

Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR), juli 2019, nr. 7, TBR 2019/90

Door: Mr. N. van Triet\*

## Het nieuwe vertrouwensbeginsel. Meer kansen voor de burger?

### 1. Inleiding

De lezenswaardige conclusie van A-G Wattel<sup>1</sup> en de daarbij behorende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei jl.,<sup>2</sup> vormen de aanleiding om in deze bijdrage stil te staan bij de nieuwe invulling van het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel. De langverwachte Afdelingsuitspraak komt tegemoet aan de kern van de kritiek op het beginsel, namelijk de discrepantie tussen het burgerperspectief en de strenge formele bevoegdheidsverdeling (het bestuurdersperspectief) van de overheid.<sup>3</sup> Deze discrepantie wil de Afdeling bestrijden door het makkelijker aannemen van toezeggingen die vervolgens sneller aan het bevoegde orgaan zijn toe te rekenen.

Ik schets in dit artikel, nadat ik de achtergrond van de uitspraak en de inhoud van de conclusie heb behandeld (ii), de nieuwe lijn van de Afdeling zoals die volgt uit de uitspraak van 29 mei jl. (iii). Vervolgens zet ik - door te kijken naar het

civiele recht en belastingrecht - uiteen wat die nieuwe lijn voor de toekomst kan betekenen (iv). Ik kom tot de conclusie dat hoewel de Afdelingsuitspraak wellicht als een nieuw tijdperk leest, lessen uit het civiele recht en het belastingrecht mij doen vermoeden dat we de gevolgen van de uitspraak niet op voorhand moeten overschatten.

### 2. Achtergrond van het nieuwe vertrouwensbeginsel

#### 2.1 Feitelijke achtergrond

De feiten die tot de conclusie van A-G Wattel en de einduitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 hebben geleid, zijn in de wereld van het vertrouwensbeginsel betrekkelijk alledaags.<sup>4</sup> De eigenaar van een woning in Amsterdam heeft in 2014 een huis met dakterras met dakopbouw gekocht. Dit dakterras bleek - na een bezoek van de inspecteur van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Amsterdam - zonder de daarvoor benodigde vergunning te zijn gerealiseerd. Gelet op

---

\* Nikky van Triet is als promovenda verbonden aan het onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit en is advocaat bij Van der Feltz advocaten.

<sup>1</sup> Conclusie 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896.

<sup>2</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

<sup>3</sup> Zie over deze problematiek L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?', in: *Vertrouwen in de overheid* (VAR-adviezen), Den Haag: Boom juridisch 2018.

<sup>4</sup> Voor een aantal (formele) uitgangspunten geldt dat bepaald minder. Zo heeft het college de inhoud van de door de voormalige eigenaren overgelegde verklaringen niet bestreden en ook niet aangevoerd dat voor zover vertrouwen is gewekt, dit is gewekt bij die vorige eigenaren en niet bij de huidige (zodat de vraag rijst of de huidige eigenaar wel aan haar onderzoeksplicht heeft voldaan). Zie 5.1 van de conclusie.

het daarmee gemoeide algemeen belang, geldt dan vervolgens voor het bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving.<sup>5</sup> Het college van B&W heeft daarom - op grond van nieuw beleid - een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van art. 2.3a van de Wabo. Op de beginselplicht tot handhaving bestaan twee uitzonderingen, namelijk een concreet zicht op legalisatie en handhaving die onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. De woningeigenaar heeft aangevoerd dat zij op basis van berichtgeving van de vorige eigenaren in de veronderstelling verkeerde dat niet zou worden gehandhaafd. Deze veronderstelling was gebaseerd op mondelinge mededelingen van een ambtenaar van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht in de jaren 90. Ter onderbouwing heeft de eigenaar een uitgebreide schriftelijke verklaring van de vorige eigenaren overgelegd. Inmiddels is meer dan 25 jaar verstreken zonder dat handhaving heeft plaatsgevonden.

De rechtbank is tot het oordeel gekomen dat de beslissing op bezwaar onzorgvuldig tot stand is gekomen. Indien het stadsdeel wil handhaven, moet het volgens de rechtbank nader onderzoek doen naar de vraag of de door de eigenaar aangevoerde omstandigheden aanleiding geven om van handhaving af te zien. In zijn hoger beroep heeft het college van B&W de 'klassieke' beroepsgronden naar voren gebracht dat (i) geen sprake is van een (schriftelijke)

toezegging en (ii) de mededelingen niet door het bevoegde bestuursorgaan - namelijk het college - zijn gedaan maar door een (niet gemandateerde) bouwinspecteur. De Afdeling heeft deze zaak aangegrepen om een conclusie te vragen over 'het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht'.<sup>6</sup>

## 2.2. De conclusie van A-G Wattel

De volgende rechtsoverweging geeft het meest volledig weer hoe de bestuursrechter ten tijde van het nemen van de conclusie een beroep op het vertrouwensbeginsel beoordeelde:

*“Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig 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. Het vertrouwensbeginsel brengt voorts met zich dat aldus gewekte verwachtingen worden gehonoreerd, indien deze gerechtvaardigd zijn, tenzij bij afweging van alle betrokken belangen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, zwaarder wegende belangen, het algemeen belang of belangen van derden, aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan.”<sup>7</sup>*

Uit deze overweging volgt dat voor gerechtvaardigd vertrouwen nodig zijn (i)

<sup>5</sup> Zie bijv. ABRvS 1 augustus 2018, AB 2019/225, m.nt. T.E.P.A. Lam, JB 2018/157, m.nt. N. van Triet. Onder 10-13 van mijn noot ben ik ingegaan op de afweging tussen gerechtvaardigd vertrouwen en de beginselplicht tot handhaving.

<sup>6</sup> De A-G gaat in zijn conclusie niet afzonderlijk in op de toepassing van het vertrouwensbeginsel door de CRvB en het CbB, zie onder 4 bijlage 1.

<sup>7</sup> Zie bijv. ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1927, rov. 3.1. Meer gebruikelijk was de kortere overweging 'een beroep kan pas slagen indien een aan het bestuursorgaan toe te rekenen, concrete, ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan een rechtens te honoreren verwachting kan worden ontleend' (zie bijv. ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675, rov. 4.1).

concrete, ondubbelzinnige toezeggingen (ii) van een daartoe bevoegd persoon. Het bestuursorgaan kan dit gerechtvaardigd vertrouwen vervolgens echter alleen honoreren, voor zover het belang van de fidens het niet aflegt tegen zwaarder wegende belangen zoals het algemeen belang of de belangen van derden.

