



Rapport

Rapport betreffende een klacht over het college van burgemeester en wethouders van Cuijk.

Datum: 22 maart 2012

Rapportnummer: 2012/043

Klacht

Verzoeker klaagt over de afwijzende beslissing van het college van burgemeester en wethouders op zijn verzoek om financiële tegemoetkoming voor de door hem gemaakte kosten van juridische bijstand voor de gevoerde bouwvergunning- en handhavingsprocedure.

Bevindingen en beoordeling

Aanleiding voor de klacht

1. Verzoeker, destijds praktiserend dierenarts, diende op 3 april 2004 een aanvraag in voor een bouwvergunning voor het oprichten van een paardenstal van ca. 50 m² bij zijn woning. Het college van burgemeester en wethouders besloot de bouwvergunning en een vrijstelling van het vigerend bestemmingsplan te verlenen op grond van artikel 19, derde lid, WRO. Op 24 juni 2004 werd de bouwvergunning en vrijstelling naar verzoeker gezonden. Nadat de termijn van zes weken voor het indienen van een bezwaarschrift was verstreken, begon verzoeker met de bouw van de paardenstal.

2. Op 27 juli 2004 diende een omwonende, die op ongeveer 150 meter van de bouwlocatie woont, een bezwaarschrift in. Verzoeker werd rond 11 september 2004 voor het eerst op de hoogte gebracht dat er een bezwaarschrift was ingediend. Op 21 september 2004 adviseerde de bezwaarschriftencommissie het bezwaarschrift gegrond te verklaren en adviseerde het college nader onderzoek te doen naar de aard van het voorgenomen (bedrijfs- of hobbymatig) gebruik van de paardenstal. De gemachtigde van verzoeker verklaarde op 29 november 2004 dat de paardenfokkerij van verzoeker in Escharen was gevestigd en niet op het perceel waar de paardenstal was gebouwd en dat verzoeker die stal wilde gebruiken voor het incidenteel huisvesten van twee paarden die hij wilde laten weiden in een aan zijn tuin grenzend weiland.

3. Op 9 februari 2005 verklaarde het college het bezwaarschrift ongegrond en overwoog hierbij dat - gelet op de bescheiden omvang van de stal - het niet te verwachten was dat de stal anders dan hobbymatig gebruikt zou worden. Vervolgens stelde de bezwaarmaker beroep in bij de rechtbank 's-Hertogenbosch. Op 24 januari 2006 verklaarde de rechtbank het beroep gegrond en vernietigde het bestreden besluit, omdat dit niet berustte op een deugdelijke motivering. De rechtbank overwoog hierbij dat verzoeker tijdens een descente op 24 juni 2004, in een civiele procedure met bezwaarmaker, had verklaard dat hij de paarden niet als hobby wilde houden en een professionele fokkerij in Escharen had.

4. Verzoeker stelde hoger beroep in bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hangende het hoger beroep besloot het college op 13 juni 2006 het bezwaar tegen het besluit van 15 juni 2004 gegrond te verklaren en de bouwvergunning en vrijstelling alsnog te weigeren. Dit besluit werd eveneens onderwerp van het geding. Op 22 november

2006 bevestigde de Raad van State de uitspraak van de rechtbank, verklaarde het beroep tegen het besluit van 13 juni 2006 gegrond, omdat dit niet berustte op een deugdelijke motivering en vernietigde dat besluit.

5. Op 31 januari 2007 diende verzoeker opnieuw een aanvraag in voor een lichte bouwvergunning voor een paardenstal. Het college wees de aanvraag af, waarna verzoeker een bezwaarschrift indiende. De bezwaarschriftencommissie adviseerde het bezwaar ongegrond te verklaren, omdat verzoeker in onvoldoende mate zou hebben aangetoond dat er daadwerkelijk sprake was van hobbymatig gebruik van de paardenstal. Verzoeker, die de pensioengerechtigde leeftijd had bereikt, legde tijdens de bezwaarprocedure een brief van een notaris over waarin werd verklaard dat verzoeker uit de maatschap met zijn kinderen zou treden en de activa aan zijn kinderen werden overgedragen. Tevens legde verzoeker een brief van de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) over, waarin deze aan de hand van een aantal criteria van het Ministerie van VROM concludeerde dat er sprake was van het hobbymatig houden van paarden. ZLTO verwees ook naar een uitspraak van de Raad van State van 29 november 1999 waarin werd geoordeeld dat een paardenfokker niet bedrijfsmatig paarden fokte en zijn inrichting niet onder de Wet milieubeheer viel. Op 6 november 2007 verklaarde het college het bezwaarschrift ongegrond en op 19 december 2007 diende verzoeker beroep in bij de rechtbank 's-Hertogenbosch.

