



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Weststellingwerf.

Datum: 4 januari 2013

Rapportnummer: 2013/002

Klacht

Verzoekers klagen er over dat de gemeente Weststellingwerf ten tijde van de aankoop van hun woningen onvoldoende transparant is geweest jegens hen over de plannen tot bebouwing van het terrein achter hun woningen.

Bevindingen

Algemeen

Op 3 januari 2012 klagen de heer en mevrouw A. bij het college van burgemeester en wethouders van Weststellingwerf over hetgeen wethouder X hun tijdens een gesprek op 28 november 2011 heeft meegedeeld. Ten onrechte zou de wethouder hebben gezegd dat de gemeente nog geen besluit had genomen over een aanpassing van de woningbouwplannen voor het Rohé-terrein te Noordwolde-Zuid. De burgemeester verklaart de klachten ongegrond, omdat het college op 28 november 2011 nog geen besluit had genomen over het ontwerpbestemmingsplan.

Vervolgens wenden de heer en mevrouw A. zich tot de Nationale ombudsman.

Uit hun brief maakt hij op dat zij er over klagen dat de gemeente, kort na de aankoop van hun woning in 2010, met afwijkende plannen voor het achter hun woning gelegen Rohé-terrein is gekomen en daarover niet met hen in overleg is getreden. De Nationale ombudsman deelt hun mee dat de burgemeester in zijn standpunt kan worden gevolgd dat de wethouder formeel juist heeft gereageerd. Wel resteert de vraag of de communicatie van de gemeente voldoende open en duidelijk is geweest. De ombudsman hanteert het uitgangspunt dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar is. Het moet duidelijk zijn waarom de overheid bepaalde dingen doet. Transparant handelen is een vereiste.

In reactie hierop wenden verzoekers zich, tezamen met de heer en mevrouw B., opnieuw tot de Nationale ombudsman. Na de uitspraak van de burgemeester zouden zich nieuwe feiten hebben aangediend over hetgeen de wethouder op 28 november 2011 heeft gezegd. Verzoekers verwijzen naar een email van de juridisch planologisch medewerker, waarin deze schrijft dat het college bij besluit van 27 september 2010 'in principe' heeft ingestemd met de ontwikkeling van de woningbouw op het voormalige Rohé-terrein en een gedeeltelijke overschrijding van de rode contour.

Daarnaast verwijzen verzoekers naar een email van de redacteur van Boom regionale uitgevers, over een artikel in de 'Stellingwerf' van 20 oktober 2010. In dit artikel wordt eveneens verwezen naar het principebesluit van het college. De redacteur stelt dat het logisch is dat deze informatie van de gemeente is verkregen.

Verzoekers geven aan meermalen naar de stand van zaken te hebben gevraagd. Telkens is hun voorgehouden dat het plan nog door het college moest worden beoordeeld en dat dit daarover nog geen standpunt had ingenomen. De heer en mevrouw A. hadden om het gesprek van 28 november 2011 gevraagd omdat zij nog geen reactie hadden gekregen op hun inspraakreactie, maar in oktober wel - onaangekondigd - bezoek van de projectontwikkelaar hadden ontvangen. Daarbij verklaarde deze hoe het plan er na goed overleg met de gemeente uit was komen te zien.

Verzoekers merken op dat zij er over klagen als direct belanghebbenden en indiener van een zienswijze niet en incorrect te zijn geïnformeerd over de planvoorbereiding, de stand van zaken en alles wat daarmee samenhangt. Zij vragen de Nationale ombudsman daarom een onderzoek in te stellen en daarbij tevens te betrekken dat hun zienswijze zonder hun medeweten en instemming aan de projectontwikkelaar is overgedragen. Het gedrag van de projectontwikkelaar hebben zij als intimiderend en heel vervelend ervaren. Dat hun zienswijze op straat is komen te liggen ervaren zij, omdat zij in een klein dorp wonen, als bijzonder onprettig.

Uit het door verzoekers opgesteld verslag van het gesprek van 28 november 2011, maakt de ombudsman op dat door hen zienswijzen zijn ingediend tegen het 'voorontwerp bestemmingsplan partiële herziening Noordwolde Zuid, Rohé terrein'. De door verzoekers gestelde vragen hadden alle betrekking op het plan en het bouwen buiten de 'rode contour'. In het verslag staat dat verzoekers, voorafgaande aan de aankoop van de kavel in februari 2010, bij de gemeente informatie hebben ingewonnen over de planologische aspecten en de te verwachten ontwikkelingen. Een ambtenaar van de gemeente zou daarbij hebben aangegeven hoe het bestemmingsplan in elkaar steekt en dat de strook direct grenzend aan de door hen beoogde kavel niet zal worden bebouwd, vanwege de geldende 'rode contour'. Op basis van deze informatie hebben zij de kavel uiteindelijk gekocht. In het gewijzigde plan zal echter geen sprake meer zijn van vrij uitzicht.