De bovenstaande rechtsoverweging vormde het uitgangspunt om te toetsen of het bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen moest honoreren.<sup>8</sup> A-G Wattel neemt dit stappenplan over en stelt bij de invulling van de toets een burgervriendelijker alternatief voor om tegemoet te komen aan de inherente spanning tussen de perceptie van de burger en de juridische werkelijkheid.<sup>9</sup> Hij stipfelt daartoe een nieuwe risicoverdeling tussen (i) de burger (fidens); (ii) de gemeenschap en (iii) derden uit. Deze risicoverdeling moet rekening houden met alle drie de belangen: de overheid moet zich vrij blijven voelen haar taken uit te voeren, terwijl de burger en derden niet altijd het gevoel mogen hebben het 'af te leggen' tegen de belangen van de overheid.

#### **Stap 1: Vaststellen van een toezegging**

Voor het vaststellen van een toezegging, is in de jurisprudentie in de regel de standaardfrase 'concrete, ondubbelzinnig toezegging' te vinden. Die toets vond voornamelijk plaats vanuit het perspectief van het bestuur: wat bedoelde het bestuur met de uitlating? Het aannemen van een toezegging moet volgens A-G Wattel op een andere manier plaatsvinden. Volgens hem zou een tweedeling moeten bestaan tussen

enerzijds toezeggingen en anderzijds 'alle overige uitlatingen/gedragingen', waarbij hij de tweede categorie nader aanduidt als niet-bindende voorlichting. Als definitie stelt hij voor - aansluitend bij het belastingrecht - dat sprake moet zijn van gedragingen en/of uitlatingen van overheidsfunctionarissen na kennisneming van de voor dat geval relevante gegevens die redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de uitoefening van een bepaalde bestuursbevoegdheid. De gedraging of uitlating moet niet zozeer in strijd zijn met de regels dat redelijkerwijs niet op nakoming kan worden gerekend.<sup>10</sup> Alle omstandigheden zijn daarbij van belang. Zo weegt mee in de beoordeling of de fidens de juiste gegevens heeft verstrekt. Een algemene disclaimer maakt niet, dat daarmee nooit meer sprake kan zijn van een toezegging.<sup>11</sup> Voor de vaststelling of sprake is van een dergelijke bewuste standpuntbepaling moet het niet zozeer gaan om wat het bestuur met de uitlating heeft bedoeld, maar hoe een redelijk handelend burger deze uitlating zou opvatten. In de woorden van A-G Wattel komt daarmee de nadruk meer op de aankomstleer en minder op de uitzendleer te liggen.

#### **Stap 2: Bevoegdheid van de persoon die de uitlating heeft gedaan**

De strenge bevoegdheidsverdeling leidt in het bestuursrecht dikwijls tot teleurstellingen. Burgers menen te kunnen vertrouwen op uitlatingen van ambtenaren die hun een bepaald besluit in het vooruitzicht stellen. Uiteindelijk blijkt

<sup>8</sup> Deze invulling leidde tot ontmoedigende cijfers: zie onder 10 van bijlage 1, waar de A-G erop wijst dat van de circa 120 zaken tussen 2016-2018 waarin een beroep op het vertrouwensbeginsel aan de orde was, dit beroep slechts in vier à vijf zaken is gehonoreerd.

<sup>9</sup> 3.2 conclusie.

<sup>10</sup> 3.14 conclusie en onder 2 bijlage 1.

<sup>11</sup> CRvB 23 Augustus 2018, AB 2018/397, m.nt. L.J.A. Damen, JB 2018/191, m.nt. C.N.J. Kortmann en onder 77 van bijlage 1.

deze ambtenaar helemaal niet bevoegd om vertrouwenwekkende uitlatingen te doen. Dit levert een structureel probleem op, omdat een burger zelden met bijvoorbeeld het college van B&W om tafel zal zitten. Met de uitspraak van de Overbetuwse paardenbak is de Afdeling in 2017<sup>12</sup> al enigszins aan de kritiek op de strenge lijn ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tegemoet gekomen door te overwegen dat ook indien 'de belanghebbende op goede gronden' mag veronderstellen dat de toezegging de opvatting van het bevoegde orgaan weergeeft, de toezegging aan het bevoegde orgaan kan worden toegerekend. De A-G stelt een verdere verruiming voor door op basis van een functionele (risico)toerekening uitlatingen eerder aan het bevoegde bestuursorgaan toe te rekenen. Hij wil daarmee aansluiten bij het leerstuk van de 'schijn van bevoegdheid' zoals de civiele rechter dat hanteert.<sup>13</sup> Op grond van die leer moet onder voorwaarden een veronderstelling bij de burger of onderneming ten aanzien van de bevoegdheid van de overheidsfunctionaris tot het binden van de overheid, voor rekening van de overheid komen.<sup>14</sup> Dit zou voor het bestuursrecht betekenen dat indien een wethouder een toezegging doet over een onderwerp dat aansluit bij zijn portefeuille, het college niet altijd kan aanvoeren dat de toezegging onbevoegd is gedaan omdat die niet van het gehele college afkomstig is. A-G Wattel meent dat dergelijke toezeggingen dan - gelet op de

vertrouwenwekkende functie die bijvoorbeeld een wethouder heeft - voor rekening moeten komen van het college in die zin dat de toezegging dan dezelfde gevolgen heeft als een bevoegd gedane toezegging. Hij heeft het in zijn conclusie over 'niet eenvoudig kenbaar onjuiste bevoegdheidsindrukken'. Ik leid daaruit af dat dit criterium nauw samenhangt met onder andere de onderzoeksplicht die op een belanghebbende kan rusten. Van een baliemedewerker of andere medewerkers met een algemene (voorlichtings)functie zal in ieder geval geen toerekening op grond van een gewekte schijn van bevoegdheid kunnen plaatsvinden.<sup>15</sup>

