



Rapport

Klacht

Verzoekers klagen er over dat het college van burgemeester en wethouders nog steeds geen vervangend bestemmingsplan aan de gemeenteraad heeft voorgelegd, ondanks eerdere rapporten van de Nationale ombudsman van 17 september 2008 waarbij klachten van verzoekers hierover gegrond zijn verklaard.

Tevens klagen verzoekers er over dat de gemeenteraad, ondanks de forse overschrijding van de termijn waarbinnen het ontwerpbestemmingsplan ter inzage diende te worden gelegd, op 1 september 2009 opnieuw een voorbereidingsbesluit heeft genomen

Beoordeling

I. Bevindingen

Voorgeschiedenis.

1. In de rapporten van de Nationale ombudsman van 17 september 2008, met nummers 2008/185 en 2008/186, is nader ingegaan op de - separaat van elkaar ingediende - klachten van de heren Z. en B. dat het college van burgemeester en wethouders van Lelystad niet binnen de door het college van gedeputeerde staten van Flevoland gestelde termijn van achttien maanden een vervangend bestemmingsplan ter vaststelling heeft voorgelegd aan de gemeenteraad. Het college van gedeputeerde staten had op 31 januari 2006 goedkeuring onthouden aan een partiële bestemmingsplanherziening.

In zijn rapporten van 17 september 2008 oordeelde de Nationale ombudsman:

"Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan de gewekte verwachtingen over het tijdstip van afhandelen van een besluit, verzoek of klacht dient te honoreren. Indien dit niet mogelijk is en burgers daar geen nadeel van ondervinden, kan worden volstaan met het in kennis stellen van de belanghebbenden en het aangeven wanneer afhandeling alsnog zal plaatsvinden.

9. Artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de gemeenteraad, binnen een jaar nadat het college van gedeputeerde staten goedkeuring aan een vastgesteld bestemmingsplan heeft onthouden, een nieuw bestemmingsplan dient vast te stellen. Het college van gedeputeerde staten kan deze termijn, op verzoek van het college van burgemeester en wethouders, met zes maanden verlengen. Deze termijnen zijn, zoals ook het college aangeeft slechts termijnen van orde, maar dat laat onverlet dat bestuursorganen geacht worden zich ook aan deze termijnen te houden, zeker daar waar binnen het bestuursrecht geldende termijnen voor burgers vaak wel fataal zijn.

10. Op grond van het bepaalde in artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede op grond van het besluit van het college van gedeputeerde staten, waarbij naar deze wettelijke bepaling is verwezen, mocht verzoeker er op vertrouwen dat het college van burgemeester en wethouders zich aan deze termijnen gebonden zou achten. Daarbij geldt dat het college van burgemeester en wethouders heeft nagelaten bij het college van gedeputeerde staten verlenging van de termijn aan te vragen of verzoeker te informeren over de wijze waarop het nieuw vast te stellen bestemmingsplan in procedure zou worden gebracht.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk."

Klacht verzoekers.

2. Een jaar later, in augustus en september 2009, wendden de heren Z. en B. zich opnieuw tot de Nationale ombudsman nadat de gemeente hen had meegedeeld dat de voortgang van het bestemmingsplan veel vertraging had opgelopen en het er naar uitzag dat deze nog wel even zou voortduren. Omdat het college verdere vertraging niet langer verantwoord vond was besloten het plangebied De Groene Velden los te koppelen van het bestemmingsplan De Velden. Het stedenbouwkundig bureau zou waarschijnlijk in september 2009 aan het plan kunnen beginnen.

In zijn brief aan de Nationale ombudsman schreef de heer B.

"Ik waardeer uw werk, maar zie toch een volkomen desinteresse van de gemeente Lelystad. Het interesseert ze niets wat u vindt, concludeert of besluit. Er is geen enkele wet die vat heeft op dit gedrag. Ik heb er geen woorden meer voor."