In het verslag staat verder:

"..De (wethouder; N.o.) geeft aan dat het plan nog behandeld moet worden door het college en dat het te vroeg is om er conclusies aan te verbinden. (...)

Wij zijn van mening dat wij vertrouwen mogen ontleen aan besluitvorming van de gemeente. De gemeente heeft immers zelf de visie in het structuurplan ontwikkeld en ingestemd met het oorspronkelijk plan. Burgers mogen vertrouwen op een consistent beleid van de gemeente en hiervan is geen sprake als dit plan doorgang vindt."

Overigens gaf het college tijdens het onderzoek aan, niet eerder kennis te hebben genomen van dit verslag en dat in algemene zin kan worden opgemerkt dat de in het verslag opgenomen conclusies te absoluut zijn verwoord en niet in overeenstemming met de realiteit. Dit geldt met name over de volgens verzoekers, door de ambtenaar

uitgesproken zin over de rode contour.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman onderkent dat het college van burgemeester en wethouders zich formeel nog niet heeft uitgelaten over een plan, als het slechts een principebesluit neemt. Dat betekent uiteraard niet dat het college in het geheel geen standpunt heeft.

De kavel is in februari 2010 gekocht, het principebesluit dateert van 27 september 2010. Het college is daarom bij de opening van het onderzoek gevraagd aan te geven wanneer er meer duidelijkheid was over de plannen van de ontwikkelaar, omtrent de aanpassing van de bouwmogelijkheden en over het overschrijden van de rode contour. Tevens is het college gevraagd zijn standpunt te geven over het (tijdstip van) informeren van omwonenden bij voorgenomen of door derden voorgestelde wijzigingen in bestemmingsplannen, zoals in onderhavige casus.

Reactie van het college van burgemeester en wethouders

In zijn reactie maakt het college onderscheid tussen de heer en mevrouw A. enerzijds en de heer en mevrouw B. anderzijds. Laatstgenoemden hebben enkele jaren eerder, al in 2008, hun woning gekocht. Toen was er nog geen sprake van (een plan dat voorzag in) een toename van het aantal woningen en/of een overschrijding van de rode contour.

Over de bekendheid van het principebesluit

Het college meldt dat de gemeente nooit onder stoelen of banken heeft willen steken dat een principebesluit is genomen. Het besluit is gepubliceerd op de website en vanaf dat moment voor een ieder beschikbaar. Het verbaast het college niet dat het krantenartikel en de overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen overeen stemmen. Het is zeer gebruikelijk dat redacties van dag- en weekbladen letterlijk stukken tekst overnemen uit besluiten van overheidsinstanties. Volgens het college is dat hier ook gebeurd.

Het college heeft op 6 april 2011 ingestemd met het voorontwerpbestemmingsplan. Dit plan voorziet - in navolging van het principebesluit - in de realisatie van 28 woningen en een overschrijding van de rode contour. Het voorontwerp is vrijgegeven voor inspraak en ook verzoekers hebben een zienswijze ingediend. Zij zijn in ieder geval vanaf dat moment op de hoogte van het aangepaste plan. Het college betwist niet dat verzoekers niet direct na het principebesluit daarvan op de hoogte zijn geraakt. Het besluit is niet aan hen toegezonden en niet iedereen raadpleegt de collegebesluiten op de gemeentelijke website. Omdat verzoekers in ieder geval sinds april 2011 bekend waren met het gewijzigde plan, werpt het bestaan van het principebesluit naar de mening van het college geen nieuw licht op de uitlatingen van de wethouder op 28 november 2011.

In reactie op de stelling van verzoekers dat zij meerdere keren hebben gevraagd naar de stand van zaken en hen daarbij telkens door de gemeente is meegedeeld dat het plan nog door het college moest worden beoordeeld, schrijft het college dat dit de periode betreft tussen het indienen van de zienswijze en het gesprek op 28 november 2011.

Gedurende deze periode is er voornamelijk tussen de ontwikkelaar en de gemeente onderhandeld over de te sluiten anterieure overeenkomst. Het is gebruikelijk om voorafgaand aan de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan overeenstemming te hebben over de voorwaarden van zo een overeenkomst. Hierin worden afspraken gemaakt over de kostentoedeling voor de openbare ruimte, het verhaal van planschade, de hoogte van bankgaranties etc. etc. Het ontwerpbestemmingsplan en de anterieure overeenkomst worden tegelijkertijd ter besluitvorming aan het college aangeboden. Zolang er nog geen overeenstemming over de overeenkomst was, kon er ook geen collegebesluit over het ontwerpbestemmingsplan worden genomen. Aangezien de overeenkomst uitsluitend de rechtsbetrekking tussen de ontwikkelaar en de gemeente regelt, worden hierover - in ieder geval gedurende de onderhandelingen - geen mededelingen gedaan aan derden.

Het college erkent dat een relatief lange stilteperiode voor verzoekers niet bevredigend kan zijn geweest, maar wijst er op dat verzoekers op 5 augustus 2011 schriftelijk in kennis zijn gesteld van de stand van zaken.