Net als bij het vaststellen van de toezegging, zijn alle omstandigheden van het geval van belang. A-G Wattel wijst op de vraag of het bevoegde bestuursorgaan het in zijn macht had of de toezeggende persoon (hetgeen kan blijken uit zijn functie of taken) zich aldus jegens justitiabelen uitliet; de bevoegdheidsverdeling binnen het bevoegde orgaan voor rechtszekerheidszoekenden onduidelijk, onoverzichtelijk of zelfs ontoegankelijk is en of de rechtszekerheidszoekende een ingang had moeten kunnen vinden bij het pas achteraf wél bevoegde blijvende orgaan c.q. een wél gemandateerde functionaris.<sup>16</sup> Louter tijdsverloop is onvoldoende om een schijn van bevoegdheid aan te nemen.<sup>17</sup> De A-G ziet minder ruimte voor deze

<sup>12</sup> ABRvS 19 juli 2017, AB 2017/425, m.nt. T.N. Sanders en onder 14 van bijlage 1, waarbij A-G Wattel er nog op wijst dat dit niet de eerste keer was dat de Afdeling dit overwoog, maar deze rechtsoverweging wel voor het eerst rechtsgevolgen had.

<sup>13</sup> Zie daarover 1.6-1.22 van bijlage 2, over toerekening van uitlatingen aan rechtspersonen en de toerekenbare schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid.

<sup>14</sup> 3.18 conclusie. Zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juni 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:3989.

<sup>15</sup> Vgl. ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1732, rov. 4.1, waarin sprake was van mededelingen van een medewerker van het gemeentelijke frontoffice. Deze mededelingen kunnen niet aan het college worden toegerekend.

<sup>16</sup> 4.2 conclusie.

<sup>17</sup> 4.3 conclusie. Tijdsverloop in combinatie met omstandigheden als kennis bij het bevoegde

toerekening van schijn van bevoegdheid 'als de grens tussen de Executieve en de Legislatieve zou worden overschreden'.<sup>18</sup> In dat geval kan weliswaar sprake zijn van geschonden vertrouwen dat leidt tot dispositieschade, maar is geen ruimte voor gebondenheid van het bevoegde bestuursorgaan in de zin van nakoming van de toezegging.<sup>19</sup>

### Stap 3: Belangenafweging

De A-G concludeert dat het doorlopen van die eerste stappen eenvoudiger zou moeten worden, zodat sneller sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen en de belanghebbende in de molen van de belangenafweging terecht komt. Dit betekent volgens hem niet dat beroepen in de toekomst vaker gehonoreerd zullen worden, maar wel dat een schending van gerechtvaardigd vertrouwen - meer dan voorheen - zal moeten leiden tot maatwerk. Dit maatwerk kan onder andere plaatsvinden in de vorm van (i) gehele of gedeeltelijke nakoming (gedogen), eventueel met gehele of gedeeltelijke vergoeding van schade van daardoor getroffen derden; (ii) niet-honorering van het weliswaar gerechtvaardigde vertrouwen in verband met de belangen van anderen, maar met gehele of gedeeltelijke vergoeding van de dispositieschade van de

fidens; (iii) een overgangsregeling of overgangstermijn voor de fidens of voor betrokken derden; en (iv) mediation tussen alle belanghebbenden.<sup>20</sup>

Bij de te maken belangenafweging moet het bestuursorgaan minder waarde hechten aan het abstracte algemene belang van naleving van regels of het financiële belang<sup>21</sup> van de overheid en meer kijken naar de concrete belangen die spelen. Dit betekent dat indien naast de beginselplicht tot handhaving in een concreet geval niet tevens derdebelangen of andere concrete bedreigde belangen<sup>22</sup> spelen, het gerechtvaardigd vertrouwen zwaarder zou moeten wegen dan die beginselplicht.<sup>23</sup> Strijd met een publiekrechtelijk voorschrift moet volgens hem in ieder geval niet een reden zijn om niet aan de belangenafweging toe te komen. De uitkomst van die belangenafweging kan in dat geval nakoming in de vorm van de gedogen zijn ofwel schadevergoeding.<sup>24</sup>

Ten aanzien van de vergoeding van de dispositieschade gaat A-G Wattel interessant genoeg in op de grondslag van deze schadevergoeding.<sup>25</sup> Hij concludeert - op basis van een vergelijking met het civiele recht - dat het schenden van

---

bestuursorgaan van de overtreding kan dit vertrouwen wel wekken.

<sup>18</sup> 3.20 conclusie.

<sup>19</sup> HR 25 juni 2010, *JB 2010/173 (Vitesse/Gelderland)* en HR 24 juni 2016, *ECLI:NL:HR:2016:76, JOR 2016/295*, m.nt. S.C.J.J. Kortmann (*Gelderland/Vitesse II*).

<sup>20</sup> 3.11 conclusie.

<sup>21</sup> Zie voor een voorbeeld CRvB 16 maart 2017, *ECLI:NL:CRVB:2017:1072*, waarin de CRvB het financiële belang als onvoldoende oordeelde.

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld het belang van een hoofdgroenstructuur (ABRvS 1 november 2017, *AB 2018/165*, m.nt. L.J.A. Damen) of een dwingend organisatiebelang (CRvB 19 april 2018, *ECLI:NL:CRVB:2018:1169*).

<sup>23</sup> 3.23 conclusie. Hij maakt een vergelijking met het belastingrecht waarin (gelet op de gebonden bevoegdheden) een afweging tussen het legaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel plaatsvindt. In het fiscale recht komt de rechter in het algemeen niet aan een belangenafweging toe omdat de belangen slechts liggen bij de fidens enerzijds en de fiscus anderzijds

<sup>24</sup> Zie onder D van bijlage 1.

<sup>25</sup> 3.25 e.v. conclusie. Hij noemt als overige kandidaten: 1. Het égalité-beginsel; 2. art. 3:4 lid 2 Awb; 3. art. 1 EP in combinatie met het beginsel van good governance; en 4. Het vertrouwensbeginsel (los van art. 3:4 Awb). Zie over schade als gevolg van handhavingsbesluiten de noot van L.A. Jager en J.S. Procee, *BR 2019/31* bij ABRvS 30 januari 2019.

gerechtvaardigde verwachtingen een onrechtmatige daad oplevert, als gevolg waarvan in principe sprake zou moeten zijn van volledige schadevergoeding (en dus niet slechts nadeelcompensatie) voor zowel de fidens bij een schending van dit vertrouwen als eventuele derden in geval van nakoming van het gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>26</sup> De meest aangewezen route om de schadevergoeding te verkrijgen is volgens hem via het onzelfstandig schadebesluit bij de bestuursrechter.<sup>27</sup>

### 3. Het nieuwe vertrouwensbeginsel

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling naar aanleiding van de conclusie uitspraak gedaan. Zij gaat met zo veel woorden ‘om’ en is voornemens vanaf nu meer aansluiting te zoeken bij het burgerperspectief en minder de nadruk te leggen op de juridische werkelijkheid.<sup>28</sup> De Afdeling doet dat op de volgende wijze.

Ten aanzien van de eerste stap sluit de Afdeling aan bij A-G Wattel, in die zin dat

zij vanaf nu meer beoordeelt hoe de uitlating ‘bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde’.<sup>29</sup> Expliciet overweegt de Afdeling in rov. 11.2 daarbij dat op betrokkene een onderzoeksplicht rust. In ieder geval moet voor het aannemen van een toezegging de uitlating toegespitst zijn op de concrete situatie. In de concrete situatie kan een voorbehoud zijn gemaakt, die in dat geval aan het aannemen van een toezegging in de weg staat.<sup>30</sup> Ten aanzien van de ‘algemene disclaimer’ neemt de Afdeling de conclusie van de A-G over dat in het algemeen aan dergelijke disclaimers voorbij kan worden gegaan. Dan de volgende stap: is de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan toe te rekenen? De Afdeling gaat, met verwijzing naar de uitspraak van de Overbetuwse paardenbak, mee in het betoog van de A-G dat een (verdere) verschuiving van het bestuurdersperspectief naar het burgerperspectief nodig is. In de Overbetuwse paardenbak waren de

<sup>26</sup> 3.25 conclusie en nr. 36-73 van bijlage 1.

<sup>27</sup> 3.29-3.32 conclusie. Hij stelt de weg van het onzelfstandig schadebesluit via art. 3:4, tweede lid, Awb voor, waarbij wat hem betreft ‘onevenredig’ uitgelegd wordt als mede omvattende niet-volledige vergoeding van dispositieschade die het gevolg is van handhaving met schending van ten onrechte gewekte gerechtvaardigde andersluidende verwachtingen. In dat geval geldt - anders dan in de verzoekschriftprocedure van art. 8:88 Awb - de beperking van EUR 25.000 niet.

<sup>28</sup> Zie hierover L.J.A. Damen, ‘Van Awb-mens naar responsieve burger?’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, p. 113-122, die dit reeds lang heeft betoogd. Zie in breder verband hoe het bestuurs(proces) recht steeds burgerfreundelijker wordt of dat in elk geval tracht te worden: T. Barkhuysen en W. den Ouden, ‘Kroniek van algemeen bestuursrecht’, *NJB* 2019/826 en R.J.N. Schlössels e.a., ‘25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Verschillende generaties over een jarige wet’, *NTB* 2019/11, onder 7 (gebruikersperspectieven op de Awb)

<sup>29</sup> Rov. 11.2. Kortmann is in zijn VAR-preadvies van vorig jaar (‘Het vertrouwensdilemma’, in: *Vertrouwen in de overheid* (VAR-preadviezen), Den Haag: Boom juridisch 2018) ingegaan op de bewijsproblematiek voor een burger om een toezegging aan te kunnen tonen en heeft voorgesteld toezeggingen alleen als toezeggingen aan te merken als zij op schrift zijn gesteld. Zie ook C.N.J. Kortmann, ‘Codificatie van het vertrouwensbeginsel’, in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Kluwer 2019, p. 683-693.

<sup>30</sup> Dat is reeds vaste jurisprudentie, zoals onder andere volgt uit ABRvS 31 mei 2017, BR 2017/84, m.nt. N. van Triet en ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3790, rov. 4. Vgl. ook de nieuwe lijn van de Afdeling ten aanzien van gedoogbeslissingen, die daarin worden geformuleerd als een voorwaardelijke toezegging: ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356. Volgens de Afdeling is geen sprake van een definitieve afwijzing om handhavend op te treden en evenmin bevat de beslissing een standpunt over de verhouding tussen de overtreding en derde-belangen.

ambtenaren weliswaar onbevoegd, maar deden zij wel een mededeling ‘namens het bevoegde orgaan’. De Afdeling oordeelde daarom toen dat de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze personen de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkten. Deze versoepeling trekt de Afdeling verder door, door te overwegen dat zij ‘thans ook in andere gevallen, derhalve in gevallen waarin niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk [zal] leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling’.<sup>31</sup> In die andere gevallen bestaat nu eveneens de mogelijkheid dat de burger op goede gronden mocht veronderstellen dat een mededeling van het bevoegde bestuursorgaan afkomstig is. De Afdeling geeft in dat kader een aantal voorbeelden van personen die gerechtvaardigd vertrouwen kunnen wekken. De kern van de toets lijkt te zijn dat zolang personen slechts algemene informatie behoren te verstrekken ofwel informatie verstrekken ten aanzien van een onderwerp waarover zij geen deskundigheid bezitten, dergelijke uitlatingen niet aan het bevoegde orgaan kunnen worden toegerekend.<sup>32</sup>

Uit het bovenstaande volgt dat de Afdeling van plan is vanaf nu eerder aan te nemen dat sprake is van een toezegging die aan het bevoegde bestuursorgaan toe te rekenen is. Dit betekent dat de toets voor het vaststellen van ‘gerechtvaardigd

vertrouwen’ eerder een voor de burger positieve uitkomst heeft.<sup>33</sup> Na het doorlopen van deze twee binaire stappen, is het dan tijd voor de belangenafweging.<sup>34</sup> De Afdeling benadrukt onder rov. 11.4 dat bij het afwegen van de belangen het algemene belang van de beginselplicht tot handhaving in zijn algemeenheid weliswaar zwaar weegt, maar - net als de A-G heeft geconcludeerd - niet doorslaggevend hoeft te zijn zolang geen concrete andere belangen aanwezig zijn. Bij aanwezigheid van die andere concrete belangen, en dus in het geval dat sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen maar geen ruimte bestaat voor honorering van het gewekte vertrouwen, kan een verplichting ontstaan om de door het vertrouwen geleden schade te vergoeden. De Afdeling ziet echter - helaas - nog geen aanleiding om daar in deze uitspraak nader op in te gaan. Vanaf rov. 12 komt de Afdeling toe aan het toepassen van het nieuwe toetsingskader op de concrete casus. Gedurende meerdere jaren zou bij de voormalige eigenaren de indruk zijn gewekt dat het aanvragen van een vergunning ‘niet nodig zou zijn’. Los van de vraag of het dakterras volledig legaal was, zou bij de vorige eigenaren in ieder geval de indruk zijn gewekt dat het bestuur niet zou handhaven. Daarbij geldt dat het dak ‘onder begeleiding van Bouw- en Woningtoezicht’ is aangelegd.

Opvallend genoeg heeft het college de onderzoeksplicht van de eigenaar niet

<sup>31</sup> Rov. 11.3.

<sup>32</sup> In ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838, rov. 2.2 benadrukt de Afdeling dit (met verwijzing naar de nieuwe lijn).

<sup>33</sup> In ABRvS 5 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1832 was weliswaar sprake van gerechtvaardigde verwachtingen, maar dat betekende niet dat het college die ‘daarom’ moest nakomen. Met verwijzing naar de nieuwe lijn, overweegt de Afdeling dat het

college een belangenafweging had moeten verrichten in het kader van de vraag of het, gelet op het gewekte vertrouwen, van handhaving kon afzien.

<sup>34</sup> In een op dezelfde dag gewezen uitspraak (ABRvS 29 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2019:1778) werd relatief makkelijk voldaan aan het toezeggingen- en bevoegdheidsvereiste. De toezegging hoefde echter niet te worden nagekomen omdat sprake was van onvoorziene omstandigheden.

tegengeworpen, zodat de positie van de eigenaar wat betreft gerechtvaardigd vertrouwen gelijk is aan die van haar rechtsvoorgangers. Ten aanzien van de toetsing aan het vertrouwensbeginsel overweegt de Afdeling dat op basis van het contact met de ambtenaren de vorige eigenaren niet hebben kunnen aannemen dat het welbewuste standpunt is ingenomen dat een vergunning voor het dakterras en de opbouw niet was vereist. Wél is sprake van een welbewuste standpuntbepaling dat het bevoegd gezag niet handhavend zou optreden. Daarbij speelt mee dat de vorige eigenaren de bouwinspecteur continu volledig hebben geïnformeerd en dat ambtenaren afzonderlijk van elkaar hebben beweerd dat het bestuur niet tot handhaving zal overgaan en dit ook 25 jaar niet is gebeurd. In zoverre is sprake van gerechtvaardigd vertrouwen. Gelet op onder andere het ontbreken van concrete andere belangen en het feit dat voor het grootste deel van het dakterras een omgevingsvergunning is verleend, oordeelt de Afdeling dat geen sprake is van voldoende zwaarder wegende belangen dan het gerechtvaardigde vertrouwen van de eigenaar op het behoud van het dakterras. Handhavend optreden is daarmee onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, zodat het college niet tot handhaving mocht overgaan. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank en herroept het primaire besluit.

#### 4. De toekomst van het nieuwe vertrouwensbeginsel

Na het stappenplan hierboven uiteengezet te hebben, kan een korte verkenning plaatsvinden over de nadere invulling van de nieuwe elementen van het vertrouwensbeginsel. Daartoe kan, de A-G heeft er in zijn conclusie ook de nodige aandacht aan besteed, inspiratie worden ontleend aan het civiele recht en het belastingrecht. Ik belicht uit die rechtsgebieden enkele aspecten waar de bestuursrechter gebruik van zou kunnen maken en waarmee de verschillende rechtsterreinen naar elkaar toe kunnen groeien.

##### 4.1. Het onderscheid tussen informatieverstrekking/inlichtingen en toezeggingen

De Afdeling erkent slechts toezeggingen als bron van gerechtvaardigd vertrouwen. Zowel de burgerlijke rechter als de fiscale rechter maken daarentegen een onderscheid tussen enerzijds toezeggingen en anderzijds inlichtingen, waarbij beide vormen van vertrouwenwekkend handelen tot binding van de overheid kunnen leiden. In het civiele recht kunnen zowel het verstrekken van onjuiste informatie als het niet-nakomen van toezeggingen onder omstandigheden schadeplichtigheid van de overheid tot gevolg hebben,<sup>35</sup> terwijl in het

<sup>35</sup> Zie bijv. R.J.N. Schlössels, R.J.B. Schutgens en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, nr. 1020. P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht (Handboeken staats- en bestuursrecht)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019 gaan onder 4.10.1 en 10.10.3 in op de verschillende invulling die het vertrouwensbeginsel in het civiele recht krijgt ten opzichte van het bestuursrecht. Zie

voor een succesvolle vordering tot medewerking van de gemeente als gevolg van concrete en ondubbelzinnige toezeggingen om zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk mee te werken aan het realiseren van een tijdelijke supermarkt: Rb. Noord-Nederland 7 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:407. In deze zaak waren de door de gemeente aangevoerde ontwikkelingen en gewijzigde beleidsinzichten onvoldoende zwaarwegend om de toezeggingen niet langer gestand te hoeven doen.



