

Aan de Gemeenteraad van de Gemeente Waalre
het College van Burgemeester en Wethouders
Kon Julianalaan 19,
5582JV Waalre

Waalre, 11 mei 2022

Gemeente Waalre	
Ingekomen	
11 MEI 2022	
No.	299266
Afd.	ORIM.

Onderwerp:

beroep op het vertrouwensbeginsel Algemene Wet Bestuursrecht (6.2.3 Algemene rechtsbeginselen)

Geachte leden van de Raad

Met deze brief doe ik een beroep op het vertrouwensbeginsel van de Algemene Wet Bestuursrecht. Zo nodig wil ik in een later stadium nog mijn beklag doen over de ambtelijke behandeling.

Ik schets allereerst de aanleiding, de procedure en het tijdsplan, waarna ik nader zal ingaan op de behoorlijke beginselen van bestuur, met name het opgewekt vertrouwen.

Aanleiding

In verband met de optie op aankoop van de woning Eekenrooisestraat 12 heeft mijn dochter (hierna belanghebbende) omstreeks 4 juli 2021 een verzoek ingediend/melding gedaan bij de gemeente. Belanghebbende heeft de gemeente verzocht of het mogelijk was om een boom in het aangrenzende stukje grond gerooid kon worden; deze boom staat dicht bij het huis en veroorzaakt veel vervuiling (bleek uit de staat van de bestaande woning). Belanghebbende was voornemens om de woning opnieuw duurzaam op te bouwen en zodanig te voorzien van zonnepanelen en warmtepomp dat aansluiting op het gasnet niet meer nodig was. Indien op het verzoek bevestigend geantwoord zou worden, dan zou belanghebbende de woning aankopen.

Op 5 juli ontving belanghebbende een schriftelijke mededeling (zie bijlage 1):

"Uw melding is bij ons bekend onder zaaknummer 197547. Wilt u bij verder contact dit nummer gebruiken? Zo kunnen wij u sneller helpen"

Na het uitblijven van reactie kreeg belanghebbende desgevraagd op 18 augustus 2021 het verlossende bericht (zie bijlage 2):

Deze boom wordt inderdaad nog gerooid. De snoeiploeg die de beplantingen heeft gesnoeid, heeft hier niet het gereedschap voor, dus dit gaat een ander bedrijf nog uitvoeren binnen 2 weken.

Bedankt voor uw bijdrage aan een schoon en veilig Waalre!

Met vriendelijke groet,
Gemeente Waalre

Bijlage 4:

Standpunt Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2019:1694 (dakterras Amsterdam) en ECLI:NL:RVS:2019:1778)

Hoe komt de toezegging over op de burger? Degene die zich op een toezegging beroept moet **aannemelijk maken** dat sprake is van een gedraging of uitlating van bijvoorbeeld ambtenaren die bij betrokkene **redelijkerwijs de indruk wekken** van een **welbewuste standpunt bepaling** van het **bestuurover** de manier waarop **in zijn geval** een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Degene die zich op de uitlating beroept moet **te goeder trouw** zijn.

Als burger ga je ervan uit dat de informatie die je van een gemeenteambtenaar ontvangt, juist is. Als achteraf blijkt dat deze informatie niet klopt en het bestuursorgaan beslist afwijkend, is het dan mogelijk om een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel?

Voorheen overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("de Afdeling") dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist was dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging was gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan een rechtens te honoreren verwachting kon worden ontleend. Dit strenge criterium leidde ertoe dat een beroep op het vertrouwensbeginsel bijna nooit succesvol was. De Afdeling heeft in een recente uitspraak (ECLI: NL:RVS:2019:1694) een leidraad gegeven hoe het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht moet worden toegepast. Daarbij wordt meer de nadruk gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde. In de zaak is ook in maart 2019 een conclusie uitgebracht door staatsraad-advocaat generaal Wattel.

In de kwestie had het College van burgemeester en wethouders van Amsterdam handhavend opgetreden tegen een dakterras dat zonder vergunning was gerealiseerd. Niet ter discussie staat dat het College hiertoe bevoegd was omdat er voor de activiteiten een vergunning nodig is. De appellandt beroept zich echter op het vertrouwensbeginsel en geeft onder meer aan dat de inspecteur van de afdeling bouw- en woningtoezicht destijds had aangegeven dat er geen sprake was van een vergunningplicht voor het dakterras. Het College is van mening dat appellandt geen geslaagd beroep kon doen op het vertrouwensbeginsel, omdat de betreffende inspecteur niet bevoegd was om de toezegging te doen, er geen schriftelijke onderbouwing was en de toezegging niet aan het College kon worden toegerekend.

De Afdeling geeft in de uitspraak een toelichting hoe met het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht moet worden omgegaan. Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten de volgende drie stappen worden doorlopen.