Over het karakter van het principebesluit

Het college is het met de ombudsman eens dat het nemen van een principebesluit niet gezegd kan worden dat het college in het geheel geen standpunt heeft.

Het nemen van een principebesluit geeft naar de mening van het college echter niet meer of minder aan dan de richting waarin wordt gedacht. Het karakter van een principebesluit brengt immers met zich mee dat de formele besluitvorming nog moet plaatsvinden aan de hand van een ruimtelijke onderbouwing. Tevens zijn de tijdens de voor- en bestemmingsplanprocedure uitgebrachte adviezen, inspraakreacties en zienswijzen van invloed op de vraag of een plan - überhaupt - kan doorgaan. Ook kunnen deze leiden tot wijzigingen. Tenslotte acht het college het van belang dat het college weliswaar een principebesluit heeft genomen, maar de raad uiteindelijk het beslissingsbevoegd orgaan is.

De uitlatingen van de wethouder op 28 november 2011 moeten worden geplaatst in deze context. Het college had toen nog geen besluit genomen over het ontwerpbestemmingsplan. Wel over het principe om de rode contour te overschrijden, meer woningen toe te staan en een voorontwerp in procedure te brengen. De wethouder was op dat moment nog in afwachting van het advies van de vak-afdeling. Onder andere over de ingediende zienswijzen van verzoekers en de reactie daarop van de projectontwikkelaar. Daarover moest door het college nog een standpunt worden

ingenomen en in die zin heeft de wethouder naar mening van het college geen onjuiste mededelingen gedaan.

Tijdens het gesprek is door de wethouder ook niet afzonderlijk gemeld dat in september 2010 een principebesluit is genomen. Verzoekers waren tijdens het gesprek echter al lang op de hoogte van de beoogde bestemmingsplanwijziging. Het college is dan ook van mening dat er geen strijdigheid is geweest met het beginsel van openheid en transparantie.

Over de aanleiding tot het nemen van een principebesluit

Het college merkt op dat de projectontwikkelaar op 11 februari 2010 het stedenbouwkundig plan Rohé-terrein, fase 2, bij de gemeente heeft ingediend. Op 1 juli 2010 heeft op initiatief van de ontwikkelaar een gesprek plaatsgevonden met de verantwoordelijk wethouder. Vervolgens heeft het college op 27 september 2010 het principebesluit genomen.

Voorafgaand aan de indiening van het gewijzigde plan op 11 februari 2010, heeft er in 2009 enkele keren overleg plaatsgevonden met de ontwikkelaar over de (on)mogelijkheid om de rode contour te overschrijden en het aantal woningen te vergroten. Het college schrijft dat in de praktijk bij een dergelijk overleg veelal wordt gesproken over de invulling van een plan. Om wat voor type woningen gaat het, hoe vindt de stedenbouwkundige inpassing plaats, etc. Een dergelijk overleg kan er ook in uitmonden dat het door de ontwikkelaar beoogde plan niet doorgaat. Of moet worden aangepast. Vaak zijn er meerdere overlegondes, voordat op ambtelijk niveau overeenstemming bestaat over een plan. Tot het moment waarop de ambtelijke vertegenwoordigers aangeven dat men het plan met een positief advies aan het college wil aanbieden, staat het vaak niet vast hoe het plan er uiteindelijk komt uit te zien. Deze procesgang is ook bij onderhavig plan aan de orde geweest.

Voor zover het college kon nagaan is de uitbreiding van het aantal woningen en de overschrijding van de rode contour voor de eerste maal op 15 januari 2009 door de ontwikkelaar ter sprake gebracht. Daarna heeft nogmaals overleg plaatsgevonden op 25 mei 2009. Uit de aantekeningen van de betreffende medewerker kan worden opgemaakt dat de overschrijding van de rode contour op 25 mei 2009 nog een discussiepunt vormde. Verder had het college in het dossier een eerdere versie van het stedenbouwkundig plan, zoals ingediend op 11 februari 2010, aangetroffen. Daarop staat de datum 30 september 2009 vermeld. Het is niet bekend wanneer de gemeente hier de beschikking over heeft gekregen. Het college schat in dat dit ergens in de periode oktober- december 2009 is geweest. Verder heeft het college kunnen achterhalen dat er op 21 januari 2010 ambtelijk overleg is gevoerd over het stedenbouwkundig plan en dat er vervolgens, voorafgaand aan de indiening op 11 februari 2010, nog mailcontact is geweest tussen de gemeente en de ontwikkelaar over de inhoud van het plan.

Het college gaf aan dat gedurende de periode dat partijen met elkaar op ambtelijk niveau in overleg zijn, in het algemeen over de inhoud daarvan niet met derden wordt gecommuniceerd. Juist omdat het nog alle kanten op kan en het misschien helemaal niet tot de indiening van een plan komt. Het college acht het daarom weinig zinvol om gedurende dit overlegproces berichtgeving daarover naar omwonenden te verspreiden.