fiscale recht het verstrekken van onjuiste inlichtingen dan wel het niet-nakomen van toezeggingen kan leiden tot een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Het civiele recht maakt een onderscheid tussen gerichte onjuiste inlichtingen (informatieverstrekking)<sup>36</sup> en het niet-nakomen van toezeggingen. Het verschaffen van inlichtingen betreft feitelijk handelen van de overheid dat onder omstandigheden als onrechtmatig kan worden aangemerkt. Deze inlichtingen kunnen zien op een concreet geval, bijvoorbeeld een burger die bij de gemeente informatie wil inwinnen over de bouwmogelijkheden op zijn perceel. Voor het nader omschrijven van toezeggingen, sluit de civiele rechter aan bij de bestuursrechter door een toezegging te omschrijven als een handeling met een eenzijdig en individueel (persoonsgebonden) karakter, die ziet op een specifieke situatie, en - in tegenstelling tot een (algemene) inlichting - een standpunt weergeeft, in concrete bewoordingen is gesteld en een positief oordeel inhoudt voor de belanghebbende.<sup>37</sup> Een toezegging kan op verschillende handelingen zien. Ten eerste kan een belofte worden geuit tot het verrichten van

een feitelijke handeling, zoals een belofte van het college van B&W om een bestemmingsplan voor te leggen aan de gemeenteraad.<sup>38</sup> De toezegging kan ook zien op het nemen van een bepaald besluit.<sup>39</sup> In geval van zo'n onvoorwaardelijke, resultaatgerichte toezegging<sup>40</sup> waar de ontvanger van de toezegging op mocht vertrouwen, geldt dat de niet-nakoming daarvan als onrechtmatig moet worden aangemerkt.<sup>41</sup> Overheden zijn voorzichtig met het geven van resultaatgerichte toezeggingen gelet op het zorgvuldige proces waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en het feit dat - gelet op de aanwezigheid van derdebelangen - zelden sprake is van een tweepartijenrelatie.<sup>42</sup>

Het onderscheid tussen inlichtingen en toezeggingen is ook in het belastingrecht terug te vinden. Omdat in het belastingrecht in het algemeen sprake is van gebonden bevoegdheden (terwijl bestuursorganen in het niet-fiscale bestuursrecht vaak over uiteenlopende discretionaire bevoegdheden beschikken), weegt de rechter bij een beroep op het vertrouwensbeginsel het belang bij de nakoming van gewekte verwachtingen af

<sup>36</sup> Zie over algemene (ongerichte) informatieverstrekking *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2 (HSB) 2019/1021* en S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 247-252.

<sup>37</sup> Ook in het civiele recht is niet snel sprake van een toezegging, zie bijv. Hof Amsterdam 18 december 2014, ECLI:NL:GHAMS:2018:4694 en Hof Den Haag 24 juli 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2469. Zie voor een geslaagd voorbeeld met uitgebreide motivering: Rb. Amsterdam 3 oktober 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:6996.

<sup>38</sup> HR 13 februari 1981, NJ 1981/456 (*Heesch/Reijs*).

<sup>39</sup> Hof Arnhem-Leeuwarden 24 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4015 (*X/Winterswijk*).

<sup>40</sup> Vaak bestaat discussie over de vraag of de overheid een resultaatverplichting of slechts een

inspanningsverplichting op zich heeft genomen. Ook inspanningsverplichtingen kunnen aansprakelijkheid met zich brengen, zoals recentelijk in Rb. Zeeland-West-Brabant 13 maart 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:1618 weer eens werd bevestigd.

<sup>41</sup> Hof Amsterdam 6 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2125. Dit betreft het verwijzingsarrest bij het bekende arrest *Overzee/Zoeterwoude*, HR 19 juni 2015, NJ 2016/1. Zie eerder HR 25 januari 1985, NJ 1985/559, m.nt. P.A. Stein (*Patelski/Sittard*): een ondubbelzinnige toezegging is ten minste in die zin bindend dat de overheid, indien zij de toezegging niet nakomt, in beginsel verplicht is tot schadevergoeding.

<sup>42</sup> N. van Triet 2018, 'Formele rechtskracht en het samenhangcriterium: De (rest)functie van de civiele rechter', *O&A* 2018/25, par. 6.1.3.

tegen het beginsel dat de wet moet worden toegepast.<sup>43</sup> Daarbij geldt dat veel waarde wordt gehecht aan de voorlichtingstaken van de Belastingdienst, zodat een te snelle gebondenheid aan uitlatingen niet gewenst is.

Inlichtingen zijn volgens de fiscale jurisprudentie uitlatingen 'aangaande de inhoud van wettelijke, dan wel andere door de fiscus in acht te nemen regels'<sup>44</sup> en gericht op informatieverstopping over de inhoud van regels. Zij zijn generalistisch en - in tegenstelling tot in het civiele recht - niet toegespitst op het concrete geval waarvoor de belastingplichtige de inlichting verzoekt. Inlichtingen kunnen bijvoorbeeld telefonisch, schriftelijk of via een baliemedewerker de belastingplichtige bereiken. Het bekendste voorbeeld is de Belastingtelefoon.<sup>45</sup>

Bij een toezegging stelt de belastinginspecteur - nadat hij op de hoogte is van de relevante omstandigheden van de belastingplichtige - in het vooruitzicht hoe hij de algemene regels zal toepassen op de situatie van de belastingplichtige.<sup>46</sup> In principe mag - net als in het niet-fiscale bestuursrecht - op deze vorm van uitlatingen worden vertrouwd.

Het onderscheid tussen inlichtingen en toezeggingen is in de praktijk lastig te maken. Belastingplichtigen denken vaak een toezegging te hebben ontvangen, terwijl bij een nadere beschouwing slechts sprake is van een niet-bindende inlichting. Voor de kwalificatie is uiteindelijk beslissend of de uitlating door de belastinginspecteur gelet op alle omstandigheden van het geval, redelijkerwijs als een toezegging kon worden opgevat.<sup>47</sup> De intentie van de fiscus is daarmee niet doorslaggevend.<sup>48</sup>

Gelet op de aansluiting die de Afdeling op andere punten zoekt bij het fiscale recht en het civiele recht, is het jammer dat het vertrouwensbeginsel opnieuw slechts wordt gekoppeld aan toezeggingen. Ook concrete inlichtingen - zoals in het civiele recht - kunnen mijns inziens gerechtvaardigd vertrouwen wekken, zonder dat een ambtenaar expliciet iets zegt over gebruikmaking van bestuursbevoegdheden. Wellicht zou het meer moeten draaien om de vraag van gerechtvaardigd vertrouwen, en minder in welke exacte verschijningsvorm dat vertrouwen is ontstaan. Het wat gekunstelde onderscheid tussen inlichtingen en toezeggingen in het belastingrecht, zou mijns inziens geen

<sup>43</sup> HR 9 maart 1998, *BNB* 1988/148.

<sup>44</sup> HR 26 september 1979, *AB* 1980/210; HR 26 september 1979, *BNB* 1979/311, m.nt. J.P. Scheltens en HR 3 januari 1990, *BNB* 1990/148, m.nt. J.P. Scheltens.

