



KlachtenCommissaris

Rapport

Datum : 8 maart 2019
Van : Klachtencommissaris
Aan : College B&W
Onderwerp : Snippergroenbeleid en verjaring
Oordeel KC : Gedeeltelijk geen oordeel, gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk gegrond met aanbevelingen

Klacht

Op 27 juli 2018 heeft de XXXXX (hierna te noemen verzoeker) een klacht ingediend over het feit dat de gemeente haar standpunt ingenomen over verjaring niet wil laten toetsen, hoe er met zijn vragen en verzoeken hierover omgegaan wordt én dat er, gezien zijn uitzonderlijke situatie, geen maatwerk wordt toegepast waar dat in zijn optiek wel aan de orde is.

Korte samenvatting achtergrond

Verzoeker is sinds 19XX eigenaar van de woning aan de XXXX en stelt door verjaring eigenaar te zijn geworden van de strook gemeentegrond achter zijn woning. Projectteam snippergroen van de gemeente Enschede heeft afwijzend gereageerd op het beroep op verjaring van klager. Het beroep op verjaring van de burens van verzoeker (XXXXX) is daarentegen wel gehonoreerd. Voorstellen van verzoeker om te komen tot een in zijn ogen meer genuanceerd oordeel van het al of niet verjaard zijn van het stukje grond worden door de gemeente afgewezen.

Termijn klachtbehandeling

De uitwerking van deze klacht (te) lang op zich heeft laten wachten. Dit is niet de gebruikelijke gang van zaken en vanuit het klachtencommissariaat wordt er hard aan gewerkt om dit soort uitzonderingen te voorkomen.

Onderzoek KC

Naar aanleiding van de klacht is onderzoek verricht. De aangeleverde correspondentie van verzoeker en vanuit de organisatie tussen projectteam snippergroen en klager is bekeken. Tevens zijn er gesprekken gevoerd met verzoeker en de medewerkers van het projectteam snippergroen en heb ik per mail vragen geformuleerd over de motieven van de gemeente. Deze vragen heb ik ter beantwoording naar het afdelingshoofd van Stadsdeelbeheer gestuurd en die zijn van een uitvoerig antwoord voorzien.

Behoorlijkheidsnormen

Als klachtencommissaris is het mijn taak om, als er een klacht wordt ingediend over het gedrag van de gemeente Enschede, te onderzoeken of de gemeente de behoorlijkheidsnormen heeft geschonden. Er vindt uitdrukkelijk geen juridische toetsing plaats. De behoorlijkheidsnormen zijn vastgelegd door Nationale ombudsman. Een juridisch juiste handelwijze kan alsnog een schending van de behoorlijkheidsnormen opleveren. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan samengevat worden in vier kernwaarden namelijk:

1. Open en duidelijk
2. Respectvol



KlachtenCommissaris

3. Betrokken en oplossingsgericht
4. Eerlijk en betrouwbaar

Gezien de aard van de klacht heb ik het handelen van de gemeente beoordeeld – in deze - naar de eerste en derde waarde, open en duidelijk en betrokken en oplossingsgericht te weten de normen maatwerk en goede informatievoorziening.

Gemeentelijk perspectief op het ongenoegen van verzoeker

Voor projectteam snippergroen is het voor wat betreft de verjaring duidelijk. Er is geen sprake van een geslaagd beroep op verjaring aan de zijde van klager. Het feit dat zijn burens dit wel hebben kunnen aantonen is geen rede om voor verzoeker een uitzondering te maken. De gemeente heeft geoordeeld dat het aangeleverde bewijsmateriaal van verzoeker onvoldoende aannemelijk is voor een geslaagd beroep op verjaring. Elk dossier wordt gelijk behandeld en het aangeleverde bewijsmateriaal moet voldoen aan de geldende wettelijke eisen om een beroep op verjaring te kunnen erkennen. De gemeente kan in het kader van gelijke behandeling geen coulance verrichten. Het beleid en de juridische kaders zijn eenduidig en gelden voor iedereen. In het beleid is geen onafhankelijke toetsingscommissie opgenomen. Dat is een beleidskeuze geweest. De gemeente treedt op als privaatrechtelijke rechtspersoon. En er is hier sprake van privaatrechtelijk handelen een gang naar de bezwaarschriftencommissie is niet aan de orde. Aan programma's zoals de rijdende rechter werkt de gemeente niet mee. De gemeente stapt ook niet naar de rechter op verzoek van verzoeker omdat dit niet past in het beleid. Dit beleid gaat uit van onderling overleg en communicatie. Het staat verzoeker uiteraard vrij om, nadat er met de advocaat van verzoeker ook niet uitgekomen is, zelf naar de rechter te stappen. Wel doet de gemeente het aanbod om, wanneer verzoeker naar de rechter stapt en in het ongelijk wordt gesteld, het aanbod van de geldende projectprijs gestand te doen. Het aanbod van verzoeker om ook na het terugvorderen van de grond bij de burgerlijke rechter door te gemeente voor de projectprijs te kopen wijst de gemeente af. Die vordering is gericht op het terugvorderen van de grond en verliest zijn waarde als vervolgens daarna nog tot verkoop over gegaan wordt. De beoordeling verjaring is maatwerk en kan door de verzoeker aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd.

