

Rapport ombudsman d.d. 15 mei 2019

II. Oordeel naar aanleiding van bevindingen

8. Vooraf over financieel compensatie

Bij de formulering van mijn oordeel zal ik zoveel mogelijk de verschillende fases volgen zoals ik die heb beschreven in paragraaf 5, onderdelen a, b, c en d. Voordat ik aan mijn gedetailleerde oordeel toekom heb ik er wel behoefte aan een paar opmerkingen vooraf te maken. Om te beginnen stel ik vast dat een verbouwing zoals hier aan de orde niet thuishoort in de categorie: eenvoudige routine. Met het oog op de veiligheid van toekomstige gasten vraagt de bouw van een hotelcomplex zowel van de aanvrager als van het gemeentebestuur extra veel zorg, aandacht en deskundigheid, vooral als het gaat om constructie-eisen en brandveiligheid. Dat vereist geregeld zorgvuldig overleg tussen beide partijen, zowel tijdens het vergunningsproces als daarna bij de realisering. En dat kost tijd. Tijd die niet verloren mag gaan aan onnodige procedures. X. is van mening dat daarvan in haar geval wel sprake is geweest en zij legt de schuld daarvoor bij het gemeentebestuur, zeker als het gaat om de periode tussen de bouwstop op 28 juni 2018 en de opheffing (eind september/5 december 2018) daarvan. Daardoor heeft zij extra veel kosten moeten maken die zij graag door het gemeentebestuur gecompenseerd wil zien.

Over deze wens tot financiële compensatie heb ik mij op de hoorzitting tegenover X. al in kritische zin uitgelaten. Voor het welslagen van een dergelijk verzoek was het op zijn minst nodig geweest dat X. onmiddellijk tegen de rechtmatigheid van de bouwstop van 28 juni 2018 was opgekomen door het indienen van een bezwaarschrift al dan niet vergezeld van een verzoek aan de voorzieningenrechter om de maatregel te schorsen. Van die acties heeft X. afgezien en gekozen voor de weg van overleg. Dat is op zichzelf te waarderen maar zo'n keuze is juridisch niet zonder gevolgen. In de eerste plaats is daarmee is een succesvol beroep op financiële compensatie weinig kansrijk geworden. Verder geldt, ook voor mij, dat de rechtmatigheid van de bouwstop formeel niet meer ter discussie kan staan. Op grond van de wet (art. 9:23, onder f, van de Algemene wet bestuursrecht) ben ik in zo'n geval zelfs niet verplicht een klacht daarover te onderzoeken. Maar ik heb besloten om op die wettelijke uitzondering in dit geval geen beroep te zullen doen. Mijn belangrijkste argument daarvoor is dat het gemeentebestuur de klachten van X. wel heeft behandeld en klagers daarmee niet tevreden heeft kunnen stellen. Uitgaande van de formele rechtskracht van de bouwstop zal ik me in mijn oordeel wel beperken en me vooral richten op de vraag of de procedures allemaal correct zijn verlopen, in het bijzonder in de periode na het opleggen van de bouwstop tot de opheffing ervan. Overigens zal ik aan de andere fases in het proces niet zonder meer voorbijgaan (zie hierna onder a en b).

a. Periode vergunningaanvraag (oktober 2017 tot maart 2018)

De behandeling van de vergunningsaanvraag heeft redelijk lang geduurd maar daarbij past wel de aantekening dat de aanvraag die van 16 oktober 2017 dateert, volgens bijlage 80 pas op 29 januari 2018 als compleet is gemeld. (Ook daarna zijn er trouwens volgens diezelfde bijlage aanvullingen ingediend). Toch constateert het gemeentebestuur in februari 2018 dat correcte constructietekeningen en -berekeningen in de aanvraag ontbreken. Voor de beoordeling van met name deze onderdelen had het gemeentebestuur de hulp ingeschakeld van Constructie Adviesbureau B in de persoon van mevrouw C., een gecertificeerd constructie-adviseur. In twee rapporten van februari 2018 (bijlage 2) legt zij de vinger bij een groot aantal tekortkomingen in de vergunningsbijlagen. Op grond daarvan adviseert zij aanvankelijk de gevraagde vergunning te weigeren. Dat advies wordt na overleg met het gemeentebestuur kort daarna bijgesteld in positieve zin met de toevoeging dat de eisen in vergunningsvoorschriften moeten worden opgenomen. De vergunning wordt dienovereenkomstig verleend op 16 maart 2018.

