

**OORDEEL**

**Verzoeker**

De heer E. te Zwolle.

**Datum verzoek**

Het ondertekende verzoek tot onderzoek is op 5 augustus 2008 binnengekomen bij het secretariaat van de Overijsselse Ombudsman.

**Betreft**

Het verzoek betreft het college van burgemeester en wethouders (B&W) van de gemeente Zwolle, Wijkzaken, Beheer Openbare Ruimte, (hierna ook te noemen: de gemeente).

**Procedure**

Op 5 mei 2008 diende verzoeker een klacht in bij de gemeente. Op 1 augustus 2008 reageerde de gemeente schriftelijk op de klacht.

Omdat verzoeker niet tevreden was over het resultaat van de klachtbehandeling diende hij bij brief van 5 augustus 2008 een verzoek tot onderzoek in bij de Overijsselse Ombudsman. Ter toetsing van de ontvankelijkheid werden op 14 augustus 2008 stukken opgevraagd bij de gemeente. Na bestudering van de ontvangen stukken besloot de Ombudscommissie de klacht in onderzoek te nemen en een hoorzitting te houden op 8 oktober 2008. Bij de hoorzitting waren aanwezig: verzoeker, het hoofd van de afdeling Beheer Openbare Ruimte en de wijkbeheerder.

**Aard van de klacht**

Verzoeker klaagt over de wijze van communiceren door de gemeente over de verkoop van gemeentegrond (snippergroen).

**Onderzoek**

Het onderzoek betreft de normen (vereisten van behoorlijkheid):

- informatieverstrekking
- vertrouwensbeginsel
- klachtbehandeling

## Feiten

Voorzover voor de beoordeling van de klacht van belang is uit de overgelegde stukken het volgende komen vast te staan.

1. Verzoeker woont op een adres gelegen aan de Loenensebeek. De tuinen van de bewoners van de Ruurlosebeek grenzen aan de Loenensebeek.
2. Op 28 september 2005 stuurde de gemeente (adviseur ecologie, Expertisecentrum, Stad & Landschap) een brief aan de bewoners van de Loenensebeek. In die brief staat – voor zover van belang - : '(....) Enige tijd geleden ontving ik van de bewoners van de Ruurlosebeek 1 t/m 13 de vraag of het voor hen mogelijk zou zijn het groen grenzend aan hun achtertuin te kopen. Ik heb daar geen bezwaar tegen. Het groen is geen onderdeel van de stedelijke hoofdgroenstructuur. En uitbreiding van de particuliere kadastrale grens heeft geen negatieve invloed op de stedenbouwkundige opzet van de wijk. Bijgaand stuur ik u een gemanipuleerde foto, die deels een mogelijke visualisering laat zien. Het is immers niet gezegd dat er dergelijke hoge schuttingen worden gerealiseerd na verkoop, maar uitsluiten kan ik het niet. De groenstrook blijft in ieder geval bestaan in compactere vorm: één meter brede groenstrook met een meer homogeen karakter blijft in eigendom van de gemeente, die deze ook blijft onderhouden. Ik vind het van belang uw mening te weten. Daarom wil ik u vragen indien u gegronde bezwaren hebt mij binnen twee weken hiervan schriftelijk of per e-mail op de hoogte te stellen. (...)'
3. Op 2 oktober 2005 maakte verzoeker daartegen schriftelijk bezwaar. Daarnaast merkte verzoeker op dat de meeste bewoners van de Ruurlosebeek al jaren geleden hun tuin hadden uitgebreid met de gemeentelijke groenstrook zonder toestemming en dat nog meer grond ten koste gaat van de privacy van de Loenensebeek. Over dat laatste had verzoeker al eerder geklaagd in mei 2005.
4. De ecologisch adviseur reageerde op 30 januari 2006 en vroeg verzoeker om een telefonisch onderhoud. Vervolgens was er over en weer (e-mail) contact. Op 5 september 2006 schreef de ecologisch adviseur '(....) Zoals ik u reeds eerder heb gemeld hebben wij geen grond verkocht aan een bewoner van de Ruurlosebeek. Dat de betreffende bewoner op eigen initiatief gemeentelijke grond aan het inrichten is, is natuurlijk niet de bedoeling. Er is hier een melding van gemaakt bij de afdeling Toezicht en Handhaving. (...)
5. Op respectievelijk 18 juni en 16 juli 2007 diende verzoeker een klacht in bij de gemeente over de gang van zaken. Verzoeker werd op 9 augustus 2007 over zijn klacht gehoord door de gemeente. De gemeente legde verzoeker toen uit dat de klacht enerzijds een melding betrof