De heer Z. merkte onder andere op:

"Verder heeft de Gemeente aan haar collectie vertragingstactieken een nieuwe toegevoegd. Deze raakt meer ook de uitspraak van uw Nationale Ombudsman. Volgens de (...) brief (...) van de Gemeente Lelystad zou het nieuwe bestemmingsplan vertraging hebben opgelopen door de in de brief genoemde punten. Dat dit een drogreden is mag blijken uit het feit dat de Provincie Flevoland reeds op 27-11-2007 stelde dat de gemeente een extern bureau opdracht zou hebben gegeven voor het maken van een nieuw bestemmingsplan voor de Groene Velden. Echter naar ik vernam van het betreffende bureau (...) heeft dit nooit gelopen. Voor het overige deel van de Velden is overigens een ander bureau aan het werk. We worden dus weer - of beter gezegd nog steeds - op incorrecte wijze aan het lijntje gehouden."

Onderzoek.

3. Bij de opening van het onderzoek is het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad gevraagd op de klachten te reageren en daarbij met name aan te geven

waarom nog geen voortgang is geboekt. Tevens is het college en de raad gevraagd aan te geven welke beeldvorming dit naar hun idee geeft omtrent het functioneren van het college, respectievelijk de gemeenteraad.

Standpunt college van burgemeester en wethouders.

4. Op 22 juni 2010 legde het college van burgemeester en wethouders zijn reactie ter instemming voor aan de gemeenteraad. Hierin schrijft het college:

"(...) het plangebied De Groene Velden zou worden meegenomen in een bestemmingsplan voor een groter plangebied, genaamd De Velden. De opdracht voor het opstellen van dit bestemmingsplan is verleend aan het Stedenbouwkundige adviesbureau Amer.

Het bestemmingsplan (...) liep echter vertraging op, doordat er nog een visie moest worden opgesteld en uitgewerkt voor het (...) Biologisch-dynamischgebied, dat eveneens tot het plangebied (...) behoorde. Rond deze visie spelen enkele thema's die de voortgang van het bestemmingsplan De Velden ernstig belemmeren. Dit is voor ons reden geweest om medio vorig jaar het besluit te nemen het plangebied De Groene Velden weer los te koppelen van het plangebied De Velden en voor De Groene Velden weer een zelfstandig bestemmingsplan op te (laten) stellen. Dit hebben wij de heren Z. en B. bij brief van 11 augustus 2009 medegedeeld (...).

De stand van zaken (...) is dat er nu een 1e concept voorontwerp bestemmingsplan (...) aan ons is toegezonden. Wij zijn dit concept voorontwerp aan het nalopen. De verwachting en ons streven is er op gericht dat wij medio 2010 een definitief voorontwerp bestemmingsplan (...) in de inspraak en het verplichte vooroverleg met de ketenpartners (...) kunnen brengen. Het ontwerpbestemmingsplan zou dan in januari 2011 ter visie kunnen worden gelegd, waarna de vaststelling in september van 2011 zal kunnen plaatsvinden

(...)

Ten aanzien van het voorbereidingsbesluit delen wij u mee dat de raad op 1 september 2009 een nieuw voorbereidingsbesluit heeft genomen voor Lelystad Noord. Binnen het plangebied, waarop dit voorbereidingsbesluit ziet, valt ook De Groene Velden. De reden om weer een voorbereidingsbesluit te nemen (...) hangt samen met de wens van de raad om de openheid van het gebied te bewaren. De Groene Velden vormen namelijk een overgangsgebied tussen het stedelijk gebied en het biologisch dynamische landbouwgebied ten noorden van De Groene Velden.

De (...) heer Z. en de heer B., hebben de wens om de hun in eigendom toebehorende kavels te splitsen in meerdere kleinere bouw kavels. Dit zou echter ten koste gaan van het open karakter van het overgangsgebied dat door de raad wordt voorgestaan. Nu door een

onvolkomenheid in het vigerende plan deze opsplitsing mogelijk niet kan worden tegengehouden en het nieuwe plan nog in voorbereiding is, kan de raad alleen door middel van een voorbereidingsbesluit deze ongewenste verdichting van De Groene Velden voorkomen. Wij zullen de raad op termijn een dergelijk voorstel voorleggen.

