



Rapport

h2>Klacht

Verzoeker klaagt er over dat het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand hem geen adequaat financieel voorstel heeft gedaan als tegemoetkoming voor de gevolgen die zijn manegebedrijf ondervindt van het onvoldoende toezicht door de gemeente Loon op Zand op de naleving van bepalingen voor het houden van paarden.

Beoordeling

Aanleiding

1. Op 2 februari 2009 heeft de Nationale ombudsman een onderzoek geopend naar de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand heeft toegezien op de naleving van de in het Bestemmingsplan buitengebied opgenomen bepalingen voor het bedrijfsmatig of particulier houden van paarden. Aanleiding voor dit onderzoek was een klacht van de heer P., manegehouder te Kaatsheuvel.
2. In het kader van het onderzoek heeft dossieronderzoek plaatsgevonden, waarna een zogeheten Verslag van bevindingen is opgesteld. Dit verslag, dat is opgenomen onder Achtergrond, is op 22 juni 2009 aan het college en de heer P. toegestuurd. Door zowel de heer P. als het college zijn verder geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt, zodat dit als vaststaand kan worden aangemerkt. Omdat de heer P. in zijn reactie aangaf graag in gesprek te komen met de gemeente om tot een reëel schikkingsvoorstel te komen en ook de gemeente had aangegeven bereid te zijn met de heer P. om de tafel te gaan zitten, besloot de Nationale ombudsman geen rapport uit te brengen maar het college te verzoeken met de heer P. in gesprek te gaan.
3. Vervolgens hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen de gemeente Loon op Zand en de heer P. en/of zijn vertegenwoordiger, waarbij voor het bereiken van een definitieve oplossing is aangehaakt bij de mogelijkheden die het Besluit Bijstand Zelfstandigen biedt. Uiteindelijk heeft de heer P. zich op 13 oktober 2009 opnieuw tot de Nationale ombudsman gewend. De gemeente zou niet met een gedegen financieel voordeel zijn gekomen.
4. Bij de opening van het onderzoek is het college gevraagd in te gaan op hetgeen tijdens de gesprekken met de heer P. aan de orde is gekomen.

Daarnaast is het college, onder verwijzing naar het rapport van de Nationale ombudsman 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' van 24 juni 2009 en de naar aanleiding daarvan opgestelde schadevergoedingswijzer, tevens gevraagd zijn visie te geven op de vraag of (de onderhandelingen welke hebben geleid tot) het financieel voorstel passen binnen het kader dat de Nationale ombudsman hanteert voor de beoordeling van de behoorlijke behandeling van schadeclaims.

I. Visie college van burgemeester en wethouders

5. Ter inleiding op zijn reactie schreef het college dat er al vanaf 2008 gesprekken hebben plaatsgevonden met de heer P. over de financiële problemen van zijn manege. In die gesprekken werd de wijze waarop de gemeente de handhaving in het verleden ter hand had genomen regelmatig besproken. Inmiddels neemt de heer P. daar een uitgesproken, voor de gemeente negatief, standpunt over in. Het college heeft erkend dat de handhaving destijds onvoldoende was. Het steeds door de heer P. aangevoerde oorzakelijk verband tussen het onvoldoende handhaven en het feit dat het volgens hem zakelijk slecht gaat, wordt door het college betwist.

De heer P. zou bij herhaling roepen dat de manege op zeer korte termijn failliet gaat en financiële hulp (dus) snel noodzakelijk is. Het college geeft aan het lastig te vinden om het realiteitsgehalte daarvan te bepalen, omdat het niet op de hoogte is van de exacte financieel-economische situatie en de levensvatbaarheid van de manege. De heer P. heeft het college daar nooit inzicht in verschaft. Het college erkent dat hij daartoe ook niet verplicht is, maar het levert voor de gemeente wel een beperking op om tot goede afwegingen te komen.

6. Daarnaast schreef het college in de beantwoording van de vragen van de Nationale ombudsman in het eerder ingestelde onderzoek te hebben stilgestaan bij de redenen voor het onvoldoende handhaven, te weten capaciteitsproblemen, gepaard gaande met frequente wisselingen van het personeel. Vanaf de reorganisatie begin 2008 veranderde die situatie en heeft handhaving prioriteit gekregen en wordt deze met voldoende personeel opgepakt.

7. Met betrekking tot de (nieuwe) klacht schreef het college dat de heer P. het aanbod van het college niet toereikend acht, omdat hij van mening is dat er een financiële genoegdoening dient te worden aangeboden ter compensatie van het onvoldoende handhaven in het verleden en de daardoor ontstane schade voor zijn bedrijf.

Het college gaf daaromtrent aan dat in het voorjaar van 2009 al de mogelijkheid was geopperd van een kredietverlening en/of een tijdelijke inkomensondersteuning op basis van het 'Besluit Bijstand Zelfstandigen'. De heer P. zou hierin worden begeleid. Daarnaast bood de gemeente in een gesprek op 20 maart 2009 aan dat op kosten van de gemeente een bedrijfskundige kon worden ingeschakeld. De heer P. gaf te kennen dit te overwegen en dat hij later de gemeente zou laten weten of hij hierop in zou willen gaan.

8. Met de toezending van Verslag van bevindingen van 22 juni 2009 heeft de Nationale ombudsman partijen opgeroepen met elkaar om de tafel te gaan en de mogelijkheden van een schikking c.q. akkoord te verkennen. Ook de Nationale ombudsman concludeerde dat het blijven zoeken naar een vergelijk tussen partijen de voorkeur blijft krijgen. Zowel de gemeente als de heer P. hebben te kennen gegeven een overleg te willen, maar naar de

mening van het college liepen en lopen de uitgangspunten voor het houden van gesprekken zeer uiteen.

9. Het college gaf aan al in de aan de Nationale ombudsman en aan de heer P. gerichte brieven van 30 juni 2009 te hebben laten weten een gesprek te willen voeren binnen de kaders van het eerder gedane voorstel.

Dit voorstel houdt in dat een door de gemeente te bekostigen bedrijfskundig adviseur de opdracht krijgt het toekomstperspectief van de onderneming van de heer P. in beeld te brengen, een onderzoek te doen naar de bedrijfsvoering en de mogelijkheden in beeld te brengen van kredietverlening en/of een tijdelijke inkomensondersteuning. Daarbij benadrukte het college dat dit aanbod nog altijd geldt.

10. De heer P. heeft daarop laten weten dat voor hem het (exclusieve) vertrekpunt is het overeenkomen van een schikking c.q. het betalen van een schadevergoeding door de gemeente wegens - kort gesteld - het in het verleden onvoldoende handhaven. Daarbij heeft, zoals het college schrijft, de heer P. opgemerkt dat een beroep op een 'bijstandsregeling', i.c. het 'Besluit Bijstand Zelfstandigen' voor hem beledigend is en gezien de achtergrond van zijn problemen, buitenproportioneel, onredelijk en niet billijk.

11. Vervolgens heeft het college de heer P. op 4 augustus 2009 laten weten, gezien de inhoud van zijn reactie, geen aanknopingspunten te zien voor een vruchtbaar gesprek. Daarbij is wel aangetekend dat het college het aanbod gestand deed. Met deze brief zijn de gesprekken en contacten niet beëindigd. De burgemeester heeft op 9 oktober en 27 november 2009 het bedrijf van de heer P. bezocht. Ambtelijk is de heer P. geïnformeerd over de procedure en de mogelijkheden van inspraak rond het ontwerpbestemmingsplan.

12. Onder verwijzing naar de door de Nationale ombudsman in 2009 uitgebrachte 'Schadevergoedingswijzer', waarin overheden worden opgeroepen om onder dit soort omstandigheden een 'conflictoplossende, coulante, terughoudend processuele en proactieve opstelling' in te nemen ging het college nader in op de toetsing van zienswijzen, de opstelling en het aanbod van de gemeente.

13. Daarover merkte het college met betrekking tot de heer P. het volgende op.

De heer P. heeft in juni 2009 het aanbod afgewezen en tot op heden is daar geen verandering in opgetreden. Het college is van mening dat het aanbod, bij afweging van alle relevante belangen, reëel en redelijk is te noemen. Daarvoor voert het college de volgende argumenten aan:

Er is niet of nauwelijks een causaal verband te leggen tussen de (veronderstelde slechte) toestand van het bedrijf en het gegeven dat de gemeente een aantal jaar niet voldoende heeft gehandhaafd;

De heer P. laat vanaf 2008 bij herhaling weten dat zijn bedrijf er slecht voor staat en een faillissement continue dreigt;

De heer P. heeft echter tot op heden het college of een door het college in te schakelen deskundige nooit (middels stukken) op de hoogte gesteld van de financieel-economische positie van de manege en zonder deze informatie kan naar de mening van het college lastig tot goede c.q. ter zake doende afwegingen worden gekomen;

Een onderzoek naar de mate van verwijtbaarheid van de gemeente en de omvang van de gederfde omzet en winst in het verleden acht het college een heilloze weg, aangezien dat vanwege problemen van 'oorzakelijkheid' en 'toerekening' altijd een slag in de lucht wordt;

Het verstrekken van een schadevergoeding onder de hiervoor geschetste omstandigheden zou ongewenste precedentwerking kunnen hebben;

Het is alleszins redelijk dat de gemeente door middel van een bedrijfskundig adviseur laat nagaan of verbetering of verandering in de bedrijfsvoering tot betere resultaten kan leiden;

De verkenning of een bedrijf of de ondernemer, zeker gezien de door de heer P. gestelde slechte gang van zaken en een dreigend faillissement, mogelijk in aanmerking komt voor kredietverlening en/of een tijdelijke inkomensondersteuning op grond van het 'Besluit Bijstand Zelfstandigen' is naar de mening van het college eveneens als een redelijk gezichtspunt aan te merken.

14. Samengevat kan volgens het college worden geformuleerd dat de gemeente, met erkenning van het onvoldoende optreden in het verleden, bereid is met de heer P. onder begeleiding van een bedrijfskundige te kijken naar mogelijkheden om het bedrijf op een verantwoorde wijze voort te zetten of wellicht af te bouwen. Daarbij wilde het college niet onvermeld laten dat door de VROM-Inspectie te Eindhoven in juli 2009, van ambtelijke zijde telefonisch is beaamd dat het aanbod van het college redelijk en billijk is te noemen.

15. Tenslotte gaf het college aan hoe nu met de verzoeken tot handhaving wordt omgegaan. Daarbij merkte het college op dat enkele jaren geleden de gemeente de keus heeft gemaakt om op professionele wijze te handhaven. Dat betekent dat alle verzoeken daartoe consequent op de juridische merites worden bekeken en behandeld. Door het college is een overzicht meegestuurd, waaruit naar de mening van het college geconcludeerd kan worden dat ten behoeve en naar aanleiding van de vele verzoeken van de heer P. substantieel tijd en energie wordt besteed aan de handhaving en het zo nodig aanspannen van juridische procedures.

16. In reactie op het op 29 juni 2010 toegestuurde Verslag van bevindingen beklemtonde het college dat het aanbod van de gemeente niet louter een onderzoek is naar de mogelijkheid om een beroep te doen op het Besluit bijstand zelfstandigen, maar tevens bestaat uit een kostenloze verkenning door een bedrijfskundige naar de perspectieven en

(commerciële) kansen voor het bedrijf van de heer P. en het opstellen van adviezen. Bij aanwezigheid van perspectieven en kansen kunnen ter ondersteuning de mogelijkheden van het Besluit bijstand zelfstandigen worden benut.

II. Beoordeling

17. In zijn rapport 2009/135 van 24 juni 2009 gaat de Nationale ombudsman in op de wijze waarop de overheid dient om te gaan met schadeclaims. De benadering van de Nationale ombudsman is daarbij gericht op de behoorlijkheid: hoe kan de overheid op een behoorlijke wijze omgaan met schadeclaims?

Aan de ene kant moet de overheid ervoor waken om te ruimhartig schades te vergoeden en schadevergoeding moet berusten op een weging van de juridische uitgangspunten voor schadevergoeding. Aan de andere kant geldt als eis dat als de burger terecht een claim indient, de overheid moet faciliteren dat die claim soepel en zonder veel kosten en ergernis afgewikkeld kan worden. Ook de kosten die voor de overheid gemoeid zijn met claimbehandeling zouden beperkt gehouden moeten worden. Kortom: een zo min mogelijk juridiserende en bureaucratische aanpak van schadeclaims.

Omdat de verwachtingen van burgers en overheid vaak uiteen lopen, pleit de Nationale ombudsman voor een benadering gericht op de behoorlijkheid die als aanvulling op het juridische kader werkt. Bij de behandeling van claims kan aan die behoorlijkheid langs vier wegen inhoud worden gegeven: door een conflictoplossende opstelling, een terughoudende processuele opstelling, een proactieve opstelling en een coulante opstelling. De wijze waarop hieraan invulling kan worden gegeven is in een aantal punten uitgewerkt (zie Achtergrond, onder 2.).