6. Hangende het beroep besloot het college op 4 maart 2008 verzoeker een last onder dwangsom op te leggen van € 15.000. De paardenstal diende binnen zes weken na verzending van het besluit te zijn verwijderd. Tegen dit besluit diende de gemachtigde van verzoeker een bezwaarschrift in. De bezwaarschriftencommissie adviseerde het college het bezwaar van verzoeker gegrond te verklaren omdat verzoeker beroep had ingesteld tegen de weigering een vrijstelling en bouwvergunning te verlenen en de weigering nog niet onherroepelijk was en er dus nog geen sprake was van vaststaande rechtsfeiten. De bezwaarschriftencommissie overwoog tevens dat de paardenstal eventueel voor andere doeleinden gebruikt zou kunnen worden. De bezwaarschriftencommissie oordeelde dat gegeven de omstandigheden het opleggen van een dwangsom in strijd was met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De bezwaarschriftencommissie adviseerde het college tevens om verzoeker een vergoeding van juridische kosten toe te kennen. Het college besloot om het advies van de bezwaarschriftencommissie niet over te nemen en verklaarde het bezwaar van verzoeker ongegrond en kende verzoeker geen vergoeding van de juridische kosten toe. Het college overwoog hierbij dat er geen reden was om aan te nemen dat het besluit om de bouwvergunning en vrijstelling te weigeren in beroep zou worden vernietigd.

Op 21 augustus 2008 diende de gemachtigde van verzoeker beroep in bij de rechtbank, alsmede een verzoek om voorlopige voorziening. Laatstgenoemd verzoek werd ingetrokken nadat het college op 26 augustus 2008 de begunstigingstermijn verlengde tot zes weken na uitspraak van de rechtbank in de beroepzaak betreffende de

bouwvergunning.

7. Op 28 oktober 2008 verklaarde de rechtbank het beroep tegen het weigeren van de bouwvergunning en het opleggen van de last onder dwangsom, gegrond. De rechtbank overwoog hierbij dat verzoeker voldoende aannemelijk had gemaakt dat het beoogde gebruik van de stal hobbymatig zou zijn. Tevens overwoog de rechtbank dat het college niet in redelijkheid kon overgaan tot het opleggen van een last onder dwangsom omdat verzoeker op 31 januari 2007 een bouwaanvraag had ingediend en er dus sprake was van concreet zicht op legalisatie. Tijdens de zitting verklaarde de vertegenwoordiger van de gemeente dat, indien er sprake was van hobbymatig gebruik, de vrijstelling en de bouwvergunning zonder meer zou worden verleend. Vervolgens diende het college hoger beroep in bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zowel het hoger beroep betreffende het weigeren van de bouwvergunning en de vrijstelling alsmede het hoger beroep betreffende de last onder dwangsom, werden door de Raad van State ongegrond verklaard.

8. Op 18 januari 2010 vond er een gesprek plaats tussen verzoeker, een voormalig wethouder en twee medewerkers van de gemeente. Naar aanleiding van dat gesprek legde verzoeker rekeningen over van de door hem in de verschillende procedures gemaakte kosten. Bij brief van 15 juli 2010 weigerde het college op advies van de verzekeringsmaatschappij om meer juridische kosten te vergoeden dan de kosten waartoe de rechter de gemeente had veroordeeld. Het college overwoog hierbij dat er van een formele aansprakelijkheid geen sprake was. Verder besloot het college verzoeker geen tegemoetkoming uit coultance toe te kennen omdat het van mening was dat het college rechtmatig had gehandeld.

9. Op 7 december 2009 schreef verzoeker een brief aan de gemeenteraad waarin hij onder andere vroeg om een tegemoetkoming in de gemaakte juridische kosten. Op 13 januari 2010 lichtte hij zijn brief toe in de commissie Bestuur. Nadat hij zich op 9 juni 2010 nogmaals tot de gemeenteraad had gewend, ontving hij een reactie van de raad, gedateerd 29 juli 2010, waarin hem werd meegedeeld dat de meerderheid van de raadsfracties met het genomen collegebesluit de zaak als afgehandeld beschouwde.