en anderzijds de communicatie inzake de afhandeling van die melding. Eveneens op 9 augustus 2007 deelde de gemeente dit ook schriftelijk aan verzoeker mee en schreef verder: "het gesprek en onze nadere toelichting en uitleg zijn voor u aanleiding geweest om aan te geven dat een verdere behandeling van uw klacht volgens de procedure van de klachtenregeling niet meer nodig is."

6. Op 3 december 2007 schreef verzoeker aan de verantwoordelijk wethouder: '(....) Vanaf 2 oktober 2005 ben ik al bezig om (red. OO: bovenstaand plan om grond te kopen) verworpen te krijgen, maar er is tot nu toe geen beweging te krijgen in het gemeentelijk apparaat. Ondertussen hebben al verschillende bewoners hun tuin uitgebreid ondanks toezeggingen van de gemeente dat dit illegaal is en men de tuinen weer in de oude staat moet terugbrengen. Dit is al jaren behandeld door (red. OO: ecologisch adviseur). Nu heeft de heer (red. OO: wijkbeheerder) de zaak overgenomen en mij verteld dat dit nog een hele procedure kan worden. Daar zit ik niet op te wachten. (...)'
7. De wijkbeheerder reageerde op 23 januari 2008 en schreef aan verzoeker: '(....) Ik heb contact gehad met het kadaster. Het gaat mij allemaal nog steeds niet snel genoeg, maar er zit wel voortgang in. Het kadaster heeft mij toegezegd de kadastrale grens van de tuinen aan de Ruurlosebeek binnen drie weken uit te zetten. (...)' Op 13 februari 2008 berichtte de wijkbeheerder aan verzoeker dat het kadaster had toegezegd de werkzaamheden voor 10 maart 2008 uit te voeren.
8. Na meting bleek dat bij drie woningen aan de Ruurlosebeek de erfgrens niet overeenkomt met de kadastrale grens. Volgens het bericht van de wijkbeheerder gaat het om een relatief kleine grensoverschrijding. Verzoeker reageerde op 19 maart 2008 dat het gaat om anderhalf tot twee meter en verzocht de gemeente om te handhaven. De wijkbeheerder antwoordde dat hij de situatie intern zou overleggen voor het bepalen van vervolgstappen en vervolgens overleg zou voeren met de betrokken bewoners en daarna verzoeker zou informeren.
9. Op 5 mei 2008 diende verzoeker een klacht in bij de gemeente over de gang van zaken. Daarop antwoordde de gemeente (Wijkservicepunt Noord) voor zover van belang: '(.....) Het heeft inderdaad lang geduurd voordat er duidelijkheid kwam over de aanpak van de grensoverschrijdingen aan de Ruurlosebeek. Enerzijds kwam dit door de drukke werkzaamheden van de heer (red. OO: wijkbeheerder). Anderzijds heeft het geruime tijd geduurd voordat het kadaster mensen beschikbaar had voor het meten van de erfgrenzen. Daarna heeft bovendien intern overleg over deze kwestie veel tijd in beslag genomen. Namens de gemeente wil ik echter mijn spijt betuigen voor het feit dat u zo lang heeft moeten wachten op een reactie. De heer (red. OO: ecologisch adviseur) heeft indertijd inderdaad gezegd dat indien niet alle bewoners (waarvan de tuin aan de groenstrook grenst) zouden instemmen met de aankoop van de grond ten behoeve van de tuinvergroting, de plannen van de baan zouden zijn. Inmiddels is echter het gemeentelijk standpunt hierin veranderd, omdat blijkt dat het eigenlijk ondoenlijk is om iedereen gelijktijdig eenzelfde standpunt over de aankoop van groen te laten innemen en ziet de gemeente ook geen bezwaren tegen tuinvergroting. De tuinvergrotingen hebben bovendien amper nadelige gevolgen en in ieder geval niet voor het deel van de groenstrook dat overblijft. Je zou kunnen zeggen dat hier sprake is van groeiend inzicht. Immers, indien bewoners nu een verzoek zouden indienen voor tuinvergroting zonder