Wij realiseren ons dat deze oplossing de schoonheidsprijs niet verdient en niet bijdraagt aan de beeldvorming die wij als gemeente voor ogen hebben. Vanwege de ernstige vertraging in de totstandkoming van een bestemmingsplan voor De Groene Velden rest ons echter geen andere mogelijkheid om deze ongewenste ontwikkeling tegen te gaan."

Inspraakreactie verzoeker.

5. Tijdens de raadsvergadering van 22 juni 2010 maakte de heer Z. gebruik van het spreekrecht, waarin hij onder andere aangaf dat hij inmiddels al tien jaar geen kant op kan met zijn grond en grote financiële schade lijdt. Ook zou elk overleg stagneren en zou de gemeente potentiële kopers van zijn kavel onjuiste informatie verstrekken. Voorafgaand aan de vergadering had de heer Z. zich schriftelijk tot de gemeenteraadsleden gewend, nadat hij kennis had genomen van de inhoud van de aan de raad voorgelegde conceptreactie. In deze reactie schrijft de heer Z. dat de gemeenteraad al in juni 2001 een voorbereidingsbesluit heeft genomen voor de tweede partiële herziening van het bestemmingsplan Groene Velden. De in deze herziening opgenomen minimale kavelgrootte van 5.000 m² is vernietigd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De heer Z. is van mening dat hij door de handelwijze van de gemeente om telkens nieuwe voorbereidingsbesluiten te nemen wordt gegijzeld en vraagt zich daarbij af of dit strookt met de beleving van de raad hoe een gemeente met haar burgers dient om te gaan.

6. Daarnaast plaatst de heer Z. enkele inhoudelijke opmerkingen bij de conceptbrief.

Zo zou eerder door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak zijn geconstateerd en door de provincie Flevoland bevestigd dat de invoering van een minimale kavelgrootte van 5.000 m² grote planschade veroorzaakt. Ook zou de argumentatie over het ruimtelijke karakter van de Groene Velden achterhaald zijn, omdat al ruim 45% van de kavels kleiner is dan 5.000 m² en een aantal door de gemeente gehanteerde argumenten voor de kavelgrootte niet worden genoemd. Verzoeker beëindigt zijn brief met de mededeling dat door hem en de heer B. plannen zijn gepresenteerd die het unieke karakter van De Groene Velden versterken en waarborgen, die voldoen aan de eisen van het huidige bestemmingsplan en die passen bij de ideologie van het toenmalige gemeentebestuur.

Standpunt gemeenteraad.

7. Door de gemeenteraad is een door de fractie van de PvdA ingediend amendement aangenomen, waardoor de raad besloot niet in te stemmen met de conceptreactie van het

college van burgemeester en wethouders, maar daar uitsluitend kennis van te nemen. Door de woorden 'in te stemmen met' te vervangen door 'kennis te nemen van' zou de raad niet treden in een procedure die reeds loopt en die het gevolg is van onder collegeverantwoordelijkheid genomen besluiten. De raad stelde dat het op deze wijze afstand houdt in deze procedure en na de uitspraak van de Nationale ombudsman haar controlerende taak goed en onafhankelijk vorm kan geven.

Reactie verzoeker Z.

8. Naar aanleiding van het door de gemeenteraad ingenomen standpunt schreef de heer Z. de Nationale ombudsman dat door alle fracties spijt was uitgesproken over de in het verleden als hamerstuk aangenomen voorbereidingsbesluiten. Daarbij merkte hij op dat het bij de raadsleden blijkbaar niet duidelijk was dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het opnemen van een minimale kavelgrootte van 5.000 m² niet acceptabel achtte en het doorvoeren van een minimale kavelgrootte (plan)schade veroorzaakt. De heer Z. vroeg de Nationale ombudsman dit bij de uitspraak op de klacht te betrekken.

Aanvullend standpunt college van burgemeester en wethouders.

