

ECLI:NL:CRVB:2000:AA5488

| | |
|----------------------|----------------------------------|
| Instantie | Centrale Raad van Beroep |
| Datum uitspraak | 06-04-2000 |
| Datum publicatie | 20-08-2002 |
| Zaaknummer | 97/11615 AW en 97/11616 AW |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht Ambtenarenrecht |
| Bijzondere kenmerken | Hoger beroep |
| Inhoudsindicatie | - |
| Wetsverwijzingen | Algemene wet bestuursrecht 3:46 |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

Uitspraak

97/11615 AW en 97/11616 AW

UITSpraak

in de gedingen tussen:

drs A, wonende te B, appellant,

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als vertegenwoordiger van Hare Majesteit de Koningin (97/11615 AW),

respectievelijk op eigen titel (97/11616 AW), gedaagde.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN DE GEDINGEN

Namens appellant is hoger beroep ingesteld tegen de door de Arrondissementsrechtbank te 's-Hertogenbosch op 10 november 1997 onder voorzover hier van belang de nummers AWB 96/2140 AW en AWB 96/8455 AW gegeven uitspraak, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Namens gedaagde is een verweerschrift ingezonden.

Appellant heeft nog een "nota van toelichting", tevens inhoudend zijn pleitnota aan de Raad toegezonden.

De gedingen zijn, gevoegd met het geding van appellant tegen een besluit van de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant, behandeld ter zitting van 24 februari 2000, waar appellant in persoon is verschenen en waar gedaagde zich heeft doen vertegenwoordigen door mr E.J. Daalder, advocaat te 's-Gravenhage, bijgestaan door mr W.J. Spoel, waarnemend kabinetschef bij voornoemd Ministerie.

II. MOTIVERING

A. Het ontslagbesluit

Appellant was werkzaam als burgemeester van de gemeente X.

Naar aanleiding van publicaties in januari 1995 in het Eindhovens Dagblad heeft de raad van de gemeente X opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond de herziening van het bestemmingsplan Q en de aankoop van een kavel aldaar door appellant. Het onderzoek is uitgevoerd door Professor dr W. Derksen.

Naar aanleiding van het door deze uitgebrachte onderzoeksrapport heeft de gemeenteraad, onder aantekening dat het rapport een aantal feitelijke onjuistheden bevat, met meerderheid van stemmen een motie aangenomen waarin het vertrouwen in appelland is opgezegd.

Gedaagde is van alle ontwikkelingen voortdurend op de hoogte gehouden door middel van een groot aantal ambtsberichten met vele bijlagen van de Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Brabant (hierna: de Commissaris).

Bij brieven van 2 en 18 mei 1995 heeft de toenmalige gemachtigde van appelland de visie van appelland op de ontstane situatie onder de aandacht van gedaagde gebracht en gevraagd om overleg over een minnelijke oplossing.

Bij brief van (eveneens) 18 mei 1995 heeft gedaagde aan appelland bericht dat op grond van ingewonnen ambtsberichten het vermoeden is gerezen dat zijn functioneren als burgemeester van X het aanzien van het door hem beklede ambt en de mogelijkheid van een goede uitoefening daarvan heeft geschaad of heeft kunnen schaden en dat bevestiging van dat vermoeden voldoende aanleiding vormt tot ontslag. Appelland is in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op een aantal - in een bijlage vermelde - punten naar voren te brengen.

Van die gelegenheid is zowel schriftelijk als - vanwege ziekte van appelland - mondeling door een gemachtigde, gebruik gemaakt.

Na het uitbrengen van evenbedoeld voornemen heeft de Commissaris nog enkele nadere ambtsberichten aan gedaagde doen toekomen, waaronder een ambtsbericht van 23 mei 1995.