dat sprake zou zijn van grensoverschrijdingen, dan zouden wij geen reden zien dit verzoek te weigeren. Zoals gezegd maakt het al dan niet vergroten van de tuinen aan de Ruurlosebeek niet uit voor de inrichting van de groenstrook. (...) als we hier een stuk groen gaan verkopen dan gaan we het overblijvende groen herinrichten, zodat hier een stevige groene buffer ontstaat. Over de inrichting hiervan wil de heer (red. OO: wijkbeheerder) graag met u overleggen. Mocht u echter bij uw standpunt blijven dat u niet met de heer (red. OO: wijkbeheerder) wilt spreken dan stel ik voor dat u hierover in overleg gaat met de heer X, voorman van de gemeente Zwolle. Ik wil u er nog op wijzen dat het traject van communicatie met bewoners van de Ruurlosebeek 1 t/m 13 (oneven) over het verkrijgen van een correcte erfgrans en de mogelijkheid van aankoop van grond een dezer dagen in gang wordt gezet. (...)'

10. Op 16 juli 2008 diende verzoeker een klacht in over het wijzigen van het plan. Verzoeker vond dat de gemeente op die manier aangaf lak te hebben aan de belangen van de bewoners van de Loenensebeek en dat de gemeente naar eigen goeddunken regels en afspraken maakt.
11. De gemeente (het afdelingshoofd Beheer Openbare Ruimte) beantwoordde de klacht als volgt: '(...) De situatie is als volgt. Bij de oplevering van de woningen Ruurlosebeek 1 t/m 13, ongeveer 25 jaar geleden, was op eigen grond van de bewoners een achterpad aanwezig. De meeste bewoners hebben in de loop van de jaren dit achterpad bij hun tuin gevoegd. Alleen bij nummer 7 is het pad in stand gebleven. Daarnaast heeft een aantal bewoners hun tuin uitgebreid op grond van de gemeente. Om precies te weten te komen hoeveel gemeentelijk groen in gebruik is genomen hebben wij het kadaster ingeschakeld. Op basis van hun metingen blijkt dat bij drie woningen de erfgrans is overschreden. Het gaat om relatief kleine overschrijdingen. Wij gaan met de bewoners overleggen hoe wij deze zaak kunnen rechtekken. Dat kan inhouden dat wij openbaar groen aan de bewoners van de Ruurlosebeek zullen verkopen. In dat geval blijft aan de zijde van de Loenensebeek 1 t/m 7 een groenstrook aanwezig van tenminste 2,5 meter breed. Deze groenstrook zal opnieuw worden ingericht. Daarbij zullen wij de betreffende bewoners van de Loenensebeek, waaronder u, betrekken. Uw belang is een nette groenstrook voor uw woning, met voldoende diepte. Daar zullen wij zoals gezegd in overleg met u voor zorgen. De overschrijding van de erfgrans en de acties die daar op zullen volgen is een zaak tussen de gemeente en de bewoners van de Ruurlosebeek. Wij zullen u te zijkertijd over de uitkomst informeren. (...)'
12. De reactie van verzoeker van 4 augustus 2008 op die brief komt erop neer dat men als burger moet kunnen vertrouwen op eerder genomen beslissingen van de gemeente. Volgens verzoeker kijkt de gemeente alleen maar naar eigen (financiële) belangen. Daarom heeft verzoeker geen vertrouwen meer in de gemeente.