Onderwerp van de klacht

10. Op 23 augustus 2010 ontvangt de gemeente een klacht van verzoeker over de gemeenteraad, over het college van burgemeester en wethouders en over de gemeentesecretaris. Op 8 september 2010 gaf het college zijn eerste reactie op de ingediende klachten, waarna er op 23 september 2010 een hoorzitting plaatsvond. Hierin vroeg verzoeker nogmaals om een tegemoetkoming in de gemaakte juridische kosten van € 15.000 netto. Bij brief van 19 januari 2011 deelde het college verzoeker mee dat na overleg met de fractievoorzitters was besloten om geen aanvullende tegemoetkoming toe te kennen.

11. Vervolgens wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. Op 23 augustus 2011 opende de Nationale ombudsman een schriftelijk onderzoek. Onder verwijzing naar de Schadevergoedingswijzer van de Nationale ombudsman werden het college zes vragen gesteld.

12. In reactie op de vraag wanneer verzoeker door de gemeente op de hoogte was gesteld dat er een bezwaarschrift was ingediend, antwoordde het college dat verzoeker zo'n tien dagen voor de hoorzitting van 21 september 2004 een uitnodiging ontving met een kopie van het bezwaarschrift. Volgens het college is uit het dossier niet gebleken of verzoeker eerder op de hoogte is gesteld. Het college schrijft dat verzoeker niet op de hoorzitting is verschenen en dat hij het tijdstip van het in kennis stellen dat een bezwaarschrift is ingediend, niet in beroep en hoger beroep heeft aangevoerd. Verder schreef het college dat in de toelichting bij het aanvraagformulier voor een bouwvergunning de aanvrager erop gewezen wordt dat het beginnen met bouwen als de bouwvergunning nog niet onherroepelijk is, voor risico van verzoeker is. Volgens het college heeft de aanvrager van een bouwvergunning een eigen verantwoordelijkheid en had verzoeker zelf kunnen informeren of er een bezwaarschrift was ingediend.

13. Op de vraag waarom het college op 4 maart 2008 verzoeker een last onder dwangsom had opgelegd antwoordde het college dat er sprake was van een illegaal bouwwerk en dat er naar de mening van het college geen uitzicht bestond op legalisatie, omdat de tweede vergunningaanvraag was afgewezen. Bovendien had de bezwaarmaker in januari 2008 een verzoek tot handhaving ingediend.

14. In reactie op de vraag waarom het college het advies van de bezwaarschriftencommissie van 16 juni 2008 niet had opgevolgd, antwoordde het college dat de bezwaarschriftencommissie een onjuiste maatstaf had toegepast. Volgens het college was er geen sprake van een concreet uitzicht op legalisatie en lag er een schriftelijk verzoek tot handhaving. Het college overwoog hierbij dat het afwachten van de uitslag van de beroepsprocedures onvoldoende recht zou doen aan de belangen van de omwonende.

15. Op de vraag welke objectieve criteria het college had gehanteerd bij de beoordeling dat er sprake was van bedrijfsmatig gebruik van de paardenstal en of deze criteria aan verzoeker kenbaar waren gemaakt, verwees het college naar de inhoud van de brief die het op 16 april 2007 naar verzoeker had geschreven. In deze brief overwoog het college dat het overdragen van de paardenfokkerij niets afdoet aan het beoogde bedrijfsmatige gebruik. Volgens het college is het nog steeds de bedoeling om af en toe paarden die extra zorg nodig hebben (drachtige merries en merries met veulens) onder te brengen in de paardenstal. Volgens het college was niet gebleken dat van een meer hobbymatig gebruik; het uit liefhebberij en voor in beginsel onbepaalde tijd houden van paarden, sprake was. Verder antwoordde het college dat er niet meer informatie voorhanden was over de gehanteerde criteria, omdat de medewerkers die de aanvraag van verzoeker destijds

behandelden niet meer voor de gemeente werkzaam zijn.

