

Inleiding

Verzocht wordt om te beoordelen of er sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel als een bijgebouw niet wordt gelegaliseerd.

Juridisch kader

Sinds de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 wordt het beroep op het vertrouwensbeginsel in drie stappen beoordeeld. Bij de eerste stap moet de vraag worden beantwoord of er (door bijvoorbeeld een bestuurder, een ambtenaar of een derde) een toezegging is gedaan.

Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend.

Bij de derde stap moet, indien de eerste twee vragen bevestigend worden beantwoord, de vraag worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

Stap 1

Het vertrouwensbeginsel betreft in dit geval de volgende casus.

Door betrokkene is van het Omgevingsloket.nl een bevestiging van zijn aanvraag voor een omgevingsvergunning ontvangen. In de mail staat dat de gemeente Culemborg de mail heeft ontvangen op 28 maart 2023 en dat de gemeente de behandeling van deze aanvraag heeft overgedragen aan de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR).

Vijf minuten daarna is de betreffende mail doorgezonden aan de Medewerker team projecten en ruimte. Daarbij is door betrokkene de volgende vraag gesteld:

We hebben de aanvraag ingediend voor de legalisatie van het bijgebouw, zie bericht hieronder.

Zou je op dit bericht kunnen reageren met als antwoord dat de gemeente Culemborg medewerking verleend aan de aanvraag voor legalisatie en dat de behandeling van de welstand in de commissie moet plaatsvinden.

Hierop heeft de betreffende medewerker op <datum mij niet bekend> als volgt geantwoord: *Als gemeente Culemborg willen wij medewerking verlenen aan de legalisatie van de inmiddels gerealiseerde (ondergeschikte) bijgebouw nabij het pand Beusichemsedijk 15 te Culemborg. Het streven is erop gericht om de procedure zo eenvoudig mogelijk te laten zijn.*

Uit het antwoord van de medewerker van Culemborg blijkt dat de toezegging wordt gedaan om medewerking te verlenen aan de legalisatie van het bijgebouw. De vraag is hoe deze toezegging is overgekomen bij de betrokkene. Sinds de uitspraak van 2019 wordt meer nadruk gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op de bedoeling van het bestuursorgaan.

Daarvoor moeten we weten of:

1. de betrokkene dit als een toezegging heeft opgevat dat de legalisatie er gaat komen of
2. dat betrokkene het antwoord heeft opgevat in de zin dat de gemeente bereid is om mee te werken aan de daarvoor benodigde procedure.

Gezien de context van vraag en antwoord komt het op mij over dat de betrokkene gereageerd heeft op het feit dat in de ontvangstbevestiging van het Omgevingsloket.nl staat dat ODR het verzoek in behandeling neemt en de vraag er op gericht is om te bevestigen dat de gemeente (en dus niet ODR) het verzoek behandelt in de welstandscommissie. Betrokkene vraagt immers om een bevestiging dat de gemeente medewerking verleend aan de aanvraag voor legalisatie.

Mocht de aanvrager menen dat de gemeente met het antwoord de verwachting heeft gewekt dat er gelegaliseerd gaat worden valt daar wel het e.e.a. op af te dingen gelet op de hiervoor genoemde context, ondanks het feit dat in de tekst van de mail staat dat de gemeente medewerking wil verlenen aan de legalisatie. Betrokkene was er immers van de op de hoogte dat een aanvraagprocedure gevolgd moet worden en dat welstand daarvan een onderdeel is, zodat betoogd kan worden dat van een welbewuste standpuntbepaling om de vergunning sowieso te verlenen geen sprake was.

Het vorenstaande leidt er toe dat betrokkene er op mocht vertrouwen dat de gemeente medewerking wilde verlenen aan een eenvoudige procedure om tot legalisatie te komen. Zeker als de afwijzing wordt gebaseerd op welstand, is het m.i. goed verdedigbaar dat er geen onvoorwaardelijke toezegging tot legalisatie is gedaan.

Als in het geheel geen procedure wordt gevolgd omdat de gemeente überhaupt niet aan legalisatie wenst mee te werken, dan denk ik dat dat in strijd is met de toezegging.

Stap 2

Beoordeeld moet worden of de toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan. Het bevoegde bestuursorgaan is het college en duidelijk is dat het college de toezegging niet heeft gedaan. Met de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling is de formele bevoegdheidsverdeling echter minder van belang geworden. Bepalend is of de betrokkene er vanuit mocht gaan dat de betrokken medewerker de opvatting van het bestuursorgaan vertolkt. In dit geval is de toezegging gedaan door de medewerker team projecten, regie en ruimte. Dat is iemand die "er over gaat" (in tegenstelling tot bijvoorbeeld iemand die alleen algemene info geeft, zoals een baliemedewerker) en daarom dient de toezegging m.i. aan het college te worden toegerekend.

Stap 3

Als er sprake is van een gerechtvaardigd vertrouwen moet tot slot nog het belang van de betreffende burger worden afgewogen tegen alle andere belangen. Het belang van de burger weegt daarbij zwaar, maar als er zwaardere belangen zijn dan geeft het belang van de burger niet persé de doorslag. Die zwaardere belangen kunnen zijn strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden.

In een casus als onderhavige kan worden gesteld dat het algemeen belang is gediend met handhaving. Echter, als er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis zijn, dan zal het belang van nakoming van de toezegging zwaarder wegen.

Tot slot

Casussen als deze zijn erg casuïstisch. 100% garanties over uitkomsten van een juridische kwestie zijn nooit te geven, maar ik hoop dat je met bovenstaande tekst wel tot een goed gemotiveerd besluit kunt komen. Ik ben overigens graag bereid om mee te lezen als je een concept besluit hebt.

 J

AJZ

29 september 2023

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen