

Algemeen

Elke eerste zondag van de maand gaat deze Nieuwsbrief naar een groot aantal griffiers, adjunct-griffiers en andere medewerkers in en om raadsgriffies.

Doelstelling is om “iets juridisch” dat mij afgelopen maand het meest is opgevallen met de lezers te delen, en er waar mogelijk leermomenten uit te halen.

Dit alles om zoveel mogelijk gemeenteraden support te bieden bij het juridisch optimaliseren van hun besluitvormingsprocessen en andere werkzaamheden.

Thema voor deze Nieuwsbrief is: principetoezegging college bindend voor gemeenteraad?

Vertrouwensbeginsel in een nieuw jasje

Bij tijd en wijle verrast de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: de Afdeling) ons met een nieuwe invulling van een bestaande jurisprudentielijn. Voor de ware liefhebbers (en wie is dat niet?) is dat smullen geblazen.

Woensdag 29 mei 2019 was het weer zo'n bijzondere dag, een dag waarop de Afdeling zoals dat zo mooi heet “om ging”. Die dag kreeg het aloude vertrouwensbeginsel een geheel nieuwe invulling, en werd afgerekend met een al lang niet meer passende benadering.

Hoe werd het vertrouwensbeginsel ingevuld?

Kort gezegd, was het al jaren vast pandoer dat een bestuursorgaan uitsluitend vastzat aan bij een burger, bedrijf of instelling gewekte verwachtingen als (uitsluitend) dat bestuursorgaan met zoveel woorden iets had toegezegd of beloofd. Beloftes of toezeggingen van ambtenaren of individuele collegeleden konden het college niet binden, hoe stellig die beloftes of toezeggingen ook waren. Een dergelijke invulling was niet meer houdbaar en kon niet worden uitgelegd. Burger, bedrijf en instelling doen immers voor hun gevoel zaken “met de gemeente”.

Hoe wordt het vertrouwensbeginsel na 29 mei 2019 ingevuld?

Het vertrouwensbeginsel- nieuwe stijl omvat een drietal volgtijdelijke stappen. Deze luiden als volgt:

1. Wat is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop betrokkene zich beroept: is die te kwalificeren als “toezegging”?
2. Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend? Hiervan is sprake als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte.
3. Als beide stappen met “ja” kunnen worden beantwoord, is de vraag welk gewicht aan de toezegging moet worden toegekend: moet deze worden nagekomen of zijn er zwaarwegender belangen die vergen dat de toezegging niet kan worden nagekomen? Als dit laatste het geval is, zal het bestuursorgaan moeten nagaan welke schade de toezegging heeft veroorzaakt en met een voorstel moeten komen tot vergoeding van die schade.

Gemeenteraad en vertrouwensbeginsel – algemeen

De gemeenteraad draagt met regelmaat het kostuum van “bestuursorgaan”. In die hoedanigheid neemt de raad besluiten die aan de bestuursrechter kunnen worden vastgelegd. Denk in dit verband aan besluiten tot vaststelling van een bestemmingsplan of afgifte van een verklaring van geen bedenkingen. Alleen al daarom is de bestuursrechtspraak ook op de raad toepassing.

De vraag of de gemeenteraad vastzit aan een toezegging van het college van burgemeester en wethouders (hoe vaak komt dit niet voor??) werd beantwoord in een uitspraak die de Afdeling afgelopen maand deed.

Gemeenteraad en vertrouwensbeginsel – toegepast

De casus was als volgt. In een Gelderse gemeente was een initiatief ontwikkeld om te komen tot het realiseren van een grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten. Het college had via het nemen van een principebesluit aangegeven hier medewerking aan te verlenen.

Er ontstond maatschappelijke onrust en dat leidde ertoe dat de raad zijn beleid over huisvesting van arbeidsmigranten wilde heroverwegen. Dit mondde uit in een raadsbesluit waarbij de mogelijkheid van logiesverstrekking uit het betreffende bestemmingsplan werd geschrapt. Gevolg was dat het initiatief niet kon worden uitgevoerd.

Tegen het raadsbesluit tekende de initiatiefnemer beroep aan bij de Afdeling. Hij wees erop dat de raad met zijn besluit had gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel. Haar initiatief was immers in overeenstemming met het beleid inzake huisvesting van arbeidsmigranten dat de raad kort daarvoor nog had vastgesteld.

Wat overweegt de Afdeling, en hoe vult hij de drie stappen van het vertrouwensbeginsel in?

Toezegging college en (relatieve) gebondenheid gemeenteraad

Ten aanzien van stap 1 concludeert de Afdeling dat het college met zijn principebesluit heeft gehandeld in de lijn die op dat moment geldend was en door de raad was vastgesteld.

Het collegebesluit kan dan ook worden aangemerkt als een toezegging.

Vervolgvraag (stap 2) is of die toezegging van het college aan de raad kan worden toegerekend.

Daarover merkt de Afdeling in zijn algemeenheid op, dat moet worden voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte die een democratisch gekozen gemeenteraad heeft om een eigen belangenafweging te maken.

Handelingen van het college of van ambtenaren kunnen de raad alleen binden als hij de raad daarmee instemt.

En dan komt 'ie: omdat het principebesluit door het college is genomen, kan de in dat principebesluit vervatte toezegging niet worden toegerekend aan de raad. Om die reden heeft de initiatiefnemer aan het principebesluit van het college niet het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen ontleen dat de door hem gewenste ontwikkeling in het bestemmingsplan zou worden opgenomen. Het beroep op het vertrouwensbeginsel wordt om die reden niet gehonoreerd. Dat dit alles een relatieve uitwerking heeft, blijkt uit het vervolg van de overwegingen van de Afdeling.

Belangrijke toegift – doorwerking andere beginselen van behoorlijk bestuur

We zijn er nog niet!

De Afdeling stelt vast dat de voorgeschiedenis in de voorliggende zaak zodanig was dat de raad met de toezegging van het college rekening had moeten houden bij zijn besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

De raad had met andere woorden niet kunnen volstaan met een simpel "njet". Hij had hier een heldere belangenafweging en deugdelijke motivering onder moeten leggen, waarin duidelijk werd welk gewicht hij toekende aan de principetoezegging van het college.

In dit verband merkt de Afdeling nogmaals op dat het wijzen op maatschappelijke onrust en verlies aan sociale cohesie op zichzelf geen voldoende ruimtelijke onderbouwing bevat.

Het had de raad ook duidelijk had moeten zijn dat zijn besluit tot gevolg zou hebben dat aan de kant van de initiatiefnemer schade zou ontstaan. Daarom had hij aan dat aspect aandacht moeten schenken in zijn overwegingen en besluit.

Wij zien hier tussen de regels een beantwoording van stap 3, ook al is het beroep op het vertrouwensbeginsel in beginsel niet gehonoreerd!

De raad heeft in zijn besluit onvoldoende invulling gegeven aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur "afweging van alle relevante belangen" en "deugdelijke motivering".

Om die reden verklaart de Afdeling onderaan de streep het beroep gegrond.

Wie deze uitspraak wil nalezen: ECLI:NL:RVS:2020:1639.