Achteraf zegt het gemeentebestuur hier spijt van te hebben, zo blijkt uit zijn brief van 15 januari 2019 (bijlage 24). Ik neem daar kennis van. Ik beperk me tot een oordeel over de procedure zoals die nu is verlopen, en dan stel ik vast dat de wettelijke behandeltijd in ieder geval niet is overschreden. Maar ook los daarvan is er volgens mij geen sprake van een

onredelijke lange termijn van behandelen, daarbij telt voor mij zwaar dat de aanvraag (pas) op 29 januari 2018 -door aanvraagster zelf- het stempel: "compleet" heeft gekregen. Voor dit onderdeel acht ik de klacht van X. dan ook niet gegrond.

b. Periode na vergunningverlening tot bouwstop (26 juni 2018)

In de periode na de afgifte van de vergunning spelen twee elementen een belangrijke rol: 1) het voldoen door X. aan de vergunningsvoorschriften en 2) de indiening van een bezwaarschrift tegen de verleende vergunning door een belanghebbende.

Dat laatste onderdeel heeft volgens X. voor overbodige vertraging gezorgd en zij legt daarvoor de verantwoordelijkheid neer bij het gemeentebestuur. Naar mijn oordeel is dat niet terecht. Het ligt niet op de weg van het gemeentebestuur om een bewoner die een bezwaar heeft ingediend tegen een bouwplan - en daar ook het volste recht toe heeft- te bewegen dat bezwaar in te trekken. Dan zou het gemeentebestuur al snel op het verwijt kunnen komen te staan dat het zich schuldig maakt aan ongeoorloofde beïnvloeding. Anders dan het gemeentebestuur had X. die vrijheid wél. Zij had zonder enige beperking met bezwaarde contact kunnen opnemen om hem na overleg te bewegen zijn bezwaarschrift in te trekken. Verder meen ik dat het gemeentebestuur X. in deze bezwaarschriftenprocedure op geen enkele wijze in haar belangen heeft geschaad. Het heeft de bezwaren binnen de wettelijke termijnen afgedaan.

Een tweede en minstens zo'n belangrijk element dat de periode na de vergunningverlening heeft beheerst, was het voldoen aan de vergunningsvoorschriften. Dat proces is niet erg voorspoedig voorlopen. Voordat ik op het verdere verloop daarvan inga, vind ik het belangrijk te benadrukken dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de aanvrager zelf is om aan de gestelde vergunningsvoorschriften te voldoen en om daarvoor de juiste gegevens en berekeningen aan te leveren. Indachtig de voorgeschiedenis met twee kritische rapporten van mevrouw C. in een eerdere fase van vergunningverlening was dit voor X. geen gemakkelijke opgave. Het gaat hier tenslotte om onderwerpen die om een heel specifieke constructie-technische kennis vragen waarover niet elke bouwkundige zo maar beschikt. Als die kennis niet in voldoende mate aanwezig is, vergemakkelijkt dat een vlotte discussie met een gemeentelijke adviseur die zoals in dit geval als gecertificeerd te boek staat, niet. Dat is in dit geval, zoals ik het zie, nog versterkt door een niet altijd duidelijke directievoering bij X.. Wie was verantwoordelijk voor de communicatie en de aanlevering van stukken? Was dat mevrouw G.? Of was dat Bouwbureau H. zoals de vergunningsaanvraag vermeldt? En wat was de rol van de adviseur? Als dit soort vragen leven, en dat was zo concludeer ik uit de discussies die tot op het laatst tussen het gemeentebestuur en X. zijn gevoerd (zie bijlagen 76 t/m 80), is de kans op onbegrip, misverstanden en frustraties, over en weer, bijna ingebakken. En dat is ook precies wat ik in dit proces in grote lijnen heb zien gebeuren. Want hoe valt anders te verklaren dat mevrouw C. na haar kritische adviezen van februari 2018 in haar derde advies van 24 juni 2018 opnieuw veel tekortkomingen constateert. De kern van de boodschap van de gemeentelijke constructie-adviseur lijkt niet te landen bij de adviseurs van X., terwijl bij X. juist het beeld leeft dat er met mevrouw C. niet valt te praten. Zij zou ook onduidelijk zijn in haar vraagstelling. Maar wat is er mis te verstaan aan de boodschap van mevrouw C. in haar derde advies van 24 juni? Ik noem daaruit de belangrijkste elementen:

