

MASTER'S THESIS

Het rechtszekerheidsbeginsel Een onderzoek naar de wenselijkheid van codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel in de Algemene wet Bestuursrecht

de Weijer, Brenda

Award date:

2023

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 19. Jul. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



Het rechtszekerheidsbeginsel

Een onderzoek naar de wenselijkheid van codificatie van het
rechtszekerheidsbeginsel in de Algemene wet Bestuursrecht

Brenda de Weijer

Studentnummer: 850183358

Begeleider: Dhr. mr. R. Bronsema

Examinator: Dhr. mr. dr. S.D.P. Kole

Cursuscode: RM9906212211

Aantal woorden: 11908

15 februari 2023

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.3 Begrippen	5
1.4 Afbakening onderwerp	5
1.5 Onderzoeksmethoden en leeswijzer	7
2. Rechtszekerheidsbeginsel	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Achtergrond	8
2.3 Inhoud	11
2.4 Tussenconclusie	14
3. Toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel in de rechtspraak	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Toetsing van materiële wetgeving aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	16
3.3 Toetsing besluiten aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de bestuursrechter ..	17
3.4 Analyse van toepassing rechtszekerheidsbeginsel door de bestuursrechter	20
3.4 Tussenconclusie	25
4. Codificatie	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Achtergrond	27
4.3 Codificatie van abbb's in het bestuursrecht	27
4.4 Voordelen codificatie	30
4.5 Nadelen codificatie	35
4.6 Tussenconclusie	36
5. Conclusie en aanbevelingen	38
5.1 Conclusie	38
5.2 Aanbevelingen	40
Literatuurlijst	42
Jurisprudentielijst	47

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op het moment van schrijven van deze scriptie vinden er diverse debatten plaats in de Tweede Kamer inzake een nieuw pensioenstelsel.¹ Dit pensioenakkoord is in 2019 al op hoofdlijnen gesloten.² De uitwerking hiervan is in de afgelopen jaren aan de orde geweest. Het pensioenstelsel is onderdeel van het sociaal- economisch leven in Nederland naast de sociale verzekeringen zoals de Wet Werk en inkomen naar Arbeidsvermogen (hierna: WIA), Werkloosheidswet (hierna: WW), Algemene Nabestaandenwet (hierna: ANW).³ Al deze voorzieningen en uitkeringen bieden burgers financiële zekerheid, waarvan de rechten worden beschermd door het eigendomsrecht als grondrecht.⁴

Er ontstaat discussie over welke bescherming de burger heeft als bepaalde regelingen, zoals nu met het pensioenakkoord, gewijzigd worden. Dit kan leiden tot een aantasting van bestaande rechten van de burger. De vraag is waar een burger zich op kan beroepen als zijn financiële zekerheid op het spel staat. In Nederland kennen we de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: abbb), waar het rechtszekerheidsbeginsel onderdeel van is. Het rechtszekerheidsbeginsel beschermt de burger onder andere in zijn opgebouwde rechtspositie.⁵ Het kan dienen als leidraad voor het bestuursorgaan bij het uitoefenen van haar bevoegdheden.⁶ Een deel van de abbb's is gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).⁷ Het rechtszekerheidsbeginsel is echter niet gecodificeerd in de Awb. Uit de parlementaire stukken blijkt niet waarom sommige beginselen wel zijn gecodificeerd en andere niet.⁸ In de Tweede Kamer is naar aanleiding van de parlementaire behandeling van de toeslagenaffaire onder andere aan de orde gekomen om de abbb's volledig in de Awb te verankeren.⁹

Rosenmöller komt in het debat inzake de regeringsverklaring van 15 februari 2022 tot de conclusie, dat de abbb's de afgelopen op een aantal cruciale momenten verlaten zijn.¹⁰ Hij verwijst hier onder andere naar de toeslagenaffaire, waarbij veel ouders geconfronteerd

¹ *Kamerstukken II*, 2021-2022, 36067 nr. 2.

² *Kamerstukken II* 2018-2019, 32043, nr. 457.

³ www.zorgwijzer.nl/faq/sociale-zekerheid (geraadpleegd op 10 februari 2023).

⁴ Artikel 1 EP EVRM, Brenninkmeijer 1998, p. 209.

⁵ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 390.

⁶ Ortlep 2022, par. 3.4.

⁷ Zie bijvoorbeeld art. 3:3 en 3:4 lid 2 Awb.

⁸ Gerards 2010, p. 788.

⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15.

¹⁰ *Kamerstukken I* 2021/2022, 35788, nr 17, item 3.

werden met een onevenredige terugvordering van voorschotten indien zij betalingen niet of niet voldoende konden aantonen. Tevens verwijst Rosenmöller naar de situatie inzake het aardbevingsgebied in Groningen, waarbij veel inwoners van Groningen zijn gedupeerd vanwege schade aan hun huizen. Als laatste verwijst Rosenmöller naar de situatie inzake de grote achterstanden in de Jeugdzorg en uitvoeringsorganisaties in Nederland.¹¹ Rosenmöller pleit voor een situatie waarin de abbb's leidraad zijn in al het overheidsbeleid, maar Rosenmöller geeft niet aan op welke manier de abbb's hadden kunnen voorkomen dat de genoemde situaties zich zouden voordoen.¹²

Al eerder is in de Tweede Kamer aandacht geweest voor de abbb's, zoals in de motie van Tweede Kamerleden Jetten en Marijnissen.¹³ Deze motie is ingediend naar aanleiding van de toeslagenaffaire.¹⁴ Zij zijn van mening dat er door volledige codificatie van alle algemene beginselen van bestuur in de Awb minder sprake zou zijn van schrijnende uitkomsten vanwege het strikt volgen van de wet.¹⁵ De abbb's kunnen dan een 'veiligheidsklep' vormen voor gevallen waarbij strikt volgen van de wet leidt tot onbillijke uitkomsten.¹⁶