Gemeente is veel en vaak met verzoeker in contact getreden om uit te leggen wat het standpunt van de gemeente is. Ook de stadsadvocaat heeft het standpunt van project Snippergroen getoetst. Hoewel er begrip getoond is en gezien wordt dat het voor hem vervelend is heeft dit niet tot een ander standpunt geleid. Er is snel en adequaat op de vragen en verzoeken gereageerd.

Perspectief van verzoeker

Verzoeker ziet zijn situatie en de situatie van zijn burens als twee identieke situaties waar verschillend op geoordeeld is. Het feit dat de burens van verzoeker destijds een hekwerk hebben geplaatst en verzoeker gebruik heeft gemaakt van bielzen, maakt het voor verzoeker onbegrijpelijk dat in zijn geval geen sprake is van verjaring en hij de grond moet kopen. Hij vraagt de gemeente om het standpunt door een onafhankelijke partij te laten toetsen. Een redelijk voorstel zo geeft hij aan nu er twee partijen zijn die een verschillende mening hebben. In zijn ogen is de gemeente niet onafhankelijk in deze situatie. Ze geven aan én eigenaar te zijn én verkoper én toetsers van de verjaring terwijl verzoeker niet beter weet dan dat dit stukje tuin sinds de nieuwbouw bij zijn tuin hoort. Zijn verzoek om een onafhankelijke partij te laten kijken is in zijn optiek niet meer dan redelijk. De gemeente zo ervaart hij, blijft op het juridische standpunt van het "niet verjaren zitten" en al zijn vragen, suggesties, gesprekken en opmerkingen in een andere richting maken dat de gemeente zijn



KlachtenCommissaris

standpunt steeds juridischer gaat verdedigen. Tot de stadsadvocaat aan toe. Hij voelt zich niet gehoord en door alle juridische brieven en het juridische taalgebruik krijgt hij het gevoel gecriminaliseerd te worden en hij wordt steeds bozer. Uiteindelijk vraagt hij om een gesprek met de wethouder maar dat levert in zijn optiek ook niks op, anders dan nog een juridische brief dat er geen sprake is van verjaring. Aan de ene kant wordt de boodschap steeds juridischer en wordt er verwezen naar de rechter aan de andere kant is de boodschap dat het beleid erop gericht is om er in onderling overleg uit te komen. Die laatste houding ervaart hij helemaal niet omdat bij alles wat hij zegt of aangeeft er een verwijzing is of naar het beleid of naar het juridische standpunt van de gemeente.

Klacht

Op 27 juli 2018 heeft verzoeker zijn klacht ingediend. Zijn klacht gaat over het feit dat de gemeente op geen enkele wijze onafhankelijk wil laten toetsen of het door de gemeente ingenomen standpunt juist is. De gemeente geeft aan dat zij handelt als privaatrechtelijke rechtspersoon. De bezwaarschriftprocedure is dan ook niet van toepassing. Indien de verzoeker het niet met het ingenomen standpunt over verjaring eens is, staat de gang naar de burgerlijke rechter open. De gemeente zet zich in om er in onderling overleg uit te komen dat is ook het uitgangspunt van het beleid omtrent snippergroen. Op de vraag van verzoeker aan de gemeente om de rechtsgang bij de burgerlijke rechter te starten wordt afgewezen. Dat past niet in het uitgangspunt "er in onderling overleg uitkomen".

Oordeel

Gezien de aard van de klacht heb ik het handelen van de gemeente beoordeeld naar de norm open en duidelijk en betrokken en oplossingsgericht, in het bijzonder goede informatievoorziening en maatwerk.

