

102. Vertrouwensbeginsel

*(ABRvS 19 juli 2015 zaaknummer
201604290/1/A1)*

Het betreft hier een handhavingskwestie. Uit de in deze uitspraak beschreven feiten blijkt dat in een op initiatief van het college gevoerd gesprek naar aanleiding van een mogelijke handhavingsactie door twee gemeentelijke ambtenaren aan appelland, zonder dat een voorbehoud is gemaakt, is meegedeeld dat voor het hebben van een paardenbak geen vergunningplicht geldt en deze mededeling in een gespreksverslag is opgenomen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de uitlatingen van de ambtenaren aan het college kunnen worden toegerekend en dat deze bij appelland het gerechtvaardigd vertrouwen hebben gewekt dat het tegen de gerealiseerde paardenbak niet handhavend zou optreden. Dit heeft de rechtbank niet onderkend. Het vertrouwensbeginsel strekt niet zo ver dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen. Er kunnen belangen aanwezig zijn die zwaarder wegen dan het belang van appelland en het honoreren van het bij hem opgewekt vertrouwen. In dit geval is van dergelijke zwaarder wegende belangen naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. Hoewel het algemeen belang in beginsel is gediend met handhaving, geldt in dit geval dat het college heeft verklaard dat de geconstateerde overtreding volgens het gemeentelijke handhavingsbeleid een gemiddelde handhavingsprioriteit heeft, hetgeen volgens hem betekent dat alleen

themagewijs of aan de hand van een handhavingsverzoek wordt opgetreden. Het handhavend optreden tegen de paardenbak van appellant vormt geen onderdeel van een themagewijze handhavingsactie tegen zonder daartoe verleende vergunning gerealiseerde paardenbakken. Ten aanzien van het door partijen ingediende verzoek om handhaving wordt overwogen dat de door hen aan dat verzoek ten grondslag gelegde overlast van de paardenbak met name betrekking heeft op stofhinder die wordt veroorzaakt door het gebruik van de paardenbak. Niet in geschil is echter dat het gebruik ten behoeve van manegeactiviteiten van de paardenbak valt onder het gebruiksovergangsrecht van het bestemmingsplan. Daarnaast is de woning van appellant gelegen tussen de paardenbak en de woning van partijen en fungeert deze in zoverre als een buffer tegen stofhinder. Niet is gebleken dat de enkele aanwezigheid van de paardenbak los van het gebruik daarvan tot overlast leidt. Voorts is van belang dat binnen de gemeente Overbetuwe een groot aantal vergunningplichtige paardenbakken aanwezig is waarvoor geen vergunning is verleend. Daargelaten of deze paardenbakken gelijk kunnen worden gesteld aan de paardenbak van appellant, geldt dat het college niet voornemens is op korte termijn tegen deze paardenbakken handhavend op te treden, hetgeen bevestigt dat de realisering van een paardenbak zonder daartoe verleende vergunning geen hoge handhavingsprioriteit heeft. Gelet hierop en nu de paardenbak reeds sinds 1998 op het perceel aanwezig is en daartegen niet eerder handhavend is opgetreden, is de Afdeling van oordeel dat de belangen van appellant bij de nakoming van de gewekte verwachtingen in dit geval zwaarder wegen dan het belang dat is gediend met handhavend optreden en dat het college in redelijkheid geen gebruik heeft mogen maken van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden tegen de realisering van de paardenbak door appellant. Het betoog slaagt.