9. Op 14 juli 2010 ontving de Nationale ombudsman een aanvullende reactie van het college. Na de opening van het onderzoek was het college gevraagd ook te reageren op hetgeen de heer Z. in zijn aan de Nationale ombudsman gerichte brief van 27 september 2009 schrijft.

10. In reactie op de klacht van de heer Z. dat de gemeente onjuiste informatie zou hebben verstrekt aan kandidaat kopers, merkte het college op met enige regelmaat te worden benaderd door burgers met vragen over mogelijkheden die De Groene Velden biedt. Bij de beantwoording van die vragen gaat het college uit van de kaders die hierover door de raad zijn gesteld en welke zijn neergelegd in het bestemmingsplan en in een uitspraak van de raad dat de openheid van het gebied gewaarborgd dient te blijven en vastgehouden moet worden aan de minimale kavelmaat van 5.000 m². Voor het college is het duidelijk dat de heer Z. zich niet kan vinden in de door de raad gestelde kaders, maar dit betekent niet dat de informatie die aan geïnteresseerden wordt verstrekt onjuist moet worden geacht.

11. In reactie op de klacht dat de gemeente onjuiste informatie zou hebben verstrekt aan andere overheden en instanties schrijft het college in aanvulling op zijn eerdere reactie dat op 10 juli 2007 aan het stedenbouwkundige bureau Amer opdracht is verstrekt voor het opstellen van een drietal bestemmingsplannen. Een van deze bestemmingsplannen betrof het plangebied waarin het Jagersveld, De Groene Velden en het Biologisch Dynamische gebied zijn gelegen. Dit bestemmingsplan zou De Velden gaan heten. Vanwege ontwikkelingen in het Biologisch dynamisch gebied, waarvoor door een ander bureau onderzoek werd gedaan naar de wensen en mogelijkheden, zou met het opstellen van dit

bestemmingsplan eerst in de tweede helft van 2008 worden aangevangen. Dit is ook gebeurd en normaliter zou eind 2009 of begin 2010 een bestemmingsplan zijn vastgesteld. Het opstellen van het beleid voor het Biologisch dynamisch gebied had echter ernstig vertraging opgelopen met consequenties voor de planning van het bestemmingsplan.

Mede ingegeven door de uitspraken van de Nationale ombudsman heeft het college daarom medio 2009 besloten het plangebied De Groene Velden uit het bestemmingsplan De Velden te tillen en voor dit gebied weer een zelfstandig bestemmingsplan op te stellen. Ook deze opdracht is verleend aan het stedenbouwkundig bureau Amer. De werkzaamheden om tot dit bestemmingsplan te komen zijn in september 2009 gestart. Het college was dan ook zeer verbaasd dat de heer Z. zou hebben vernomen dat een van deze bestemmingsplannen nooit zou hebben gelopen.

12. reactie op het laatste klachtonderdeel, dat de gemeente Lelystad de belangen van de heer Z. en derden schaadt en daarvoor geen verantwoordelijkheid wil nemen, schreef het college ter aanvulling op zijn eerdere reactie dat de vraag of er mogelijk sprake is van planschade pas valt te beoordelen op het moment dat het bestemmingsplan is vastgesteld en in werking getreden. Pas dan kan de heer Z. een verzoek om vergoeding van planschade indienen en zal er een vergelijking worden gemaakt tussen het vorige en het nieuwe planologische regiem.

13. Daarnaast gevraagd door de Nationale ombudsman deelde het college mee dat de termijn om medio 2010 een voorontwerp bestemmingsplan gereed te hebben te krap is gebleken. Daarom is besloten direct met een ontwerpbestemmingsplan te komen dat uiterlijk 15 november 2010 aan de diverse overleginstanties zal worden toegestuurd in het kader van het wettelijk verplicht vooroverleg. Direct na eventuele aanpassing naar aanleiding van het vooroverleg, zal het bestemmingsplan als ontwerp ter visie worden gelegd.

Nadere reactie van de heer Z.