Hoewel niet alle abbb's zijn gecodificeerd, waaronder ook het rechtszekerheidsbeginsel, zijn er talloze uitspraken van bestuursrechters waarin het rechtszekerheidsbeginsel naar voren komt. Een recent voorbeeld is de uitspraak inzake een toegekende maatwerkvoorziening huishoudelijke ondersteuning in natura.¹⁷ De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) oordeelde hier, onder verwijzing naar eerdere uitspraken, dat het een cliënt vooraf duidelijk moet zijn hoeveel maatschappelijke ondersteuning hij krijgt. In deze zaak was het de burger niet duidelijk wat de omvang zou zijn van de maatschappelijke ondersteuning, wat volgens de bestuursrechter in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁸ Daarnaast heeft de rechtbank Limburg op 09 september 2022 geoordeeld dat terugvordering van een Ziektewetuitkering over een volledige periode met terugwerkende kracht in dit geval in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁹ Volgens de rechtbank heeft het Uitvoeringsinstituut

¹¹ *Kamerstukken I* 2021/2022, 35788, nr 17, item 3.

¹² *Kamerstukken I* 2021/2022, 35788, nr 17, item 3.

¹³ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15.

¹⁴ Van 2004 tot 2019 werden duizenden ouders die kinderopvangtoeslag ontvingen door de Belastingdienst aangewezen als fraudeur. Vaak moesten deze ouders het ontvangen bedrag aan toeslagen, soms wel tienduizenden euro's, in één keer terugbetalen, waardoor zij in de schulden belandden met alle gevolgen van dien. Zie hierover onder andere het kabinetsrapport Ongekend Onrecht, tussen wet en recht *NJB* 2020/101, afl. 2).

¹⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 15.

¹⁷ CRvB 22 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2099.

¹⁸ CRvB 22 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2099.

¹⁹ Rb. Limburg 09 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:6899, r.o. 21.

Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) in deze zaak zelf ook steken laten vallen door geen informatie aan de burger te verschaffen over het feit dat winst uit onderneming gekort zou worden op de uitkering. Tevens heeft het UWV zelf niet gemonitord wat de inkomsten uit onderneming zijn van belanghebbende via een daarvoor ingericht systeem.²⁰

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Bepaalde politieke partijen pleiten voor een volledige codificatie van alle abbb's. Zij menen dat abbb's door middel van codificatie meer kenbaar worden bij de burger en het bestuursorgaan, waardoor toepassing van deze beginselen een leidraad vormt voor het overheidsbeleid. Het rechtszekerheidsbeginsel is echter niet gecodificeerd in de Awb. Desondanks oordeelt de bestuursrechter regelmatig met toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel. De centrale onderzoeksvraag in deze scriptie is dan ook:

Hoe wenselijk is de codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel in de Awb?

Om deze vraag te beantwoorden zal antwoord gegeven worden op de volgende deelvragen:

- I. Wat houdt het rechtszekerheidsbeginsel in?
- II. Hoe en in welke gevallen toetst de bestuursrechter aan het rechtszekerheidsbeginsel?
- III. Welke voor- en nadelen brengt de codificatie van abbb's in het bijzonder van het rechtszekerheidsbeginsel met zich mee?

1.3 Begrippen

Het begrip codificatie is het samenstellen en vaststellen van wetten in formele zin.²¹ Van codificatie is sprake als een rechtsregel of beginsel is vastgelegd in een wet. Abbb's betreffen zowel geschreven als ongeschreven regels. De geschreven regels zijn vastgelegd in de wet, de ongeschreven regels zijn ontstaan en vormgegeven in de jurisprudentie.²² Dit zijn rechtsnormen waar de overheid zich aan moet houden.²³ Het rechtszekerheidsbeginsel is onderdeel van deze abbb's.

1.4 Afbakening onderwerp

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen het formele en materiële rechtszekerheidsbeginsel. Dit onderzoek richt zich met name op het materiële rechtszekerheidsbeginsel en hoe de bestuursrechter hier invulling aan geeft bij besluiten van

²⁰ Rb. Limburg 09 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:6899, r.o. 20.

²¹ De Poorter 2021, onder 1.

²² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 329.

²³ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 273.

bestuursorganen en bij de toetsing van lagere wetgeving. Voor deze afbakening is gekozen omdat bescherming tegen het met terugwerkende kracht wijzigen van de rechtspositie van de burger centraal staat in dit onderzoek. Het formele rechtszekerheidsbeginsel wordt ook besproken, maar staat niet centraal in het onderzoek.

De toetsing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan formele wetgeving blijft ook buiten beschouwing in dit onderzoek. Vanaf 1848 bepaalt namelijk de Grondwet dat de rechter formele wetten niet aan de Grondwet mag toetsen. Bij de grondwetswijziging van 1983 is dit toetsingsverbod vastgelegd in het huidige artikel 120 van de Grondwet.²⁴ Na deze grondwetsherziening bleef de vraag onder juristen en in de politiek of de rechter formele wetten wel mag toetsen aan de rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel.²⁵ Uit het Harmonisatiewetarrest volgt echter dat het de rechter niet is toegestaan te beoordelen of een wet in formele zin in overeenstemming is met algemene rechtsbeginselen, behoudens voor zover deze zijn neergelegd in een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.²⁶ Het in art. 120 Grondwet neergelegde toetsingsverbod is bedoeld om de beslissing inzake de grondwettigheid van wetgeving in formele zin niet bij de rechter te leggen, maar dit alleen bij de formele wetgever te laten.