1. De draagconstructie (staalconstructie en de stabiliteit) is volledig veranderd.
2. De funderingsconstructie is als gevolg van punt 1 ook veranderd.
3. De aangepaste statische berekening (hoofdberekening F.) is niet ingediend.
4. De berekening van Hectar funderingsvloer is niet van toepassing voor de gebouwen in gevolgklasse CC2.
5. De berekening van Xella vloeren voldoet niet aan het Bouwbesluit 2012 en de Eurocode 2.

Aan haar bevindingen koppelt zij het advies voor het gemeentebestuur om een bouwstop op te leggen. Een advies dat vier dagen later ook wordt omgezet in een werkelijke bouwstop.

Ik heb al uiteengezet waarom ik me moet onthouden van een oordeel over de rechtmatigheid van het besluit tot het opleggen van een bouwstop. Maar bij de hierbij gevolgde procedure van het gemeentebestuur plaats ik wel een aantal kritische kanttekeningen.

In de eerste plaats meen ik dat het te lang heeft geduurd voordat het derde advies van mevrouw C. er lag. Want nadat X. de vereiste stukken in een aantal fases had aangeleverd (op

2 mei de eerste zending en 30 mei de laatste), nam de advisering na de laatste aflevering ruim drie weken in beslag (bijlage 31). Dat voldoet naar mijn mening niet aan de norm van voortvarendheid waaraan het gemeentebestuur in dit soort gevallen hoort te voldoen.¹ En dat is des te ernstiger -en dat is mijn tweede punt van kritiek- omdat dat advies vervolgens al twee dagen na ontvangst ervan leidde tot de ingrijpende bouwstop van 26 juni. En dat gebeurde zonder enig overleg met X. vooraf, ja zelfs zonder dat zij van het advies op de hoogte was. Overleg daarover met X. vond pas op 4 juli 2018 plaats. Ik acht deze gang van zaken niet zorgvuldig. Naar mijn oordeel had het gemeentebestuur dat gesprek -bij wijze van waarschuwing- moeten aangaan voordat het tot de daadwerkelijke bouwstop besloot. Die ruimte was er ook, omdat er (nog) geen sprake was van een levensbedreigende situatie. Op dit punt acht ik de klacht van X. gegrond.

c. Periode na de bouwstop tot volledige opheffing daarvan (25 september 2018/5 december 2018)

De bouwstop die op 26 juni ingaat, neemt uiteindelijk een periode van drie maanden in beslag. Een gebruiksverbod blijft gelden tot 5 december 2018.

In hoeverre heeft het gemeentebestuur het verloop van dit proces in nadelige zin beïnvloed? Naar mijn oordeel is dat niet in betekenende mate het geval. Ik zal dat toelichten aan de hand van een aantal stappen die in het proces zijn gezet (zie ook logboek, bijlage 80).

Duidelijk is dat X. kiest voor de weg van overleg om tot een oplossing te komen en niet voor een bezwaar- en beroepsprocedure (zie wat ik daarover in **Vooraf** heb gezegd). Dat overleg komt ook snel op gang, het eerste is op 4 juli en het volgende op 10 juli 2018. Van het gesprek op 4 juli is een geluidsband beschikbaar (bijlage 56). Daarop is terug te horen wat X. nog te doen staat om ontbrekende berekeningen en tekeningen aan te leveren voordat er sprake kan zijn van een opheffing van de bouwstop. Daarbij past wel de nuance dat er namens het gemeentebestuur -met inbegrip van mevrouw C.- nadrukkelijk de bereidheid wordt uitgesproken om mee te denken aan een goede en snelle oplossing zodat de bouwstop kan worden opgeheven.