<sup>45</sup> Al jaren is veel kritiek op de inhoudelijke kennis bij de Belastingtelefoon. Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht van 27 maart 2018, <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/opnieuw-slecht-rapportcijfer-voor-belastingtelefoon/>. In Hof 's-Hertogenbosch 16 februari 2018, V-N 2018/28.15.29 voert de belastingplichtige onder andere het onderzoek van de Consumentenbond aan, maar dit 'leidt niet tot een ander oordeel'.

<sup>46</sup> Volgens de Hoge Raad is namelijk pas van toezeggingen sprake indien 'de specifieke

omstandigheden van het concrete geval aan de orde zijn geweest vóórdat de inspecteur zich heeft uitgesproken over een bepaalde toepassing van de fiscale regels', HR 26 september 1979, *BNB* 1979/311, m.nt. J.P. Scheltens.

<sup>47</sup> HR 12 april 1978, *BNB* 1978/135, *BNB* 1978/136, *BNB* 1978/137. In de niet-fiscale jurisprudentie wordt wel eens een beroep gedaan op deze fiscale jurisprudentie: ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:302, rov. 3.

<sup>48</sup> HR 27 juni 1984, *BNB* 1984/240, m.nt. P. den Boer, rov. 4.2. Zie tevens HR 22 juli 1985, *BNB* 1985/252, rov. 4.4 en recenter HR 23 maart 2007, *BNB* 2007/169, m.nt. W.J.N.M. Snoijink en Hof Den Haag 8 maart 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:677, rov. 5.2.

aanknopingspunt moeten bieden voor de bestuursrechter. De niet-fiscale bestuursrechter kan mijns inziens wel een en ander leren van de belastingjurisprudentie ten aanzien van het benadrukken van het perspectief van de burger. Dit perspectief stemt mij niet noodzakelijkerwijs positief, omdat met name het aannemen van een toezegging in het belastingrecht lastig blijkt. Ook in het omgevingsrecht kan ik mij voorstellen dat bij nadere ontleding van een uitlating, geen sprake is van op een concreet geval toegespitste informatie.

#### 4.2. Wanneer is sprake van gerechtvaardigd vertrouwen?

Voor een succesvolle vordering tot schadevergoeding door onjuiste informatieverstrekking, moet sprake zijn van informatieverstrekking waar de burger gerechtvaardigd op kon vertrouwen en als gevolg waarvan hij schade heeft geleden.<sup>49</sup> De schadevergoeding ziet dan op de schade die de fidens lijdt doordat hij op het verkeerde been is gezet (de dispositieschade zoals we die ook kennen uit het bestuursrechtelijke vertrouwensbeginsel). Onjuiste informatie is dus niet per definitie onrechtmatig. Ik benadruk dat de inlichtingen tot schade moeten hebben geleid. In zowel het civiele recht als het bestuursrecht zal het vaak zo zijn, dat onjuist gebleken inlichtingen

slechts leiden tot blote teleurstellingen en niet tot concrete schade. Voor de vraag of in een concreet geval sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen dat de overheid volledige en juiste informatie heeft verstrekt, geldt sinds 2012 het toetsingskader uit het arrest 's-Hertogenbosch/Van Zoggel.<sup>50</sup> Uit dat arrest volgt dat het uiteindelijke antwoord op de vraag naar aansprakelijkheid afhankelijk is van alle omstandigheden van het geval. Concrete gezichtspunten zijn onder andere:<sup>51</sup>

1. De duidelijkheid van het verzoeken de gestelde vragen
2. De onjuistheid van het antwoord (in hoeverre is het gegeven antwoord nu echt als onjuist aan te merken);
3. Of bij de beantwoording van de vraag een voorbehoud is gemaakt;
4. Of de verkrijger van de informatie uit mocht gaan van de juistheid van het antwoord op de gestelde vraag;<sup>52</sup>
5. Van wie de informatie is ontvangen (bijvoorbeeld een op het gebied van de gestelde vragen deskundig persoon).

Bovenstaande punten om te beoordelen of sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen dat moet leiden tot een schadevergoeding wegens het verstrekken van onjuiste informatie, kunnen mijns inziens ook

<sup>49</sup> HR 25 mei 2012, NJ 2012/340, rov. 3.5.1 ('s-Hertogenbosch/Van Zoggel). De overheid kan informatie verstekken los van enige besluitvorming, zoals het geval was in het arrest 's-Hertogenbosch/Van Zoggel. Daarnaast kan het zo zijn dat informatie onjuist blijkt te zijn, omdat het voorgespiegelde besluit daarvan afwijkt. Zie bijvoorbeeld HR 9 september 2005, AB 2006/286 (Kuijpers/Valkenswaard).

<sup>50</sup> HR 25 mei 2012, NJ 2012/340.

<sup>51</sup>Vgl. ook de conclusie van A-G Spier bij het arrest, ECLI:NL:PHR:2012:BW0219. Zie voor een recente toepassing waar het hof aansprakelijkheid van de

gemeente heeft aangenomen op basis van dit criterium: Hof Arnhem-Leeuwarden 25 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8554, rov. 3.5.1.

<sup>52</sup> In bijv. Rb. Rotterdam 21 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:1727 was sprake van eigen schuld omdat de ontvanger van de informatie architect was. Hij werd daarom geacht bekend te zijn met het wettelijk stelsel van vergunningverlening. Vgl. ook hierboven stap 1, waarin A-G Wattel als criterium voor een toezegging mede stelt dat die niet zozeer strijdt met de regels dat redelijkerwijs niet op nakoming kan worden gerekend.

handvatten bieden bij de beoordeling of sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen bij het toetsen aan het vertrouwensbeginsel. Zij verschaffen een risicoverdeling waarbij beide partijen verantwoordelijkheden dragen om duidelijk te communiceren en goed onderzoek te doen. Deze verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld ten aanzien van het op de hoogte zijn van het juridisch stelsel en de bevoegdheidsverdeling, kunnen zeker bij professionele partijen groot zijn. In ieder geval is het door het meenemen van alle omstandigheden zo, dat een overheid veel kan aanvoeren om de gerechtvaardigheid van de verwachtingen te ondermijnen.

De civiele jurisprudentie wijst uit dat indien een burger bij de overheid (meestal een gemeente) heeft aangegeven een concrete vraag te hebben en vervolgens naar een op dat gebied deskundige ambtenaar wordt gestuurd, snel op de van die ambtenaar afkomstige mededelingen mag vertrouwen.<sup>53</sup> Het lijkt mij wenselijk dat de bestuursrechter deze benadering overneemt bij de toets of toezeggingen aan het bevoegde bestuursorgaan kunnen worden toegerekend. De Afdelingsuitspraak lijkt dit wel te suggereren. De

bestuursrechter kan dan kijken naar de invulling die zijn civielrechtelijke collega geeft aan het leerstuk van toerekening.

De onjuistheid van inlichtingen komt in het belastingrecht in principe voor rekening van de belastingplichtige: de voorlichtingstaak heeft voorrang boven het gewekte vertrouwen.<sup>54</sup> Het risico van onjuiste inlichtingen rust in ieder geval op de belastingplichtige indien de Belastingdienst uitdrukkelijk een voorbehoud heeft gemaakt bij de verstrekte inlichtingen<sup>55</sup> of als de belastbare feiten zich al hebben voorgedaan voordat de inlichtingen zijn verkregen.<sup>56</sup> Evenmin is vertrouwen gewekt wanneer de belastingplichtige weet dat de belastinginspecteur zich vergist<sup>57</sup> of indien de inspecteur een uitdrukkelijk voorbehoud heeft gemaakt met betrekking tot de reikwijdte van de toezegging.<sup>58</sup> Ten aanzien van vragen over (de schijn van) bevoegdheid, is het zo dat in de fiscale jurisprudentie bevoegdheidsgebreken weinig aan de orde zijn.<sup>59</sup> Beslissend is in ieder geval of de onjuiste veronderstelling van de belastingplichtige dat de heffingsambtenaar bevoegd is, voor rekening van de heffingsambtenaar moet komen.<sup>60</sup> Ook bij deze gezichtspunten kan

<sup>53</sup> HR 6 april 1979, *NJ* 1980/34, m.nt. C.J.H. Brunner (*Kleuterschool Babel*). De vraag is of de uitlatingen van een ambtenaar in het maatschappelijk verkeer gelden als gedragingen van (de rechtspersoon) de gemeente. Zie ook onder 1.7 van bijlage 2.

*Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat Band 2* 2019/2020 stelt dat 'bij uitspraken van een wethouder over een onderwerp dat zijn portefeuille raakt' in ieder geval geldt dat dit uitspraken zijn die in het maatschappelijk verkeer aan de gemeente zijn toe te rekenen. Zie ook Rb. 's-Gravenhage 19 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BZ0236.

<sup>54</sup> HR 26 september 1979, *BNB* 1979/311, m.nt. J.P. Scheltens.

<sup>55</sup> HR 23 juni 1982, *BNB* 1982/236, m.nt. P. den Boer. Vgl. noot P. den Boer bij Hof Arnhem 29 juli 1982, *BNB* 1984/187.

<sup>56</sup> G.A. Weenink en G. de Graaf, *De algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het*

*belastingrecht*, Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie bv 2000, p. 36.

<sup>57</sup> HR 12 maart 2004, *BNB* 2004/182, m.nt. R.H. Happé.

<sup>58</sup> HR 18 maart 1987, *BNB* 1987/230, m.nt. J. Hoogendoorn. Maar zie H.W.M. van Kesteren, 'Het misbruikbeginsel versus het vertrouwensbeginsel', *NTFR* 2009/2256: een standaardvoorbehoud kan een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel niet altijd tegenhouden. Vgl. CbB 11 november 2015, *JB* 2016/54, m.nt. R.J.B. Schutgens.

<sup>59</sup> Kortmann 2018, p. 125-126. Zie ook bijlage 2 conclusie onder 2.19-2.22 en bijv. Rb. Gelderland 28 maart 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1358, waarin uitlatingen van ambtenaren over de juridische status van het bestemmingsplan aan de heffingsambtenaar werden toegerekend.

<sup>60</sup> Zie Hof Amsterdam 1 maart 2018, *Belastingblad* 2018/222, m.nt. R.A. Eskes waarin wordt overwogen

de niet-fiscale bestuursrechter mijns inziens prima aansluiting zoeken voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. Duidelijk is dat zowel de civiele rechter als de belastingrechter veel argumenten kennen voor de uitkomst dat geen sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen.

## 5. Conclusie

Met de belofte dichter aan te sluiten bij het burgerperspectief, komt de Afdeling tegemoet aan fundamentele kritiek op de toepassing van het vertrouwensbeginsel. De nieuwe benadering valt dan ook toe te juichen. Met name ben ik gecharmeerd van het idee om sneller aan de belangenafweging toe te komen, door het eerder aannemen van een toezegging van (of toe te rekenen aan) het bevoegd gezag. Deze belangenafweging kan dan tot zowel honorering van het gewekte vertrouwen als - subsidiair - vergoeding van de dispositieschade leiden. Ook onder de nieuwe lijn kan de bestuursrechter desalniettemin de nodige hindernissen opwerpen voor het aannemen van gerechtvaardigd vertrouwen. Van de burger kan veel worden verwacht op het gebied van deskundigheid, en ook moet een burger goed in staat zijn de precieze bewoordingen van een uitlating juist te ontleiden. Ten aanzien van het aannemen van een schijn van bevoegdheid, lijkt mij de gecreëerde ruimte om uitlatingen aan het bevoegde bestuursorgaan toe rekenen indien zij afkomstig zijn van een deskundige ambtenaar, zeer wenselijk.

De toekomstige jurisprudentie zal moeten uitwijzen in hoeverre de overheid nu echt sneller - al dan niet in de vorm van schadeplichtigheid - gebonden zal zijn aan het door haar gegeven woord.

---

dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waaronder de onjuiste veronderstelling van een belanghebbende dat de ambtenaar wel bevoegd is, voor rekening van - in dit geval - de

heffingsambtenaar dient te komen. Zie ook Hof Amsterdam 8 januari 2019, *Belastingblad* 2019/163, rov. 4.5.4 en onder 2.8 van bijlage 2.