Een concreet antwoord op de vraag op welk moment er meer duidelijkheid was over de gewijzigde plannen van de ontwikkelaar is daarom naar het oordeel van het college lastig te geven. Het meest reëel lijkt daarvoor het tijdstip van indiening van het plan op 11 februari 2010 aan te houden.

Het college deelt verder mee dat een medewerker van de gemeente tijdens een gesprek op 5 augustus 2009 de heer en mevrouw A. heeft geïnformeerd over de planologische ontwikkelingen. Deze informatie was gebaseerd op het oude ontwerpbestemmingsplan van 21 mei 2007 dat overigens nooit verder in procedure is gebracht. Hij heeft bij die gelegenheid aangegeven dat de definitieve plannen nog moesten worden opgesteld en dat daarvoor een bestemmingsplanherziening nodig was.

Het college kan zich voorstellen dat het, terugblikkend in de tijd, bij verzoekers bevreemding wekt dat tijdens het gesprek op 5 augustus 2009 niet is gesproken over een mogelijke overschrijding van de rode contour. Normaliter zou het in de rede hebben gelegen om melding te maken van de besprekingen tussen de ontwikkelaar en de gemeente over een mogelijke overschrijding. Met daarbij dan uiteraard de aantekening dat daarover op dat moment nog niets was besloten.

Het is het college uit interne navraag echter gebleken dat de betrokken medewerker op 5 augustus 2009 niet op de hoogte was van de besprekingen tussen de ontwikkelaar en de gemeente. Bedoelde gesprekken werden namelijk door de toenmalige portefeuillehouder (de voorganger van de huidige wethouder) en twee collega's van de betrokken ambtenaar gevoerd. Omdat de betrokken ambtenaar geen kennis had van de besprekingen over een mogelijke overschrijding van de rode contour, kon hij daarover ook geen informatie verstrekken.

Ten overvloede

Voor de goede orde merkt het college nog op dat de kavel van de heer en mevrouw A. is gekocht op 17 november 2009 en getransporteerd op 23 februari 2010. Naar het college heeft begrepen, hebben de heer en mevrouw A. zich voorafgaand aan de koop door de projectontwikkelaar laten informeren over de ontwikkelingen in de tweede fase.

Ten slotte stelt het college zich, over het (tijdstip van) informeren van omwonenden over door derden voorgestelde wijzigingen in bestemmingsplannen, op het standpunt dat dergelijke, particuliere verzoeken om wijziging van bestemmingsplannen voorafgaand aan

de inspraak- en bestemmingsplanprocedure het best kunnen worden gecommuniceerd door de projectontwikkelaar zelf. Bijvoorbeeld door het houden van een informatieavond. De ontwikkelaar heeft er ook belang bij om vanaf het begin draagvlak te creëren bij zijn burens. Een projectontwikkelaar is hiertoe echter - uiteraard - niet verplicht.

Het college geeft aan als gemeente de inspraakverordening en de procedure, zoals voorgeschreven in de Wet ruimtelijke ordening toe te passen. Dat betekent dat de eerste communicatie-uiting bestaat uit de bekendmaking en terinzagelegging van een voorontwerp. Met deze werkwijze wordt naar het oordeel van het college voldoende recht gedaan aan de belangen van omwonenden. Informatieverstrekking voorafgaand aan de hiervoor geschetste procedure voegt naar de mening van het college weinig toe.

Nadere reactie verzoekers

Naar aanleiding van de reactie van het college, plaatsen verzoekers ook kanttekeningen bij de inhoudelijke argumenten voor de wijzigingen in de planvorming en de besluitvorming daarover door de gemeenteraad. De vaststelling van een bestemmingsplan, alsmede de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, komt echter niet voor onderzoek door de ombudsman in aanmerking. De bestuursrechter toetst de besluitvorming rond bestemmingsplannen, zodat deze klachtonderdelen niet in het onderzoek door de Nationale ombudsman kunnen worden meegenomen.

De heer en mevrouw B. merken op dat zij inderdaad al begin 2008 hun woning hebben gekocht. Het gaat hun er echter om dat zij aan de aan hen verstrekte informatie het vertrouwen mochten ontnemen dat het gebied achter hun woning zou worden ingericht, zoals in de hun getoonde plannen inzichtelijk werd gemaakt. Hun klacht richt zich ook op het feit dat de gemeente zo kort na aankoop met sterk gewijzigde plannen komt.

Verzoekers merken op dat er op het moment van aankoop sprake was van een ontwerpbestemmingsplan 2007. Op grond hiervan en het structuurplan zou er (direct) achter hun woningen niet worden gebouwd. De plannen voor woningbouw waren volstrekt helder. Het ontwerpbestemmingsplan heeft ook als ruimtelijke onderbouwing gediend voor de realisering van de eerste fase woningbouw. Alleen omdat het woningbouwcontingent het niet toeliet, en om te voldoen aan de voorwaarde inzake gefaseerd bouwen, is de tweede fase van het ontwerpbestemmingsplan 2007 niet vastgesteld.

