebruik hadden genomen - even breed als bij de huisnummers 22-30, te weten acht meter. Verzoekers verzochten

het college de grond alsnog aan hen te verkopen, en wel conform de situatietekening zoals zij die hadden gemaakt.

Het college antwoordde dat zijn argument van instandhouding van het bosplantsoen niet betekende dat het bosplantsoen overal dezelfde breedte moest hebben, en dat hun overige argumenten geen aanleiding gaven om zijn standpunt te herzien. Het college verzocht verzoekers om voor 1 september de grond vrij te maken

Een gesprek met en bezoek van de wethouder aan verzoekers in augustus 2008 bracht geen verandering in het besluit van het college.

4. Op 27 september 2008 volgde er een deurwaardersaanzegging om de grond binnen twee dagen vrij te maken. Hierop namen verzoekers een juridisch adviseur in de arm, die het college voorlegde dat er sprake was van willekeur. Andere bewoners konden in tegenstelling tot verzoekers wel grond verwerven, en in de brief van 16 juli 2008 werd niet dan wel onvoldoende gemotiveerd en was onduidelijk waarop de besluitvorming van het college was gebaseerd terwijl evenmin bleek in hoeverre de belangen van verzoekers waren meegewogen. Bij afweging van alle belangen had het college niet in redelijkheid tot zijn besluit kunnen komen. Wederom volgde het verzoek om tot verkoop conform de door verzoekers opgestelde situatietekening over te gaan.

5. Het antwoord hierop van het college luidde dat er intensief met verzoekers was gecorrespondeerd en gecommuniceerd waarom de gemeente tot het besluit was gekomen om de grond van verzoekers terug te vorderen. Het college merkte op dat de begrenzing van de percelen zorgvuldig tot stand was gekomen. Hierbij was er in de belangenafweging rekening gehouden met een vanuit stedenbouwkundig oogpunt fysiek vloeiende en logische begrenzing, de instandhouding van het bosperceel met een bepaalde breedte en met de reeds (onrechtmatig) in gebruik genomen grond.

Dat de nieuwe begrenzing had meegebracht dat het voor de een mogelijkheden tot aankoop van een perceel grond had opgeleverd en voor de ander niet, streed niet met het gelijkheidsbeginsel noch was er sprake van willekeur, aldus het college. Ontruiming van het perceel diende plaats te vinden voor 1 januari 2009.

6. Verzoekers dienden op 19 februari 2009 een verzoek in op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hierin verzochten zij om alle stukken over de uitgifte/ingebruikname van gemeentegrond. Onder andere vroegen ze om het stedenbouwkundige advies op grond waarvan de uitgiftegrens was bepaald en om de nota grond. Het college stuurde in reactie op dit verzoek op 17 maart 2009 de nota ontwikkeling. Wat betreft het stedenbouwkundig advies merkte het college op dat dit na diverse overleggen tot stand was gekomen. De strekking ervan had het in een eerdere brief al uiteengezet en zette het in een bijlage bij zijn brief nogmaals kort en bondig op schrift.

7. Op 2 maart 2009 stuurde de advocaat van de gemeente verzoekers een brief waarin hij aankondigde dat zij zouden worden gedagvaard als zij de gemeentegrond niet vóór 15 maart 2009 zouden ontruimen. Hij zette nogmaals de overwegingen van de gemeente uiteen en voegde hier aan toe dat nu het aangezicht ter hoogte van hun perceel beeldbepalend was, geen uitzondering zou worden gemaakt op de voorwaarde dat er minimaal acht meter bosplantsoen moest liggen tussen de tuinen en het park waaraan deze grensden. Hierbij ging het niet alleen om het aanzicht vanuit het park maar ook was er sprake van een zichtlocatie vanaf een nabij gelegen straat. Mogelijk was op andere adressen de breedte van het bosplantsoen net iets minder breed dan acht meter maar dat was daar, anders dan ter hoogte van de woning van verzoekers, niet beeldbepalend. Het beleid van de gemeente en de toepassing hiervan waren geheel passend bij de groene inbedding van de woningbouw in de wijk.

De advocaat stelde dat er geen sprake was van schending van het gelijkheidsbeginsel evenmin als van handelen in strijd met de redelijkheid of van willekeur. Het beleid van de gemeente werd consequent gehanteerd voor het gehele gemeentelijke grondgebied en in iedere situatie werd afzonderlijk getoetst of aan de voorwaarden om tot uitgifte over te gaan, was voldaan.

Verzoekers gaven blijk van een onjuiste kijk op de situatie, waar ze zonder toestemming een stuk grond van een derde in gebruik hadden genomen en weigerden om dit te ontruimen, stellende dat de derde was gehouden om het stuk grond te verkopen en dat zij hier recht op hadden. Dit was de omgekeerde wereld, aangezien een eigenaar niet gehouden is om onrechtmatig in gebruik genomen grond te verkopen aan degene die inbreuk op zijn eigendomsrecht heeft gemaakt, ook niet als die eigenaar een gemeente is.