18. In haar reactie op het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek, stelt het college van burgemeester en wethouders dat zij van mening is dat haar aanbod om een door de gemeente te bekostigen bedrijfskundig adviseur het toekomstperspectief van de onderneming van de heer P. in beeld te laten brengen en een onderzoek te laten doen naar de bedrijfsvoering en de mogelijkheden van kredietverlening en/of een tijdelijke inkomensondersteuning reëel en redelijk is te noemen. Nu de heer P. heeft geweigerd medewerking te verlenen aan een dergelijke opdracht kan naar de mening van het college geen goede afweging worden gemaakt.

In dit standpunt kan het college worden gevolgd.

19. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit impliceert dat een overheidsinstantie bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden dient te achterhalen om deze vervolgens te vertalen in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. De uitkomst van die belangenafweging mag niet onredelijk zijn.

Indien het college niet beschikt over de benodigde informatie over aard en omvang van de gestelde schade en over de samenhang met het niet adequaat handhavend optreden, kunnen de verschillende belangen niet goed tegen elkaar worden afgewogen. Het aanbod van het college om op kosten van de gemeente een bedrijfskundig adviseur in te schakelen om onderzoek te doen naar de bedrijfsvoering en het toekomstperspectief van de onderneming van de heer P. teneinde de mogelijkheden van kredietverlening en/of tijdelijke inkomensondersteuning te beoordelen, geeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman blijk van een redelijke opstelling van de gemeente.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Slotbeschouwing

20. Desondanks is er voor de Nationale ombudsman aanleiding het volgende op te merken.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college waarbij is benadrukt dat het aanbod inzake de inschakeling van een bedrijfskundig adviseur nog altijd geldt, aangezien dit aanbod kan bijdragen aan een afronding van het - thans - financiële geschil tussen de heer P. en de gemeente Loon op Zand.

21. De Nationale ombudsman concludeert uit het onderhavige en het eerder ingestelde onderzoek dat voor de behandeling van de claim van de heer P. de volgende punten een belangrijke rol spelen.

De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.

De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.

22. Het college erkent dat de gemeente in het verleden onvoldoende handhavend heeft opgetreden, maar betwist het bestaan van een causaal verband of de mogelijkheid om een dergelijk verband te leggen tussen de huidige financiële positie van het bedrijf van de heer P. en het handhavend optreden in het verleden. Het college wil daarom vasthouden aan

haar aanbod voor het inschakelen van een bedrijfskundig adviseur om eventueel op grond van het Besluit Bijstand Zelfstandigen een toekomstgerichte oplossing te bieden.

De heer P. daarentegen heeft het college laten weten dat voor hem het overeenkomen van een schikking of het betalen van een schadevergoeding het exclusieve vertrekpunt is.

23. Uit de reacties is het de Nationale ombudsman gebleken dat bij het college bekend is welk conflict er achter de claim van de heer P. schuilgaat en dat het college zich er van bewust is dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is, aangezien de handhaving inmiddels met voldoende personeel wordt opgepakt. Vastgesteld kan tevens worden dat het college met zijn aanbod voor inschakeling van een bedrijfskundige een coulante benadering kiest, maar de vraag kan gesteld worden of het niet raadzaam is in de onderhavige kwestie ook een andere vorm van geschiloplossing toe te passen.

De Nationale ombudsman geeft de gemeente in overweging om, teneinde te komen tot een definitieve afronding van het onderhavige geschil, alvorens een bedrijfskundig adviseur in te schakelen eerst ook een andere vorm van geschiloplossing toe te passen en een mediator in te schakelen om te komen tot een eenduidig standpunt over de aard en opzet van de bedrijfskundige rapportage en kredietverlening. Naar de mening van de Nationale ombudsman kan daarbij tevens de vraag over de relatie tussen de financiële positie van het bedrijf van de heer P. en de handhaving door de gemeente in het verleden aan de orde komen.

Het vorenstaande is voor de Nationale ombudsman aanleiding aan dit rapport een aanbeveling te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand, is niet gegrond.

Aanbeveling

Het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand wordt verzocht, alvorens een bedrijfskundig adviseur in te schakelen, eerst een mediator in te schakelen om de standpunten over de aard en opzet van het bedrijfskundig advies en de samenhang tussen de financiële positie van het bedrijf en het handhavend optreden in het verleden in kaart te brengen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Bevindingen, zoals opgenomen in de brieven aan de heer P. en aan het college van burgemeester en wethouders van Loon op Zand van 22 juni 2009, dossiernummer 2009.00204

"1. Op 4 juni 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer P. te Kaatsheuvel, waarin hij er over klaagde dat de concept Beleidsnota paardenhouderijen nog steeds niet aan de gemeenteraad was voorgelegd waardoor hij als manegehouder nog immer werd geconfronteerd met de nadelige financiële gevolgen van het illegaal bedrijfsmatig houden van paarden. Uit het verzoekschrift en na raadpleging van de notulen van de vergadering van de Commissie Openbare Ruimte, Economische Zaken, inclusief Toerisme en Recreatie van 18 maart 2008 maakte de Nationale ombudsman op dat het college van burgemeester en wethouders de conceptnota ter inzage had gelegd en na indiening van de zienswijzen voor behandeling door voornoemde commissie had geagendeerd. Blijkens de notulen van de vergadering waren de hoeveelheid reacties op de conceptnota, alsmede een tekort aan adequate informatie reden voor de betrokken wethouder om het voorstel terug te nemen. In deze beslissing werd hij gesteund door de voltallige commissie.

Vervolgens is de heer P. op 14 juli 2008 meegedeeld dat de Nationale ombudsman geen onderzoek zou instellen. In reactie hierop deelde deze de Nationale ombudsman mee dat de kern van zijn klacht betrekking had op het nalaten van handhaving door de gemeente Loon op Zand. Naar zijn mening had de gemeente de herhaaldelijk door hem ingediende verzoeken om handhaving onredelijk, willekeurig en onzorgvuldig behandeld. Naar aanleiding van hetgeen de heer P. in tweede instantie expliciet naar voren bracht, is alsnog besloten een onderzoek in te stellen naar de afhandeling van de door verzoeker ingediende verzoeken om handhaving.

2. In het kader van het onderzoek werd op 11 maart 2009 een bezoek gebracht aan de gemeente Loon op Zand en werden meerdere gemeentelijke dossiers ingezien. Uit de stukken werd opgemaakt dat verzoeker, eigenaar van een manege, het college van burgemeester en wethouders er op 2 juli 1993 op had gewezen dat zijn overbuurman paardenstallen had gebouwd en deze bedrijfsmatig verhuurde. In reactie hierop had het college verzoeker onder andere meegedeeld dat de toepassing van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Woningwet en de milieuwetten hun eigen toetsingskader hebben en voor de gemeentelijke overheid geen instrument zijn om oneerlijke concurrentie tegen te gaan.