### **Standpunten van partijen**

Voor de standpunten van partijen wordt hier verwezen naar wat is vermeld onder het kopje 'Feiten'.

### Verzoeker

Ter verduidelijking van zijn klacht voerde verzoeker ter zitting nog aan dat

- hij aanvankelijk had begrepen dat uitvoering van het plan van de gemeente om grond te verkopen aan bewoners van de Ruurlosebeek pas kon doorgaan als er geen bezwaren zouden zijn ingediend;
- alle bewoners van de Ruurlosebeek 1 t/m 13 dan moesten meedoen om een rechte lijn te krijgen;
- de gemeente na meting door het kadaster opeens een ander beleid voert, dat wil zeggen niet alle bewoners hoeven mee te doen;
- met hem onvoldoende is gecommuniceerd, omdat hij zelf altijd als eerste om informatie moest vragen.

### Gemeente

De gemeente voegde nog toe dat het gaat om een stuk grond van ongeveer 0,5 meter, waarop een recht van overpad is gevestigd. Alle bewoners, behalve die van nummer 7, hebben dit pad bij hun tuin getrokken. Drie bewoners hebben nog een meter extra bij hun tuin getrokken. In plaats van te handhaven heeft de gemeente besloten om die grond (snippergroen) te verkopen. De andere bewoners zijn niet verplicht om grond te kopen. De gemeente accepteert nu een zigzag situatie, in plaats van een rechte lijn. Er wordt dus niet actief verkocht. Op 19 november 2007 heeft de wijkbeheerder dit al met verzoeker besproken.

### Afspraak

Tijdens de hoorzitting werd afgesproken dat de wijkbeheerder samen met verzoeker langs de paaltjes loopt van het kadaster voor de grensafscheiding, zodat verzoeker duidelijk kan zien waar de grens loopt.

### **Reacties op de bevindingen**

Partijen werden in de gelegenheid gesteld op bovenstaande bevindingen te reageren, van welke gelegenheid verzoeker gebruik maakte.

De reactie van verzoeker komt erop neer dat de wijkbeheerder bij hem is geweest om te laten zien hoe breed de groenstrook is die overblijft tussen de tuinen gelegen aan de Ruurlosebeek en de woningen aan de Loenensebeek. Volgens verzoeker waren er geen paaltjes van het kadaster te zien. Volgens verzoeker blijft er met het doorzetten van de plannen van de gemeente vijf meter ruimte over tussen de schuttingen van de Ruurlosebeek en de woningen aan de Loenensebeek. Verzoeker is bang dat de bewoners van de Loenensebeek dan in het donker komen te zitten. Verzoeker stelt dat, indien de gemeente indertijd de huidige plannen in hun brief aan de bewoners van de Loenensebeek zou hebben vermeld, er ook wel andere bewoners bezwaar zouden hebben gemaakt tegen het plan.

## **Overwegingen van de Ombudscommissie**

### Algemeen

Vaststaat dat de gemeente in 2005 van plan was om aan de bewoners van de Ruurlosebeek de mogelijkheid te geven hun tuinen uit te breiden, terwijl naast de straat van verzoeker, de Loenensebeek, nog een strook van één meter gemeentegroen zou overblijven. Die strook zou worden onderhouden door de gemeente. Op 28 september 2005 deelde de gemeente dit schriftelijk mee aan de bewoners van de Loenensebeek.

