

Rapport

Verzoeker

De heer G.J. B. te Heino, hierna genoemd: verzoeker.

Datum verzoekschrift

De Overijsselse Ombudsman ontving het verzoekschrift op 7 augustus 2013.

Klacht

Verzoeker klaagt over een gedraging van de gemeente Raalte, eenheid Realisatie: verzoeker vindt dat de gemeente meet met twee maten door hem en zijn vader beide afzonderlijk gemeentelijke belastingen op te leggen, maar hun woonhuizen planologisch niet als twee wooneenheden te bestempelen. De gemeente schaadt daarmee zijn belangen als eigenaar van de woning. Verzoeker vindt dat de gemeente hem in het verleden beter had moeten informeren over de stand van zaken en nu meer begrip moet tonen om de situatie recht te zetten.

Bevoegdheid ombudscommissie

De gemeente Raalte (hierna genoemd: gemeente) heeft de klacht behandeld. Daarmee is de ombudscommissie bevoegd om onderzoek te doen.

Procedure

Verzoeker is niet tevreden met de reactie van de gemeente op zijn klacht en liet dat op 7 augustus 2013 weten aan de Overijsselse Ombudsman.

Op basis van de door verzoeker en de gemeente overgelegde stukken achtte de ombudscommissie het zinvol om een gesprek te hebben met verzoeker en de gemeente. Het gesprek vond plaats op 30 oktober 2013.

Aanwezig waren verzoeker en zijn vader en van de kant van de gemeente de manager eenheid Realisatie, de senior adviseur juridische zaken, en de klachtencoördinator. Van de kant van de ombudscommissie waren aanwezig de heer mr. A. Lunenburg (voorzitter) en mevrouw mr. A.D. van Zeben (commissielid belast met onderzoek en rapportage).

Zowel verzoeker en de gemeente hebben daarna nog gereageerd op het Verslag van Bevindingen.

Behoorlijkheidsnormen

De ombudscommissie betreft bij het onderzoek met name feiten en omstandigheden die mogelijk aanleiding zijn tot schending van behoorlijkheidsnormen. In het geval van verzoeker gaat het om de behoorlijkheidsnormen van goede informatieverstrekking en maatwerk.