Verzoekers hebben juist vanwege het vrije uitzicht, respectievelijk de vrije achterkant, hun woning en nieuwbouwkavel gekocht en gekozen voor tuingericht wonen. Zij stellen dat zij er als burger er van uit mogen gaan dat de overheid betrouwbaar is en een consistent beleid voert. Uiteraard is het mogelijk bestaand beleid te wijzigen, doch dan moet hiertoe aanleiding bestaan en dient een en ander deugdelijk te worden gemotiveerd. En ook dient daarbij een goede en zorgvuldige afweging te worden gemaakt. Die belangenafweging heeft naar hun mening niet plaatsgevonden.

Over de bekendheid van het principebesluit

Verzoekers stellen dat hun uit de zienswijzennota 7 juni 2012 is gebleken dat er, naast het besluit van 27 september 2010, ook een collegebesluit is van de volgende dag.

In de zienswijzennota staat daarover:

“Het college heeft met haar besluit van 28 sept. 2010 expliciet en beargumenteerd ingestemd met een afwijking van het structuurplan ten aanzien van de binnencontour”.

Verzoekers stellen dat het college op basis van twee besluiten van 27 en 28 september 2010 heeft ingestemd met de planopzet, vermeerdering van de bouw van 21 naar 28 woningen en de daarbij behorende overschrijding van de rode contour. Beide besluiten zijn niet gecommuniceerd of benoemd tijdens het gesprek met de wethouder. Met de mededeling dat “alles nog open ligt” is hun voorgehouden dat het plan nog moest worden behandeld door het college en nog een afweging gemaakt moest worden tussen hun belangen en die van de projectontwikkelaar.

Het bevreemdt verzoekers dat het college zijn besluit van 28 september 2010 pas voor het eerst communiceert via de zienswijzennota van 7 juni 2012 en zij zijn er dan ook van overtuigd dat het college, toen zij het gesprek voerden met de wethouder, al meerdere besluiten had genomen waarmee is ingestemd met het plan.

Twee principebesluiten?

De Nationale ombudsman constateert dat de door verzoekers aangehaalde zinsnede in de zienswijzennota staat opgenomen.

Er moet echter sprake zijn van een verschrijving, aangezien uit de, op de gemeentelijke website gepubliceerde, lijst van besluiten die schriftelijk door het college van burgemeester en wethouders zijn afgedaan in de periode 27 september tot en met 1 oktober 2010 onder 5. het volgende onderwerp staat opgenomen: 'de 2e fase van woningbouw op het voormalig Rohéterrein'. Het collegebesluit luidt: 'a. in principe in te stemmen met de ontwikkeling van de 2e fase van de woningbouw op het voormalige Rohéterrein en de gedeeltelijke overschrijding van de rode binnencontour. b. de gemeenteraad middels bijgevoegde memo te informeren.'

Over de aard van het principebesluit

Verzoekers merken op dat uit de inhoud van het principebesluit duidelijk blijkt dat het meer is dan slechts 'een denkrichting' en zij stellen dat het er hun om gaat dat je als burger mag veronderstellen, zeker wanneer je actief hierom vraagt, dat je van gemeentewege juist en correct wordt geïnformeerd.

Over de aanleiding voor het principebesluit

Verzoekers geven aan dat het ontwerpbestemmingsplan uit 2007 als ruimtelijke onderbouwing is gebruikt en in de toelichting daarvan is aangegeven dat de tweede fase van de woningbouwontwikkeling nog 21 woningen zou betreffen. Daartoe was ook een schets van de toekomstige inrichting opgenomen. Ook tijdens het gesprek van 5 augustus 2009 zou de betrokken ambtenaar hun hebben meegedeeld dat de stedenbouwkundige opzet en structuur van het ontwerpbestemmingsplan vast staan. Slechts op details zouden aanpassingen mogelijk zijn.

Over de ingewonnen informatie bij hun makelaar, merken de heer en mevrouw A. op dat zij deze op 16 juni 2009 hebben gevraagd welke kavels beschikbaar zijn. Deze antwoordde dat er aan de Nieuweweg drie kavels van 1.000 m² te koop waren. Toen verzoekers meldden dat deze voor hen, gezien de grootte en de prijs niet interessant waren, antwoordde de makelaar dat hij dacht dat de projectontwikkelaar het plan had om de kavels te verkleinen. Er was geen vraag naar grote kavels en de projectontwikkelaar was hierover in overleg met de gemeente. Kort daarna, op 23 juni 2009, belde de makelaar met de mededeling dat de kavels inderdaad waren verkleind tot ca. 650 m². De verkoopbrochure moest nog worden aangepast. Aansluitend en op basis van deze informatie namen de heer en mevrouw A. een optie op een kavel. Bij brief van 21 augustus 2009 ontvingen verzoekers de aangepaste brochure.

Gelet hierop en onder verwijzing naar de reactie van het college over het contact op 15 januari 2009 waarbij de projectontwikkelaar voor de eerste keer de uitbreiding van het aantal woningen en de overschrijding van de rode contour ter sprake heeft gebracht concluderen de heer en mevrouw A. dat er in ieder geval in juni 2009 meer duidelijkheid moest zijn over de plannen van de ontwikkelaar.