16. In reactie op de vraag waarom het college hoger beroep heeft ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 28 oktober 2008, verwees het college onder andere naar de brief die het op 15 juli 2010 naar verzoeker had gezonden. In deze brief schreef het college dat de gehele procedure niet de schoonheidsprijs verdiende, maar dat het college niet onrechtmatig heeft gehandeld. Verder schreef het college dat het vraagstuk of het gebruik van de paardenstal bedrijfsmatig is of enkel dient voor hobbydoeleinden, niet eenduidig is en het instellen van hoger beroep rechtvaardigde.

17. Op de vraag waarom het college van mening is dat het formeel niet mogelijk is om verzoeker proceskosten te vergoeden, antwoordde het college dat alleen de redelijkerwijs gemaakte kosten voor vergoeding in aanmerking komen en dat het Besluit proceskosten bestuursrecht daaraan invulling geeft.

18. Het college is van mening te hebben voldaan aan het vereiste van een terughoudende processuele opstelling, omdat het college met het voorstel tot mediation van de rechtbank van maart 2008 had ingestemd. De mediation vond geen doorgang omdat de indiener van het verzoek tot handhaving niet mee wilde werken.

II Beoordeling

19. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

Indien een burger als gevolg van een te weinig terughoudende processuele opstelling van de overheid in een proces is betrokken, en daarin in het gelijk wordt gesteld, bepaalt de overheid of er kosten bovenop de standaardvergoeding in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.

20. In het conflict met verzoeker zijn er zeker twee momenten geweest waarop het college de-escalerend had kunnen handelen maar dat heeft nagelaten.

Op 4 maart 2008 heeft het college verzoeker een last onder dwangsom opgelegd terwijl verzoeker op 31 januari 2007 een nieuwe bouwaanvraag had ingediend onder nieuwe omstandigheden en er dus een concreet zicht op legalisatie bestond. Ondanks het advies van de bezwaarschriftencommissie om het bezwaarschrift gegrond te verklaren, heeft het college het bezwaarschrift ongegrond verklaard. Hierdoor zag verzoeker zich genoodzaakt beroep in te stellen en een verzoek voorlopige voorziening in te dienen bij de rechtbank. De rechtbank vernietigde het besluit tot het opleggen van een dwangsom en de Raad van State bevestigde deze uitspraak. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het college het conflict hiermee onnodig heeft laten escaleren. De belangen van de buurman die een

verzoek tot handhaving had ingediend waren ook niet van een dergelijk dringende aard (de stal bevond zich op ongeveer 150 meter van de woning van de buurman) dat met de handhaving niet kon worden gewacht totdat de rechtbank uitspraak had gedaan.

21. Dat het college hoger beroep bij de Raad van State instelde op 11 december 2008, wordt door het college gemotiveerd met de overweging dat het vraagstuk of het gebruik van de paardenstal bedrijfsmatig is of enkel dient voor hobbydoeleinden, niet eenduidig is en afhankelijk is van specifieke omstandigheden van ieder geval. De Nationale ombudsman heeft in de Schadevergoedingswijzer onder punt 9 criteria geformuleerd met betrekking tot het instellen van hoger beroep indien een bestuursorgaan door de rechter in het ongelijk is gesteld. Een bestuursorgaan dient uitdrukkelijk af te wegen wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de motivatie van het college voor het instellen van hoger beroep niet afdoende is. De rechtbank had in zijn uitspraak al overwogen dat verzoeker voldoende aannemelijk had gemaakt dat in dit specifieke geval het beoogde gebruik niet anders dan hobbymatig is te duiden. Tevens overwoog de rechtbank dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het incidenteel stallen en weiden van niet meer dan enkele paarden niet als hobbymatig kan worden aangemerkt. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het college het langlopende conflict door hoger beroep in te stellen nodeloos heeft verlengd waardoor verzoeker nog meer kosten heeft moeten maken voor juridische bijstand. Dit had naar oordeel van de Nationale ombudsman aanleiding moeten zijn om verzoeker in redelijkheid te compenseren in zijn proceskosten.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders Cuijk is gegrond wegens strijd met het vereiste van redelijkheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet het college van burgemeester en wethouders de aanbeveling om, conform punt 11 van de Schadevergoedingswijzer, te bepalen of verzoeker bovenop de standaardvergoedingen van de Awb in redelijkheid moet worden gecompenseerd in de gemaakte kosten van juridische bijstand.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer