

Bestuursdienst



Afdeling Concern Bestuurlijk Juridische Zaken
Onderwerp Parkeren Kop van Oost

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
GRONINGEN

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijg
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

Telefoon 050-3677637/7673 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 11.2604680

E-mailadres
div.bsd@groningen.nl

Datum **12 MEI 2011** Uw brief van

Uw kenmerk

Website
www.groningen.nl

Geachte heer, mevrouw,

Zoals u weet, zijn er al geruime tijd problemen rond parkeren en parkeerontheffingen rond de Kop van Oost. In het geschil dat daarover is ontstaan heeft het college de Ombudsman verzocht een bindend advies uit te brengen.

Het gaat in dit advies om 12 betrokkenen waarvan een parkeeronthefing in eerste instantie is geweigerd. De Ombudsman komt na een uitvoerig advies tot de conclusie dat de ontheffingen dienen te worden verstrekt.

Eén bewoner, geen deel uitmakende van de bovengenoemde 12, had gekozen voor een bezwaarprocedure. Wij zullen met deze bewoner op dezelfde manier omgaan als de 12 betrokkenen genoemd in het advies van de Ombudsman.

De vraagstelling aan de Ombudsman was ook of het college tot afwijzing van de ontheffingen had moeten komen. De Ombudsman constateert daarover na een gefundeerd betoog dat het hier een discretionaire bevoegdheid betreft, en dat het college –hetzelfde vertrekpunt en bredere benadering van de Ombudsman hanterend- ook tot dezelfde conclusie als de Ombudsman had kunnen komen. Op de vraag of het college wel tot dezelfde beoordeling had moeten komen, stelt de Ombudsman dat deze vraag niet met een eenduidig ja of nee te beantwoorden is, met een verwijzing naar het feit dat het hier om een discretionaire bevoegdheid gaat.



Wij zullen - ondanks dat wij tot een andere afweging kwamen - het advies uitvoeren. Dit advies treft u in de bijlage aan.

In vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

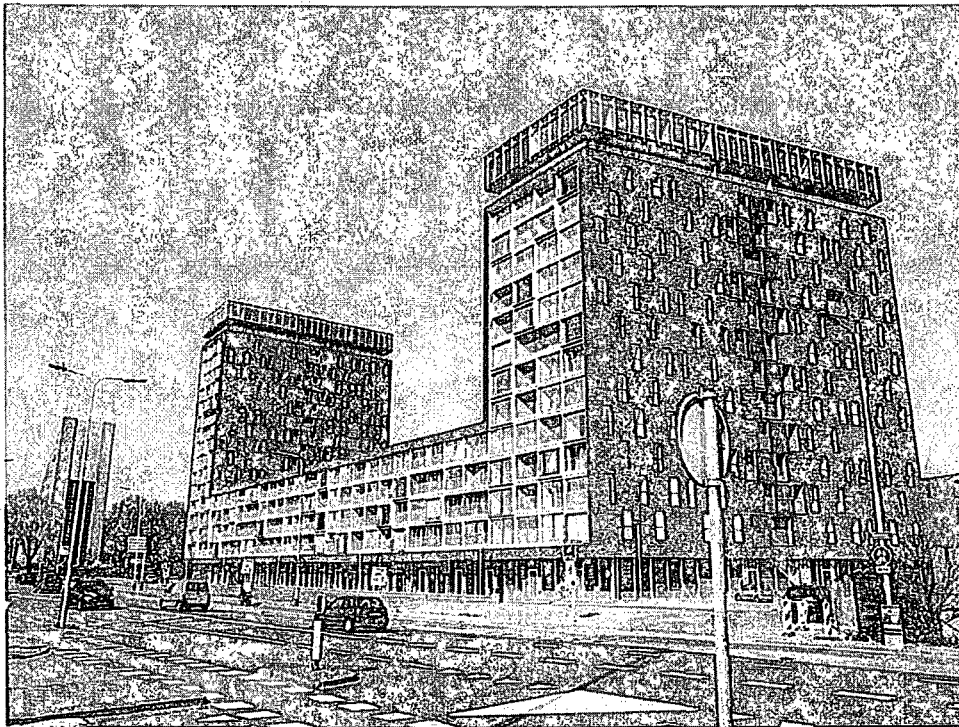
de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

*Wat een mens in verwarring brengt zijn niet de
feiten, maar de meningen over die feiten*

(Epiktetos, Grieks stoïcijns filosoof van de 1^{ste} eeuw na Christus)

Advies over de parkeersituatie bij de Kop van Oost



Groningen, mei 2011

Gemeentelijke Ombudsman Groningen

Inhoudsopgave

Deel I Voorgeschiedenis

1. Inleiding
2. Het verzoek
3. Aanpak/werkwijze Ombudsman
4. De kring van betrokkenen
5. Kader/wat vooraf ging
6. De selectie en de toetsing door de wethouder

Deel II Parkeerbeleid

7. Gemeentelijk parkeerbeleid
8. Uitgifte van de parkeerplaatsen door de projectontwikkelaar
9. Informatie over de parkeervergunningen/de website
10. Vergunning Eemskanaal: precedent of misslag

Deel III Hardheidsclausule

11. Literatuur
12. Wetgeving en jurisprudentie
13. Schrijnende gevallen

Deel IV Gesprekken met bewoners/VvE

14. Gevoerde gesprekken bewoners
15. De informatievoorziening
16. De persoonlijke omstandigheden
17. Aangeboden alternatieven in de huidige situatie
18. Gesprek VvE

Deel V Conclusies en advies

19. Behoorlijkheidsnormen en wegingskader
20. Conclusies
21. Advies
22. Gevolgen voor anderen/gelijkheidsbeginsel
23. Leereffect

Ten slotte

DEEL I VOORGESCHIEDENIS

1. Inleiding

In 2010 is het raadsvoorstel voor de invoering van betaald parkeren bij de Kop van Oost in procedure gebracht. Dit leidde op verschillende plaatsen en momenten tot verdeelde reacties. Daarbij was niet zo zeer de invoering van het betaald parkeren het punt van discussie, maar de uitwerking daarvan naar een aantal direct betrokkenen. Zijnde de bewoners van het appartementencomplex die in de veronderstelling verkeerden dat zij recht hebben op een parkeervergunning, maar daarvoor niet in aanmerking komen.

Begin 2011 werd in de raadscommissie Beheer en Verkeer geconstateerd dat de door de functionele wethouder toegezegde en gevoerde gesprekken met eventuele gedupeerden (schrijnende gevallen) niet tot een bevredigende uitkomst hadden geleid. Reden om een hernieuwde procesgang in gang te zetten. Daarbij was de uiteindelijke conclusie dat het goed zou zijn als de gemeentelijke Ombudsman om advies zou worden gevraagd.

2. Het verzoek

Bij brief van 28 februari heeft het college van B&W de gemeentelijke Ombudsman verzocht een advies uit te brengen over de ontstane situatie rondom betaald parkeren bij de Kop van Oost. De essentie van dit verzoek luidt als volgt:

de kernvraag is of het college in redelijkheid en behoorlijkheid tot het oordeel heeft moeten komen dat aan 13 betrokkenen geen parkeeronthefving behoeft te worden verleend.

Het college heeft aangegeven dat het advies van de Ombudsman bindend en openbaar zal zijn.

3. Aanpak/werkwijze Ombudsman

Nadat eind maart/begin april alle relevante informatie in bezit was van de Ombudsman is het onderzoek gestart.

Daarbij is de gangbare werkwijze gehanteerd. Het bestuderen van alle stukken, het voeren van gesprekken, het benoemen van feiten, het trekken van conclusies en op basis daarvan het formuleren van het advies.

Deze aanpak vindt ook zijn weerslag in de opbouw van dit rapport. Met uiteraard ook aandacht voor het begrip hardheidsclausule en de toepassing daarvan.

Omdat context en besluitvorming van wezenlijk belang zijn, is tevens een beschrijving opgenomen van het kader waarbinnen dit gebeuren zich heeft afgespeeld.

Daarnaast wordt uiteraard een parallel gelegd met het normale toetsingskader van de Ombudsman, namelijk of een gedraging de toets der behoorlijkheid kan doorstaan. Aangezien behoorlijkheid en redelijkheid in het verlengde van elkaar liggen, soms bijna identiek zijn, sluit dit goed aan bij de formulering die het college naar de Ombudsman heeft gebruikt.

Over het aantal te onderzoeken casussen is aanvankelijk enige onduidelijkheid ontstaan. Zo werden op wisselende momenten verschillende aantallen betrokkenen genoemd. Omdat dit de zorgvuldigheid van het onderzoek niet ten goede zou komen en vervelende consequenties voor de gemeente zou kunnen hebben, is eerst in overleg met de wethouder 'de kring van betrokkenen' vastgesteld. In het volgende onderdeel zal dit worden toegelicht.

4. De kring van betrokkenen

In de brief van het college aan de raad van 7 januari 2011 wordt gesproken van 14 betrokken bewoners. Eén betrokkene heeft ondanks herhaald verzoek echter niet gereageerd op de uitnodiging van de wethouder het gesprek met haar aan te gaan. Vanwege het klaarblijkelijk ontbreken van belang is afgesproken dat de Ombudsman deze persoon ook niet meeneemt bij haar onderzoek. Daarmee werd het aantal teruggebracht naar 13. Zowel in de brief aan de raad van 3 februari 2011 als in de brief aan de Ombudsman wordt dit aantal van 13 genoemd. Deze zouden persoonlijk en schriftelijk door het college worden geïnformeerd over de inzet van de Ombudsman.

Echter, de Ombudsman ontving slechts afschriften van 11 verzonden brieven. De verklaring daarvoor was als volgt.

Twée betrokken bewoners hadden geen brief ontvangen omdat zij hadden aangegeven geen heil te zien in een gesprek met de wethouder respectievelijk de Ombudsman. Hun argumenten verdienden weliswaar respect, maar tegelijk werd geconstateerd dat zij zichzelf in het licht van de voorgeschiedenis tekort zouden doen. Om die reden zijn zij na overleg met de wethouder alsnog uitgenodigd om contact met de Ombudsman op te nemen. Daar heeft één bewoner gebruik van gemaakt. Met een andere bewoner lukte het helaas niet binnen de daarvoor vastgestelde periode een afspraak te maken. Op basis van de schriftelijke informatie kan betrokkene echter worden aangeraden een aanvraag voor een gehandicaptenparkeerkaart en -plaats in te dienen.

Daarnaast heeft één bewoner een bezwaarprocedure gestart tegen het weigeren van een parkeervergunning. Uiteindelijk zal het college op dit bezwaarschrift een besluit moeten nemen. Deze burger heeft dus niet de weg gekozen van een gesprek met de wethouder maar voor een andere rechtsgang. Dit brengt een andere weging (rechtmatigheid) met zich mee dan die van de Ombudsman (behoorlijkheid).

Gezien de verwevenheid met het onderzoek van de Ombudsman is in goed overleg afgesproken haar advies af te wachten. Het college zal dan bezien of er parallellen zijn te trekken met de situatie van deze persoon en die van de andere door de Ombudsman onderzochte gevallen. De behandeling van het bezwaarschrift is in overleg met betrokkene opgeschort.

Verder dient nog melding te worden gemaakt dat één persoon zich bij de Ombudsman heeft gemeld met het verzoek om ook in het onderzoek te worden meegenomen. Daarop is gemeld dat het de Ombudsman niet vrij staat de kring van betrokkenen uit eigen beweging uit te breiden. Om die reden is hij verwezen naar het college van B&W en/of geadviseerd een eigenstandige klachtprocedure te starten.

5. Kader/wat vooraf ging

Hieronder een chronologisch overzicht van de besluitvorming.

<i>Datum</i>	<i>Inhoud</i>
23-03-2010	Concept B&W besluit invoering betaald parkeren KvO
09-04-2010	Start inspraakperiode tot 07-05-2010
03-06-2010	B&W besluit invoering betaald parkeren + concept-raadsvoorstel
14-06-2010	Reactie VvE op concept-raadsvoorstel
15-09-2010	Raadscommissie B&V: discussie over informatievoorziening en aanpak individuele gevallen
29-09-2010	Raadsvergadering: aandacht gevraagd voor schrijvende gevallen en motie aanpassing website
08-12-2010	Vragen gesteld door de raadsfractie van de VVD over verhouding woningen-parkeerplaatsen + collegereactie van 04-01-2011
07-01-2011	Aanvullende vragen van VVD-fractie + collegereactie van 01-02-2011
07-01-2011	Brief van college van B&W aan de gemeenteraad: er wordt verslag gedaan van de gevoerde gesprekken en de conclusie luidt dat er geen aanleiding is de hardheidsclausule toe te passen
19-01-2011	Raadscommissie B&V: reactie VvE wordt beantwoord en wethouder overweegt de Ombudsman in te schakelen
03-02-2011	Aanvullende brief college van B&W aan de gemeenteraad: geen nieuwe feiten en argumenten; het vastgestelde beleid wordt gehandhaafd
03-02-2011	Brief college van B&W aan VvE: geen wijziging beleid en geen individuele uitzonderingen
09-02-2011	Raadscommissie B&V: verbazing dat er geen enkele schrijvende situatie is geconstateerd; discussie over de rol van de Ombudsman en de eventuele adviesaanvraag
28-02-2011	Brief college van B&W aan Ombudsman met verzoek om advies uit te brengen

6. De selectie en toetsing door de wethouder van de schrijvende gevallen

a. de selectie

De wethouder heeft aangegeven dat zij bij verschillende gelegenheden de Vereniging van Eigenaren (VvE) heeft gebruikt als communicatiekanaal. De VvE is ook gemeld dat bewoners zich tot haar konden wenden om te bezien of er sprake is van een schrijvende situatie. Een algemene invitatie werd in het licht van het voorgenomen beleid als te uitnodigend ervaren. De Ombudsman kan hierin meegaan. Met het voorafgaande inspraaktraject, de rol van de VvE en de constatering dat diverse bewoners ge-

bruik maakten van het inspreekrecht bij de raadscommissie, mag verondersteld worden dat voldoende bekend was dat er voor belanghebbenden een weg open stond om hun belangen nog eens goed voor het voetlicht te krijgen.

b. de toetsing

In de brief van het college van B&W van 7 januari 2011 en van 3 februari 2011 aan de gemeenteraad is aangegeven dat de door de wethouder gevoerde gesprekken met belanghebbenden primair waren gericht op de informatievoorziening. En of op grond daarvan verwachtingen konden zijn gewekt dat een parkeervergunning zou worden verleend. Persoonlijke argumenten en omstandigheden zijn gewogen en dat leidde tot de conclusie dat er geen reden was de hardheidsclausule toe te passen. Op de vraag van de Ombudsman hoe het begrip 'schrijnend' was ingevuld antwoordde de wethouder dat dit was gebeurd op basis van gezond verstand en intuïtie.

c. aanvullende informatie van de Ombudsman

Het is goed op deze plaats al melding te maken van 2 bijzondere dossiers die de Ombudsman op basis van de stukken en de gevoerde gesprekken zijn opgevallen. Het maakt het beeld van een strikte benadering door het college wat genuanceerder, maar is tegelijk van invloed geweest op de overwegingen van de Ombudsman.

In de zomer van 2010 (dus nog vóór het raadsdebat in september) concludeerde het college (de wethouder) dat voor één persoon op basis van een verwarrende e-mail van maart 2008 een oplossing diende te worden gezocht. Betrokkene had daar echter geen behoefte meer aan omdat inmiddels een parkeerplaats was gekocht. De Ombudsman heeft ook met deze persoon gesproken vanwege de dubbele betrokkenheid (bewoner en bestuurslid VvE). In het navolgende zal dit dossier X nog verder ter sprake komen.