Er worden verder goede afspraken gemaakt over het elkaar informeren per email, dit om de communicatie over en weer in het vervolg zo goed mogelijk te laten verlopen. Er wordt meteen een vervolgspraak gemaakt voor gezamenlijk overleg. Dat vindt plaats op 10 juli. Daarvan is namens X. een verslag gemaakt (bijlage 6). Op het besprokene reageert het gemeentebestuur twee dagen later met een brief (12 juli 2018, bijlage 7). Kern van de brief: bouwstop wordt niet opgeheven. De argumenten daarvoor worden uitvoerig in de brief beschreven.

Zo moet er nog aan verschillende vergunningsvoorschriften worden voldaan. Ook moet er nog een beoordelingsrapport komen over (de gevolgen van) het handhaven van bestaande constructieve elementen. Verder moet de stabiliteit van de verdiepingsvloeren worden uitgewerkt, terwijl stabiliteitsvoorzieningen ontbreken. Zie voor verdere details bijlage 7. Kortom, er ligt nog steeds nogal wat "huiswerk" op het bordje van X.. Uit bijlage 80 (het logboek) blijkt dat er op 25 juli 2018 namens X. 16 stukken zijn aangeleverd. Op de vraag of de aanvraag hiermee compleet is, is het antwoord: nee.

Op 7 augustus 2018 schrijft X. in een brief aan het college (bijlage 8) dat er wat meer tijd nodig is in verband met de bouwvakvakantie (groot deel van augustus). Ook verzoekt zij in diezelfde brief om de Hectar-funderingsvloer te mogen gebruiken. Daarop antwoordt het college met een beschrijving van de voorwaarden waaraan eerst voldaan dient te worden (bijlage 9) voordat die toestemming aan de orde is.

Begin augustus is er ook nog contact tussen X. en mevrouw I. namens het college (bijlagen 69, 70 en 74). In dat contact doet zij de suggestie aan X. om een constructie-adviesbureau in te schakelen. Mogelijk helpt dat om de verstrekking van de vereiste gegevens te bespoedigen. Mevrouw I. noemt een paar namen van bureaus in de omgeving. In verband met de al genoemde bouwvakvakanties blijken die niet beschikbaar te zijn. In verband met deze suggestie van mevrouw I. is namens X. naar aanleiding van de hoorzitting de vraag gesteld of er namens het college wel zo'n suggestie mag worden gedaan, want in hoeverre is dan sprake

¹Met instemming heb ik wel nota genomen van de toezegging van het college (zie bijlage 82) dat het interne proces op dit punt zal worden aangescherpt

van onafhankelijkheid. Ik zie dat bezwaar niet en beoordeel de suggestie van mevrouw I. vooral als een poging om het proces makkelijker vlot trekken. En uiteindelijk bepaalt X. zelf wat het met de suggestie doet. En zo is het ook gegaan, zij het zonder succes wegens de vakanties.

Na de bouwvakvakantie komt het proces weer op gang. Namens X. treedt dan de heer W. D. als projectleider op. Op 5 september meldt hij dat er aanvullende en gewijzigde stukken via OLO zijn ingediend. Een week later ligt er een schriftelijke reactie van mevrouw C. (bijlage 11). Er ontbreken nog steeds de vereiste documenten, tekeningen en berekeningen. Er volgt een afspraak tussen de heer D., mevrouw C. en de heer E. op 17 september 2018. Doel: zo spoedig mogelijke opheffing van de bouwstop.

Per mail van 24 september 2018 (bijlage 12) worden nog een berekening en een tekening nagezonden die op diezelfde dag door F. zijn beoordeeld. Op 25 september vindt er intensief overleg plaats tussen de heer E., D., F. en mevrouw C.². Resultaat: de bouwstop voor de bouwactiviteiten wordt per direct opgeheven. Er is nog wel discussie over het middengedeelte (drie palen) maar die verzet zich niet tegen de opheffing. Wel dienen nog een aantal aanvullende punten te worden afgehandeld (bijlage 12).