Er kunnen bijzondere omstandigheden zijn die tot gevolg hebben dat strikte toepassing van de wetgeving in strijd is met ongeschreven rechtsregels. Er is dan geen sprake meer van een rechtsplicht, ook wel contra legem-werking genoemd.²⁷ Het toetsingsverbod geldt voor wettelijke regelingen, waarbij al rekening is gehouden met bijzondere omstandigheden. De kennelijke wil/bedoeling van de wetgever mag in dat geval niet opzij gezet worden.²⁸ In situaties waarbij gesteld kan worden dat de wetgever dit niet van tevoren had voorzien of kunnen voorzien, kan in extreme situaties een fundamenteel rechtsbeginsel zwaarder wegen dan strikte toepassing van de wet.²⁹ In het Bosentan- arrest wordt gesproken over “algemene rechtsbeginselen en ander ongeschreven recht”.³⁰ Hieruit valt op te maken dat niet alleen fundamentele rechtsbeginselen kunnen zorgen voor contra legem-toepassing van rechtsbeginselen, maar dat ook andere beginselen kunnen zorgen voor contra legem -

²⁴ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28331, nr. 3, p. 1.

²⁵ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 28331, nr. 3, p. 6.

²⁶ HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (*Harmonisatiewet*).

²⁷ CRvB 18 februari 1975, AB 1975/243 (*Werkende zwager*).

²⁸ HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, NJ 1989, 469 (*Harmonisatiewet*), r.o. 3.9.

²⁹ Boogaard & Uzman 2016, par. 4.

³⁰ HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679 (*Bosentan*).

werking. Daarnaast is volgens Snijders de contra legem-toepassing niet strikt beperkt tot bijzondere gevallen of extreme situaties, maar moet gekeken worden naar de context om te bepalen hoeveel ruimte er is voor een contra legem-toepassing.³¹

1.5 Onderzoeksmethoden en leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit verschillende onderzoeksmethoden. Er is met name literatuuronderzoek en jurisprudentieonderzoek verricht. Er is Nederlandse literatuur gebruikt op het gebied van bestuursrecht, jurisprudentie van met name van de HR, ABRvS en de CRvB en tevens zijn parlementaire stukken bestudeerd.

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader van het rechtszekerheidsbeginsel beschreven waarbij er met name sprake is van rechtshistorisch onderzoek. Hiervoor is gebruik gemaakt van Nederlandse literatuur omtrent de abbb's en specifiek het rechtszekerheidsbeginsel. Uitspraken van Nederlandse bestuursrechters zijn tevens bestudeerd. In hoofdstuk 3 is een analyse gegeven inzake de toepassing van de abbb's in het algemeen met daarbij het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder. Hoofdstuk 3 bestaat dan ook voornamelijk uit een inventariserend onderzoek van primaire bronnen (jurisprudentie) en toetsing aan relevante beginselen. Hierbij is met name jurisprudentie geraadpleegd van de Nederlandse bestuursrechter, om te onderzoeken in hoe en welke gevallen het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde komt in de jurisprudentie. In hoofdstuk 4 is het begrip codificatie behandeld, inclusief de voor- en nadelen en de gevolgen van de codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel. Hoofdstuk 4 bevat met name een rechtshistorisch en inventariserend onderzoek. Hiervoor is wederom gebruik gemaakt van Nederlandse literatuur inzake het bestuursrecht en parlementaire stukken inzake de codificatie van de beginselen van behoorlijk bestuur. Tot slot volgt de conclusie in hoofdstuk 5, waarin tevens enkele aanbevelingen zijn gegeven.

³¹ Concl. A.G. Snijders, ECLI:NL:RVS:2022:1441, r.o. 7.21, bij ABRvS 18 mei 2022.

2.Rechtszekerheidsbeginsel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag; *Wat houdt het rechtszekerheidsbeginsel in?* In paragraaf 2.2 is de achtergrond van het rechtszekerheidsbeginsel en daarmee ook de abbb's in zijn geheel globaal beschreven. Dit om duidelijk te maken wat het verschil is tussen een beginsel en een (wets)regel, formele en materiële beginselen van behoorlijk bestuur en hoe de beginselen zijn ontstaan binnen het bestuursrecht. Op deze manier wordt getracht een juridisch kader te schetsen van de abbb's met het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder. In paragraaf 2.3 is beschreven wat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt, het verschil tussen het formele en materiële rechtszekerheidsbeginsel en de verschillende zienswijzen van diverse juridische auteurs inzake het rechtszekerheidsbeginsel. In paragraaf 2.4 volgt de tussenconclusie.

2.2 Achtergrond

Alvorens dieper in te gaan op het rechtszekerheidsbeginsel, wordt eerst uiteen gezet wat rechtsbeginselen nu eigenlijk zijn en hoe deze zijn ontstaan. In het (bestuurs-) recht wordt een onderscheid gemaakt tussen rechtsbeginselen en regels.³²

Rechtsbeginselen geven een normering voor het handelen door het bestuursorgaan en voor de rechtsvorming door de rechter.³³ Ze worden ook wel 'het DNA' van het geldend recht genoemd.³⁴ Rechtsbeginselen hebben een morele dimensie.³⁵ Er wordt een kader geboden waaraan de rechtmatigheid van het handelen door het bestuur kan worden afgemeten.³⁶ Waar er bij rechtsregels sprake is van een verplichting tot naleving, hebben rechtsbeginselen een meer globale aard en is er meestal sprake van het afwegen van de diverse belangen.³⁷

In de literatuur wordt verschillend gedacht over wat nu de verschillen en overeenkomsten zijn tussen rechtsregels en rechtsbeginselen.