Feiten

1. De woningen van verzoeker en zijn vader betroffen aanvankelijk een woonhuis met schuur. De schuur is met vergunning verbouwd tot apart woonhuis, gescheiden door een tussenmuur van de bestaande woning. Sinds 1974 zijn de woningen van verzoeker en zijn vader bij het kadaster ingeschreven als twee aparte woonhuizen. Fysiek is sprake van een twee-onder-één-kapwoning.
2. Verzoeker en zijn vader betalen voor elk van de twee woonhuizen apart de onroerend zaak belasting aan de gemeente. In 2006 sloot de gemeente op elk van de twee woonhuizen een aparte riolering aan, waarvoor verzoeker en zijn vader ook ieder apart de gemeentelijke heffing betalen.
3. Op de gemeentepagina van het huis-aan-huisblad Weekblad voor Salland van 25 juli 2012 publiceerde de gemeente het gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan Buitengebied inclusief reactieve aanwijzing provincie Overijssel. Onder 'inhoud' staat " Het bestemmingsplan Buitengebied is er op gericht om enerzijds de ruimtelijke kwaliteit te beschermen en anderzijds flexibel en ontwikkelingsgericht te zijn. Voor het opstellen van het bestemmingsplan zijn de uitgangspunten gehanteerd die door de gemeenraad eerder zijn vastgelegd in de nota van uitgangspunten voor de integrale herziening van het bestemmingsplan. In deze nota van uitgangspunten is het nationaal, provinciaal en gemeentelijk beleid vervat." En onder 'gewijzigde vaststelling' staat "Ten opzichte van het ontwerp is het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld. Aanleiding hiervoor zijn ingekomen zienswijzen en overige, ambtshalve, geconstateerde onvolkomenheden. De wijzigingen ten opzichte van het ontwerp bestemmingsplan hebben betrekking op de toelichting, de regels en de verbeelding. Voor de wijzigingen wordt verwezen naar het desbetreffende gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan, alsmede naar het raadsbesluit inclusief de Nota Zienswijzen die als bijlage bij het bestemmingsplan is gevoegd." De reactieve aanwijzing heeft betrekking op de toegekende bestemming wonen voor 89 recreatiewoningen, waardoor dat deel van het gebied geen deel meer uitmaakt van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan met vaststellingsbesluit hebben van 27 juli tot en met 6 september 2013 ter inzage gelegen en waren ook te raadplegen op de website van de gemeente.
4. Verzoeker diende indertijd geen zienswijze in tegen de wijziging en stelde later tijdens de ter inzage periode ook geen beroep in bij de Raad van State.
5. Voorafgaand aan de publicatie van 25 juli 2013 stelde gemeentebelangen tijdens de raadsvergadering van 7 juni 2012 een amendement voor dat door de raad werd aangenomen. Dit amendement werd niet gepubliceerd. Het amendement luidt " het bestemmingsplan wordt vastgesteld met als wijziging: voor de navolgende adressen de planologische situatie in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie door de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden' twee woningen op te nemen. Tevens de aanduiding 'aaneengebouwd' op te nemen voor de genoemde adressen." In de toelichting bij het amendement staat " De genoemde gevallen worden dusdanig lang dubbel bewoond dat handhavend optreden niet meer wenselijk cq niet meer mogelijk is door onduidelijkheden in de ontstaansgeschiedenis. Daarnaast worden de gevallen geheel gescheiden door middel van woningscheidende muren. Het is niet wenselijk dat deze regeling leidt tot verdere uitbreiding en het is ruimtelijk ongewenst dat deze woningen vervolgens door 2 vrijstaande woningen kunnen worden vervangen. Om die reden wordt de aanduiding 'aaneengebouwd' opgenomen.
6. In zijn brief van 4 december 2012 vraagt verzoeker aan de gemeente of de beide woonhuizen in het nieuwe bestemmingsplan als twee afzonderlijke wooneenheden kunnen worden aangemerkt, omdat zijn woning en die van zijn vader daarin nog steeds als één wooneenheid staan vermeld.

7. In haar reactie op deze brief schrijft de gemeente (teammanager Ruimte) dat het huisperceel op grond van het bestemmingsplan Buitengebied Raalte de bestemming Wonen heeft met de aanduiding 'specifieke vorm van wonen-voormalige bedrijfsbebouwing' waarop slechts één wooneenheid is toegestaan. Verder schrijft de gemeente dat het provinciaal beleid met betrekking tot burgerwoningen in grote lijnen neer komt op het weren van burgerwoningen in het buitengebied. Slechts bestaande en in goede staat verkerende burgerwoningen zijn als zodanig bestemd. Nieuwe burgerwoningen worden niet toegestaan. Dit beleid is in het bestemmingsplan Buitengebied overgenomen. Ook schrijft de gemeente dat gemeente Dalfsen (onder welke gemeente verzoekers grond en woning toen viel) in 1963 een bouwvergunning verleende voor het uitbreiden van de bestaande woning, maar dat er nooit sprake is geweest van een planologische splitsing in twee woningen. Wat betreft de gemeentelijke belastingen schrijft de gemeente dat voor het toekennen van adressen en aanslagen op grond van gemeentelijke belastingen andere regels gelden die ruimtelijk niet relevant zijn en waaraan in het kader van het bestemmingsplan geen rechten kunnen worden ontleend.
8. Verzoeker reageerde in april 2013 en schrijft dat hij het niet eens is met de conclusie van de gemeente: "het is wel erg kort door de bocht om geen twee wooneenheden toe te kennen, terwijl er al jaren voor twee woningen WOZ en ook voor twee woningen rioolaansluitingen zijn betaald (...) Want als het maar één wooneenheid is, dan zou ik toch ook maar alleen voor nummer 2 een aanslag krijgen voor de WOZ en dan had er ook alleen voor nummer 2 een rioolaansluiting hoeven plaatsvinden. In 2006 toen de rioolaansluiting plaatsvond had de gemeente Raalte ons al op de hoogte moeten stellen dat het maar één wooneenheid is."
9. De juridisch medewerker team Ruimte van eenheid Realisatie liet verzoeker daarop weten dat hij nog eens gekeken heeft naar de bouwvergunning uit 1963, maar dat die is gegeven voor het uitbreiden van de bestaande woning, dus dat er planologisch gezien sprake is van één woning.
10. In zijn klachtbrief aan de gemeente schrijft verzoeker dat hij het antwoord van de gemeente maar vreemd vindt, omdat de gemeente in 2006 – bij de rioolaansluitingen – al wist dat er één wooneenheid was, terwijl zij van de gemeente toch twee aansluitingen moesten nemen.
11. De gemeente komt tot de conclusie dat de klacht gegrond is wat betreft de informatieverstrekking. De gemeente schrijft "Uit de correspondentie en de telefonische contacten had de conclusie getrokken kunnen en moeten worden dat de gegeven uitleg onvoldoende was om het onderscheid in benadering goed duidelijk te maken. Door in de schriftelijke reactie enkel te wijzen op de ruimtelijke aspecten en de overige aspecten als niet relevant af te doen, is niet adequaat gereageerd op het verzoek om informatie." De gemeente geeft aan dit intern te bespreken om te komen tot een betere aanpak in de toekomst. Daarnaast geeft de gemeente nog een inhoudelijke reactie, waarbij zij uitlegt waarom de privaatrechtelijke situatie van verzoeker en zijn vader tot gevolg heeft dat zij beiden worden aangeslagen voor de gemeentelijke heffingen. Ook legt de gemeente uit dat een huisnummer wordt gegeven aan alles wat adresseerbaar is, zoals in het geval van verzoeker en zijn vader, maar dat dit voor het bestemmingsplan geen juridisch andere situatie geeft.