Stap 1: wanneer is er sprake van een toezegging

Een toezegging is zowel een uitlating als een gedraging. Van belang is hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt. Om te bepalen of een toezegging is gedaan, moet aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een "welbewuste standpuntbepaling" van het bestuur. Degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel moet wel te goeder trouw zijn. Als duidelijk is dat de uitlating en/of gedraging in strijd is met rechtsregels of buiten de bevoegdheid van het bestuur gaat, kan je hier niet op vertrouwen.

Degene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept, heeft een onderzoeksplicht. Vaak zal er iets op schrift zijn gesteld. Als dat niet zo is, zal degene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept de uitlating en/of gedraging aannemelijk moeten maken. Daarbij kan een rol spelen of het bestuursorgaan de uitlating en/of gedraging betwist of niet, of hoe deskundig de betrokkene is. Verder is van belang dat de uitlating en/of gedraging ziet op de concrete situatie. Algemene voorlichting of uitlatingen over een ander geval zijn niet aan te merken als een toezegging. Ook als een uitdrukkelijk voorbehoud is gemaakt, is geen sprake van een toezegging. Een algemene disclaimer bij een toezegging zorgt er niet voor dat er geen sprake meer is van een toezegging.

Stap 2: de toezegging moet toerekenbaar zijn aan het bestuursorgaan

De volgende stap is of een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Daarbij speelt een rol of de burger op goede gronden mag veronderstellen dat de betreffende ambtenaar de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Ook een toezegging van een inspecteur bouw- en woningtoezicht of een medewerker van de afdeling vergunningverlening of de afdeling handhaving over een onderwerp dat zijn werkgebied betreft, kan aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend. Algemene informatie van de baliemedewerker kan niet aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend.

Stap 3: belangenafweging

Als er volgens stap 1 en 2 een beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt een belangenafweging. Daarbij wordt het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt, afgewogen tegen belangen die aan het honoreren van de verwachtingen in de weg kunnen staan. Voorbeelden zijn strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden. Als er zwaarder wegende belangen zijn die aan een beroep op het vertrouwensbeginsel in de weg staan, kan dit ertoe leiden dat bij het bestuursorgaan de verplichting ontstaat om schade te vergoeden (die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn).

Toepassing van deze stappen leidt er in de betreffende kwestie uiteindelijk toe dat het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt. Het handhavend optreden is daarom zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in deze situatie behoorde te worden afgezien.

Met deze ingezette lijn wordt er niet meer strak vastgehouden aan de strenge opvatting dat sprake moet zijn van een concrete, ondubbelzinnige toezegging door een daartoe bevoegd persoon. In de praktijk leidde dat ertoe dat een beroep op het vertrouwensbeginsel vaak strandde, ook in situaties waarin je je kon afvragen of een normale redelijk denkende burger kon begrijpen dat hij niet op de informatie had mogen afgaan (zoals de mededeling van de bouwinspecteur). De nieuwe lijn houdt meer rekening met het perspectief van de burger. Het zal er echter ook toe leiden dat ambtenaren,

die vaak al voorzichtig zijn in hun uitlatingen, mogelijk nog terughoudender zullen worden in het doen van mededelingen. Dit maakt het voor burgers moeilijker om concreet te krijgen wat nu wel en niet is toegestaan. Mocht dit onduidelijk blijven, dan zal mogelijk toch weer om bevestiging aan het bestuursorgaan moeten worden gevraagd of de voorgenomen activiteit is toegestaan of niet. Zoals ook uit de uitspraak blijkt, geldt er immers nog steeds een onderzoeksplicht. De nieuw ingezette lijn zal er niet altijd toe leiden dat een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, zoals bij voorbeeld blijkt uit een recente uitspraak van de Afdeling van 5 juni jl.

“We zetten de boom op de planning om te rooien. Dat zal komende winter plaatsvinden, het kan zijn dat dit pas in februari plaatsvindt, omdat het gecombineerd wordt met onderhoud aan deze groenstrook wat gepland stond voor het voorjaar 2022, de werkzaamheden zullen in elk geval vóór maart plaatsvinden.”

Belanghebbende heeft het koopcontract getekend en de voorbereidingen getroffen om na 1 maart 2022, de leverdatum van de woning, een grootscheepse aanpassing te realiseren. Belanghebbende was terecht in de veronderstelling dat de ambtenaar van de gemeente Waalre, de bevoegdheid had om het besluit te nemen. Immers, indien hij/zij niet die bevoegdheid had, dan had hij/zij minstens een voorbehoud moeten maken.

Omdat er niets gebeurde, én omdat de opleverdatum van 1 maart 2022 snel naderde heeft belanghebbende regelmatig, en in ieder geval begin januari 2022, opnieuw contact opgenomen. Op 24 januari 2022 ontving zij het volgende bericht (zie bijlage 3):

“Deze boom wordt inderdaad nog gerooid. De snoei ploeg die de beplantingen heeft gesnoeid, heeft hier niet het gereedschap voor, dus dit gaat een ander bedrijf nog uitvoeren binnen 2 weken.”