Daarnaast is er in de tweede ronde (dus ná het raadsdebat) nog in één geval twijfel geweest bij het college als gevolg van wederom verwarrend e-mailverkeer. Uiteindelijk is vanwege de precedentwerking afgezien van het maken van een uitzondering. Saillant detail is dat dit e-mailverkeer plaats vond in september 2010. Hierna zal deze kwestie dossier Y worden genoemd.

Volgens de collegebrief aan de VvE van 3 februari 2011 hebben alle bewoners met wie is gesproken individueel bericht gehad over de uitkomsten van het met de wethouder gevoerde gesprek.

In de contacten die de Ombudsman met de betrokkenen heeft gehad, is gevraagd naar deze reactie. Een aantal gaf aan geen bericht te hebben ontvangen. Anderen ontvingen een algemene reactie met verwijzing naar de brief aan de gemeenteraad. Helaas niet met een op de persoon toegesneden uitleg. Dat was voor zover bekend in één geval wel aan de orde maar pas nadat betrokkene daar bij herhaling om had gevraagd. Het was hem ook toegezegd. Voor deze gang van zaken werden excuses aangeboden.

Tot slot is de betrokkenen ook gevraagd naar hun indruk van het gesprek met de wethouder. De reacties variëren van open en hartelijk tot pro forma en een uitkomst die van tevoren al vaststond. De Ombudsman heeft hier kennis van genomen. Uiteraard heeft een ieder recht op persoonlijke beleving maar in dit kader is de ratio van meer gewicht.

DEEL II PARKEERBELEID

7. Gemeentelijk parkeerbeleid

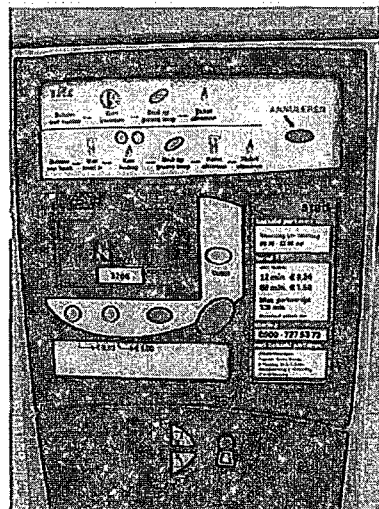
In 2009 is de concept nota *Parkeren in stad, duurzaam bereikbaar* in de inspraak gebracht. In uitgangspunt 6 wordt gemeld dat toekomstige knelpunten dienen te worden voorkomen door het garanderen van voldoende parkeercapaciteit bij nieuwe ontwikkelingen. Met andere woorden: in nieuwe woonwijken maar ook bij herontwikkelingen in de bestaande stad wordt er op ingezet dat de nieuwe parkeersituatie voldoende capaciteit biedt.

In het kader van betaald en vergunningparkeren wordt voor elke wijk een parkeerplan opgesteld, aldus de nota. Een goede communicatie met de wijk en draagvlak wordt daarbij belangrijk gevonden. Het hanteren van parkeernormen wordt als een goed uitgangspunt gezien.

Het is de Ombudsman opgevallen dat in deze Parkeernota, noch in de concept versie, noch in de definitieve versie wordt gesproken van gebieden als CiBoGa en de Kop van Oost waar een bijzonder regime geldt respectievelijk zou moeten gelden. In casu geen uitgifte van bewonersvergunningen. Definitieve vaststelling van het parkeerbeleid vond plaats in het najaar van 2010. Overigens veranderende de schone titel van de nota in Parkeerbeleid 2010-2020, hetgeen de vindbaarheid op de website niet bevorderde. Maar dit terzijde.

In het raadsvoorstel ter vaststelling van de Parkeernota wordt ook niet gesproken over een speciaal regime voor CiBoGa en de Kop van Oost. Voor het laatste gebied werd wel een technisch besluit voorgesteld, namelijk dat daar betaald betalen zou worden ingevoerd. Van eventuele beperkingen wordt niet gesproken.

Voor de Ombudsman toch enigszins verrassend. Eind december 2009 (vaststelling van de Parkeernota) functioneerde het CiBoGa terrein al naar behoren en de invoering van betaald parkeren bij de Kop van Oost was beleidsmatig in voorbereiding. Immers in maart 2010 werd het desbetreffende concept-besluit vastgesteld en voor inspraak vrij gegeven. Eerst dan wordt van gemeentewege duidelijk dat voor de Kop van Oost een bijzonder regime zal gaan gelden. Het gevoel van 'uit de lucht komen vallen' is dan ook voorstelbaar. Waarbij wordt aangetekend dat Heijmans blijkbaar al eerder op de hoogte was. Bij brief van 18 december 2010 werden de bewoners door Heijmans geattendeerd dat *de gemeente voornemens is betaald parkeren in te voeren zonder afgifte van vergunningen*.



Als dan ook nog eens op 30 maart 2010 door het Parkeerbedrijf een standaard e-mail wordt verzonden dat volgens gegevens van de Gemeentelijke Basis Administratie (adres dus bekend) betrokkene niet woont in een gebied waar betaald parkeren is ingevoerd, wordt de verwarring alleen maar groter. Op dat moment was immers al duidelijk dat betaald parkeren zou worden ingevoerd en ook dat geen bewonersvergunningen zouden worden afgegeven. Echter, in de e-mail wordt gesteld dat als betaald parkeren wordt ingevoerd, een pas zal worden verstrekt. Ondanks de vermelding dat aan het bericht geen rechten kunnen worden ontleend, is er op zijn minst sprake van niet consistente informatie. Hierna te noemen dossier Z.

8. Uitgifte van de parkeerplaatsen door de projectontwikkelaar/makelaar

Bij de start van de verkoop van de woningen in 2006 was er nog geen specifiek parkeerbeleid voor de Kop van Oost vastgesteld. Voor het (toekomstige) parkeerbeleid zijn kopers altijd naar de gemeente verwezen.

Overigens heeft Heijmans in februari 2011 per e-mail naar de gemeente aangegeven dat het besluit om geen bewonersvergunningen te verstrekken voor hem ook nieuw was. Dit naar aanleiding van correspondentie met burgers die Heijmans aanspreken op voorlichting uit het verleden.

In de beginfase van de verkoop van de appartementen is voor de uitgifte van parkeerplaatsen nabij het complex de volgende lijn aangehouden:

- | | |
|---------------------------------------|--------------------|
| o groot (vanaf 160 m ²) | 2 parkeerplaatsen |
| o midden (80 tot 159 m ²) | 1 parkeerplaats |
| o klein (tot 80 m ²) | geen parkeerplaats |
| o kadewoningen | 1 parkeerplaats |

De keuze om geen parkeerplaats aan te bieden bij de kleine appartementen ging uit van de gedachte dat het prijsniveau (en daarmee de verkoopbaarheid) dan niet aantrekkelijk zou zijn.

Als er na verkoop van alle appartementen in fase 1 parkeerplaatsen zouden overblijven, zou te zijner tijd een voorstel voor toewijzing worden ontwikkeld.

Medio 2010 is aan alle bewoners van de kleine appartementen een brief gestuurd waarin de mogelijkheid werd geboden alsnog een parkeerplaats te kopen.

Overigens is ook verwarring ontstaan over de prijs van een parkeerplaats, destijds € 10.000 en nu € 20.000. Volgens Heijmans was het eerste bedrag eerder als arbitraire kostprijs opgenomen vanwege voorschriften voor de koop/aannemingsovereenkomst. Dit bedrag is een eigen leven gaan leiden, maar de werkelijke verkoopwaarde inclusief de grondkosten is volgens Heijmans altijd € 20.000 geweest. Het is de Ombudsman overigens gebleken dat in een door haar onderzochte casus wel degelijk € 10.000 is betaald. De (commerciële) tarieven van de projectontwikkelaar maken uiteraard geen onderdeel uit van dit onderzoek maar reeds nu wordt opgemerkt dat het (nieuwe) bedrag van € 20.000 voor menigeen onoverkomelijke bezwaren met zich mee brengt. Daar komt bij dat de plaatsen als zeer klein worden ervaren. Dus veel geld voor weinig vierkante meters.