Bij Koninklijk Besluit van 13 juli 1995, nr 95.005708, is appelland onder toepassing van artikel 66 van de Gemeentewet en artikel 44, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 ontslag verleend als burgemeester van de gemeente X. In de motivering van het besluit heeft gedaagde na een uitvoerig overzicht van de relevante feiten en overwegingen ten aanzien van die feiten de volgende conclusie geformuleerd:

"Conclusie

Aan A moet verweten worden dat hij niet beseft heeft, dat hij als burgemeester niet met dezelfde persoon gelijktijdig had mogen onderhandelen over de belangen van de gemeente en zijn persoonlijk belang, gegeven de samenhang van deze belangen, althans niet zonder van deze belangenverstremgeling expliciet in een openbare raadsvergadering melding te maken, zodat de raad zich over de wenselijkheid of onwenselijkheid hiervan had kunnen uitspreken. Door te handelen zoals onder (3.1) is aangegeven heeft A. in elk geval de schijn van belangenverstremgeling gewekt. Daarenboven is de schijn van belangenverstremgeling versterkt doordat A twee stukken grond van respectievelijk 37 en 246 m² aan zijn perceel heeft laten toevoegen, althans in gebruik heeft genomen, hetgeen de Kroon voldoende acht om van een gift te kunnen spreken. De Kroon is van mening dat A door deze gedragingen het aanzien van het ambt heeft geschaad in de zin van artikel 37 van het Rechtspositiebesluit. De Kroon is van oordeel dat een schending van artikel 37 van het Rechtspositiebesluit onder de omstandigheden die hiervoor uitvoerig zijn weergegeven, grond oplevert voor een ontslag, als bedoeld in artikel 44, eerste lid, onder d, van voornoemd besluit zonder hierbij het predikaat eervol te verlenen.

De Kroon wenst tenslotte op te merken, dat het haar duidelijk is geworden, dat A niet willens en wetens de norm als omschreven onder (3.1) heeft geschonden. De Kroon zal met deze omstandigheid alsmede met de staat van dienst van A rekening houden bij het regelen van de financiële gevolgen van het ontslag."

Appelland heeft tegen dat besluit bezwaar gemaakt. Appelland meent dat hij het ambt van burgemeester niet heeft geschaad en dat zijn naam van elke blaam moet worden gezuiverd. Bij het thans bestreden besluit van

23 februari 1996 is het besluit van 13 juli 1995 gehandhaafd.

De rechtbank te 's-Hertogenbosch heeft het tegen het ontslagbesluit ingestelde beroep ongegrond verklaard.

In het hoger beroepschrift en zijn "nota van toelichting" van 10 februari 2000 heeft appelland aangevoerd dat er sprake is geweest van een groot aantal onzorgvuldigheden en dat de onzorgvuldigheden in de procedures de oorzaak zijn geweest van het ontslag en het achterwege blijven daarbij van het predikaat

'eervol'. Appellant meent dat de beeldvorming bij de Kroon heeft plaatsgevonden op basis van stukken die voor appellant belastend zouden kunnen zijn en die door hem zijn bestreden, terwijl de appellant ontlastende producties niet aan de basis hebben gelegen van die beeldvorming. Zo zou volgens appellant een notitie van het College van burgemeester en wethouders van 20 maart 1995, het ambtsbericht van de Commissaris van 23 mei 1995 (inhoudende de opvatting van de Commissaris dat geen sprake was van een gift), brieven van de notaris en van het kadaster niet bij de afweging zijn betrokken en is de bespreking van het ambtsbericht van 23 mei 1995 ook weggelaten uit het verslag van de hoorzitting. Voorts is in het geheel niet ingegaan op het verzoek om overleg over een minnelijke oplossing. Appellant heeft een groot aantal opmerkingen gemaakt met als doel de gebeurtenissen en zijn optreden daarbij in een ander perspectief te plaatsen. Hij heeft zijn bezwaren herhaald tegen het ontbreken van het predikaat 'eervol' en opgemerkt dat de zwaarwichtigheid van de redenen daartoe niet nader is gemotiveerd, hetgeen te meer klemmt nu de Kroon ervan uitgaat dat hij niet willens en wetens de norm heeft overschreden. In dat verband heeft appellant tenslotte nog gewezen op een aantal in de openbaarheid gekomen affaires van burgemeesters waarbij sprake was van laakbaar gedrag in welke gevallen die betrokkenen óf zijn herplaatst óf een regeling hebben getroffen, althans het ambt eervol hebben verlaten, zodat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