14. Naar aanleiding van het collegestandpunt schreef de heer Z. de Nationale ombudsman dat er naar zijn idee nogal wat hardnekkige misverstanden rond het bestemmingsplan De Groene Velden circuleren. Zo zou het vigerende bestemmingsplan niets aan duidelijkheid te wensen overlaten, omdat er geen minimum kavelgrootte in is opgenomen en er planschade ontstaat als dit wel gebeurt. De heer Z. schreef dat dit al eerder is erkend door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak, door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, door de provincie Flevoland en door ambtenaren van de gemeente Lelystad.

Over de overwegingen van de gemeente inzake de minimale kavelgrootte schreef de heer Z. dat de argumentatie per dag varieert. De gemeente zou op 31 oktober 2000 een brief hebben gestuurd aan de heer B. waarin zij aangaf te denken aan kavels van 2.000 m². Op

1 februari 2001 is dat volgens een andere brief ineens weer van de baan, terwijl op 27 maart 2001 een derde zijn kavel wel mag splitsen in twee kavels van rond de 2.000 m². Bij de Tweede Partiële Herziening van het bestemmingsplan is een uitzondering gemaakt van 1.500 m², terwijl men op de kadastertekening zelfs kavels van rond de 200 m² kan terugvinden. De heer Z. stelde daarbij dat door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak al is geconstateerd dat ruim 45% van de kavels kleiner is dan 1.500 m².

15. De heer Z. merkte tevens op al tien jaar bestuursrechterlijk te worden gegijzeld door de gemeente. Hij kan zijn kavels niet ontwikkelen en moet afwachten wanneer de gemeente de procedures correct afrondt. Tot die tijd zou hij grote renteschade lijden. Dit bedrag bedroeg in 2008 al € 1.271,88 per maand. Naar zijn mening is dit geen bedrijfsrisico, omdat onbehoorlijk gemeentelijk bestuur daar geen onderdeel van uitmaakt.

16. Ten slotte merkte de heer Z. op dat de gemeente in het verleden het argument 'algemeen belang' gebruikte, terwijl het haar miljoenen aan planschade en inkomstenderving gaat kosten. Nu gebruikt de gemeente 'ongewenste ontwikkeling' als niet onderbouwde kreet. De heer Z. stelt dat de enige ongewenste ontwikkeling die hij kan ontdekken een flagrante schending is van het Europees Handboek van de Rechten van de Mens. Volgens dit handvest moet te allen tijde de gang naar een rechter open staan. Nu maakt de gemeente al jaren misbruik van een hiaat in de Wet Ruimtelijke Ordening, waarin sinds enige tijd de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een voorbereidingsbesluit is vervallen. De heer Z. vraagt de Nationale ombudsman de Nederlandse Staat te verzoeken dit hiaat in de wet op korte termijn te repareren, omdat de wetgever er wellicht van uit is gegaan dat lagere overheden zo correct zouden zijn om de hieraan gerelateerde procedures tijdig en correct af te handelen.

Beoordeling

17. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het eigendomsrecht vindt bescherming in verdragen en de Grondwet en houdt in dat een ieder het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Alleen onder voorwaarden, geregeld in wet en in de algemene beginselen van internationaal recht, kan iemand (ongestoord genot van) zijn eigendom worden ontnomen.

In het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden komt de bescherming van het eigendomsrecht sterker tot uitdrukking dan in artikel 14 van de Grondwet. Hoewel de tekst van dit artikel geen bepaling bevat die strekt tot bescherming van het eigendomsrecht, heeft de grondwetgever dit hier wel verondersteld.