8. Verzoekers' juridisch adviseur reageerde bij brief van 15 maart 2009. Verzoekers betwistten het eigendomsrecht van de gemeente niet en waren bereid tot ontruiming als uit de stukken die zij op grond van de Wob hadden opgevraagd zou blijken dat er geen sprake was van strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verzoekers wilden dan in overleg met de gemeente een datum voor de ontruiming bepalen.

De advocaat van de gemeente antwoordde op 18 maart 2009 dat het Wob-verzoek niet met zich bracht dat de ontruiming van de grond kon worden aangehouden, en dat een reactie op het Wob-verzoek op korte termijn zou volgen. De bereidheid van verzoekers om onder voorwaarden tot ontruiming over te gaan was niet naar genoegen. Dit gold ook voor de mededeling dat als aan de door hen gestelde voorwaarden was voldaan, zij in overleg met de gemeente een datum voor ontruiming wilden bepalen. De advocaat deed een laatste sommatie tot ontruiming vóór 1 april 2009.

Het college reageerde op het Wob-verzoek bij brief van 17 maart 2009, zoals hierboven onder 4. is weergegeven.

9. Bij brief van 16 april 2009 schreef het college verzoekers dat op 2 april 2009 was geconstateerd dat de ontruiming had plaatsgevonden en er een erfafscheiding was aangebracht. Het deed het college genoegen dat het niet tot een gerechtelijke procedure had hoeven komen; het dossier zou worden gesloten.

10. Verzoekers dienden vervolgens in het najaar van 2009 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Voor zover in het kader van dit onderzoek relevant zag de klacht op het feit dat verzoekers in tegenstelling tot op één na alle bewoners in hun straat niet in de gelegenheid waren gesteld om een stuk gemeentegrond achter hun woning te kopen, en op het achterwege blijven van een mededeling wie namens de gemeente had besloten waar wel en waar geen grond kon worden uitgegeven. Verzoekers onderbouwden dit met name door in te gaan op de breedte van de te vormen groene buffer en op het al dan niet beeldbepalend zijn van enerzijds het stuk grond achter hun woning en anderzijds de stukken achter de overige percelen in de straat.

De Nationale ombudsman geleidde de klacht in eerste instantie door naar de gemeente om intern te worden behandeld. Bij brief van 12 maart 2009 besliste het college op de klacht. Het college overwoog onder aanhaling van de eerder gebruikte argumenten dat de onrechtmatige situatie in het geval van verzoekers niet gelegaliseerd kon worden, en stelde onder verwijzing naar de gevoerde correspondentie dat de gemeente had voldaan aan haar motiveringsplicht en de belangen zorgvuldig had afgewogen.

Verzoekers waren het hier niet mee eens en schreven wederom naar de Nationale ombudsman.

## **II Beoordeling**

11. Het redelijkheidvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Dit vereiste impliceert dat als een bestuursorgaan besluit om de mogelijkheid te creëren om gemeentegrond in verkoop uit te geven, het van tevoren een afweging dient maken in welke gevallen c.q. onder welke voorwaarden grond voor verkoop in aanmerking komt zodat een duidelijk geformuleerd en afgebakend afwegingskader ontstaat waarbinnen het college kan besluiten over het verkopen van stukken grond. Het is vervolgens zaak om per geval waarin burgers hier aanspraak op maken, het ontwikkelde beleid toe te passen door een aanspraak te toetsen aan alle geformuleerde kaders. Op basis van deze toetsing moet het college een gefundeerde beslissing nemen waarin gemotiveerd wordt aangegeven of de betrokken burger in aanmerking komt voor aankoop van grond.

12. Het belang van het formuleren van een duidelijk omschreven beleid is gelegen in de objectivering van de keuze om al dan niet tot verkoop van grond uit te gaan. Op die manier kan een subjectieve beleving en waardering van de situatie zo veel mogelijk worden

uitgesloten. Bij het ontbreken van een dergelijk geformuleerd beleid ligt - de schijn van - willekeur op de loer. Het afwegen van de verschillende betrokken belangen binnen duidelijk omschreven en van tevoren vastgelegde kaders biedt houvast dat de besluitvorming over het al dan niet verkopen van grond plaatsvindt op grond van geobjectiveerde overwegingen ten aanzien van de wenselijkheid en haalbaarheid van de transactie.