Als ik nu het hele scala van handelingen, de aanlevering van stukken, gevoerde telefoongesprekken en mondelinge overleggen in de periode tussen 26 juni 2018 (begin bouwstop) en 25 september 2018 (einde bouwstop) overzie en waardeer, dan kom ik tot geen andere conclusie dan dat het gemeentebestuur hierin behoorlijk heeft gehandeld. Het heeft bij elke vraag, bij elke actie en bij elke aanlevering van nieuwe gegevens namens X., in de regel prompt en adequaat gereageerd. Er is na de aanlevering van stukken op 25 juli 2018 wat oponthoud ontstaan door de bouwvakvakantie in augustus maar daarvoor treft niemand een verwijt. Meteen na de bouwvakantie zijn er spijkers met koppen geslagen, zodat de bouwstop op 25 september kon worden opgeheven. Ik wil in dit verband niet onvermeld laten dat de komst en de inzet van de heer D. als projectleider en als nieuw aanspreekpunt namens X. daaraan ook in positieve zin heeft bijgedragen aan een oplossing.

Samengevat is mijn oordeel dat het gemeentebestuur in de periode tussen 26 juni 2018 (bouwstop) en 25 september 2018 (opheffing ervan) behoorlijk heeft gehandeld. Voor dit onderdeel acht ik de klacht van X. ongegrond.

Voor de periode daarna, de tijd waarin er tot 5 december 2018 nog een verbruiksverbod voor het hotelcomplex geldt, is dit in zoverre anders dat het mij niet goed mogelijk is een gefundeerd oordeel uit te spreken over de omvang en de technische inhoud van de -in het bijzonder, veel tijd vragende -discussie over de veiligheid van de zelfgemaakte en gebouw dragende paalconstructie (drie palen in het middengedeelte van het complex). Het gemeentebestuur heeft dat punt in zijn reactie op mijn rapport van bevindingen (zie bijlage 79, verslag hoorzitting, onder punt 5) nader toegelicht. Die toelichting wijkt af van de reconstructie van de feiten zoals die door X. in het rapport van bevindingen (paragraaf 6, deel c) is weergegeven. Twee opvattingen staan naast elkaar. Binnen het beperkte bestek van deze klachtbehandeling kan ik niet anders dan me van een (technisch) oordeel hierover onthouden.

d. Periode van de interne klachtenprocedure (afronding brief van 15 januari 2019)

De interne klachtprocedure is naar mijn oordeel zorgvuldig verlopen, ook al was X. met de uitkomst niet tevreden. Zij heeft wel alle ruimte gekregen haar bezwaren en klachten schriftelijk en mondeling naar voren ten brengen en te bespreken.

In zijn afrondende brief van 19 januari 2019 (bijlage 24) erkent het college dat "de procedure niet optimaal en gestroomlijnd is verlopen" en betuigt het daarover spijt. Volgens het college zijn de problemen van de lange procedure aan beide partijen te verwijten.

Deze conclusies sluiten wel aan bij de mijne over het hele proces. Hoe en waarom precies heb ik zojuist toegelicht en onderbouwd in de laatste vijf pagina's.

Op één niet onbelangrijk punt acht ik de klacht van X. wel gegrond en daarin verschil ik van mening met het college. Dat betreft de aanleiding en aanloop tot de bouwstop van 26 juni 2018. Naar mijn oordeel was het zorgvuldig geweest als er aan dat besluit een

² de veronderstelling van X (zie om. bijlage 81a) dat mevrouw C niet tot het einde van de bouwstop betrokken zou zijn, kan ik niet plaatsen gezien de samenstelling van de gesprekspartners op 25 september 2018. Vermoedelijk wordt bedoeld op het daarna doorlopende gebruiksverbod dat op 5 december wordt opgeheven. In die periode is zij wel meer op afstand. Op 24 oktober 2018 benoemt zij nog wel een aantal aandachtspunten (zie bijlage 13).

(waarschuwend) gesprek vooraf was gegaan waarin de resultaten van de bevindingen van mevrouw C. die uiteindelijk de directe aanleiding vormden voor de bouwstop, waren voorgelegd voor wederhoor en eventuele actie. Die mogelijkheid is X. nu ontnomen. Dat acht ik niet behoorlijk.

Zuidwolde, 14 mei 2019

Maas van Egdome, ombudsman