Maatwerk

Deze behoorlijkheidsnorm houdt in 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. De norm impliceert dat de overheid wet- en regelgeving als uitgangspunt neemt, maar steeds oog houdt voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

In 2015 heeft de gemeente beleid vastgesteld inzake de verkoop en verhuur reststroken openbaar groen en handhaving oneigenlijk gebruik. Doel van het vaststellen van beleid is om duidelijke kaders vast te stellen waarbinnen de gemeente optreedt. Naast het beleid zijn er beleidsregels vastgesteld. Hierin wordt beschreven hoe de gemeente in voorkomende gevallen handelt. In de beleidsregels is vastgelegd dat de gemeente zelf beoordeelt of er aan de vereisten voor verjaring is voldaan. Elk verzoek wordt afzonderlijk behandeld en door de gemeente getoetst op de geldende opvattingen in rechtspraak en literatuur. (maatwerk¹) Er is bij het opstellen van het beleid niet gekozen voor het instellen van een onafhankelijke commissie die het standpunt van de gemeente toetst, de gemeente toetst zelf zo staat er in het beleid. Zo ook bij het beroep op verjaring van verzoeker en zijn burens. De klachtencommissaris kan geen oordeel geven over beleidskeuzes. Wel om te toetsen of de gemeente

¹ Beleidsregel handhaving eigendomsrecht gemeente B&W 1 juni 2015 p4.



KlachtenCommissaris

bereid is om af te wijken om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. Het is in deze zaak niet zo dat de verzoeker de grond niet in eigendom kan krijgen, in tegenstelling tot zijn burens zijn daar echter kosten aan verbonden. Van afwijken van het beleid om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen is dan ook geen sprake. Dit deel van de klacht is dan ook ongegrond.

Goede informatieverstrekking

Volgens deze behoorlijkheidsnorm zorgt de overheid ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger er om vraagt, maar ook uit zichzelf.

De informatie die verzoeker gekregen heeft bevatte een dubbele boodschap te weten:

1. Een telkens in verschillende vormen terugkomende (formele juridische) afwijzing op zijn beroep op verjaring door de gemeente en,
2. De verschillende keren uitgesproken en geschreven boodschap "we willen er in onderling overleg" uitkomen.

Tegen die achtergrond is het ook logisch dat verzoeker op zoek ging naar alternatieven om het standpunt van de gemeente te laten toetsen, zich uiteindelijk niet gehoord voelde en de situatie niet anders kon dan escaleren. Op basis van de over en weer gegeven verklaringen mag ervan worden uitgegaan dat de situatie tussen de gemeente (projectteam snippergroen) en klager escaleerde. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag in het kader van goede informatieverstrekking een professionele opstelling en het uitdragen van een eenduidige boodschap verwacht worden, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt.

Dit klachtonderdeel is dan ook gegrond, om herhaling te voorkomen adviseer ik de gemeente als volgt:

1. Op de snelheid van reageren en de moeite die de gemeente gedaan heeft om in contact te treden met verzoeker is niets aan te merken. De boodschap waarmee op pad gegaan is wél. Het is aan de gemeente om in een complexe situatie als deze goed voor ogen te houden wat het burgerperspectief is. Het verzoek tot verjaring van beide burens is wel gehonoreerd en van het perceel ertussen niet. De gemeente handelt hier als privaatrechtelijke rechtspersoon dit brengt extra alertheid en uitleg over de consequenties met zich mee omdat dit handelen minder vaak voorkomt. De gemeente weet vanaf het begin dat zij haar standpunt niet gaat wijzigen, er is geen ruimte voor alternatieven. Communiceer dan niet "dat men er in onderling overleg uit wil komen" zonder na te gaan wat daar door burgers onder wordt verstaan of als de boodschap "slecht nieuws" bevat.
2. Als een gemeente een juridisch standpunt verdedigd is het niet onbegrijpelijk dat de taal die daarbij hoort gecommuniceerd wordt. Echter in dit geval had de gemeente moeten begrijpen dat dit escalerend werkte. Het juridische taalgebruik is op verschillende punten wezenlijk anders dan "gewone mensentaal". Vanuit burgerperspectief wordt er niet gekeken naar het grotere (juridische) geheel maar gezien dat het gaat hier om een klein stukje grond en dat het beroep bij de burens wel gehonoreerd wordt. Dat het gevoel ontstaat dat er met een kanon op een mug geschoten wordt is vanuit burgerperspectief geheel legitiem. De gemeente heeft de vertaalslag naar "gewone mensentaal" onvoldoende gemaakt.