3. In de jaren 1997, 1998 en 1999 had verzoeker zich meermalen tot de gemeente gewend met het verzoek op te treden tegen het op diverse locaties in de gemeente, in strijd met de

bepalingen van het bestemmingsplan, bedrijfsmatig houden van paarden. Alhoewel deze verzoeken telkens waren afgewezen, had het college de overbuurman van verzoeker op 16 september 1999 schriftelijk geïnformeerd over wel en niet toegestane activiteiten en mogelijk bestuursrechtelijk optreden van de gemeente. Uit de geraadpleegde stukken kon tevens worden opgemaakt dat in de loop van 1999 een procedure was gestart tot herziening van het bestemmingsplan, teneinde de realisatie van een paardenpension bij de overbuurman van verzoeker mogelijk te maken. Verzoeker had in dezelfde periode een discussie met de gemeente over een door hem gewenste uitbreiding van zijn bedrijf, welke in zijn ogen noodzakelijk was voor de levensvatbaarheid van het bedrijf.

4. In zijn vergadering van 7 december 1999 had het college van burgemeester en wethouders het geven van paardrijlessen als volgt geformuleerd:

"Het beroepsmatig geven van aanwijzingen teneinde de betrokken persoon of personen enige vaardigheid in het berijden van paarden bij te brengen dan wel deze vaardigheid te verbeteren."

Vanuit ambtelijke zijde was het college, naar aanleiding van de door het college toegevoegde term 'beroepsmatig', er op 14 december 1999 op gewezen dat met de toevoeging handhavingproblemen ontstonden, omdat een groot deel van het verschil tussen een paardenpension en een manege wegviel. Bij brief van 21 december 1999 wees het college de overbuurman van verzoeker er op dat het beroepsmatig geven van rijlessen niet was toegestaan. Op 11 januari 2000 stuurde het college verzoeker een brief, waarin omschreven werd wat het college onder manege, paardenpension/ pensionstalling en handel- en africhtingstal verstond.

5. Uit de stukken kon tevens worden opgemaakt dat begin 2000 de relatie tussen verzoeker en diens overbuurman verhardde.

Zo sprak de president van de arrondissementsrechtbank te Breda op 31 maart 2000, op vordering van verzoeker in kort geding, uit dat het diens overbuurman verboden was beroepsmatig paardrijlessen te geven, op verbeurte van een dwangsom per geconstateerde overtreding.

Bij uitspraak van 24 november 2000 verbood de president verzoeker echter om executiemaatregelen te nemen, aangezien onvoldoende was aangetoond dat de overbuurman het verbod had overtreden.

6. Ook de relatie tussen verzoeker en de gemeente verscherpte in de loop van dit jaar.

Een door verzoeker ingediend verzoek om handhaving tegen een door zijn overbuurman opgeworpen aarden wal, werd op 16 mei 2000 door het college afgewezen. Tijdens het gesprek dat de burgemeester de dag daarvoor met verzoeker had gehad, had verzoeker met fysiek geweld gedreigd. Bij brief van 26 september 2000 deelde het college verzoeker

mee dat op het vroegst aan het eind van dat jaar beleid kon zijn geformuleerd voor de omschakeling van agrarische bedrijfsvoering naar andersoortige activiteiten. De Notitie paardenhouderijen, waarin dit beleid zou worden geformuleerd, werd na het doorlopen van een inspraakprocedure en de gemeentelijke beleidscyclus op 28 september 2001 door de gemeenteraad aangenomen.

In deze notitie werd aangegeven dat lesgeven in een pension uitsluitend was toegestaan ten behoeve van diegenen die een paard berijdt dat in het pension gestald staat. Desondanks bleef er onduidelijkheid bestaan over de mogelijkheden van handhavend optreden, omdat reeds kort na de vaststelling van de notitie discussie ontstond over de vraag of de berijder van een paard ook eigenaar van dat paard moest zijn.

7. De in 1999 gestarte herziening van het bestemmingsplan was in 2001 tussentijds beëindigd. Het eindverslag van de inspraakprocedure was nog wel opgesteld, maar daarna was er geen actie meer ondernomen. In het najaar van 2005 werd het college van burgemeester en wethouders ambtelijk geadviseerd om bij handhavend optreden jegens de overbuurman van verzoeker te kiezen tussen het doorvoeren van een herziening van het bestemmingsplan, het waarschuwen van betrokkene of het wijzen op het verbod op het geven van paardrijlessen. Het college besloot eerst juridisch advies te vragen. Naar aanleiding van het op 23 december 2005 uitgebrachte advies, waarin onder andere werd opgemerkt dat in het dossier geen concrete verzoeken om handhaving door verzoeker waren aangetroffen maar wel meldingen of wijzingen op overtredingen, besloot het college op 14 februari 2006 een handhavingstraject voort te zetten, onder andere omdat was geconstateerd dat een menvereniging was gehuisvest in het pension van de overbuurman van verzoeker.

Over dit besluit werden vervolgens door de gemeenteraad vragen gesteld aan het college, omdat de menvereniging reeds twee jaar in het pension gehuisvest was en het de raad niet duidelijk was waarom hier niet eerder tegen was opgetreden. Tegelijkertijd verschenen er in de pers berichten over een mogelijke relatie tussen de beslissing over de handhaving en het feit dat de overbuurman van verzoeker lid van de gemeenteraad was.

8. In mei 2006 werd besloten de herziening van het bestemmingsplan opnieuw op te pakken. Gelijkzeitig werd besloten een aanpassing van de Nota paardenhouderijen voor te bereiden, welke de basis zou moeten zijn voor het verlenen van vrijstelling en het gemeentelijk handhavingsbeleid. Tijdens de voorbereiding van deze stukken werd een groot aantal - legale en illegale - paardenhouderijen binnen de gemeente Loon op Zand geconstateerd.

9. In reactie op meerdere van verzoeker ontvangen meldingen over illegaliteiten, schreef het college in juli 2007 eerst de besluitvorming door de raad over de uitleg van de bepalingen van het bestemmingsplan en de mogelijkheden voor legalisatie af te willen wachten alvorens inhoudelijk te kunnen reageren. Bij brief van 1 augustus 2007 werd

verzoeker meegedeeld dat in een aantal gevallen strijdigheden waren geconstateerd en dat het college verwachtte voor eind van 2007 te kunnen beschikken over een voorstel inzake het, in samenhang met het provinciaal beleid, toestaan van gebruiksgerichte paardenhouderijen in het buitengebied. Daarna zou besloten worden hoe om te gaan met de geconstateerde afwijkingen van het bestemmingsplan.

10. Op 20 november 2007 stelde het college de concept Beleidsnota paardenhouderijen vast, waarna deze de inspraakprocedure doorliep. In deze beleidsnota werd onder andere een definitie gegeven van een 'paardenpension' en aangegeven dat er een maximum is aan het gebruiksgericht inzetten van paarden. Tijdens de vergadering van de Commissie Openbare Ruimte, Economische Zaken, inclusief Toerisme en Recreatie van 18 maart 2008 besloot de wethouder, hierin gesteund door de commissie, het voorstel terug te nemen voor nader overleg met het college.

11. Nadat verzoeker zich tot de VROM-Inspectie had gewend, was het college door de VROM-Inspectie gevraagd formeel te beslissen op het door verzoeker ingediende verzoek om handhaving. Op 23 september 2008 besloot het college van burgemeester en wethouders afwijzend. Het hiertegen door verzoeker ingediend bezwaarschrift werd op 29 januari 2009 gegrond verklaard. Daarna deed het college een vooraanschrijving bestuursdwang tegen twee bedrijven uitgaan, waarop vervolgens zienswijzen zijn ontvangen.

12. In de vergadering van de Commissie Fysieke Omgeving en Milieu van 12 maart 2009 werd de aangepaste Beleidsnota paardenhouderijen behandeld, welke de gemeenteraad vervolgens in zijn vergadering van 19 maart 2009 had vastgesteld.

13. Op 10 maart 2009 ontving de Nationale ombudsman een e-mailbericht van verzoeker, waarin hij een samenvatting gaf van zijn conflict met het gemeentebestuur van Loon op Zand.

Verzoeker maakte allereerst onderscheid tussen het particulier of hobbymatig en het bedrijfsmatig houden van paarden. Zijns inziens was iedere particulier bevoegd tot het, zonder bedrijfsoogmerk, op eigen terrein houden van vijf, tot zijn eigendom behorende paarden. Bij het bedrijfsmatig houden van paarden maakt verzoeker een onderverdeling in een productiegerichte en een gebruiksgerichte paardenhouderij. Tot de productiegerichte houderij behoren naar de mening van verzoeker bedrijven die alleen bevoegd zijn tot het trainen en/of (op)fokken van paarden. Tot de gebruiksgerichte houderij behoren naar zijn mening bedrijven die bevoegd zijn tot pensionstalling of manegeactiviteiten. Onder manegeactiviteiten valt ook het aanbieden van lesfaciliteiten aan ruiters, welke geen eigen paard berijden maar dat van een derde of een door de manege beschikbaar gesteld paard.

14. Verzoeker stelde dat dit onderscheid in het in 1997 opgesteld Bestemmingsplan buitengebied duidelijk in kaart was gebracht en gemaakt. Aan bedrijven en particulieren die

zich bezighielden met het houden van paarden of vanuit een andere bedrijfstak de overstap wilden maken, werden hiermee regels opgelegd waar zij zich aan dienden te houden of waarvoor, alvorens activiteiten te ontplooiën, vergunningen dienden te worden aangevraagd.

15. Tot zijn grote ongenoegen was het verzoeker gebleken dat een aantal bedrijven en particulieren zich al jaren niet aan de gestelde regels hielden. Er stonden meer paarden dan toegestaan en/of er werden activiteiten aangeboden die niet mochten plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld het lesgeven aan derden op pensionstallen. Na zijn constatering had verzoeker het college keer op keer gevraagd over te gaan tot handhaving, maar deze verzoeken werden onbeantwoord gelaten.

16. Verzoeker stelde dat dit medio 2007 veranderde toen er een controle plaatsvond, waarbij diverse overtredingen werden geconstateerd maar de controlerende ambtenaren niet overgingen tot controle van het eigendom van de aangetroffen paarden. Verzoeker stelde dat met een dergelijke controle juist de aard van de activiteiten definitief nagegaan had kunnen worden maar dat handhaving wederom achterwege was gebleven, omdat de gemeente, alvorens tot handhaving wordt overgegaan, wil nagaan of legalisatie mogelijk is.

17. Nadat verzoeker klachten had ingediend over het niet tijdig en onvolledig opsturen van opgevraagde controlerapporten werd verzoeker uitgenodigd voor een gesprek op 1 november 2007. Tijdens dit gesprek kwam naar voren dat de gemeente aan een nieuwe beleidsnota werkte, waarmee de nota van 1997 op verschillende punten kwam te vervallen. Daarnaast werd aangegeven dat de provincie de mogelijkheid wilde vergemakkelijken voor oude agrarische bedrijven om te kunnen overschakelen op bijvoorbeeld een paardenhouderij.

18. Tijdens dit gesprek zou de betrokken wethouder verzoeker ook hebben meegedeeld dat deze de zaak zijns inziens eerder aanhangig had moeten maken bij een bevoegde instantie en dat alle correspondentie uit het verleden geen waarde meer had en gekeken moest worden naar de toekomst. De tot dan toe, ondanks handhavingverzoeken, gedoogde activiteiten dienden gelegaliseerd te worden waartoe de nieuwe nota paardenhouderijen opgesteld zou gaan worden met duidelijke regels en mogelijkheden tot handhaving. Hieromtrent merkte verzoeker op dat de wethouder bij het ontwerp van het uit 1997 daterende bestemmingsplan zelf als keiharde voorwaarde voor inwerkingtreding had gesteld dat dit ook gehandhaafd zou gaan worden.

19. Vervolgens gaf verzoeker aan dat twee van de drie grote, erkende maneges een zienswijze hadden ingediend op de conceptnota, waarna deze ter goedkeuring was aangeboden aan de raadscommissie. Kern van de nota was dat de oude, meer strikte definities omtrent paardenhouderijen zouden blijven gelden en dat lesgeven aan vreemden bleef voorbehouden aan maneges. De vergadering van 18 maart 2008 werd bijgewoond door talrijke vertegenwoordigers van pensionstallen, met - naar de mening van verzoeker -

het doel om de nota van tafel te krijgen. Verzoeker stelde dat de betrokken wethouder zich bij het zien van de opkomst klaarblijkelijk geïntimideerd voelde en na het horen van de betogen toezegde het voorstel in te trekken. De wethouder zou deze overweging naar de mening van verzoeker hebben gemaakt, omdat er pas op dat moment meer belastende informatie onder zijn aandacht was gekomen en er ook diverse stil vergunde situaties bekend waren geworden, waarmee in een nieuw op te stellen nota rekening gehouden zou moeten worden.

20. Verzoeker vroeg zich af hoe het kon dat deze informatie pas bekend werd op het moment van de commissievergadering, terwijl er al een jaar werk aan was besteed. Hij achtte het dan ook aannemelijk dat er getracht was te verbloemen dat er stil vergund werd aan een voormalig raadslid. Het terugnemen van de conceptnota kwam naar zeggen van verzoeker hard aan bij de erkende maneges, omdat hiermee het jarenlang illegaal - en daardoor financieel voordeliger - handelen en het onrechtmatig gedogen beloond werd. Verzoeker stelde dat de onredelijkheid, willekeur en onzorgvuldigheid waarmee de gemeente de handhavingverzoeken had behandeld, de oorzaak was van de wantoestanden en dat daardoor diverse bedrijven in staat waren gesteld om op een oneerlijke en daarmee goedkope wijze hun illegaal opgestarte activiteiten te legaliseren, zonder dat ze (gaan) voldoen aan de talrijke veiligheidseisen. Verzoeker achtte een eventueel bestaansrecht en recht op inspraak op basis van jaren gedogen totaal misplaatst en stelde dat als er eerder was gehandhaafd het dan niet zover was gekomen.

21. Ten slotte merkte verzoeker op, onder verwijzing naar de procedure voor de vaststelling van de nieuwe conceptbeleidsnota paardenhouderijen en de in het laatste kwartaal van 2008 op uitdrukkelijk verzoek van de VROM-Inspectie genomen beslissing op een verzoek om handhaving, dat een en ander een bij voorbaat verloren strijd was geworden, zowel financieel als in tijd. Verzoeker stelde dat ook anderen van oordeel zijn dat hij volledig in zijn recht staat, maar dat de gemeente gewoon een langere adem heeft, meer (wisselende) medewerkers en een groter budget om de zaak - naar het idee van verzoeker - volledig onrechtmatig en willekeurig jarenlang aan te houden (...) om daarmee uiteindelijk een niet acceptabele regelgeving af te kunnen dwingen.

22. Verzoeker stelde enorme en onoverkoombare materiële en emotionele schade te lijden. Hij gaf daarbij aan dat er sprake was van grootschalige oneerlijke concurrentie, omdat de niet legale stallen in staat waren om goedkopere aanbiedingen te doen aangezien zij niet verplicht waren te investeren in veiligheidsregels en maatregelen welke wel van erkende maneges worden geëist. Verzoeker merkte op dat het bestemmingsplan uit 1997 nog van kracht was en de gemeente per direct diende over te gaan tot handhaving. Daarbij merkte hij op dat, ook gelet op de beleidsvrijheid die de gemeente als democratisch gelegitimeerde instantie heeft, procedures om nieuw beleid te maken nooit keer op keer misbruikt mogen worden om geldend beleid of regelgeving willekeurig of selectief buiten werking te verklaren.

23. Naar aanleiding van het dossieronderzoek en het door verzoeker verwoorde standpunt werd het college van burgemeester en wethouders op 1 april 2009 een aantal nadere vragen gesteld, welke op 20 mei 2009 zijn beantwoord.

In reactie op de vraag waarom de in 1999 ingezette herziening van het bestemmingsplan in de loop van 2001 was beëindigd, gaf het college aan dat de reden hiervoor was gelegen in een capaciteitsgebrek, gepaard gaande met veelvuldige wisselingen van personeel. Een ander belangrijk aspect was geweest dat er tot 2007 op bestuurlijk inhoudelijk vlak geen prioriteit was gesteld aan de aanpak van deze zaak en er geen landelijk beleidskader voor handen was.

24. Naar aanleiding van vragen over het gemeentelijk handhavingbeleid tot op heden deed het college de Nationale ombudsman mee dat een belangrijk obstakel gedurende de afgelopen jaren op het terrein van handhaving was geweest dat er een groot capaciteitsprobleem was en veel personeelwisselingen. Doordat er vaak geruime tijd zat tussen het vertrek van de behandelend ambtenaar en de komst van een opvolger, was het lastig geweest om continuïteit te vinden in de behandeling van onderhavige zaak. Pas bij de reorganisatie van 2008 was er structureel een oplossing gekomen voor dit capaciteitsprobleem.

Gevraagd naar een eventueel door de VROM-Inspectie in het verleden ingesteld onderzoek naar (de uitvoering van) het gemeentelijk handhavingbeleid, schreef het college dat binnen enkele weken het Toezicht en handavingsprogramma afdeling vergunningen & handhaving 2009 zou worden vastgesteld, waarna het uitvoeringsprogramma zou worden aangeboden aan de gemeenteraad. De VROM-Inspectie had een conceptversie van dit uitvoeringsprogramma ontvangen en hierop gereageerd. Bij brief van 17 maart 2009 was aangegeven dat het programma een goed bruikbaar stuk was voor deze fase van beleidsvoorbereiding. Daarnaast had de VROM-Inspectie enkele opmerkingen, onder andere over de onderliggende beleidsstukken en financiën, welke zijn meegenomen in de definitieve versie van het programma. Ook de provincie Noord-Brabant had een kopie ontvangen van het concept uitvoeringsprogramma. Tevens werd opgemerkt dat het programma de voorloper is op het handavingsbeleidsplan, dat in 2010 zal worden vastgesteld en waarbij ook de VROM-Inspectie en de provincie zullen worden betrokken.

25. In reactie op de vraag of de gemeente over voldoende formatie en capaciteit beschikt op het terrein van handhaving merkte het college op dat het uitvoeringsprogramma 2009 ingaat op de beschikbare capaciteit op het terrein van handhaving. Het brengt het aantal beschikbare uren in kaart en geeft aan waar er tekorten zijn. Voor de juridische ondersteuning van de toezicht- en handavingstaken is 1 FTE beschikbaar (1370 uur), terwijl het uitvoeringsprogramma een inzet van 1800 uur vraagt, zodat er op juridische capaciteit een tekort is van ongeveer 500 uur. Gesteld werd daarbij dat er op dit moment reeds tijdelijk extra juridische capaciteit werd ingehuurd voor drie dagen in de week en dat in 2009 ervaringsgegevens worden verzameld om na te gaan welke structurele juridische

capaciteit noodzakelijk is. Voor de overige terreinen was er, gelet op het uitvoeringsprogramma 2009, voldoende capaciteit.