Zij schrijven zich tijdens het recht van optie uitgebreid te hebben laten informeren, door zowel de makelaar als de gemeente. Hierbij is expliciet gevraagd naar de concrete plannen met het achterliggende gebied. De makelaar antwoordde dat dit geschiedt conform het ontwerpbestemmingsplan mei 2007 en dat het gebied direct grenzend aan de bouwkaavel niet wordt bebouwd vanwege de rode contour. Meer informatie over het bestemmingsplan was, zoals ook in de verkoopbrochure staat, te verkrijgen bij de gemeente. Daarin werden ook verschillende gemeentelijke contactpersonen genoemd voor het inwinnen van informatie. De heer en mevrouw A. hebben zich tot de gemeente gewend en een afspraak gemaakt voor een gesprek op 5 augustus 2009.

Tijdens dit gesprek is op voor hen duidelijke wijze uiteengezet hoe het zit met de bestemmingsplanbepalingen eerste fase en ook wat de gemeentelijke plannen zijn voor bebouwing van de tweede fase. De heer en mevrouw A. hebben daarbij gevraagd naar de te verwachten ontwikkelingen in de onmiddellijke nabijheid van de kavel. Hiervoor verwees de betrokken medewerker naar het bestaande ontwerpbestemmingsplan, zoals ook

aangehaald in de verkoopbrochure. In dit plan is bebouwing op de achterliggende kavels op 50 meter afstand geprojecteerd, vanwege de rode contourlijn.

In dit gesprek stelde de medewerker dat de stedenbouwkundige opzet en structuur vaststaan. Slechts op details zouden aanpassingen mogelijk zijn. De gemeente moet zich daarbij houden aan de hoofdlijnen en ruimtelijke kaders en meer woningen zouden niet mogen worden gebouwd.

Ook tijdens het gesprek met de wethouder op 28 november 2011 heeft de betrokken medewerker aangegeven deze informatie te hebben verstrekt. Het valt verzoekers echter op dat, naarmate de tijd vordert, er telkens een nieuwe of andere lezing komt.

Zo schrijft de burgemeester in zijn brief van 23 februari 2012 dat de betrokken medewerker zich het gesprek nog goed kan herinneren en aan verzoekers heeft verteld wat ter plaatse mocht worden verwacht op basis van de ruimtelijke onderbouwing uit het ontwerpbestemmingsplan van mei 2007. Hij heeft tijdens het gesprek verder gezegd dat de definitieve plannen nog moesten worden opgesteld en dat daarvoor een herziening van het bestemmingsplan nodig was.

In de zienswijzennota van 7 juni 2012 staat echter dat de betrokken ambtenaar heeft aangegeven de exacte bewoordingen van het gesprek niet meer te weten op een uitzondering na. Hij zou zich nog goed herinneren te hebben gezegd dat er geen grote verandering in de ontwikkeling verwacht hoefde te worden, in die zin dat men geen gestapelde bouw (appartementen) of een flatgebouw grenzend aan de achtertuin zou krijgen. Ook staat er dat door de betrokken medewerker verder in algemene zin is verwezen naar het bestaande gemeentelijk beleid op dat moment, zijnde het eerder genoemde structuurplan met de rode contour en het ontwerpbestemmingsplan uit 2007.

In zijn reactie aan de ombudsman schrijft het college echter dat de betrokken medewerker de heer en mevrouw A. heeft geïnformeerd over de planologische ontwikkelingen ter plaatse en dat de door hem verstrekte informatie was gebaseerd op het oude ontwerpbestemmingsplan van mei 2007 dat overigens nooit verder in procedure is gebracht. De medewerker zou bij die gelegenheid tevens hebben aangegeven dat de definitieve plannen nog moesten worden opgesteld en dat daarvoor een herziening van het bestemmingsplan nodig was.

Verzoekers achten het niet alleen kwalijk dat de gemeente iedere keer een andere, onjuiste versie geeft van de informatieverstrekking, maar ook dat zij haar verantwoordelijkheid in deze afschuift op de projectontwikkelaar c.q. de verkopende makelaar. Ook in de zienswijzennota staat dat de primaire bron van informatie voor de ontwikkelingen op het Rohé terrein de ontwikkelaar zelf is en was. Verzoekers achten dit niet correct, omdat naast de ontwikkelaar ook de gemeente voor hen een informatiebron is geweest. Specifiek waar het gaat om de planologische aspecten en de te verwachten

ontwikkelingen in de onmiddellijke nabijheid van de kavel.

Verzoekers stellen dat als (aantoonbaar) bij de gemeente informatie wordt ingewonnen over het bestemmingsplan en verdere toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen de gemeente, in hun ogen, verantwoordelijk is voor de door haar verstrekte informatie. Ruimtelijk beleid is de verantwoordelijkheid van de gemeente en niet die van de projectontwikkelaar. De gemeente stelt de ruimtelijke en stedenbouwkundige kaders vast in documenten, zoals structuur- en bestemmingsplannen en deze zijn bepalend c.q. bindend. De gemeente is naar het oordeel van verzoekers dan ook het aangewezen loket voor alle informatieverstrekking betreffende bestemmingsplannen etc.