Visies

Verzoeker

Hij en zijn vader zouden graag zien dat de situatie van hun woningen in het bestemmingsplan wordt aangepast aan de werkelijkheid, namelijk twee wooneenheden. Daartoe geeft verzoeker aan dat hij nooit is geïnformeerd over de planologische situatie van zijn woning en die van zijn vader, maar pas in december 2012 tot de ontdekking kwam dat hun woningen volgens het bestemmingsplan één wooneenheid zijn.

Verzoeker vindt de uitkomst van de klachtbehandeling bij de gemeente niet eerlijk. De gemeente heeft

weliswaar erkend dat de uitleg over het verschil in privaatrecht en publiekrecht niet duidelijk was, maar is niet ingegaan op het punt dat verzoeker in zijn correspondentie aankaartte, namelijk dat de gemeente in 2006 zowel bij hem als bij zijn vader een rioolaansluiting heeft aangelegd, waarvoor zij ook beiden hebben betaald. De gemeente had toen kunnen weten dat er planologisch gezien maar één wooneenheid was en had verzoeker en zijn vader daarover moeten informeren. Door de aanleg van twee aansluitingen voor het riool erkende de gemeente het bestaan van twee wooneenheden en verzoeker en zijn vader wisten ook niet anders dan dat er sprake is van twee wooneenheden. Verzoeker is er pas in december 2012 achter gekomen dat er in 2011 een wijziging van het bestemmingsplan in voorbereiding was en heeft daarom geen zienswijze ingediend. Verzoeker geeft aan belang te hebben bij de wijziging in het bestemmingsplan, omdat zijn vader in de huidige situatie zijn woning niet kan verkopen om geld te hebben voor het kopen van een appartement. Ook worden er telkens tweemaal gemeentelijke heffingen betaald, terwijl dat bij één wooneenheid niet zo zou zijn. Verzoeker vindt dat hij en zijn vader dus al die jaren teveel hebben betaald aan gemeentelijke heffingen.

Gemeente

Aan de gemeente legde de ombudscommissie voor aanvang van het gesprek de vraag voor of maatwerk tot de mogelijkheden behoorde teneinde te komen tot een zowel voor verzoeker als voor de gemeente aanvaardbare oplossing. De gemeente gaf toen aan dat de mogelijkheid van twee aparte wooneenheden niet haalbaar is, gelet op het provinciaal beleid om meer 'stenen' in het buitengebied te vermijden.