Alleen verzoeker maakte op 2 oktober 2005 bezwaar tegen dit voornemen van de gemeente. Ook meldde verzoeker, zoals hij al eerder in mei van dat jaar had gedaan, dat een aantal bewoners van de Loenensebeek hun tuinen al zonder toestemming/ vergunning hadden uitgebreid. Uit de daarop volgende correspondentie, met name uit de brief van de ecologisch adviseur van 5 september 2006, blijkt dat er een melding was gemaakt bij de afdeling Toezicht en Handhaving. Omdat er niets werd gedaan met die melding diende verzoeker daarover in juni en juli 2007 klachten in. In augustus volgde een gesprek met de gemeente over verzoekers klachten en uit dat gesprek concludeerde de gemeente dat verzoeker voldoende uitleg had gekregen, zodat verdere klachtbehandeling niet nodig was.

Inmiddels had de wijkbeheerder de kwestie van de Ruurlosebeek overgenomen van de ecologisch adviseur en had op 19 november 2007 een gesprek met verzoeker over de kwestie van de uitbreiding van de tuinen. De wijkbeheerder legde verzoeker toen uit dat de uitbreiding van de tuinen (deels) de eigen grond van de bewoners betrof, omdat het ging over een recht van overpad. Dit pad was bij de tuinen getrokken, behalve op nummer 7. Drie bewoners echter hadden nog extra grond bij de tuinen getrokken. Op 3 december 2007 schreef verzoeker aan de wethouder dat, ondanks de toezeggingen van de gemeente dat uitbreiding van de tuinen illegaal is, er nog steeds niet werd gehandhaafd.

De wijkbeheerder berichtte verzoeker op respectievelijk 23 januari en 13 februari 2008 dat het kadaster metingen zou verrichten en dat die op 10 maart 2008 zouden worden uitgevoerd. Na de meting verschilden de meningen van de wijkbeheerder en die van verzoeker over de afmeting van de grensoverschrijding van de tuinen in kwestie. Volgens de wijkbeheerder ging het om een relatief kleine grensoverschrijding en volgens verzoeker ging het om anderhalf tot twee meter. Op 5 mei 2008 diende verzoeker weer een klacht in. Toen reageerde het Wijkservicepunt Noord en legde schriftelijk uit waarom de aanpak van de tuinen in kwestie zo lang duurde en bood daarvoor excuses aan (zie onder feiten 9). Ook deelde het Wijkservicepunt verzoeker mee dat het beleid van de gemeente inmiddels was veranderd, omdat het bleek dat het ondoenlijk is om iedereen gelijktijdig een stuk grond te laten kopen. Ook had de gemeente geen bezwaar tegen de tuinvergroting, omdat het vergroten van de tuinen niets uitmaakt voor de inrichting van de gemeentelijke groenstrook.

Op 16 juli 2008 diende verzoeker een klacht in over het wijzigen van de plannen door de gemeente. Verzoeker vond dat de gemeente naar eigen goeddunken handelde en geen oog had voor de belangen van de bewoners van de Loenensebeek. Naar aanleiding van die klacht legde het afdelingshoofd Beheer Openbare Ruimte de situatie (nogmaals) schriftelijk uit aan verzoeker (feiten onder 11) en

schreef verder dat de overschrijding van de erfgrens en de acties die daar op zullen volgen een zaak is tussen de gemeente en de bewoners van de Ruurlosebeek.

#### Informatieverstrekking/ communicatie

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat er weliswaar voldoende met verzoeker is gecommuniceerd en dat voortvarend is gereageerd op zijn brieven, maar dat de uitleg over de gang van zaken onduidelijk bleef. Volgens de Ombudscommissie komt dit door de wijze van communiceren.