26. Specifiek gevraagd naar de uitvoering van het handhavingbeleid in de onderhavige casus, merkte het college op dat er al enige jaren een tendens is van agrariërs die hun bestaande agrarische bedrijf, geheel of gedeeltelijk, willen omzetten naar een ander soort bedrijf. Voor deze omschakeling is veelal een wijziging van het planologisch regime vereist. De gemeente is in beginsel bereid hieraan medewerking te verlenen. Het verzoek om handhaving van de heer P. was ook behandeld met deze uitgangspunten. Het legalisatietraject was destijds opgestart, maar vanwege capaciteitsproblemen en het stellen van andere bestuurlijke prioriteiten niet afgerond. In 2007/2008 zijn de legalisatietrajecten opgepakt. Het landelijk beleidskader was op dat moment ook nog slechts in ontwikkeling.

27. Gevraagd naar de mogelijkheden die het college thans (nog) ziet om te komen tot een voor de heer P. acceptabele oplossing, merkte het college op dat bij besluit van 27 januari 2009 zijn handhavingverzoek gegrond was verklaard en bij brieven van 8 en 23 april 2009 aan twee paardenpensions aanschrijvingen waren verstuurd, om binnen acht maanden een einde te maken aan de illegale stalling van paarden. Het college had daarbij het standpunt ingenomen dat, gelet op de duur van de legalisatietrajecten, er vooralsnog geen concreet zicht was op legalisatie.

Hierbij diende naar de mening van het college wel de kanttekening te worden gemaakt dat beide bedrijven nog onder de werking van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening een verzoek tot vrijstelling hadden ingediend en deze als zodanig zouden worden afgehandeld. Daarbij werd opgemerkt dat zodra er voldoende concreet zicht is, de vrijstellingen verleend kunnen worden en de handhavingtrajecten niet worden doorgezet.

28. Aangegeven werd tevens dat naast het formele handhavingtraject er enkele gesprekken waren gevoerd met de heer P., waarbij van de zijde van de gemeente onder andere aanwezig waren geweest de (waarnemend) burgemeester, de gemeentesecretaris en de adviseur juridische zaken. Aanleiding voor deze gesprekken was de toezegging van de burgemeester dat er een verkenning zou plaatsvinden naar de mogelijkheden om de heer P. op enige manier van dienst te zijn in de ontstane situatie. In deze gesprekken was de heer P. gewezen op enkele mogelijkheden, zoals toepassing van het Besluit Bijstand Zelfstandigen of verstrekking van een overbruggingskrediet. In de komende periode zou worden bezien of toepassing gegeven ging worden aan één of meer van deze mogelijkheden.

In het verslag van het gesprek met verzoeker en diens echtgenote op 20 maart 2009 is onder andere het volgende opgenomen:

"- De erkenning dat de gemeente, voor wat betreft de handhavende taak en rol, niet voldoende adequaat heeft gehandeld ofschoon er wel een aantal oorzaken voor is te noemen.

- Bij rechtelijke uitspraken die in het voordeel van dhr. P. waren, is niet doorgepakt, waardoor de mogelijkheden om daadwerkelijk de schade vergoed te krijgen zich niet hebben kunnen voordoen.

- In de beleving van dhr. P. is er een oorzakelijk verband tussen het (niet) optreden/ handhaven door de gemeente en de zorgwekkende situatie van de onderneming. Het is naar objectieve maatstaven echter zeer lastig de daadwerkelijke schade te becijferen.

- Wellicht geeft het oordeel van de Nationale ombudsman na een intern onderzoek bij de gemeente, een juridisch draagvlak voor een procedure.

(...)

Vooruitkijkend wordt met elkaar gesproken over kansen en perspectieven:

- (De gemeentesecretaris; No geeft aan dat mogelijk het Besluit Bijstand Zelfstandigen soelaas kan bieden. Dan dient er wel sprake te zijn van een in beginsel levensvatbaar bedrijf. Tevens moet dan inzicht worden gegeven in de vermogens- en inkomenspositie. (De gemeentesecretaris; No) verklaart bereid te zijn zich persoonlijk voor een goede toeleiding en procesverloop te willen inzetten.

- Een tijdelijke overbrugging behoort wellicht tot de mogelijkheden. Ook dan geldt dat een beoordeling naar objectieve maatstaven kan worden gemaakt over de noodzaak alsmede over perspectief en vertrouwen in een renderende onderneming. Deze optie moet wel consistent zijn voor wat betreft de positionering naar derden.

- Ook over een keuze voor bedrijfsbeëindiging is de gemeente bereid mee te denken. Uiteraard als dhr. P. dit wil.

- Na het intern onderzoek door de Nationale ombudsman, kan het over ongeveer twee maanden uit te brengen rapport eventueel een grondslag zijn voor een procedure tegen de gemeente met daaraan gekoppeld het indienen van een schadeclaim.

- Vanuit het perspectief van de onderneming en de continuïteit is het van het grootste belang ook te kijken naar (nieuwe) kansen in het gebied; zijn er misschien andere mogelijkheden om te ondernemen, waarbij de specifieke sterke punten van het bedrijf c.q. van een manege kunnen worden ingezet."

29. Tenslotte schreef het college, door de Nationale ombudsman gevraagd naar suggesties voor het gemeentelijk handhavingbeleid in Nederland in het algemeen, het

volgende:

"Wat in handhavingstrajecten veel verwarring oplevert zijn de regels inzake het vergunningsvrij bouwen. Er is vaak discussie over of een bouwwerk wel of niet vergunningsvrij gebouwd mag worden. Duidelijke algemene regels met betrekking tot dit onderwerp zouden dan ook zeer wenselijk zijn en het handhavingstraject ten goede komen.

(...)

Belangrijk in de contacten tussen overheid en burger bij handhaving is duidelijkheid over de te volgen procedure. Voor de burger is het belangrijk om te weten waar hij aan toe is en wat hij kan verwachten. Ook is het belangrijk dat er één contactpersoon is bij wie zijn dossier ligt en aan wie hij zijn vragen kan stellen. Door ervoor te zorgen dat de burger gedurende de procedure zijn vragen kwijt kan aan één ambtenaar, kan er veel ontevredenheid en onzekerheid bij de burger worden voorkomen. Nog beter is uiteraard als in voorkomende gevallen de informatie proactief wordt verstrekt

(...)

Belangrijk in het goed kunnen doorlopen van een handhavingstraject is voldoende (deskundige) capaciteit, zowel op juridisch gebied als op het gebied van toezicht en inspectie."