De Raad stelt voorop dat hij de grieven van appellant aldus begrijpt dat appellant primair van mening is dat de feiten op zichzelf het ontslag niet rechtvaardigen. Appellant wenst daarom vernietiging van het ontslagbesluit om aldus vergoeding van door dit besluit geleden materiële en immateriële schade te verkrijgen. In ieder geval, en in zoverre subsidiar, had aan het ontslag het predikaat 'eervol' moeten zijn verbonden. Vanuit het besef dat hij niet terug kan keren als burgemeester van X acht hij het evenwel aangewezen dat de rechtsgevolgen van het ontslagbesluit in stand worden gelaten.

De Raad overweegt het volgende.

Uit de gedingstukken blijkt dat gedaagde voorafgaand aan het nemen van het primaire besluit zich van verschillende kanten van relevante informatie heeft voorzien en op basis van alle ter beschikking gekomen informatie is gekomen tot een eigen feitenvaststelling en een eigen waardering daarvan, welke is neergelegd in het primaire besluit. De Raad kan het op een dergelijke wijze vergaren van relevant geachte feiten ter voorbereiding van een besluit als het onderhavige geenszins als onzorgvuldig bestempelen.

Dat wordt niet anders door het ontbreken in het besluit van een weerlegging van de op onderdelen andersluidende opvatting van de Commissaris. De ambtsberichten vormen immers geen verplicht advies, in welk geval bij afwijking een motivering voor de afwijking noodzakelijk is. De Raad kan slechts constateren dat de afwegingen van gedaagde tot een andere uitkomst hebben geleid dan die van de Commissaris. De Raad is voorts van oordeel dat de vele door appellant geplaatste kanttekeningen de door gedaagde aan het besluit ten grondslag gelegde, als vaststaand aangenomen, feiten niet wezenlijk hebben aangetast. Dat het in een kleine gemeente als X waar de beide wethouders overdag slechts beperkt beschikbaar waren voor hun bestuurlijke taken niet eenvoudig was om één van de wethouders met de onderhandelingen met een grondeigenaar te belasten moge juist zijn, en evenzeer moge juist zijn dat gedaagde erkend heeft dat appellant feitelijk de gemeentelijke belangen voldoende blijkt te hebben gediend, maar die constateringen ontnemen aan de besprekingen die appellant heeft gevoerd met de betrokken grondeigenaar, terwijl hij zelf geïnteresseerd was in een van de kavels, niet de schijn van belangenverstremgeling. Wel kan daaraan de conclusie worden verbonden, zoals gedaagde ook heeft gedaan, dat er geen sprake was van het willens en wetens schenden van de norm van artikel 37 van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994.

De Raad onderschrijft voorts de opvatting van gedaagde dat ongeacht of appellant al dan niet eigenaar is geworden van de van bedoelde grondeigenaar afkomstige toevoegingen aan zijn kavel en ook als van enige tegenprestatie van appellant aan die grondeigenaar niet is gebleken, de schijn van belangenverstremgeling is versterkt door het feitelijk in gebruik nemen van de kaveluitbreidingen en dat deze ingebruikneming bij beoordeling tegen het licht van de in artikel 37 van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 vervatte norm kan worden beschouwd als een gift. Appellant verkeerde tot medio 1995 ook zelf in de veronderstelling rechthebbende te zijn met betrekking tot deze uitbreidingen.

De Raad deelt tenslotte de opvatting van gedaagde dat alleen al (het niet vermijden van) de schijn van belangenverstremgeling voldoende is om het aanzien van het ambt van burgemeester schade toe te brengen.