Over een toezegging van het college bij de inspraakprocedure voor het betaald parkeren om in overleg met Heijmans te zoeken naar een financiële tegemoetkoming, is overigens geen informatie aangetroffen.

9. Informatie over de parkeervergunningen/website

Zoals hiervoor onder 7 al is gesteld ontbreekt de logica in de volgtijdelijkheid van het gemeentelijke voornemen voor een bijzonder parkeerregime voor de Kop van Oost. Niet in de Parkeernota maar kort daarna wel in een separaat besluit.

Verschillende betrokkenen hebben ook afschriften van e-mails getoond op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de informatie die werd verstrekt te weinig toegesneden was op hun concrete situatie. Dat op basis daarvan verwachtingen konden ontstaan, is niet onlogisch. Vooral in het licht van het hiervoor aangehaalde dossier X.

Daarnaast zijn in de afgelopen jaren regelmatig mondelinge contacten met het Parkeerbedrijf geweest, zowel via de telefoon als aan de balie. Daarvan zegt de gemeente dat daar geen registratie van wordt bijgehouden. En dus is niet na te gaan wie met welke vraag is langs gekomen.

De Ombudsman is van mening dat dit de burgers niet mag worden aangerekend omdat dit bijna lijkt op een omkering van de bewijslast. Anders gezegd: geen registratie betekent niet per definitie dat de contacten er niet zijn geweest en dus om die reden genegeerd kunnen worden.

Ook is duidelijk geworden dat de informatie op de gemeentelijke website tot het najaar van 2010 niet adequaat was. Het CiBoGa-gebied werd wel als uitzondering genoemd maar de Kop van Oost niet. Dit ondanks het feit dat het voornemen daartoe al langer bekend was.

Het geheel overziende ontkomt de Ombudsman niet aan de indruk dat de communicatie over de Kop van Oost niet consistent en eenduidig is geweest. En dat de verschillende geleidingen binnen de dienst, die zich met deze materie bezighouden, te weinig afstemming lijken te hebben gepleegd.

10. Vergunning Eemskanaal: precedent of misslag

Voor een bewoner van een kadewoning aan het Eemskanaal is een vergunning verstrekt voor het parkeren in de naastgelegen Oosterpoort. Uit de stukken blijkt duidelijk dat deze vergunning ten onrechte is verstrekt, maar dat er voor is gekozen deze niet in te trekken maar te laten verlopen op het moment dat de vergunning eindigt. Een 'foutje' dus.

Indien min of meer weloverwogen van een beleidsregel wordt afgeweken kan worden gesproken van het scheppen van een precedent, waar ook anderen een beroep op kunnen doen.

De Ombudsman huldigt de opvatting dat als er sprake is van een kennelijke misslag, dit geen zogenaamde derdenwerking kan hebben. Ook al ervaren sommigen dit anders.

Noot

In het licht van de uitkomsten van dit onderzoek kan er voor de gemeente aanleiding zijn om de afloop van de vergunning op 31 december 2011 te heroverwegen.

Ook in de raad(scommissie B&V) is het ontbreken van criteria onderwerp van discussie geweest waarbij een raadslid treffend opmerkt dat "individuele oplossingen arbitrair kunnen zijn en een generieke oplossing rechtsongelijkheid met zich mee zou kunnen brengen". Vervolgens is de wethouder de ruimte gelaten op eigen wijze invulling te geven aan het begrip schrijnend en daar achteraf over te rapporteren. Daarbij is duidelijk geworden dat zij een laag inkomen niet als criterium heeft willen hanteren.

Met de uitkomsten van de gevoerde gesprekken zoals het college die begin 2011 aan de gemeenteraad heeft gerapporteerd (in geen enkel geval aanleiding om de hardheidsclausule toe te passen), heeft de discretionaire bevoegdheid van het college gestalte en invulling gekregen. Dit onder de toevoeging dat in dossier X er wel aanleiding bestond voor een individuele oplossing, maar uiteindelijk geen vervolg heeft gekregen.

In een aanvullende notitie aan de Ombudsman van 8 april 2011 is overigens gemeld dat een terugkerend onderdeel in de door de wethouder gevoerde gesprekken was de beoordeling van *de vraag of de persoon (aantoonbaar) door de gemeente verwarrend of foutief was geïnformeerd tijdens het proces van aankoop van de woningen*.

Dit heeft de Ombudsman verbaasd. Op het moment van aankoop was er immers nog geen sprake van een vastgesteld parkeerbeleid en viel er weinig te communiceren. Projectontwikkelaar en makelaar presenteerden de algemene verkoopvoorwaarden en voor het overige werd naar de gemeente verwezen. Dat er een parkeerbeleid zou worden ontwikkeld lag voor de hand, maar dat het zo restrictief zou zijn, werd pas in het voorjaar van 2010 duidelijk. Een onaangename verrassing voor de bewoners en naar later bleek ook voor de projectontwikkelaar een verrassende ontwikkeling.

Het is nu aan de Ombudsman om na te gaan of zij de visie van het college op het begrip schrijnend deelt.

Waarmee tegelijk duidelijk wordt dat het mogelijk is dat meerdere personen tot verschillende uitgangspunten en conclusies kunnen komen.

Uit de literatuur blijkt ook dat verwachtingen over een beperkte of ruimhartige toepassing van de hardheidsclausule in sterke mate zijn gekoppeld aan de signatuur van een bewindspersoon/bestuurder. Van degene die 'regels zijn regels' als adagium heeft wordt minder verwacht dan van degene die als uitgangspunt kiest 'de randen van de wet op te zoeken'.

Daarmee wordt geen oordeel uitgesproken over een voorkeursvariant maar wordt alleen maar aange-toond dat het al dan niet toepassen van een hardheidsclausule als subjectief en arbitrair kan worden ervaren.

Het college van B&W heeft aangegeven dat het advies van de Ombudsman bindend zal zijn. Dit dwingt tot een feitelijke maar ook herkenbare onderbouwing.

Daarom heeft een nadere verkenning plaatsgevonden van het begrip schrijnend en is de veelgebruikte term billijkheid in ogenschouw genomen.

Op die wijze kan invulling worden gegeven aan de kernvraag van het college of de eerdere besluiten in *redelijkheid en behoorlijkheid* zijn genomen.

Daarbij past de kanttekening dat de Ombudsman zich realiseert dat haar uitkomst niet door iedereen hoeft te worden onderschreven. Maar dat is inherent aan het Ombudswerk: vanuit een onafhankelijke en onpartijdige positie een situatie beoordelen en via de bevindingen tot een (eigen) oordeel komen.

Volgens Van Dale betekent schrijnend: *wat het gemoed met schurende, brandende pijn aandoet...*

Nu kan het ontbreken van een parkeerplaats in de nabije woonomgeving uitermate vervelend zijn, het voert te ver te stellen dat de gemoedrust daar in ernstige mate door wordt geschaad.

Een betere aansluiting kan worden gevonden bij synoniemen van onbillijk en schrijnend:

Onbillijk: oneerlijk, ongegrond, onrechtmatig, onrechtvaardig, onredelijk, onschappelijk, onterecht, unfair.

Schrijnend: hartverscheurend, pijnlijk, ellendig, pikant, scherp, navrant, schreeuwend, smartelijk.

Tegen deze achtergrond zijn de individuele gesprekken met de betrokkenen gevoerd.

DEEL III HARDHEIDSCLAUSULE

11. Literatuur

Algemeen wordt aangenomen dat het toepassen van een hardheidsclausule bedoeld is voor in wet- en regelgeving onvoorziene en onbedoelde gevolgen.

Ook wordt onderscheid gemaakt enerzijds de in artikel 4:84 Algemene Wet Bestuursrecht opgenomen mogelijkheid om van een beleidsregel af te wijken en anderzijds het opnemen van een hardheidsclausule in een regeling.

Ziet het eerste meer toe op generieke aanpassingen, de hardheidsclausule is vooral *gericht op het voorkomen van schrijnende situaties*. Het behoort dan tot de discretionaire bevoegdheid van een bestuursorgaan om er wel of niet gebruik van te maken. Ook wordt wel aangenomen dat de rechter de aan het bestuur toegekende beoordelings- en beleidsvrijheid terughoudend zou moeten toetsen. In feite een marginale toetsing.

12. Wetgeving en jurisprudentie

De wetgever heeft bij verschillende gelegenheden uitspraken gedaan over de *hardheidsclausule*.

Bijvoorbeeld bij de Wajong:

Hardheidsclausules worden in het algemeen niet in een regeling opgenomen omdat zij de rechtszekerheid kunnen belemmeren. Hardheidsclausules worden slechts in een regeling opgenomen indien er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in *niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen*. Deze individuele belangenafweging, die bij de toepassing van de hardheidsclausule dient te worden gemaakt, zou kunnen leiden tot willekeur. Toepassing van de hardheidsclausule dient derhalve zo beperkt mogelijk te worden gehouden. Bij de toepassing van de hardheidsclausule dient steeds een afweging te worden gemaakt tussen het belang van de regeling en de gevolgen van het handhaven van die regeling voor een individueel geval. Indien het toepassen van de regeling in een individueel geval leidt tot *onbillijkheden van overwegende aard*, kan bij wijze van uitzondering worden afgeweken van het uitgangspunt van de regeling.

Ook de Centrale Raad van Beroep (individuele omstandigheden van zeer bijzondere aard) en Ombudsmannen (onbillijkheid van overwegende aard) laten zich op dit gebied niet onbetuigd.

De gemeente Groningen heeft bewust gekozen voor een hardheidsclausule in de Parkeerverordening:

Burgemeester en wethouders kunnen ten gunste van de aanvrager het bij of krachtens deze verordening bepaalde buiten toepassing laten of daarvan afwijken, voor zover toepassing gelet op het belang dat deze regeling beoogt te beschermen, zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Daarmee ligt de weg voor het beoordelen van individuele situaties open.

13. Schrijnend

Wat in alle literatuur en uitspraken steeds weer opvalt, is dat de term *schrijnend* wordt gebruikt om de bijzondere omstandigheden van een betrokkene te definiëren.

Maar ook dat daar zelden op voorhand een concrete invulling aan wordt gegeven. Bij de wijziging van de Vreemdelingenwet verwoordde de toenmalige staatssecretaris dit als volgt:

Juist vanwege de discretionaire bevoegdheid ga ik nog even in op de definitie in de hardheidsclausule. Ik zou ertegen zijn dat al te strikt vast te leggen. Het gaat immers juist om de bevoegdheid om in bepaalde omstandigheden een uitzondering voor een bepaald individueel geval te maken. *Als er geen redelijk doel mee gediend is, kan het heel schrijnend zijn. Het hoeft niet per definitie schrijnend te zijn, omdat er geen redelijk doel mee gediend is.*

Wij hebben ook te maken met de geest van de wet, die ook een zekere preventieve werking bedoeld te hebben. Dat moeten wij niet vergeten. Ik blijf dus bij de formulering schrijnend. In de persoon gelegen omstandigheden moeten dan uitmaken wanneer die uitzondering wordt bepaald.

DEEL IV GESPREKKEN MET BEWONERS/DE VvE

14. Gevoerde gesprekken bewoners

Met 12 bewoners zijn individuele gesprekken gevoerd. Dit aantal vereist enige toelichting.

In Deel I is uitgelegd dat uiteindelijk 13 betrokkenen zouden worden uitgenodigd voor een gesprek met de Ombudsman. Binnen dit aantal heeft 1 persoon niet gereageerd, noch op de aankondiging van het college noch op de uitnodiging van de Ombudsman. Daarmee kan dit dossier worden gesloten. Daarnaast bleek het niet mogelijk met één betrokkene tot een passend tijdstip voor een gesprek te komen.

Daarmee bleven dus 11 in behandeling te nemen 'gevallen' over.

Vervolgens bleek tijdens de gesprekken die de Ombudsman voerde dat twee personen als één dossier (=adres) werden aangemerkt. Beiden hebben echter eerder eigenstandige contacten gehad met de gemeente en bewonen verschillende appartementen. Door hun verzoek om gezamenlijk het gesprek met de wethouder aan te gaan is bij het college ten onrechte het beeld ontstaan dat er sprake was van een gedeelde huishouding. Aangezien hun situatie vergelijkbaar is met die van anderen heeft de Ombudsman ze 'gesplitst' in afzonderlijke dossiers. En daarmee werd het aantal van 12 bereikt.

Op een verzoek om de kwestie als 'groep' te bespreken is niet ingegaan. Dit tegen de achtergrond dat de algemene problematiek van de informatievoorziening voldoende bekend was en de gesprekken vooral gericht waren op de persoonlijke omstandigheden van betrokkenen. Een groeps gesprek leent zich daar minder goed voor.

De gesprekken hebben volgens een vast stramien plaats gevonden:

- o introductie
- o de rol van de Ombudsman
- o de informatievoorziening
- o de persoonlijke situatie
- o aangeboden alternatieven in de huidige situatie
- o de verdere procedure

Van de gevoerde gesprekken zijn aantekeningen gemaakt die vertrouwelijk voor het college en de gemeenteraad zijn in te zien. De verschillende opmerkingen en opvattingen worden hieronder in algemene (geanonimiseerde) zin weergegeven.

Wat in ieder geval bij alle gesproken bewoners opvalt, is dat ze met veel plezier aan de Kop van Oost wonen en trots zijn op hun (starters)woning. Voor velen is deze locatie een bewuste keus geweest, mede in het licht van de verwachte parkeermogelijkheden. Niet in de binnenstad vanwege de beperkingen voor het parkeren maar toch dichtbij. Niemand is tegen het invoeren van betaald parkeren en ruimte voor bezoekers van de commerciële voorzieningen. Maar in het geheel niet in aanmerking komen voor een parkeervergunning wordt als zeer zuur ervaren. Dit uiteraard geplaatst in het licht van de in hun ogen gerechtvaardigde verwachtingen op basis van eerder verstrekte informatie. Sommigen gaven aan dat 'als ze alles hadden geweten', ze niet voor deze locatie zouden hebben gekozen.

15. De informatievoorziening

Voor alle betrokkenen geldt dat ze zich destijds hebben gebaseerd op de door de projectontwikkelaar/makelaar verstrekte informatie. De bewoners van de kleine appartementen gingen uit van het toen geldende beleid dat voor het gebied parkeervergunningen zouden worden verstrekt.

Uit de (vele) contacten met de gemeente werden ze echter niet altijd wijzer. Hiervoor is al melding gemaakt van tegenstrijdige informatie, zowel mondeling als schriftelijk.

Sommigen werden ook verwezen naar het bestemmingsplan, de bouwverordening en/of de website. Een onterechte verwijzing. De eerste twee bevatten geen specifieke parkeerinformatie en de website gaf, zoals eerder geconstateerd, geen eenduidig beeld. Een aantal heeft het ook als storend ervaren dat zij kregen toegevoegd dat er een 'onderzoeksplicht van de burger' bestaat. Is het niet zo dat de overheid een 'informatieplicht' heeft? En hoe moet zo'n opmerking worden geplaatst in de situatie van

2006, voor de meesten het moment van aankoop, zo vroegen zij zich af. Concretere informatie was toen immers niet voorhanden.

In de gesprekken met de wethouder werd ook gevraagd naar 'namen en rugnummers' van medewerkers met wie zou zijn gesproken. Betrokkenen gaven aan dat zij in de loop der jaren contacten hadden gehad en dat zij toen geen aantekening hebben gemaakt van degene met wie zij hebben gesproken. Waarbij één bewoner opmerkte dat de betrokken medewerker ook al weer kon zijn vertrokken. Het moeten leveren van 'hard bewijs' zou naar het gevoel van de bewoners wel heel zwaar tot hun verantwoordelijkheid worden gerekend.