30. Naar aanleiding van de reactie van het college deelde verzoeker de Nationale ombudsman op 9 juni 2009 mee dat het in gebreke blijven bij de gevraagde handhaving met de argumenten van prioriteitstelling, capaciteitsproblemen en personeelwisselingen leidt tot een ernstige tekortkoming van de gemeente in haar, door verzoeker te mogen verwachten, taak. De oorzaken zijn naar de mening van verzoeker geheel aan de gemeente zelf toe te rekenen, zodat de gemeente er zich niet aan kan onttrekken dat zij schadelijkt is voor de schadelijke gevolgen van het niet handhaven gedurende de vele jaren dat deze zaak speelt. Daarnaast merkte verzoeker op dat voor het uitvoeren van de discretionaire bevoegdheden van de gemeente geen landelijk beleidskader nodig is en de aangevoerde argumenten geen rechtvaardigingsgrond vormen voor het nalaten van handhaving.

De mogelijkheid tot legalisatie als grond om handhaving in deze zaak zo lang op te schorten was naar de mening van verzoeker onrechtmatig. Hiervoor is volgens vaste jurisprudentie concreet uitzicht op een nieuw, concreet plan een vereiste. Dat daar in deze zaak geen concreet zicht op was en meer nog, er zelfs geen voornemen was tot een nieuw concreet, beleid- of bestemmingsplan bleek naar de mening van verzoeker ook uit de aangevoerde argumenten, met name dat dit gedurende jaren geen prioriteit had binnen de gemeente. Dit betekende dat er al die tijd, en nog steeds, strijd was met het vigerende

bestemmingsplan, zonder enig concreet uitzicht op een nieuw plan. Dit toonde volgens verzoeker wederom de tekortkoming aan en hoe deze het gevolg was van eigen handelen van de gemeente. Daarbij diende nog te worden opgemerkt dat de gemeente blijk gaf van een onjuiste visie. Handhavingstrajecten dienen naar de mening van verzoeker doorgang te krijgen indien er nog geen concreet uitzicht op legalisatie bestaat, niet andersom.

31. De escalatie van de gevolgen voor verzoeker was, naar diens mening, in zijn geheel het gevolg van het tekortkomend dan wel nalatend handelen van de gemeente, mede gelet op de eerdere rechterlijke uitspraken. Ook bracht het door de gemeente zelf aangegeven en van belang geachte beginsel van rechtszekerheid voor de burger naar de mening van verzoeker met zich mee dat er gehandhaafd diende te worden.

Tevens merkte verzoeker op dat de gemeente ondanks erkende fouten nalatig bleef. Medio mei was door diverse personen geconstateerd en aan de gemeente gemeld dat er aan de H. straat te Kaatsheuvel een niet-toegestane paarden sportwedstrijd gaande was. De gemeente had echter wederom nagelaten te handhaven en niet eens de moeite genomen zich persoonlijk op de hoogte te stellen van de overtreding.

Ten slotte merkte verzoeker op dat de voorgestelde regeling op grond van het Besluit Bijstand Zelfstandigen geen reële optie en zelfs een beledigend voorstel was. Verzoeker stelde dat het heel treurig zou zijn indien hij pas in aanmerking kwam voor financiële ondersteuning indien het bedrijf door bovenstaande oorzaken onder het bijstandsniveau zou zakken. Verzoeker stelde dat er nu gehandeld diende te worden om het niet zo ver te laten komen en dat daarbij de schade uit het verleden als gevolg van het toerekenbaar tekortkomend handelen van de gemeente, gecompenseerd diende te worden. Verzoeker besloot zijn reactie met de opmerking graag met de Nationale ombudsman te overleggen over hoe de gemeente zou kunnen worden bewogen tot het doen van een reëel schikkingsvoorstel of schadeloosstelling."

2. 'Schadevergoedingswijzer', Vijftien spelregels voor behoorlijk omgaan met schadeclaims.

Rapport van de Nationale ombudsman van 24 juni 2009, rapportnummer 2009/135.

"Conflictoplossende opstelling:

De overheid onderzoekt zoveel mogelijk welk conflict er achter een claim schuilgaat, en probeert dat conflict op een passende manier op te lossen.

De overheid is zich er steeds van bewust dat een financiële genoegdoening slechts een deel van de oplossing is: tijdig reageren, voldoende aandacht besteden aan de reden waarom het nadeel voor de burger is ontstaan, overtuigend motiveren van gemaakte keuzes en het aanbieden van een excuus zijn minstens zo belangrijk.

Coulante opstelling:

De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels.

De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven.

Terughoudende processuele opstelling:

De overheid vermijdt zo mogelijk juridische procedures. Andere vormen van geschiloplossing als effectief onderhandelen en mediation kunnen daarbij behulpzaam zijn.

De inzet van processuele middelen door de overheid is proportioneel in verhouding tot de identiteit van de burger en de aard van de schade waarom het gaat. Bij redelijke claims van geringe omvang en relatief zwakke wederpartijen is de overheid terughoudender in de neiging tot procederen.

Indien in een procedure tegen de overheid door de rechter (in hoogste instantie) een uitspraak is gedaan die van belang is voor andere, analoge gevallen, laat de overheid het niet op procedures in die andere gevallen aankomen.

De overheid is terughoudend met het instellen van hoger beroep indien zij in een procedure tegen een burger door de rechter in het ongelijk is gesteld. Zij weegt in dat geval uitdrukkelijk af wat het bredere of anderszins doorslaggevende belang is van een uitspraak van een hogere rechter in de betreffende zaak.

In geval van een proefproces in het algemeen belang maakt de overheid een afspraak met de betrokken burger over de vergoeding door het ministerie van diens proceskosten.

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 standaardvergoedingen in redelijkheid moeten worden gecompenseerd.

Proactieve opstelling:

De overheid stelt zich proactief op door bij overheidshandelen in het algemeen belang, indien te voorzien is dat individuele burgers daardoor onevenredig benadeeld worden, van tevoren regelingen te treffen voor compensatie van dit nadeel.

De overheid vergoedt rente wegens vertragingsschade op verzoek en waar mogelijk uit eigen beweging en dwingt de burger niet daarvoor een procedure te starten.

Indien de overheid haar aansprakelijkheid erkent, maar de gestelde hoogte van de schade door haar wordt betwist, vergoedt zij in elk geval het door haar erkende schadebedrag, zodat een eventueel te voeren juridische procedure alleen over het meerdere hoeft te gaan.

In het kader van een procedure verschaft de overheid de betrokken burger uit eigen beweging alle informatie die deze nodig heeft om die procedure op gelijkwaardige wijze te kunnen voeren.

De overheid informeert de burger zo nodig over de meest passende vorm voor het indienen van een claim."