Dworkin stelt dat een samenhangend geheel van fundamentele rechtsbeginselen de wederkerigheid tussen overheid en burger waarborgt.³⁸ Volgens Bloembergen zijn rechtsbeginselen terug te vinden in normen, regels en regelcomplexen.³⁹ De Waard beschrijft

³² Happé 2000, par. 1.3.2.

³³ Bruijsten 2016, par. 5.3.9.

³⁴ Schlössels 2012, p. 87.

³⁵ Gribnau 2007, p. 10.

³⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 233.

³⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 233, zie ook Dworkin 1978, p. 24.

³⁸ Dworkin 1986, p. 211.

³⁹ Bloembergen 1977, p. 17-23.

dat rechtsbeginselen rechtsnormen zijn met een sterk ethische lading.⁴⁰ Soeteman stelt daarentegen dat, in tegenstelling tot wat andere auteurs zeggen, waaronder Dworkin, dat rechtsregels en rechtsbeginselen juist niet van elkaar zijn te onderscheiden. Rechtsbeginselen geven volgens hem een interpretatiekader aan rechtsnormen.⁴¹ Soeteman concludeert niet dat de criteria van Dworkin niet juist zijn, maar wel dat deze onvoldoende zijn voor het maken van een onderscheid tussen rechtsbeginselen en rechtsregels.⁴² Volgens Soeteman kan onmogelijk de inhoud van een regel worden vastgesteld, zonder hier de achterliggende beginselen bij te betrekken.⁴³

Het rechtszekerheidsbeginsel wordt gezien als een rechtsbeginsel.⁴⁴ Het is onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de Awb vindt men een deel van de abbb's die gecodificeerd zijn.⁴⁵ Het rechtszekerheidsbeginsel is niet gecodificeerd.

De opkomst van deze abbb's is ontstaan doordat rechters van mening waren dat er te veel beleidsvrijheid aanwezig was bij het bestuur.⁴⁶ De abbb's hadden als doel meer tegenwicht te geven aan deze beleidsruimte; meer rechterlijke controle op de uitvoering van bestuursorganen door het toepassen van ongeschreven toetsingsnormen.⁴⁷

In de periode 1900-1918 werd de betekenis van ongeschreven rechtsbeginselen door diverse staats- en bestuursrechtgeleerden erkend.⁴⁸ In die tijd was er een stroming die zich richtte tegen het legalisme.⁴⁹ De vraag die in deze tijd centraal stond was wie de burger beschermde tegen het onbehoorlijke bestuur.⁵⁰ In 1917 waren er al diverse ongeschreven rechtsbeginselen te herkennen zoals het gelijkheidsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, beginsel van minimale belangen aantasting, verbod van détournement de pouvoir, beginsel van zorgvuldige voorbereiding en beginsel van een deugdelijke feitelijke grondslag.⁵¹

In de twintig jaren hierna werden deze beginselen genegeerd. Er was geen ruimte voor toetsing aan buitenwettelijke bestuursrechtelijke beginselen.⁵²

⁴⁰ De Waard 1987, p. 97.

⁴¹ Soeteman 1991, p. 34.

⁴² Soeteman 1991, p. 34.

⁴³ Soeteman 2009, p. 6.

⁴⁴ Gribnau 2002, p. 8.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 3:3 en 3:4 lid 1 van de Awb.

⁴⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 332.

⁴⁷ Bakker 2018, p. 359

⁴⁸ Nicolai 2016, p. 124.

⁴⁹ Legalisme is een stroming waarbij men van mening was dat de overheid alleen mag handelen ter uitvoering van regels die vooraf zijn vastgesteld, Jansen 2015, par. 2.2.3.

⁵⁰ Nicolai 2016, p. 124.

⁵¹ Nicolai 2016, p. 124.

⁵² Nicolai 2016, p. 124.

De CrvB liet in 1935 een ander geluid horen en gaf ruimte voor een ongeschreven rechtsregel.⁵³ In deze zaak ging het om een wijziging in de salarisregeling van een ambtenaar met terugwerkende kracht. Door deze wijziging met terugwerkende kracht moest de ambtenaar wat al uitbetaald was aan salaris voor bekendmaking van de wijziging terugbetalen. De CRvB was in deze zaak van oordeel dat hiermee de rechtszekerheid van de betrokken ambtenaar werd aangetast.⁵⁴ Met deze uitspraak werd er weer ruimte geboden voor ongeschreven rechtsregels. De uitspraak van de CrvB van 1935 wordt in de literatuur dan ook gezien als het startpunt van de ontwikkeling van de abbb's.⁵⁵

In 1952 kwamen er twee preadviezen van Samskalden en Wiarda. Zij beschreven vijf verschillende abbb's.⁵⁶ In 1955 werden de abbb's als wettelijke toetsingsgronden opgenomen in de Wet Arbo.⁵⁷

In 1978 werden in de zogenoemde 'doorbraakarresten' de abbb's aanvaard in de jurisprudentie.⁵⁸ In deze doorbraakarresten hielden de lagere rechters zich aan de lijn van de Hoge Raad (hierna: HR) uit 1970 waarin de werking van de algemene beginsel van behoorlijk bestuur werd beperkt tot situaties waarin er sprake was van beleidsvrijheid.⁵⁹ Bij de 'doorbraakarresten' in 1978 ging het om met de belastingwetgeving strijdige instructies van de belastingdienst waaraan de belastingplichtige, volgens de rechter, gerechtvaardigde verwachtingen kon ontleen. In deze zaak was er sprake van een bewuste afwijking door het bestuursorgaan van de wetgeving. Dit deed het bestuursorgaan om ongewilde uitkomsten van deze wet te voorkomen. De HR was van oordeel dat in dit specifieke geval waarin de wet buiten toepassing wordt gelaten, er geen sprake is van aantasting van de wet als zodanig. Het ging specifiek om een burger die onroerend goed had geërfd en dit had aangegeven als successiebelasting voor een bepaalde waarde met een verwijzing naar een resolutie. De inspecteur van de belastingdienst past deze resolutie niet toe, houdt zich aan de toepassing van de strengere wetgeving en stelt de waarde van het onroerend goed hoger vast.

Belanghebbende doet vervolgens een beroep op het vertrouwensbeginsel en stelt dat zij vertrouwen heeft ontleend aan de betreffende resolutie. De HR oordeelde dat in deze casus de belastinginspecteur, ook als er geen sprake is van beleidsvrijheid, verplicht is de abbb's na te

⁵³ CRvB 31 oktober 1935, ECLI:NL:CRVB:1935:AM3312.

⁵⁴ CRvB 31 oktober 1935, ECLI:NL:CRVB:1935:AM3312.

⁵⁵ Ortlep 2022, par. 3.1.

⁵⁶ Samskalden en Wiarda 1952, p. 78-94.

⁵⁷ Bakker 2018, p. 360.

⁵⁸ HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AM4447.

⁵⁹ HR 07 januari 1970, BNB 1970/78.

leven. Strikte toepassing van de wet moet dan achterwege blijven.⁶⁰ Hiermee werd de strikte gebondenheid van het bestuur aan de wet genuanceerd. Soms dient deze gebondenheid te worden doorbroken.⁶¹

In de literatuur worden materiële en formele beginselen van behoorlijk bestuur onderscheiden. De materiële beginselen van behoorlijk bestuur zijn met name de beginselen die toezien op de inhoud van het overheidshandelen en de formele beginselen van behoorlijk bestuur gaat met name over de besluitvormingsprocedure.⁶² In feite is een strikte scheiding van formele of materiële beginselen niet helemaal mogelijk, omdat de beginselen soms in elkaar overvloeien.⁶³ Een voorbeeld is het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit beginsel kent een formele kant (het bestuur moet bij de voorbereiding van een besluit alle relevante feiten en in aanmerking te nemen belangen opsporen die van belang zijn voor de besluitvorming) en een materiële kant (het bestuur moet voldoende gewicht toekennen aan de belangen van burgers bij de afweging daarvan tegen het algemene belang).⁶⁴ Het vertrouwensbeginsel is in de basis een materieel rechtsbeginsel maar ziet ook toe op procedurele kwesties zoals het verschaffen van onjuiste informatie door het bestuur inzake bezwaar- en beroepstermijnen.⁶⁵ Ik beperk mij in deze scriptie tot het beschrijven van de voor deze vraagstelling relevante abbb, te weten het rechtszekerheidsbeginsel.

2.3 Inhoud

Het rechtszekerheidsbeginsel wordt gezien als één van de uitgangspunten van de rechtsstaat, naast democratie en rechtsgelijkheid.⁶⁶ Het kan gebruikt worden bij verschillende behoorlijkheidseisen waar de overheid aan moet voldoen bij het uitoefenen van haar bevoegdheden.⁶⁷ Zo kan onder andere het verbod van met terugwerkende kracht, de formele eisen van rechtszekerheid en de plicht van honoreren van gewekt vertrouwen direct in verband worden gebracht met het rechtszekerheidsbeginsel.⁶⁸ Daarnaast kan ook het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel gezien worden als een uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel.⁶⁹ Het rechtszekerheidsbeginsel is niet gecodificeerd, maar behoort

⁶⁰ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 401.

⁶¹ Kreveld 2016, par. 5.3.

⁶² Schlössels & Zijlstra 2017, p. 334.

⁶³ Addink 2011, p. 3.

⁶⁴ Stijnen 2011, par. 4.5

⁶⁵ Stijnen 2011, par. 4.5.

⁶⁶ Gerards 2012, p. 21-22.

⁶⁷ Ortlep 2022, par. 3.4.

⁶⁸ Ortlep 2022, par. 3.4.

⁶⁹ Ortlep 2022, par. 3.4.

tot de ongeschreven rechtsbeginselen. Dit beginsel is in 1952 al beschreven door Samskalden en Wiarda.⁷⁰ Het rechtszekerheidsbeginsel ziet toe op de uitvoerende macht en of het bestuursorgaan handelt met in achtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en daarmee dus handelt conform het opgestelde beleid, gedane toezeggingen en gecreëerde verwachtingen.⁷¹

Ortlep maakt in zijn annotatie van de hier eerder besproken uitspraak van de CRvB van 1935 een historische analyse van het rechtszekerheidsbeginsel om zo duidelijk te maken dat het rechtszekerheidsbeginsel het fundamentele uitgangspunt van de rechtsstaat is en dat de overheid de rechtszekerheid van de burgers niet op een ontlaatbare wijze mag aantasten. De overheid dient te allen tijde de rechtszekerheid te bevorderen.⁷² Ortlep geeft een opsomming van welk onderscheid er ten aanzien van het rechtszekerheidsbeginsel in de literatuur wordt gemaakt:

1. Het fundamentele rechtszekerheidsbeginsel als basis voor het formuleren van eisen op diverse rechtsgebieden.
2. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel dat eerbiediging door de overheid van verkregen rechten verlangt.
3. Een formeel rechtszekerheidsbeginsel dat duidelijkheid vereist over de rechtspositie van de burger.
4. Het vertrouwensbeginsel dat als beginsel van behoorlijk bestuur van de overheid verlangt dat het gerechtvaardigde verwachtingen zo veel mogelijk honoreert.⁷³

Deze vier uitgangspunten staan hieronder verder uitgelicht;

Bij het besluitvormingsproces van het bestuursorgaan worden de feiten vastgesteld, gekwalificeerd en er wordt eventueel een belangenafweging gedaan.⁷⁴ Het uiteindelijke besluit moet duidelijk zijn geformuleerd door het bestuursorgaan en moet niet voor verschillende uitleg vatbaar zijn.⁷⁵ Dit is het formele rechtszekerheidsbeginsel.⁷⁶ De eis van rechtszekerheid is er met name in het belang van de burgers zodat zij weten waar zij aan toe

⁷⁰ Samskalden & Wiarda 1952, p. 89-94.

⁷¹ De Kroon 2011, par. 4.1.0.c.

⁷² Ortlep 2022, par. 3.4.

⁷³ Ortlep 2022, par. 3.4, zie ook Nicolai 2016, par. 3.4.

⁷⁴ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 293.

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 18 december 1978, AB 1979/417, ABRvS 20 april 2018 ECLI:NL:RVS:2018:1316, CRVB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.

⁷⁶ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 379.

zijn en welke rechtsgevolgen wanneer intreden.⁷⁷ Het materiële rechtszekerheidsbeginsel ziet met name op intrekking en wijziging van bestaande rechtsregels en besluiten.⁷⁸ Hierbij zijn de omstandigheden van het geval bepalend of er sprake is van strijd met het materiële rechtszekerheidsbeginsel. De burger wordt beschermd in zijn opgebouwde rechtspositie en ziet met name op de eerbiediging van verkregen rechten⁷⁹.

Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich niet tegen het intrekken of wijzigen van een beslissing met terugwerkende kracht als door de burger zelf onjuist informatie is verschaft en wat hem ook te verwijten valt.⁸⁰ Ook bij een fout van het bestuursorgaan kan een beslissing met terugwerkende kracht worden herzien. Voorwaarde is wel dat het de burger dan ook redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat de beslissing onjuist is.⁸¹ Het materiële rechtszekerheidsbeginsel is nauw verwant met het vertrouwensbeginsel.⁸² Het vertrouwensbeginsel ziet meer op vertrouwen dat door de overheid gewekt is vóór het besluit is genomen en het rechtszekerheidsbeginsel beschermt de rechtspositie van de burger die hij door een besluit heeft gekregen.⁸³ Het materiële rechtszekerheidsbeginsel is niet gecodificeerd in de Awb. Dit beginsel wordt dus vormgegeven door de jurisprudentie.⁸⁴ Het rechtszekerheidsbeginsel betekent concreet dat de burger moet kunnen vertrouwen op het consequent handelen van de overheid. Regels die de overheid stelt moeten worden nageleefd en besluiten die de overheid neemt moeten zo zijn geformuleerd dat de burger op ieder moment moet kunnen weten wat er van hem verwacht wordt door de overheid.

Nicolai is van mening dat het formele rechtszekerheidsbeginsel geen apart beginsel is maar dat het gaat om formele eisen die gegrond kunnen worden op het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Met het oog hierop is de overheid verplicht tot heldere formulering.⁸⁵

Molengraaff geeft aan dat de wet gezien moet worden als een gids, een leidraad voor de rechter. Als er te weinig ruimte is voor de individuele omstandigheden van de burger kan dit juist leiden tot onaanvaardbaar onrecht. Hij schrijft: “liever onzekerheid over het recht dan

⁷⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 379, Nicolai 2016, par. 3.6.

⁷⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 390.

⁷⁹ Schlössels & Zijlstra 2017 p. 390.

⁸⁰ Ortlep 2022, Par. 3.7.

⁸¹ Ortlep 2022, par. 3.7, zie hiervoor ook bijvoorbeeld CRvB 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2011 en CRvB 19 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2844.

⁸² Addink 1999, p. 119-124 en 136-137, Kortmann 2019, p. 684.

⁸³ Bakker 2018, p. 364.

⁸⁴ Poelman 2023, FBR.4.2.0.D.

⁸⁵ Nicolai 2016, par. 3.6.

zekerheid over onrecht”⁸⁶ Zowel de rechter als de wetgever hebben als taak om inhoud te geven aan het recht zoals dit leeft in de maatschappij.⁸⁷ Ortlep is van mening dat het belang van rechtszekerheid als ‘machtsspreuk’ wordt gehanteerd. Hij is van mening dat als een burger een conflict met de overheid heeft, de burger een redelijke oplossing wil en niet kijkt wat de wet hier over zegt.⁸⁸ Ik kan me in deze visie vinden van Ortlep. Zeker indien er geen sprake is van een derde belanghebbende kan men mijns inziens niet snel stellen dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is. Het rechtszekerheidsbeginsel beschermt de burger in zijn rechtspositie. Als er geen derde belanghebbende betrokken is in een procedure met de overheid zal er niet snel sprake zijn van schending van de rechtspositie van de burger als de overheid juist de belangen van de burger meeweegt in zijn besluit. Een voorbeeld is het toekennen van een uitkering door de gemeente. Hier zal niet snel een derde belanghebbende in het spel zijn en hoeft er mijns inziens niet in alle gevallen te krampachtig vastgehouden te worden aan de wet. Echter als het gaat om de verstrekking van een vergunning voor een flinke aanbouw, wat het zicht belemmert van een buurman, zal juist wel strikt de wet gehanteerd moeten worden, omdat ook de derde belanghebbende (de buurman) vertrouwt op het recht zoals dat geldt in de wet. Dit is ook wat Damen bepleit; een soepeler bestuursrecht bij een besluit waarbij alleen een primair belanghebbende betrokken is.⁸⁹