In artikel 44, eerste lid, aanhef en onder d, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 en in het tweede lid van dat artikel is het volgende bepaald.

1. Anders dan op eigen aanvraag, kan aan de burgemeester ontslag worden verleend op grond van:

(.....)

d. andere gronden.

2. Het ontslag op grond van het eerste lid, onder a, b en c van dit artikel wordt eervol verleend. Het ontslag op grond van het eerste lid, onder d, wordt eervol verleend, tenzij naar het oordeel van Onze Minister zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de Raad van oordeel dat gedaagde in redelijkheid heeft kunnen besluiten om appelland met toepassing van artikel 44, eerste lid, onder d, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 ontslag als burgemeester te verlenen en dat gedaagde aldus besluitende niet in strijd is gekomen met enige bepaling van geschreven of ongeschreven recht.

Anders dan gedaagde is de Raad evenwel van oordeel dat het besluit geen stand kan houden voorzover daarbij aan het ontslag het predikaat 'eervol' is onthouden. Naar hiervoor is weergegeven is gedaagde er in de motivering van het ontslagbesluit vanuit gegaan dat de normschending is gelegen in het niet vermeden hebben van de schijn van belangenverstrengeling. In het ontslagbesluit is voorts nog overwogen dat appelland niet willens en wetens de norm van artikel 37 Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 heeft overtreden.

Gelet op de bewoordingen van artikel 44, tweede lid, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994, waaruit blijkt dat het verlenen van eervol ontslag de regel is en dat er sprake moet zijn van - "naar het oordeel van Onze Minister" - zwaarwichtige redenen die zich verzetten tegen het verlenen van eervol ontslag, is de Raad van oordeel dat gedaagde de aanwezigheid van zwaarwichtige redenen tot onthouden van dat predikaat onvoldoende heeft gemotiveerd.

Gedaagde heeft de zwaarwichtigheid van de redenen niet afzonderlijk gemotiveerd, maar voor het onthouden van het predikaat 'eervol' uitsluitend verwezen naar de gronden waarop het ontslag berust.

De Raad acht een dergelijke motivering, gezien de bewoordingen van artikel 44, tweede lid, van het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 en de in casu gehanteerde ontslagredenen, die uitgaan van onopzettelijke normovertreding, ontoereikend.

Daarbij is tevens van belang dat gedaagde ter zitting van de Raad niet heeft kunnen aangeven waarom in andere, door appelland genoemde gevallen, niet op deze wijze ontslag is verleend.

De aangevallen uitspraak en het bestreden besluit kunnen in zoverre niet in stand blijven en dienen te worden vernietigd en gedaagde zal in zoverre een nieuw besluit dienen te nemen met inachtneming van de uitspraak van de Raad. Nu nog niet vaststaat hoe dat nader besluit zal luiden, ligt het thans niet op de weg van de Raad om zich over het verzoek van appelland om schadevergoeding uit te laten. Bij dat nadere besluit dan wel bij een afzonderlijk te nemen besluit zal gedaagde tevens aandacht kunnen besteden aan de met het al dan niet verlenen van het predikaat 'eervol' verband houdende schade. Voorts zal gedaagde aan appelland het griffierecht dienen te vergoeden en ziet de Raad aanleiding gedaagde te veroordelen in de proceskosten van appelland in eerste aanleg van respectievelijk f 1.420,- als kosten van rechtskundige bijstand en f 25,85 als reiskosten en in hoger beroep van respectievelijk f 710,- als kosten van rechtskundige bijstand en f 46,35 als reiskosten.