18. Ongestoord genot van eigendom kan ook worden beperkt door vaststelling van een bestemmingsplan, waarbij een andere functie of andere gebruiksmogelijkheden aan

eigendom worden gegeven. Indien de gemeente voor een bepaald gebied een bestemmingsplan op gaat stellen kan zij een voorbereidingsbesluit nemen. Oogmerk hiervan is de bescherming van de toekomstige bestemming. Het besluit geeft de datum van inwerkingtreding aan en heeft vanaf dat moment een bevestigende werking. Indien na die datum een aanvraag voor een bouwvergunning wordt ingediend, moet de beslissing daarover worden aangehouden. Bij het voorbereidingsbesluit kan tevens worden bepaald dat bestaand gebruik van gronden en bouwwerken niet mag worden gewijzigd. Ook hierbij geldt dat voorkomen moet worden dat het betrokken gebied minder geschikt wordt voor de toekomstige bestemming. Een voorbereidingsbesluit vervalt onder andere indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. Deze termijn van een jaar strekt ertoe dat de inbreuk op het ongestoord genot van eigendom beperkt blijft. Door een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen ontstaat er meer duidelijkheid over het (toekomstig) genot van eigendom. In de procedure tot vaststelling van het bestemmingsplan kan een ieder zijn zienswijze geven.

19. In onderhavige situatie, waarvan het de Nationale ombudsman bekend is dat deze in meer gemeenten in Nederland voorkomt, wordt de beperking van het ongestoord genot van eigendom via het voorbereidingsbesluit echter vergroot door telkens binnen de periode van een jaar nadat het eerdere voorbereidingsbesluit is genomen een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen. Reden daarvoor kan zijn dat het niet mogelijk is gebleken tijdig een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen.

20. In zijn rapporten van 17 september 2008 oordeelt de Nationale ombudsman dat de gemeente Lelystad heeft gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid door niet binnen de in de wet genoemde termijn een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. Ook naar aanleiding van de nieuwe door de heren B. en Z. ingediende klachten zou dit vereiste van toepassing kunnen zijn.

21. De Nationale ombudsman stelt zich echter op het standpunt dat de termijnen in het ruimtelijk ordeningsrecht met name ook betrekking hebben op het in de Grondwet en internationale verdragen neergelegde recht op het ongestoord genot van eigendom en de voorwaarden waaronder dit recht kan worden beperkt. Door gebruik te maken van de mogelijkheid om elk jaar een nieuw voorbereidingsbesluit te nemen en geen uitvoering te geven aan de 'verplichting' om binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen handelen zowel het college van burgemeester en wethouders als de raad van gemeente Lelystad naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet behoorlijk wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten, in dit geval het eigendomsrecht, moeten worden gerespecteerd.

Slotbeschouwing

De heren Z. en B bezitten grote kavels grond en willen deze splitsen in meerdere kleinere bouwkavels. Het college, daarin gesteund door de gemeenteraad, stelt dat dit ten koste

gaat van het open karakter van het overgangsgebied tussen stad en platteland. Door een onvolkomenheid in het geldende bestemmingsplan kan een opsplitsing van kavels mogelijk niet worden tegengehouden. Daarom heeft de gemeenteraad op voorstel van het college enkele jaren geleden een voorbereidingsbesluit genomen. En dat vervolgens elk jaar verlengd, omdat niet binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd.

Verzoekers stellen de argumenten van college en raad om te streven naar een minimale kavelgrootte van 5.000 m² aan de orde. Het is echter niet aan de Nationale ombudsman om hier een oordeel over te geven. Noch is het aan de Nationale ombudsman om de gemeenteraad te adviseren over het al dan niet nemen van een nieuw voorbereidingsbesluit. De gemeenteraad dient hierin zijn eigen afweging te maken tussen het algemeen belang versus het private belang.

Aan de motivering van een voorbereidingsbesluit worden weinig eisen gesteld. Primair oogmerk is de bescherming van de toekomstige bestemming. Voorwaarde is het binnen een jaar ter inzage leggen van een ontwerpbestemmingsplan.

Als niet aan laatstgenoemde voorwaarde wordt voldaan, mag van de gemeenteraad verwacht worden dat zij haar beslissing om opnieuw een voorbereidingsbesluit te nemen nadrukkelijker motiveert. Bij een 'verlenging' van het voorbereidingsbesluit kan niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar de bescherming van de toekomstige bestemming. Aangegeven zal moeten worden waarom het ontwerpbestemmingsplan niet binnen een jaar ter inzage is gelegd en wat dit betekent voor het recht dat eenieder heeft van zijn 'ongestoord genot van eigendom'. Voor elke volgende beslissing tot 'verlenging' gelden zwaardere eisen voor de motivering. Wel gebruik maken van de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen, maar niet voldoen aan de verplichting om binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen tendeert naar misbruik van bevoegdheid.

Het vorenstaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding aan dit rapport een algemene aanbeveling te verbinden.

Daarnaast wijst de Nationale ombudsman het college en de raad er op dat artikel 14 van de Grondwet in bepaalde gevallen een recht geeft op schadevergoeding als de overheid het gebruik van eigendom beperkt, maar de eigendom niet volledig afneemt. De vraag of er een recht is op schadevergoeding is afhankelijk van een formele wet of een regeling van - in dit geval - de gemeente Lelystad. Als een dergelijke regeling ontbreekt, dan kan de benadeelde geen schadevergoeding vorderen. Vooralsnog gaat de Nationale ombudsman er van uit dat er geen regeling voor onderhavige situatie is, zodat de heren B. en Z. geen schadevergoeding kunnen vorderen.

Desondanks zouden de raad of het college in overweging kunnen nemen of er - gelet op de specifieke situatie van de onderhavige casus waarin de gemeente de

rechtsonzekerheid van verzoekers onaanvaardbaar lang heeft laten duren - aanleiding is nadeelcompensatie toe te kennen. De Nationale ombudsman gaat er van uit dat de overheid werkt vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Ook in gevallen waarin een directe juridische basis ontbreekt.

Het vorenstaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding om aan dit rapport ook een specifieke aanbeveling te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad van Lelystad, is gegrond wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste dat grondrechten (moeten) worden gerespecteerd, in dit geval het eigendomsrecht.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de raad van de gemeente aan om bij het herhaald nemen van een voorbereidingsbesluit voor eenzelfde gebied expliciet in de motivering in te gaan op de afweging algemeen versus privaat belang en daarbij met name aandacht te besteden aan het recht op ongestoord genot van eigendom.

De Nationale ombudsman beveelt daarnaast de raad en het college van burgemeester en wethouders aan om te bezien of er aanleiding is nadeelcompensatie toe te kennen aan de heren Z. en B.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Protocol (Nr. 1) bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Parijs, 20 maart 1952

Artikel 1

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

2. Grondwet

Artikel 14

"1. Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften;

2. De schadeloosstelling behoeft niet vooraf verzekerd te zijn, wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is;

3. In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt."

3. Burgerlijk Wetboek

Artikel 5.1

"1. Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben.

2. Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.

3. De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten."

4. Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.7

"1. De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.

2. Bij het voorbereidingsbesluit wordt bepaald voor welk gebied het geldt en met ingang van welke dag het in werking treedt.

3. Om te voorkomen dat een bij het voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming, kan artikel 3.3 overeenkomstig worden toegepast.

4. Om te voorkomen dat een bij een voorbereidingsbesluit aangewezen gebied minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van een daaraan bij het plan te geven bestemming, kan bij het besluit tevens worden bepaald dat het verboden is het gebruik van daarbij aangewezen gronden of bouwwerken te wijzigen. Hierbij kan mede worden bepaald dat burgemeester en wethouders binnen bij het besluit te geven regels van het verbod ontheffing kunnen verlenen.
5. Een voorbereidingsbesluit vervalt, indien niet binnen een jaar na de datum van inwerkingtreding daarvan een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage is gelegd.
6. Een voorbereidingsbesluit vervalt tevens op het moment waarop het bestemmingsplan ter voorbereiding waarvan het besluit is genomen, in werking treedt.
7. Een voorbereidingsbesluit wordt bekendgemaakt door terinzagelegging van dit besluit. Artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Van het voorbereidingsbesluit wordt tevens mededeling gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg.
8. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van het voorbereidingsbesluit."