Vanaf 1963 bestaat er wel al een gedoogsituatie voor twee wooneenheden. Aan dit gedogen kunnen echter geen bestuursrechtelijke consequenties worden verbonden.

In 2011 is het bestemmingsplan buitengebied Raalte gewijzigd. Er zijn toen ongeveer 750 zienswijzen ingediend. Verzoeker heeft geen zienswijze ingediend.

In reactie op het Verslag van Bevindingen geeft de gemeente aan dat als verzoeker wel een zienswijze tegen het ontwerp bestemmingsplan zou hebben ingediend, hij hoogstwaarschijnlijk was meegenomen in het amendement. In dat geval zou de bestemming van het perceel van verzoeker en zijn vader zijn gewijzigd in 'maximum aantal wooneenheden twee woningen aaneengebouwd' (twee-onder-één-kap woning).

Verder geeft de gemeente desgevraagd nog aan dat de vertegenwoordigers van de gemeente bij het gesprek met de ombudscommissie niet op de hoogte waren van het amendement van 7 juni 2012. De gemeente stelt als oplossing voor dat verzoeker een verzoek indient om wijziging bestemmingsplan conform het amendement, dat wil zeggen voor de wooneenheid van verzoeker en zijn vader de planologische situatie in overeenstemming te brengen met de feitelijke situatie van een twee-onder-één-kap woning. Die oplossing is niet aan de orde gekomen tijdens het gesprek in het kader van de interne klachtbehandeling, omdat verzoeker toen aangaf dat hij twee van elkaar gescheiden woningen wilde realiseren.

Wat betreft de gemeentelijke heffingen geeft de gemeente aan dat zij alleen maar kan heffen bij een eigenaar van een woning. Zowel verzoeker als zijn vader zijn eigenaar van een wooneenheid. Daarom worden beiden voor hun eigen wooneenheid aangeslagen voor de WOZ en overige gemeentelijke heffingen.

De contacten in 2006 met onder andere verzoeker hadden enkel betrekking op de aanleg van de riolering in het buitengebied, die was uitbesteed aan een private partij. De projectmedewerkers hadden geen kennis van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De projectmedewerkers hebben met de bewoners de aanleg van de riolering ten behoeve van hun perceel besproken.

Reacties op de bevindingen

Verzoeker en de gemeente hebben gereageerd op de bevindingen. Voor zover relevant zijn de opmerkingen verwerkt onder de kopjes 'feiten' en 'visies' in dit rapport.

Overwegingen van de ombudscommissie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kern van de klacht erop neer komt dat verzoeker en zijn vader zich niet gehoord voelen door de gemeente. Zij zouden graag zien dat de situatie van hun woningen in het bestemmingsplan wordt aangepast aan de werkelijkheid, namelijk twee wooneenheden. Verzoeker geeft aan dat hij nooit is geïnformeerd over de planologische situatie van zijn woning en die van zijn vader, maar pas in december 2012 tot de ontdekking kwam dat hun woningen volgens het bestemmingsplan één wooneenheid zijn. Aan de gemeente legde de ombudscommissie tijdens het onderzoek de vraag voor of maatwerk tot de mogelijkheden behoorde teneinde te komen tot een zowel voor verzoeker als voor de gemeente aanvaardbare oplossing. Wegens gebrek aan interne informatieverwerking kwam de gemeente eerst na het Verslag van Bevindingen met een oplossing.

Goede informatieverstrekking

Volgens deze behoorlijkheidsnorm is de overheid verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van burgers kunnen raken.

Vaststaat dat de gemeente verzoeker nooit heeft geïnformeerd over het feit dat de woonhuizen van hem en zijn vader volgens het bestemmingsplan één wooneenheid zijn, maar dat verzoeker daar zelf achter is gekomen. De gemeente geeft aan de sinds 1963 bestaande situatie van de woonhuizen van verzoeker en zijn vader te gedogen en dus niet handhavend op te treden. Daarmee respecteert de gemeente de wens van verzoeker en zijn vader, namelijk het hebben van ieder een eigen woonhuis met eigen nutsvoorzieningen. Aldus bezien was er ook geen noodzaak om verzoeker bij de aanleg van de riolering in 2006 te informeren over de planologische situatie. Overigens doet de mededeling dat de gemeente de aanleg van de riolering had uitbesteed aan een private partij niet ter zake, een bestuursorgaan blijft bij uitbestede taken verantwoordelijk.