Vanzelfsprekend wil dit niet zeggen dat de toetsing aan het beleid steeds tot eenzelfde uitkomst leidt. Dit is afhankelijk van de situatie ter plekke. Die leidt, afhankelijk van de waardering aan de hand van de volgens het beleid bepalende factoren tot de conclusie dat het wel of juist niet in de rede ligt om het betreffende stuk grond te verkopen. Een en ander brengt uiteraard geenszins mee dat er sprake is van een ongelijke behandeling. Als verschillende beslissingen zijn te herleiden tot verschillen in de op grond van de vastgestelde criteria getoetste omstandigheden, is de uitkomst van de beslissing om wel of niet te verkopen redelijk te noemen.

13. In het onderhavige geval gaat het om een situatie waarin vrijwel alle bewoners van een straat illegaal een stuk gemeentegrond achter hun perceel in gebruik hadden genomen als verlenging van de tuin. Op enig moment kreeg de gemeente hier lucht van en stelde een onderzoek in. Op basis van de uitkomsten hiervan besloot het college op 8 februari 2008 dat het daar waar mogelijk tegemoet wilde komen aan de bewoners.

Het college formuleerde de uitgangspunten en randvoorwaarden op grond waarvan het wilde bepalen welke percelen er al dan niet in aanmerking kwamen voor verkoop, en stelde op basis hiervan een uitgiftelijk vast, zoals hierboven beschreven onder 2.

14. Doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of het college in redelijkheid heeft kunnen besluiten om verzoekers het gewenste stuk gemeentegrond niet te verkopen, is dan ook of het college zijn beslissing heeft genomen op basis van een toetsing aan de criteria die het in zijn besluit van 8 februari 2008 had vastgesteld.

Uit de gevoerde correspondentie blijkt dat het college dit inderdaad heeft gedaan. Het college heeft alle elementen uit zijn besluit van 8 februari 2008 toegepast op het perceel van verzoekers en is hierbij tot de conclusie gekomen dat verkoop van het stuk gemeentegrond achter hun perceel niet paste binnen de kaders van dit besluit. Hiermee heeft het college een zorgvuldige afweging gemaakt in de besluitvorming over het al dan niet verkopen van de grond.

15. Verzoekers hebben zowel bij het college als in hun klacht bij de Nationale ombudsman te kennen gegeven het niet eens te zijn met de beslissing van het college om niet tot verkoop over te gaan. Zij waarderen de omstandigheden ter plaatse anders dan het college heeft gedaan. Opgemerkt moet worden dat aan de uiteindelijke weging van de belangen - ook als deze is ingebed in een duidelijk omschreven afwegingskader - enige

subjectiviteit inherent is. Het gaat er evenwel om dat duidelijk is welke factoren bij de besluitvorming relevant zijn en aan welke criteria deze factoren moeten voldoen. Dat de feitelijke waardering hiervan, bijvoorbeeld in hoeverre er sprake is van een zichtlocatie, uiteen kan lopen is niet geheel te vermijden.

Een en ander doet echter niet af aan het gegeven dat het college een gedegen afweging heeft gemaakt, waarbij het alle criteria in aanmerking heeft genomen en op basis hiervan tot een beslissing is gekomen. Het college heeft gehandeld in overeenstemming met het redelijkheidvereiste.

16. Het is duidelijk dat de uitkomst van de door het college gemaakte afweging voor verzoekers ongunstig uitpakt. Vrijwel alle bewoners van de straat waar zij wonen, zijn wel in de gelegenheid gesteld om grond aan te kopen en alleen verzoekers en hun burens aan één kant zijn van deze mogelijkheid uitgesloten. De tuinen van verzoekers en hun burens zijn echter verder naar achter gelegen dan die van de andere bewoners in de straat, hetgeen met zich brengt dat de uitkomst van de toetsing aan het vastgestelde beleid anders uit kan pakken.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

17. Het is de Nationale ombudsman opgevallen dat de communicatie over de besluitvorming van het college naar verzoekers toe moeizaam is verlopen. Pas uit herhaalde briefwisselingen wordt duidelijk welke afwegingen er aan de beslissing van het college ten grondslag hebben gelegen. Het college heeft de tegenwerpingen van verzoekers serieus genomen door er herhaaldelijk op in te gaan, en heeft zich wel degelijk ingespannen om verzoekers de beweegredenen voor zijn beslissing duidelijk te maken. Dit blijkt ook uit het feit dat de betrokken wethouder een onderhoud met verzoekers heeft gevoerd en bij verzoekers thuis op bezoek is gekomen. Het had echter tijd, moeite en mogelijk frustratie gescheeld als het college in zijn eerste brief aan verzoekers van 3 maart 2008 een toelichting op zijn besluit had gegeven zoals het die uiteindelijk in achtereenvolgende brieven heeft opgenomen.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Velsen is niet gegrond.

2010.06015

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

de Nationale ombudsman