Over de betrokken medewerker merken verzoekers op dat deze op hen een heel goede indruk maakte met kennis van zaken. Hij was goed ingevoerd in de materie en wist van de hoed en de rand. In dit licht bezien achten verzoekers het door het college gestelde dat hij niet op de hoogte zou zijn van andere gesprekken met de projectontwikkelaar over de afwijking van de rode contour en een vermeerdering van het aantal woningen niet realistisch en niet geloofwaardig.

Wet of redelijkheid?

Voor verzoekers is duidelijk dat de gemeente, gelet op de gesprekken die hierover - in ieder geval vanaf januari 2009 - werden gevoerd met de projectontwikkelaar, foutieve informatie heeft verstrekt betreffende de planologische aspecten en de te verwachten ontwikkelingen in de onmiddellijke nabijheid van de kavel. Dit met voor verzoekers verstrekking gevolgen.

Naast ernstige aantasting van het woongenot voor beide families, merken de heer en mevrouw A. op vanwege de groene dooradering en zichtlijnen naar het omringende coulisselandschap extra aanpassingen te hebben moeten doen voordat zij een bouwvergunning kregen. Dit kostte hen € 18.000. Zij vragen zich af wat de waarde van deze specifieke eisen en alle inspanningen die zij hiertoe hebben moeten doen nog is na de drastische wijziging van het ontwerp bestemmingsplan.

Daarnaast merkten verzoekers op het zonder medeweten en instemmen ter hand stellen van hun zienswijze aan de projectontwikkelaar als heel vervelend te hebben ervaren. Zij wonen in een klein dorp en krijgen zo een etiket opgeplakt.

Over het (moment van) verstrekken van informatie bij een bestemmingsplanwijziging merken verzoekers op dat wellicht aan de wettelijke eis is voldaan, maar dat het niet meer dan redelijk en billijk was geweest als de gemeente met hen in overleg was getreden. Tenslotte werd kort na aankoop plotsklaps een ingrijpende wijziging van het bestemmingsplan uitgewerkt.

Met de opmerking dat het aan de projectontwikkelaar is om de keuze te maken al dan niet met omwonenden in overleg te treden onttrekt de gemeente zich, naar de mening van verzoekers, aan haar verantwoordelijkheid. Niet een projectontwikkelaar, maar de gemeente is verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Verzoekers beschouwen het dan ook als taak van de gemeente om na grondig feitenonderzoek en belangenafweging een beslissing te nemen. Om dit afgewogen te kunnen doen is het naar hun mening een vereiste om hierbij alle direct belanghebbenden (in een vroegtijdig stadium) actief te betrekken.

Door het standpunt in te nemen dat bij particuliere verzoeken om wijziging van bestemmingsplannen deze verzoeken het beste kunnen worden gecommuniceerd door de projectontwikkelaar zelf, bijvoorbeeld door het houden van een informatieavond, geeft de gemeente, in de ogen van verzoekers, op een laakbare wijze invulling aan inspraak en burgerparticipatie. Feitelijk zegt het college hiermee, zo interpreteren verzoekers het, dat draagvlak voor de gemeente kennelijk niet van belang is.

Beoordeling

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Dit impliceert dat voorgenomen of mogelijke wijzigingen in beleid of beleidsuitgangspunten, ook als niet zeker is dat deze zich ook werkelijk zullen voordoen, zo vroeg mogelijk moeten worden gecommuniceerd met burgers die daarbij belang hebben..

De eerste fase van de bebouwing van het Rohé-terrein is gerealiseerd overeenkomstig de uitgangspunten van het ontwerpbestemmingsplan van mei 2007. Ook voor de tweede fase waren deze uitgangspunten leidend, totdat in april 2011 een nieuw voorontwerpbestemmingsplan in procedure is gebracht. Hierdoor wordt het mogelijk gemaakt om meer woningen te realiseren, mede door een overschrijding van de rode contour.

Voorafgaande aan het ter inzage leggen van het voorontwerpbestemmingsplan heeft de projectontwikkelaar op 11 februari 2010 zijn plan voor de tweede fase van het Rohé-terrein ingediend. Vanaf dat moment was in ieder geval binnen de gemeente bekend dat de projectontwikkelaar wilde afwijken van de tot dan geldende uitgangspunten en de gemeente vroeg daar medewerking aan te verlenen.

Het college geeft aan dat er, voorafgaande aan de indiening van dit plan, op 15 januari en 25 mei 2009 en op 21 januari 2010 overleg heeft plaatsgevonden met de projectontwikkelaar. Tijdens dit overleg is nader ingegaan op de (on-)mogelijkheid om de rode contour te overschrijden. Daarnaast is de gemeente, waarschijnlijk in de periode oktober – december 2009, in het bezit gekomen van een eerdere versie van het

stedenbouwkundig plan, gedateerd 30 september 2009.