2.4 Tussenconclusie

Het centrale onderwerp in dit hoofdstuk is het rechtszekerheidsbeginsel. Aan de orde is gekomen dat de abbb's zijn ontstaan vanuit een noodzaak om meer tegenwicht te bieden tegen de beleidsruimte van bestuursorganen om zo een betere rechtspositie te creëren voor de burger. Het rechtszekerheidsbeginsel is besproken. Dit beginsel is met name bedoeld om de burger te beschermen tegen de overheid als het gaat om zijn rechtspositie. De burger moet kunnen vertrouwen op consequent handelen van de overheid. Het rechtszekerheidsbeginsel heeft twee kanten. Aan de ene kant vereist het dat de burger weet waar hij aan toe is en dat regels duidelijk zijn en gehanteerd worden, aan de andere kant kan dit beginsel ook tegengeworpen worden aan de burger als deze vraagt om een redelijke oplossing. Dit zou in mijn optiek haaks staan op de bedoeling van het rechtszekerheidsbeginsel als zijnde een beginsel wat bescherming moet bieden aan de burger tegen de overheid en niet andersom. Om te bekijken in hoeverre het rechtszekerheidsbeginsel ook doorwerkt in diverse uitspraken

⁸⁶ Molengraaff 1919, p. 491-528.

⁸⁷ Molengraaf 1919, p. 491-528.

⁸⁸ Ortlep 2020, p. 28

⁸⁹ Damen 2020, p. 3.

van de bestuursrechter volgt in het volgend hoofdstuk een analyse van de diverse uitspraken van de bestuursrechter inzake de toepassing van dit rechtszekerheidsbeginsel.

3. Toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel in de rechtspraak

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het juridisch kader inzake het rechtszekerheidsbeginsel besproken. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag, namelijk: *“hoe en in welke gevallen wordt het rechtszekerheidsbeginsel toegepast door de bestuursrechter?”* In paragraaf 3.2 wordt besproken hoe de bestuursrechter in het algemeen abb's toetst aan lagere wetgeving, ook wel materiële wetgeving genoemd. Wetten in materiële zin zijn besluiten van daartoe bevoegde organen die algemeen verbindende voorschriften bevatten en hoeven niet noodzakelijk afkomstig te zijn van regering en Staten-Generaal gezamenlijk.⁹⁰ In de inleiding van dit onderzoek is al aangegeven dat de toetsing van formele wetgeving aan de abb's buiten dit onderzoek valt. In paragraaf 3.3 wordt de toetsing van besluiten aan de abb's besproken en in paragraaf 3.4 volgt vervolgens een analyse van diverse uitspraken van bestuursrechters inzake het rechtszekerheidsbeginsel. In de analyse zal met name de focus liggen op geschillen waarbij het bestuursorgaan de rechtspositie van de burger wijzigt met terugwerkende kracht. Dit omdat mijns inziens dit de kern is waar het rechtszekerheidsbeginsel om draait; bescherming van de burger in zijn opgebouwde rechtspositie. Het hoofdstuk wordt met de beantwoording van de deelvraag in de tussenconclusie in paragraaf 3.5 afgesloten.

3.2 Toetsing van materiële wetgeving aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

In het arrest *Landbouwwliegers* uit 1986 heeft de Hoge Raad (hierna HR) geoordeeld dat lagere regelgeving wel aan algemene rechtsbeginselen getoetst mag worden en bij strijd met een algemeen rechtsbeginsel deze lagere regelgeving onverbindend verklaard mag worden.⁹¹ Dit wordt ook wel de exceptieve toetsing genoemd. Wel is in dit arrest bepaald dat de rechter hierin enige terughoudendheid in acht moet nemen. Met deze terughoudendheid wordt bedoeld dat alleen aan het verbod van willekeur getoetst kan worden en daarmee indirect de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit wordt ook wel de willekeurssluis genoemd.⁹² Door staatsraad advocaat generaal Widdershoven wordt gesteld dat de rechter bij exceptieve toetsing deze terughoudendheid niet altijd meer toepaste.⁹³ Bij schending van een

⁹⁰ Bakker 2018, p. 30.

⁹¹ HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354 (*Landbouwwliegers*).

⁹² CRvB 01 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2018, m.nt. M. van Zanten (onder 3).

⁹³ Concl. 22 december 2017, A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

materieel rechtsbeginsel zoals het rechtszekerheidsbeginsel is er voor de bestuursrechter veelal voldoende grond voor het onverbindend verklaren of buiten toepassing laten van een algemeen verbindend voorschrift.⁹⁴ Een voorbeeld waaruit blijkt dat de terughoudendheid niet altijd meer wordt toegepast door de bestuursrechter is de uitspraak in de Groningse Gaswinningszaak.⁹⁵ Hierin heeft de ABRvS niet terughoudend getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.⁹⁶ Ook in de uitspraak over het alcoholslot heeft de bestuursrechter laten zien een algemeen verbindend voorschrift rechtstreeks aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te toetsen.⁹⁷ Daarnaast geeft Widdershoven in zijn conclusie aan dat inzake het materiële rechtszekerheidsbeginsel de willekeurssluis al lang geen rol meer speelt en er voor dit beginsel feitelijk gezien nu niets verandert.⁹⁸ De conclusie van Widdershoven werd op 1 juli 2019 gevolgd door de Centrale Raad in zijn uitspraak van 1 juli 2019.⁹⁹ Op 12 februari 2020 sloot de Afdeling bestuursrechtspraak (ABRvS) zich bij deze uitspraak van de CRvB aan.¹⁰⁰ Met deze uitspraken bevestigen de hoogste bestuursrechters dat een algemeen verbindend voorschrift, wat geen wet in formele zin is, kan worden getoetst door de bestuursrechter op rechtmatigheid en in het bijzonder op verenigbaarheid met hogere regelgeving. “bij die, niet rechtstreekse toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer”.¹⁰¹