B. De reïntegratiemelding

Appelland had zich op 31 mei 1995 ziek gemeld. Tussen gedaagde en het College van burgemeester en wethouders van de gemeente X is nadien gecorrespondeerd over de vraag op wie de verplichting rust om de reïntegratiemelding te doen. In dat verband heeft gedaagde in een brief van 14 februari 1996 aan het College bericht dat een reïntegratiemelding in het kader van het door de gemeente te betalen ziekgeld wel op zijn plaats is, terwijl een reïntegratieplan niet opportuun is. Tegen een in evenbedoelde brief onderkende handeling heeft appelland bezwaar gemaakt en verzocht om een beslissing op zijn bezwaar. Gedaagde heeft dit bezwaar bij besluit van 13 augustus 1996 niet-ontvankelijk verklaard, omdat appelland bezwaar heeft gemaakt tegen een informatieve brief, die noch een besluit, noch een handeling inhoudt.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het bezwaar van appelland gericht was tegen de wijze waarop gedaagde met de reïntegratiemelding is omgegaan, dat in zoverre wel sprake is van een met een besluit

gelijk te stellen handeling als bedoeld in artikel 8:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en heeft het beroep van appelland in zoverre gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en, omdat appelland geen belang meer zou hebben bij het verkrijgen van een nieuwe beslissing op zijn bezwaar, bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien om gedaagde op de voet van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de proceskosten, maar wel bepaald dat gedaagde aan appelland het griffierecht dient te vergoeden. Appelland heeft hoger beroep ingesteld tegen de aangevallen uitspraak voorzover daarbij is geoordeeld dat hij geen belang zou hebben bij het verkrijgen van een nieuwe beslissing. Naar de opvatting van appelland belemmert gedaagde door zijn handelwijze zijn kansen op herplaatsing in het arbeidsproces. Appelland meent voorts dat de rechtbank ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan artikel 8:75 van de Awb. Hij heeft gevorderd gedaagde op te dragen met hem in overleg te treden over schadevergoeding.

De Raad is met gedaagde van oordeel dat de brief van

gedaagde aan het College van burgemeester en wethouders van de gemeente X van 14 februari 1996 geen besluit inhoudt, doch slechts een informatiewisseling tussen twee bestuursorganen waarvan niet een zodanig rechtstreekse invloed op de rechtspositie van appelland uitging dat sprake was van een ten aanzien van appelland als (gewezen) ambtenaar gedane handeling waarbij hij belanghebbende is. Gedaagde had appelland derhalve terecht niet-ontvankelijk verklaard in zijn bezwaar.

De aangevallen uitspraak dient daarom in zoverre te worden vernietigd. De rechtbank had het beroep van appelland ongegrond dienen te verklaren en voor toepassing van artikel 8:75 van de Awb is alsdan geen grond, noch in beroep noch in hoger beroep.

Het vorenstaande leidt er toe dat de Raad heeft beslist als hierna vermeld.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak voorzover betrekking hebbend op het besluit van 23 februari 1996 voorzover aan de ontslagverlening het predikaat 'eervol' is onthouden;

Vernietigt het besluit van 23 februari 1996 in zoverre;

Bepaalt dat gedaagde in zoverre een nieuw besluit op bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen de Raad heeft overwogen;

Vernietigt de aangevallen uitspraak voorzover betrekking hebbend op het besluit van 13 augustus 1996;

Verklaart het inleidend beroep van appelland in zoverre alsnog ongegrond;

Bevestigt de aangevallen uitspraak in de gedingen tussen partijen voor het overige;

Veroordeelt gedaagde in de proceskosten van appelland in eerste aanleg en in hoger beroep ten bedrage van in totaal f 2.202,20 als kosten van rechtskundige bijstand en reiskosten, te betalen door de Staat der Nederlanden;

Bepaalt dat de Staat der Nederlanden het in eerste aanleg terzake van het ontslagbesluit en het in hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van f 515,- aan appelland vergoedt.

Aldus gegeven door mr W. van den Brink als voorzitter en mr G.P.A.M. Garvelink-Jonkers en mr J.C.F. Talman als leden, in tegenwoordigheid van A. Bach Kolling als griffier en uitgesproken in het openbaar op 6 april 2000.

(get.) W. van den Brink.

(get.) A. Bach Kolling.

HD

17.03