Desgevraagd deelde de ambtenaar telefonisch enkele weken na 28 februari mee dat aan een extern bedrijf opdracht was gegeven om de boom te rooien, doch dat dit bedrijf het erg druk had (door de stormen); het rooien zou naar verwachting binnen twee weken gedaan worden.

Bij een volgende telefonische navraag deelde de ambtenaar ineens mee dat mee dat er een collega was die dacht dat de boom moest blijven staan. Bovendien zou in het broedseizoen niet gesnoeid worden. Uiteindelijk kwam, opnieuw desgevraagd, de mededeling dat op 2 mei een expert de boom zou bekijken, waarna uiteindelijk, opnieuw in enkele telefoontjes desgevraagd, dat de boom bleef staan omdat deze “als voldoende” was beoordeeld.

Dus tegen alle eerdere berichten in zou de boom niet gerooid worden.....ondanks de correcte vraag, de tijdigheid, de gedane toezeggingen etc. Dit kan niet waar zijn; dit tart het rechtsgevoel.....

Het vertrouwensbeginsel

Heeft belanghebbende terecht mogen vertrouwen op de toezeggingen van de ambtenaar? De ambtenaar geeft in alle communicatie de indruk dat zij namens het college of de gemeente (“bij ons”) handelt. Uit alles kan worden opgemaakt dat zij mandaat heeft om uitspraken te doen als “staat in de planning om gerooid te worden”, “zal worden gerooid”,

“zal binnen twee weken worden gerooid” etc. Nergens is een voorbehoud gemaakt in de trant van “zal het college geadviseerd worden” of “onder voorbehoud van onderzoek door een expert” of wat dan ook. Bovendien staat er onder elk bericht letterlijk: “met vriendelijke groet, gemeente Waalre” . Onmiskenbaar dus een bericht van de gemeente.

Het bestuursrecht is hierin sinds 2019 heel duidelijk: indien de burger uit de communicatie mocht verwachten dat de ambtenaar de bevoegdheid had, dan is er sprake van opgewekt vertrouwen en kan de toezegging niet zonder meer teruggedraaid worden. Het moge duidelijk zijn dat dit in deze zaak het geval was. Ter toelichting heb ik in bijlage 4 wat informatie over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en in bijzonder het opgewekt vertrouwen, opgenomen.

Conclusie

Belanghebbende doet nu dit beroep op het vertrouwensbeginsel en het opgewekt vertrouwen en verzoekt de gemeente om ervoor zorg te dragen dat de betreffende boom conform de toezeggingen op korte termijn wordt gerooid.

Onder het voorbehoud dat ik dit formele beroep in procedure zonodig nog met informatie kan/mag aanvullen. Uiteraard ben ik bereid om deze zaken mondeling toe te lichten.

In afwachting van uw reactie

Hoogachtend,

[Redacted signature area]

Bijlage 1:

Van: Gemeente Waalre

Verzonden: maandag 5 juli 2021 15:10

Aan:

Onderwerp: [WLR 197547-26c0b3] Uw melding Groen is ontvangen

Beste melder,

Bedankt dat u een melding heeft gedaan. Zo zorgen we samen voor de openbare ruimte in onze gemeente. Wij gaan met uw melding aan de slag.

Uw melding is bij ons bekend onder zaaknummer 197547. Wilt u bij verder contact dit nummer gebruiken? Zo kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
gemeente Waalre

Bijlage 2:

Van: Gemeente Waalre

Verzonden: woensdag 18 augustus 2021 16:48

Aan:

Onderwerp: [WLR 197547-26c0b3] Informatie over uw melding Groen

Beste melder,

Bedankt voor uw melding. Het zaaknummer van uw melding is 197547. In deze email leest u wat er met uw melding gebeurt.

We zetten de boom op de planning om te rooien. Dat zal komende winter plaatsvinden, het kan zijn dat dit pas in februari plaatsvindt, omdat het gecombineerd wordt met onderhoud aan deze groenstrook wat gepland stond voor het voorjaar 2022, de werkzaamheden zullen in elk geval voor maart plaatsvinden.

Bedankt voor uw bijdrage aan een schoon en veilig Waalre!

Met vriendelijke groet,
Gemeente Waalre

Bijlage 3:

Van: Gemeente Waalre

Verzonden: maandag 24 januari 2022 14:04

Aan:

Onderwerp: [WLR 197547-26c0b3] Informatie over uw melding Groen

Beste melder,

Bedankt voor uw melding. Het zaaknummer van uw melding is 197547. In deze email leest u wat er met uw melding gebeurt.