De term 'misleiding' in de informatievoorziening viel een paar keer. Anderen ervaren het door de gemeente in het voorjaar van 2010 gepresenteerde beleid als 'het veranderen van de spelregels tijdens de wedstrijd'. Ook wel verwoord als 'het beleid met terugwerkende kracht veranderen'.

Wat ook als 'doordrukken' werd ervaren, is het feit dat voordat het beleid was vastgesteld, de technische voorbereidingen al in gang waren gezet. De inspraakprocedure leek daarmee een zogenaamd verplicht nummer.

16. De persoonlijke omstandigheden

Voor de meeste betrokkenen geldt dat het aankoopbedrag van het appartement destijds tevens het plafond was van hun financieringsmogelijkheden. Daarbinnen meldde een aantal dat als er meer financiering mogelijk was geweest zij de voorkeur zouden hebben gegeven aan een groter appartement (60 i.p.v. 40 m² bijvoorbeeld). Het verwerven van een eigen parkeerplaats had voor hen ook geen prioriteit aangezien ze er vanuit gingen dat ze te zijner tijd een parkeervergunning konden krijgen.

Een aankoopbedrag van nu € 20.000 is voor alle betrokkenen een te grote financiële barrière. Financiering via de hypotheek is nu niet meer mogelijk en een lening levert een te hoge maandlast op. Voor het merendeel geldt dat zij een auto nodig hebben voor hun werk dat zich in de regio/het land voordoet. Andere argumenten voor het gebruik van de auto zijn sociale contacten en vrijwilligerswerk (in het land).

Ook vaak genoemd is de verkoopbaarheid van het appartement in de toekomst. Verkoop zonder recht op een parkeervergunning zal de kring van potentiële belangstellenden beperken.

17. Aangeboden alternatieven in huidige situatie

- o Het Sontplein;
- o Buurtstalling Nieuwstraat;
- o P+R Europapark.

Alle betrokkenen zijn bevroegd op deze alternatieven. De reacties daarop waren nagenoeg hetzelfde. Het Europapark mag dan gratis zijn maar ligt veel te ver weg van de Kop van Oost. Verder wordt de locatie ook niet aantrekkelijk geacht vanwege het gebrek aan toezicht en gebruik tijdens wedstrijden van FC Groningen.

De buurtstalling aan de Nieuwstraat mag dan op (toch nog redelijk verre) loopafstand zijn, de in de toekomst oplopende prijs staat niet in verhouding tot die van een parkeervergunning. Ongeveer 12x zo hoog.

Dit financiële argument geldt ook voor het Sontplein. Hoewel het qua situering wel goed is gelegen, is er daarnaast het probleem van het oneigenlijke gebruik van het gebied als de winkels zijn gesloten en het terrein vrij toegankelijk is. Voor activiteiten die niet geruststellend zijn voor jouw kostbare bezit.

Kortom: de alternatieven worden niet als reëel gezien. Ergo, voor sommigen bevestigt het hun gevoel dat zij in hun problemen niet echt serieus worden genomen.

Desgevraagd meldden een aantal dat zij voorlopig een parkeerplaats hebben gehuurd binnen het complex op de plaatsen die door/voor woningcorporatie Lefier zijn gereserveerd. Afgezien van de kosten zijn deze plaatsen ook tijdelijk. Zodra de corporatie de woningen heeft verhuurd, eindigen deze plaatsen.

Anderen kiezen voor een meer creatieve oplossing door met hun auto op wisselende plaatsen te gaan staan. Bijvoorbeeld op aanpalende parkeerterreinen buiten de winkeluren maar dat vraagt wel inzicht en dus tijdige actie op de slagboombewegingen. Of aan de overzijde van het Damsterdiep waar het

betaald parkeren tot 18.00 uur geldt. Soms wordt de bezoekerspas voor eigen gebruik ingezet, maar ook dat is aan een beperkt aantal uren gebonden.

Enigszins bizar is de opmerking van twee bewoners dat zij nu maar met de auto naar hun werk met goede parkeergelegenheid gaan in plaats van op de fiets. Dan is de auto gedurende de dag in ieder geval 'onder dak'.

Van diverse kanten is opgemerkt dat er in feite helemaal geen parkeerdruk in het gebied rondom het complex bestaat. Nu is het zo dat alle winkelunits aan de zuidzijde nog niet in gebruik zijn, maar ook de Ombudsman is bij herhaald bezoek opgevallen dat de parkeerplaatsen niet of nauwelijks gebruikt worden. Veel bewoners hebben ook aangegeven dat de strook voor de winkelunits anders kan worden ingericht. Van langs parkeren naar haaks insteken. Daarmee zou op zijn minst een verdubbeling van het aanbod op die plek kunnen worden gerealiseerd.

18. Gesprek VvE

Ook met het bestuur van de Vereniging Van Eigenaren (VvE) is gesproken en dan vooral over hun rol in het proces.

De VvE heeft op ambtelijk niveau een voorgesprek gehad over het voorgenomen beleid en heeft toen ook alternatieven aangedragen.

Hun bezwaren en alternatieven hebben zij ook ingebracht tijdens de inspraakprocedure in april en op 14 juni 2010 schriftelijk gemeld aan de raadscommissie.

Van de kant van de VvE is bij herhaling (en goed beargumenteerd) benadrukt dat de invoering van betaald parkeren ten onrechte ten koste gaat van degenen die (destijds) geen parkeerplaats konden kopen. Het leidde na een gesprek met de wethouder tot uitstel van de behandeling van het raadsvoorstel in de commissievergadering van juni 2010.

Gedurende de zomer was er volgens de VvE sprake van radiostilte. Medio augustus werd een uitnodiging ontvangen voor een gesprek met de wethouder en daar werd tot hun verrassing gemeld dat het voorstel ongewijzigd naar de gemeenteraad zou gaan.

Na de raadscommissie en raadsvergadering in september heeft het bestuur van de VvE via een bewonersbrief gewezen op de mogelijkheid een gesprek met de wethouder aan te vragen. Voor zichzelf zag zij verder geen inhoudelijke rol weggelegd maar meende op basis van de discussies met de raad dat de uitkomsten van de gesprekken met vertrouwen tegemoet konden worden gezien. Maar dat stelde teleur.

DEEL V CONCLUSIES EN ADVIES

19. Behoorlijkheidsnormen en wegingskader

Voor de beoordeling van klachten over gedragingen van de gemeente hanteert de Ombudsman een normenstelsel. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of de gemeente zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. In het kader van dit onderzoek is een aantal behoorlijkheidsnormen van belang.

Ze staan hieronder vermeld met daarbij de bevindingen op basis van dit onderzoek. Deze bevindingen leiden vervolgens tot conclusies als basis voor het uiteindelijke advies.

Vervolgens wordt nog aandacht besteed aan het punt van de doorwerking naar derden, de zogenaamde precedentwerking. Of vanuit een andere optiek: kan het onrechtvaardig uitpakken naar (zogenaamd) vergelijkbare gevallen.

o *norm: actieve en adequate informatieverstrekking*

Dit behelst de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen die hun belangen raken.

Bevindingen:

- a. de parkeernota 2010-2020 had al gewag kunnen maken van gebieden als CiBoGa en de Kop van Oost; deze omissie leidde drie maanden later tot een onaangename verrassing voor diverse bewoners maar ook voor de VvE;
- b. het e-mailverkeer tussen het Parkeerbedrijf en bewoners blonk op verschillende momenten niet uit in helderheid; sterker nog, er werd door het Parkeerbedrijf op schrift tegenstrijdige informatie verstrekt, waar verwachtingen op konden worden gebaseerd;
- c. verwijzing naar niet direct relevante documenten als het bestemmingsplan en de bouwverordening was niet op zijn plaats;
- d. geen registratie van telefoontjes en bezoeken aan de balie van het Parkeerbedrijf; daarentegen van burgers verwachten dat ze zelf bijhouden met wie ze wanneer waarover hebben gesproken, lijkt op het afschuiven van verantwoordelijkheid;
- e. tot het najaar van 2010 geen volledige informatie op de website; een standaard disclaimer is onvoldoende om het ontbreken van een belangrijke beleidswijziging te sanctioneren;
- f. voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de gemeente niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de informatie die door de projectontwikkelaar/de makelaar is verstrekt; maar in feite is dat ook niet het kernprobleem; het gaat om het beleid zoals dat in het voorjaar van 2010 door de gemeente is gepresenteerd.

o *norm: rechtszekerheid/opgewekt vertrouwen*

Gerechtigde verwachtingen van burgers en organisaties behoren door de overheid te worden gehonoreerd.