Zoals de brieven van de gemeente zijn gesteld, leek het erop dat de gemeente aanvankelijk zou handhaven. Dat wil zeggen dat de gemeente iets zou doen aan de grensoverschrijdingen die bij een aantal tuinen waren geconstateerd. Dit is echter niet gebeurd. Daarbij komt dat de gemeente haar verkoopbeleid deels moest wijzigen, omdat het ondoenlijk bleek alle bewoners van de Ruurlosebeek zover te krijgen dat zij zouden meedoen aan de aankoop van een stukje gemeentegrond. Voorstelbaar is dat dit alles zeer teleurstellend werkte voor verzoeker. Hij ging er immers aanvankelijk vanuit dat alle bewoners van de Ruurlosebeek moesten meedoen met de aankoop van de gemeentegrond en vertrouwde erop dat dit wel niet zou gebeuren, zodat er een grote groenstrook zou blijven tussen zijn straat, de Loenensebeek, en de achtertuinen van de Ruurlosebeek. Ook ging verzoeker er op grond van de brieven van de gemeente van uit dat de bewoners van de Ruurlosebeek die hun tuinen al hadden uitgebreid, zouden worden aangepakt door de gemeente in de zin dat zij hun schuttingen zouden moeten verplaatsen. Toen ook nog bleek dat de gemeente die grond zou verkopen aan de betreffende bewoners voelde verzoeker zich niet serieus genomen en meende dat de gemeente de voorkeur gaf aan haar eigen belangen.

#### Vertrouwensbeginsel/ gerechtvaardigde verwachtingen

Hoewel de teleurstelling van verzoeker en zijn onbegrip voor deze gang van zaken voorstelbaar is, moet toch worden geconstateerd dat de gemeente niet wezenlijk afweek van haar voorgenomen plannen, zoals verwoord in de brief van 28 september 2005. In die brief gaf de gemeente al aan dat zij bereid was het groen grenzend aan de achtertuinen van de nummers 1 tot en met 13 van de Ruurlosebeek te verkopen aan de bewoners van de percelen met de desbetreffende nummers. Dat de gemeente dit beleid later bijstelde in die zin dat niet alle bewoners van genoemde nummers daaraan mee hoefden te doen, betekent geen wezenlijke afwijking van beleid, waarover voorafgaand overleg met omwonenden zou hebben moeten plaatsvinden. Daarom is er in het geval van verzoeker geen sprake van schending van gerechtvaardigde verwachtingen.

Wat betreft de handhaving wordt hier opgemerkt dat, gelet op het al sinds medio 2005 geldende beleid van de gemeente, het niet duidelijk is waarom de gemeente in zijn brieven de schijn heeft gewekt dat er handhavend zou worden opgetreden tegen de grensoverschrijding. Het had eerder in de rede gelegen om aan verzoeker van meet af aan (ecologisch adviseur) duidelijk te maken dat de betreffende bewoners het stuk groen van de gemeente, dat ze zich al eigen hadden gemaakt, op grond van voorgenomen beleid konden kopen.

Bevoegdheid van de Ombudscommissie

Ten slotte wordt hier opgemerkt dat de Ombudscommissie op grond van de wet niet bevoegd is om onderzoek te doen naar en te oordelen over het beleid van de gemeente.

**Oordeel**

Op grond van vorenstaande komt de Ombudscommissie tot het volgende oordeel.

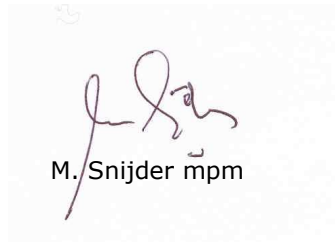
De gedragingen van de gemeente Zwolle zijn ten aanzien van de informatieverstrekking niet zorgvuldig wat betreft de duidelijkheid in communicatie.

Voor zover de klacht gaat over het vertrouwensbeginsel en de klachtbehandeling: ongegrond.

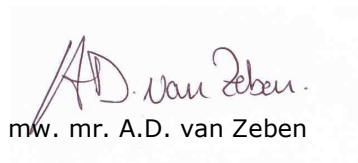
Aldus vastgesteld door de Overijsselse  
Ombudscommissie op 12 januari 2009.



Mr. A. Lunenburg



M. Snijder mpm



mw. mr. A.D. van Zeben