Noot van de redacteur (RBo)

Het college heeft appellant gelast de op het perceel aanwezige paardenbak te verwijderen en verwijderd te houden. Volgens appellant kan het ontbreken van een omgevingsvergunning voor de realisering van de

paardenbak hem niet worden tegengeworpen, omdat hij een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel. De paardenbak was al in 1998 gerealiseerd. De gemeente wist dat ook. Appellant ontvangt vervolgens een brief van de gemeente waarin de gemeente constateerde dat het perceel in gebruik is voor ruitersport en dat dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Er vindt vervolgens een gesprek plaats. Van dat gesprek met ambtenaren van de betreffende gemeente is een gespreksverslag opgemaakt. In dat verslag staat: Zij hebben onder meer uitgelegd 'dat het niet is toegestaan om op een perceel met een bestemming wonen zomaar een manege te beginnen. Hiervoor moet de bestemming van het desbetreffende perceel eerst gewijzigd worden. [...] Het hebben van een (paardrij) bak is niet vergunningplichtig. Slechts het feit dat er niet alleen voor privé gebruik daarvan maakt dat er een bepaald bestemming op het perceel moet liggen.' In het gespreksverslag was vermeld dat de twee ambtenaren 'namens de gemeente' aanwezig waren. Op grond van onder meer deze mededeling beroept appellant zich op het vertrouwensbeginsel. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel 'nodig (is) dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend,' zie bijvoorbeeld ABRvS 17 juni 2016, zaaknummer 201409628/1/A1. De Afdeling overweegt vervolgens dat in een op initiatief van het college gevoerd gesprek naar aanleiding van een mogelijke handhavingsactie door twee gemeentelijke ambtenaren aan appellant, zonder dat een voorbehoud is gemaakt, is meegedeeld dat voor het hebben van een paardenbak geen vergunningplicht geldt en dat deze mededeling in een gespreksverslag is opgenomen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de uitlatingen van de ambtenaren aan het college kunnen worden toegerekend en dat deze bij appellant het gerechtvaardigd vertrouwen hebben gewekt dat het tegen de gerealiseerde paardenbak niet handhavend zou optreden. Dat is – gezien het criterium – op zichzelf geen vreemde redenering. Maar wanneer de feiten wat nader worden bekeken kan deze uitspraak voor de praktijk toch meer betekenen dan aanvankelijk gedacht. De ambtenaren waren niet bevoegd om te

beslissen over het al dan niet starten van een handhavingstraject. Door de mededeling dat zij – zonder enig voorbehoud – 'namens de gemeente' aanwezig waren, worden de uitspraken wel aan het college toegerekend. Ook een onbevoegde vertegenwoordiger kan dus uitspraken doen die aan het bevoegde orgaan toegerekend worden. Op het punt van de 'daartoe bevoegde ambtenaar' lijkt het criterium dus wat te zijn versoepeld. Dat is echter slechts deels waar, omdat de Afdeling meerdere keren heeft overwogen dat 'in het algemeen geen rechten kunnen worden ontleend aan toezeggingen die zijn gedaan door niet ter zake beslissingsbevoegden'. Uitzonderingen waren dus altijd al mogelijk. Deze uitspraak zou een dergelijke uitzondering kunnen zijn. Wat daarnaast nog wel opvallend is, is het feit dat de mededeling van de ambtenaren is gegeven nadat de paardenbak was opgericht. Bij het oprichten van de paardenbak heeft appellant zich dus niet laten leiden door verwachtingen die bij hem zijn gewekt. Die verwachtingen zijn pas naderhand gewekt. Deze uitspraak doet mijns inziens recht aan de reële verwachtingen die een burger mag hebben wanneer de 'gemeente' zich zo expliciet uitlaat. In 2012 schreef mr. Schuwer in een lezenswaardige bijdrage over het vertrouwensbeginsel in de Gemeentestem (Gst. 2012, 56: 'Het vertrouwensbeginsel anno 2012: dode mus of hellend vlak?'): 'Een geloofwaardige overheid komt haar afspraken en toezeggingen na, wil het niet belanden in een situatie waarin aan diens geloofwaardigheid wordt getwijfeld. Wrang is dat de rechtspraak de rechtzoekende burger keer op keer met lege handen naar huis stuurt, tenzij een toezegging is gedaan door een wettelijk bevoegd bestuursorgaan of mandataris.' Ik sluit mij aan bij deze overweging en ik hoop dat deze uitspraak het begin is van een wat soepelere benadering van het vertrouwensbeginsel.