Bevindingen:

- a. gezien de ligging lag het in de lijn der verwachtingen dat voor het gebied van de Kop van Oost betaald parkeren zou worden ingesteld; in algemene zin wordt dit door alle betrokkenen ook onderschreven;
- b. gegeven de bijzondere omgeving van het gebied (veel detailhandel etc.) is het late tijdstip (tot 22.00 uur) van betaald parkeren begrijpelijk, maar dit beperkt tegelijk de mogelijkheden van bewoners om na hun werk bij huis vrij te parkeren;
- c. op basis van de Parkeernota 2010-2010 dient gestreefd te worden naar draagvlak voor het parkeerbeleid in de wijk/het gebied; voor wat betreft het uitgeven van parkeervergunningen aan bewoners heeft dit geen invulling gekregen;
- d. de verwachtingen van in ieder geval de bewoners van de kleine appartementen dat voor hen een acceptabele parkeeroplossing (vergunning) in het verschiet zou liggen, zijn gerechtvaardigd; zij konden immers op het moment van aankoop van het appartement geen parkeerplaats verwerven; daar komt nog eens bij dat er toen geen sprake was van een autoluw gebied zoals CiBoGa of een te verwachten afwijking van het reguliere systeem van betaald parkeren;

o *norm: redelijkheid en gelijkheid*

Een bestuursorgaan weegt de in het geding zijnde belangen tegen elkaar af. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk (onbillijk) zijn. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Een bestuursorgaan behandelt gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van ongelijkheid.

Bevindingen:

- a. door uiteindelijk in geen enkele situatie toepassing te geven aan de hardheidsclausule heeft het college het vastgestelde beleid zwaarder laten wegen dan de individuele situatie van een aantal bewoners; dit duidt op consistentie in handelen;
- b. bij de weging van de persoonlijke situaties heeft de nadruk gelegen op (de rechtmatigheid van) de informatievoorziening tijdens de aankoop van het appartement; dit uitgangspunt is als een soort mantra gehanteerd, maar gaat voorbij aan het in een later stadium ontwikkelde beleid voor de Kop van Oost;
- c. door steeds te vragen naar zogenaamd hard bewijs ten aanzien van toezeggingen dat rechten zouden bestaan op parkeervergunningen zijn bewoners die te goeder trouw waren in een achterstandspositie komen te verkeren; de grenzen van het redelijke zijn daarmee wel bereikt;
- d. de aangeboden alternatieven bieden om verschillende redenen weinig tot geen soulaas; het heeft het gevoel van betrokkenen dat hun probleem niet echt serieus wordt genomen, versterkt; een alternatief om gesubsidieerde plaatsen in een buurtstallingsgarage aan te bieden is blijkbaar niet overwogen;
- e. op basis van de schriftelijke stukken kan het verschil in de beoordeling door het college van de dossiers X,Y en Z niet worden gevolgd; dossier X, wel uitzondering op basis van een e-mail uit 2008, dossier Y een twijfelgeval op basis van een e-mail van september 2010 maar uiteindelijk niet en dossier Z, met een e-mail van maart 2010 in het geheel niet gewogen; de schijn van willekeur wordt daarmee gewekt.

20. Conclusies

- ❖ Een beperkte groep bewoners heeft bij herhaling (inspraaktraject, B&W, gemeenteraad, gesprek wethouder, gesprek Ombudsman) duidelijk gemaakt zich gedupeerd te voelen door de gang van zaken; daarmee onderscheidt deze groep zich van eventuele andere betrokkenen, die zich niet actief hebben opgesteld.
- ❖ Uit het voorgaande is wel gebleken dat op het punt van de informatievoorziening veel discussie en verwarring is ontstaan. Met het volledige beeld zoals dat nu bekend is, kan niet worden gesproken van een actieve en adequate informatieverstrekking.
- ❖ De invoering van betaald parkeren staat niet ter discussie. De verwachtingen dat parkeervergunningen zouden worden verstrekt zijn gerechtvaardigd voor bewoners die zich onder toenmalige omstandigheden en in een ander tijdsbestek (vóór april 2010) op deze plek hebben gevestigd.
- ❖ In het licht van de voorgeschiedenis en de gebrekkige informatievoorziening had het begrip schrijnend anders gewogen kunnen worden. In individuele gevallen pakt het parkeerbeleid nu onschappelijk (*onredelijk*) en navrant (*bedroevend*) uit. De geboden alternatieven zijn niet als reëel aan te merken.
- ❖ Er is voldoende aanleiding onder strikte voorwaarden toepassing te geven aan de hardheidsclausule.

Had het college ook tot deze conclusies kunnen komen? Het antwoord daarop luidt ja. Als zij voor hetzelfde vertrekpunt en de bredere benadering van de Ombudsman had gekozen. Maar het is nu eenmaal inherent aan een discretionaire bevoegdheid om daar op eigen wijze invulling aan te geven. Had het college tot dezelfde conclusies moeten komen. Het antwoord daarop is niet met een eenduidig ja of nee te beantwoorden. Uit het voorgaande is immers wel duidelijk geworden dat het oordeel over de toepassing van een discretionaire bevoegdheid in feite ook weer discretionair is. En de weging daarvan is niet bij uitstek aan de Ombudsman maar dient op een ander toneel plaats te vinden.

21. Advies

In feite gaat het om 12 bewoners waarvan 10 met een klein appartement, één met een groter appartement en één met een kadewoning.

De bewoners van de kleine appartementen zijn vanaf het begin niet in de gelegenheid geweest een parkeerplaats te kopen. Daarmee onderscheidt deze groep zich van de overige 2 bewoners. De laatstgenoemden hebben destijds wel een parkeerplaats gekocht.

Op grond van de bevindingen/conclusies zoals hiervoor vermeld is het toekennen van een parkeervergunning aan 10 bewoners van de kleine appartementen voor de hand liggend. Met de kanttekening dat één geval een huurder betreft. Het recht wordt dan aan de duur van de huidige huurder gekoppeld.

Anders ligt het met de 2 bewoners van respectievelijk een groter appartement en een kadewoning. Zij hebben immers de beschikking over een parkeerplaats op het binnenterrein en in die zin kun je je afvragen of er nog sprake is van zodanig leed dat ook op hen de hardheidsclausule van toepassing moet worden verklaard.

Het antwoord op deze vraag heeft het 'gemoed van de Ombudsman' enige tijd bezig gehouden. Waar van een bestuursorgaan wordt verwacht dat het onderscheid maakt tussen gelijke en ongelijke gevallen, geldt dit uiteraard ook voor de Ombudsman.

Maar ook is van toepassing dat goed wordt gekeken naar de mate van ongelijkheid.

Het is zonneklaar dat één parkeerplaats altijd beter is dan geen parkeerplaats. Daar zit dan ook de ongelijkheid in. Maar de gelijkheid zit in het feit dat ook deze betrokkenen bewust voor deze locatie hebben gekozen in de veronderstelling dat naast de aankoop van één parkeerplaats ook nog een parkeervergunning zou kunnen worden aangevraagd. In de ene situatie zijn beide personen (buiten de stad) werkzaam en moeten daarvoor elk de beschikking hebben over een auto. In de andere situatie betreft het een nu nog inwonende zoon die vanuit het ouderlijke huis een bedrijf runt waarmee hij op locatie klanten moet bezoeken.

In feite wijkt hun situatie qua (gerechtvaardigde) verwachtingen dus niet af van die van de kleine appartementen. Zij konden destijds geen tweede parkeerplaats (voor toen € 10.000) kopen, maar werden verwezen naar het reguliere (straat) parkeren.

Om die reden kunnen ze daar dan ook mee worden gelijkgesteld. Die mate van gelijkheid mag in de ogen van de Ombudsman zwaarder wegen dan de ongelijkheid van het bezit van een parkeerplaats. Anders gezegd: er wordt meer gewicht toegekend aan de verdelende rechtvaardigheid dan aan een zakelijke benadering.

Het advies luidt dus aan 12 bewoners een parkeervergunning toe te kennen met de restrictie dat die persoonsgebonden is en voor de duur dat gebruik wordt gemaakt van het huidige appartement. Nu is een parkeervergunning nooit overdraagbaar maar dat wordt hier nog eens benadrukt in verband met een derde-belanghebbende die uiteindelijk wel een parkeerplaats heeft gekocht. Deze persoon zou zich begrijpelijkerwijs erg benadeeld voelen als de uit te geven vergunningen overdraagbaar zouden zijn. De fysieke ruimte biedt (nog) voldoende mogelijkheden om dit beperkte aantal vergunningen uit te geven. Bijvoorbeeld aan de westzijde of in het voorlopig braakliggende gebied aan de oostzijde. De uiteindelijke keuze is uiteraard aan de gemeente.

Wellicht ten overvloede nog het volgende. Bij oppervlakkige kennisneming van de onderbouwing van dit advies zou de gedachte post kunnen vatten dat er gekozen is voor de gemakkelijkste oplossing oftewel voor de weg van de minste weerstand. Maar dat is schijn. Het is op basis van de feiten, de interpretaties daarvan (zie de titel op het voorblad van dit advies), maar ook de persoonlijke gesprekken die de Ombudsman met betrokkenen heeft gevoerd. De openhartigheid waarmee die gepaard zijn gegaan is zeker van betekenis geweest.

22. Gevolgen voor anderen/gelijkheidsbeginsel

Het alsnog toekennen van een parkeervergunning aan 12 personen kan niet worden gezien als een generieke maatregel maar een toepassing van de hardheidsclausule voor een 'groep van gevallen'.

Het eerste zou een afwijking van de beleidsregel zijn en dat is niet aan de orde. Het betaald parkeren als maatregel staat immers ook niet ter discussie.

De gemeente heeft in de afgelopen maanden een open houding aangenomen naar bewoners die zich gedupeerd voelden. Met het uitbrengen van dit advies kan aan die periode nu een eind komen.

Anderen die zich nu nog tot de gemeente wenden kunnen via de reguliere rechtsgang hun belangen aankaarten, zoals via het aanvragen van een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking of het starten van een klachtprocedure. Op dat moment kan de reguliere toetsing plaatsvinden die niet meer is omgeven door de voor dit moment geldende 'verzachtende omstandigheden'.

Als er sprake is van een bezwaar- en beroepsprocedure is er in eerste instantie sprake van een heroverweging door het college. Op dat moment kan 'in eigen huis' opnieuw een afweging worden gemaakt. In een daarop volgende beroepsprocedure zal de bestuursrechter aan zet zijn. In lijn met eerdere uitspraken (Raad van State) ligt een marginale toetsing in de rede

Voor de Ombudsman geldt in ieder geval dat met dit advies het speelveld voor de toekomst bepaald is. Nieuwe feiten en omstandigheden kunnen in een klachtprocedure uiteraard een rol spelen, maar niet de feitelijke argumenten zoals die nu zijn gehanteerd. De discretionaire bevoegdheid van het college is dan weer leidend. Overigens kan een toekomstig oordeel van de Ombudsman ook niet bindend zijn, hoogstens dwingend.

23. Leereffect

Los van dit onderzoek heeft het college van B&W al lering getrokken uit de gang van zaken. Dit blijkt uit de brief van het college van 7 januari 2011 aan de gemeenteraad:

Ook blijkt uit het hele proces invoering betaald parkeren Kop van Oost en de gesprekken dat de relatie tussen nieuwbouwprojecten en een parkeerregime al in de planontwikkelingsfase gelegd moet worden. Daar waar er sprake is van parkeren op eigen terrein is dan wenselijk vast te leggen dat geen parkeervergunning wordt uitgegeven, bijvoorbeeld door dat op te nemen in koop- of huurcontracten. De mogelijkheden hiervoor gaan we onderzoeken.

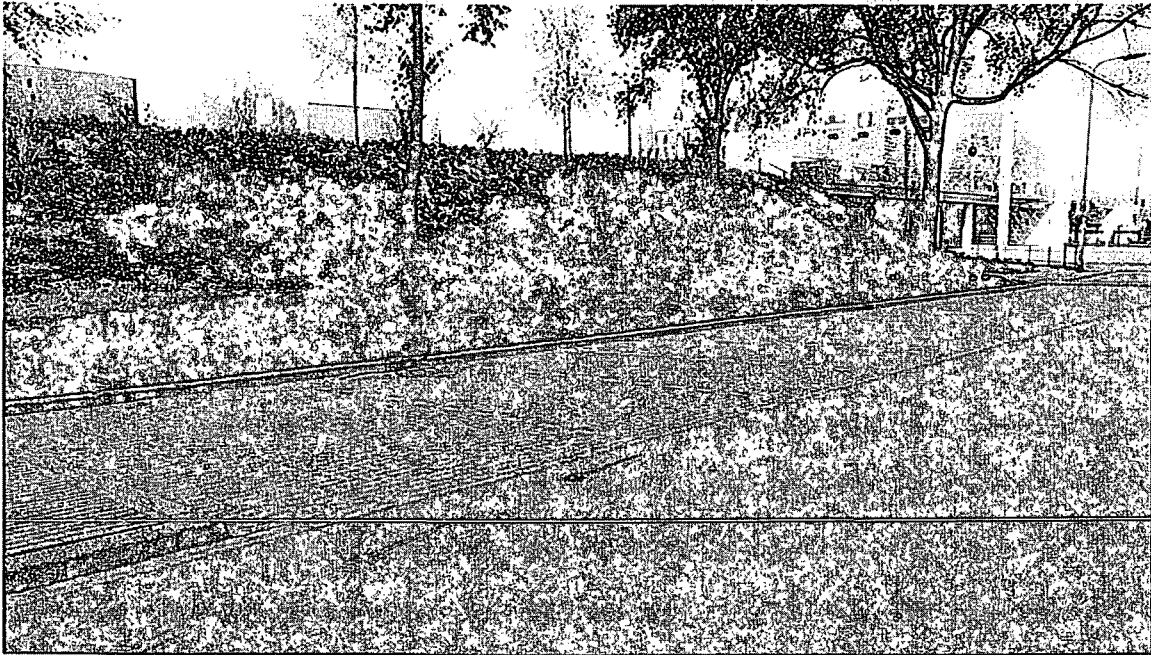
Dit stemt tot tevredenheid.

Ten slotte

Met enige regelmaat bereiken de Ombudsman verzoeken van de gemeente om een advies uit te brengen over dan wel te bemiddelen in kwesties waarbij het verkeer tussen de gemeente en de burger(s) is vastgelopen. Hoewel dit niet de basistaak is van een gemeentelijke Ombudsman wordt een dergelijk verzoek altijd in welwillende overweging genomen. Dit tegen de achtergrond dat de gemeente er op gericht is om de relatie tussen de burger en de gemeente te verbeteren en bereid is zich daarbij kwetsbaar op te stellen. De extra inspanningen van (de medewerkers van) het Ombudsinstituut die daarmee gepaard gaan worden daar graag aan ondergeschikt gemaakt.

Voor een goede werkwijze is het echter noodzakelijk dat van de kant van de gemeente alle medewerking wordt verleend en dat tijdig de gewenste acties worden ondernomen. Helaas moet worden geconstateerd dat het daar in dit dossier op een aantal momenten aan heeft geschort. Dat is jammer maar uiteindelijk heeft dit advies op basis van alle relevante informatie tot stand kunnen komen.

westzijde



oostzijde