Het argument van verzoeker dat de gemeente hem niet tijdig heeft geïnformeerd over de wijziging van het bestemmingsplan is niet houdbaar. De gemeente heeft het ontwerp bestemmingsplan gepubliceerd en er zijn veel zienswijzen ingediend, welke ertoe geleid hebben dat bij de vaststelling van het gewijzigde bestemmingsplan een amendement is opgenomen waarbij in acht concrete gevallen de bestemming 'één wooneenheid' is gewijzigd in 'maximum aantal wooneenheden twee woningen aaneengebouwd' (twee-onder-één-kap).

Waar het hier echter om gaat is dat de gemeente bij de publicatie van het gewijzigd vastgesteld bestemmingsplan niet rept over het amendement en ook later verzoeker niet informeerde over het amendement en de mogelijkheid om alsnog een verzoek om wijziging van het bestemmingsplan in te dienen, toen verzoeker in december 2012 aan de gemeente vroeg of de beide woonhuizen in het nieuwe bestemmingsplan als twee afzonderlijke wooneenheden kunnen worden aangemerkt. Uit de correspondentie tussen verzoeker en de gemeente die daarna volgde kan slechts worden opgemaakt dat de gemeente niet verder keek dan het inmiddels vigerende bestemmingsplan en informatie over het verschil tussen de planologische en de privaatrechtelijke situatie.

Maatwerk

Deze behoorlijkheidsnorm vereist dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Deze norm impliceert dat de overheid wet- en regelgeving als uitgangspunt neemt, maar wel steeds naar oplossingen zoekt die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

De gemeente geeft aan dat bij de interne klachtbehandeling het amendement niet aan de orde is gekomen, omdat verzoeker toen aangaf dat hij twee van elkaar gescheiden woningen wilde realiseren. Daarvan is echter niet gebleken bij het onderzoek van de ombudscommissie. Aan de gemeente legde de ombudscommissie tijdens het onderzoek en voorafgaand aan het gesprek de vraag voor of maatwerk tot de mogelijkheden behoorde teneinde te komen tot een zowel voor verzoeker als voor de gemeente aanvaardbare oplossing. Het is jammer dat de vertegenwoordigers van de gemeente kennelijk pas in een laat stadium achter het bestaan van het amendement kwamen, waardoor het niet mogelijk was bij verzoeker en zijn vader te polsen of zij eventueel akkoord zouden gaan met het planologisch vastleggen van een twee-onder-één-kap-woning.

Conclusie

Het geheel van feiten en omstandigheden wekt de indruk dat de gemeente niet echt luisterde naar verzoeker. Als gevolg daarvan deed de gemeente in eerste instantie onvoldoende intern onderzoek om verzoeker goed te kunnen informeren, namelijk over het bestaan van het amendement en de mogelijkheden die er nog wel zijn om de woonhuizen van hem en zijn vader planologisch te erkennen als een twee-onder-één-kap-woning. Deze conclusie geeft de ombudscommissie aanleiding om een aanbeveling te doen.

Oordeel

De gedragingen van de gemeente zijn ten aanzien van de behoorlijkheidsnormen van

- informatieverstrekking niet behoorlijk
- maatwerk niet zorgvuldig.

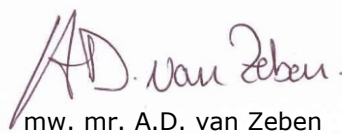
Aanbeveling

De ombudscommissie geeft de gemeente in overweging om aan verzoeker te vragen of hij akkoord gaat met de aanduiding 'maximum aantal wooneenheden twee woningen aaneengebouwd' (twee-onder-één-kap) en zo ja, de brief van verzoeker van 4 december 2012 aldus te lezen dat deze een verzoek wijziging bestemmingsplan betreft.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 6 januari 2014.



Mr. A. Lunenburg



mw. mr. A.D. van Zeven