De heer en mevrouw B. hebben hun woning gekocht in 2008. Ruim voordat de projectontwikkelaar contact opnam met de gemeente over een eventuele aanpassing van de planvorming. In hun stelling dat de gemeente jegens hen onvoldoende transparant zou zijn geweest over mogelijke ontwikkelingen aan de achterzijde van de door hen gekochte woning, kan de Nationale ombudsman deze verzoekers niet volgen aangezien de gemeente nog niet bekend was met de latere plannen van de projectontwikkelaar.

Ook in hun stelling dat zij aan de aan hen verstrekte informatie het vertrouwen mochten ontlenuen dat het gebied achter hun woning zou worden ingericht, zoals in de hun getoonde plannen inzichtelijk werd gemaakt en dat de gemeente derhalve ten onrechte zo kort na de aankoop van hun woning met sterk gewijzigde plannen komt, kunnen de heer en mevrouw B. niet worden gevolgd.

Externe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de economische crisis, kunnen er toe leiden dat plannen of vastgestelde uitgangspunten worden aangepast. Uiteraard kan dit, zeker in de ruimtelijke ordening, geen vrijbrief zijn om naar believen tot aanpassing over te gaan. De, vaak langdurige en uitgebreide, procedures binnen de ruimtelijke ordening dragen er echter mede aan bij dat aanpassingen niet lichtzinnig worden ondernomen.

De heer en mevrouw A. hebben op 17 november 2009 hun bouwkaavel gekocht. De kavel is geleverd op 23 februari 2010, kort nadat de gemeente van de projectontwikkelaar de gewijzigde stedenbouwkundige opzet had ontvangen. Voorafgaande aan de aankoop hebben de heer en mevrouw A. in juni 2009 contact gehad met hun makelaar en op 5 augustus 2009 gesproken met een medewerker binnen de gemeente. Niet ter discussie staat dat tijdens dit gesprek informatie is verstrekt over de planologische ontwikkelingen, gebaseerd op het ontwerpbestemmingsplan van mei 2007. Niet ter discussie is tevens dat tijdens dit gesprek niet is gesproken over een mogelijke overschrijding van de rode contour, omdat de betrokken ambtenaar niet op de hoogte was van de besprekingen tussen de gemeente en de projectontwikkelaar.

Dit laatste verbaast de Nationale ombudsman.

Het college geeft aan dat op het moment dat de heer en mevrouw A. zich voor het eerst tot de gemeente wendden, er twee maal – op 15 januari en 25 mei 2009 - overleg had plaatsgevonden over een eventuele planaanpassing. Tijdens dit overleg waren twee collega's van de betrokken ambtenaar maar ook de voormalig wethouder aanwezig. Nu ook de wethouder aanwezig was, was dit overleg meer dan louter een ambtelijke verkenning. Het ligt dan voor de hand dat alle betrokkenen bij de ontwikkelingen rond het Rohé-terrein op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken.

De heer en mevrouw A. hadden dan ook van de gemeente mogen verwachten dat tijdens het gesprek van 5 augustus 2009 was gewezen op de ideeën die bij de planontwikkelaar leefden. Indien de betrokken ambtenaar toen niet op de hoogte was van de eerdere gesprekken met de wethouder vloeit dit voort uit een gebrek aan interne communicatie dat de gemeente moet worden aangerekend. In zoverre heeft de gemeente Weststellingwerf niet gehandeld in overeenstemming met het vereiste transparantie en is de klacht van de heer en mevrouw A. gegrond.

Dit betekent niet dat de Nationale ombudsman zich op het standpunt stelt dat niet tot planaanpassing mag worden overgegaan. Zoals aangegeven kunnen externe ontwikkelingen er toe leiden dat plannen of vastgestelde uitgangspunten worden aangepast. Ook ten nadele van individuen.

De Nationale ombudsman legt nog nadruk op het volgende. Met het college is de ombudsman van mening dat een principebesluit van het college van burgemeester en wethouders pas formele status verkrijgt nadat de gemeenteraad het ontwerpbestemmingsplan heeft vastgesteld. Voordat die formele status is verkregen dienen burgers die daarbij belang hebben er echter van op de hoogte te zijn dat er mogelijk aanpassingen worden aangebracht. Niet alleen vanaf het moment van nemen van een principebesluit, maar ook daarvoor indien de mogelijkheid van aanpassing bestaat voor een gebied waarvoor burgers zich met informatie over de ruimtelijke ontwikkelingen tot de gemeente wenden.

In het voorgaande ziet de Nationale ombudsman aanleiding om een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Weststellingwerf, is gegrond wat betreft de informatieverstrekking aan verzoekers A wegens schending van het vereiste van transparantie.

De klacht is niet gegrond voor zover het betreft de informatieverstrekking aan verzoekers B.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders in overweging om met verzoekers om tafel te gaan zitten en te bespreken welke vorm van compensatie passend zou zijn.