3.3 Toetsing besluiten aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de bestuursrechter

De abbb's worden door de Nederlandse bestuursrechter met name toegepast op besluiten van een bestuursorgaan.¹⁰² De bestuursrechter toetst het handelen en nalaten van het bestuursorgaan rechtstreeks aan de abbb's. Afhankelijk van de aard, inhoud en omvang van het geding bij de bestuursrechter komt het abbb tot zijn recht in de overweging van de rechter.¹⁰³ Hierbij worden ook de omstandigheden van het geval betrokken, de aard van de

⁹⁴ Concl. 22 december 2017, A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, Widdershoven geeft hier als voorbeeld de uitspraak inzake de toelaatbaarheid van een productschap met terugwerkende kracht. Het college zegt terughoudend te toetsen, echter dat de willekeurssluis uit het Landbouvvliegers arrest van 1986 hier niet meer in terugkomt. (CBB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:344).

⁹⁵ ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.

⁹⁶ ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578, r.o. 16.

⁹⁷ ABRvS 4 maart 2015. ECLI:NL:RVS:2015:622.

⁹⁸ Concl. 22 december 2017, A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 8.6.

⁹⁹ CRvB 01 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016.

¹⁰⁰ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6.

¹⁰¹ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6.

¹⁰² Schlössels 2021, p. 13.

¹⁰³ Schlössels 2021, p. 20, artikel 8:69 lid 1 Awb, CRvB 13 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU8612, m.nt. Y.E. Schuurmans.

bestuursbevoegdheid (dit wil zeggen of er sprake is van een gebonden bevoegdheid van het bestuursorgaan of dat de wet ruimte laat aan het bestuursorgaan om de bevoegdheid in een bepaalde mate naar eigen inzicht uit te oefenen) en de wijze waarop de bestuursrechter het beginsel uitwerkt en toepast.

Er is een verschil in werkwijze van de verschillende rechterlijke instanties inzake het bestuursrecht.¹⁰⁴ Het is daarom niet specifiek aan te geven hoe de bestuursrechter toetst aan het beginsel. Zo is er inzake het sociaal zekerheidsrecht bijvoorbeeld een andere wijze van geschilbeslechting dan het ordenende bestuursrecht zoals het omgevingsrecht.¹⁰⁵ In de sociale zekerheidszaken waarbij er meestal sprake is van gebonden bevoegdheden en er vaak nog maar één beslissing mogelijk is, is vaker sprake van een definitieve geschilbeslechting. De ABRvS past de abbb's terughoudender toe en laat minder ruimte voor een afweging ten opzichte van bijvoorbeeld de belastingkamer van de Hoge Raad.¹⁰⁶¹⁰⁷ Dit heeft onder andere als oorzaak dat inzake de ruimtelijke ordening en het milieurecht, waarbij de ABRvS de aangewezen rechter is, vaak sprake was van driepartijen-geschillen. Daarnaast hanteert de ABRvS een lijn in zijn rechtspraak die afwijkt van de lijn van de HR inzake de contra legem-werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁰⁸ Oorzaak hiervan is mede dat er in zaken met betrekking tot het belastingrecht doorgaans geen derde-belanghebbende is betrokken in de procedure, waardoor een uitzondering leidt tot minimale gevolgen voor anderen.¹⁰⁹ Schlössels stelt dat het bestuursprocesrecht geen regels kent inzake hoe een abbb moet worden getoetst. Wel geeft hij aan dat men in de jurisprudentie wel ziet dat via vaste rechtspraak bepaalde abbb's gedetailleerd worden besproken.¹¹⁰ Een voorbeeld hiervan is de uitspraak ABRvS 29 mei 2019 (*Amsterdamse dakopbouw*) inzake het vertrouwensbeginsel. De Afdeling geeft hier een algemeen kader voor het beoordelen van een beroep op het vertrouwensbeginsel middels drie stappen.¹¹¹ Toch zijn er ook in de Awb enkele aanwijzingen te vinden hoe een beroep op een abbb zou moeten worden behandeld. Bij een gegrondverklaring van het beroep dient de rechter op grond van artikel 8:77 lid 2 Awb het geschonden rechtsbeginsel te benoemen. Ook dient de bestuursrechter eerst te toetsen aan

¹⁰⁴ Schlössels 2021, p. 19.

¹⁰⁵ Schueler e.a. 2007, p. 35 en 42.

¹⁰⁶ Schueler e.a. 2007, p.140.

¹⁰⁷ Brenninkmeijer 2021, p. 13.

¹⁰⁸ Bakker 2018, p. 372-381.

¹⁰⁹ Bakker 2018, p. 379.

¹¹⁰ Schlössels 2021, p.20.

¹¹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*); 'is er sprake van een toezegging, kan deze worden toegerekend aan een bevoegd bestuursorgaan en tot slot een belangenafweging.'

algemeen verbindende voorschriften en fundamentele rechten en hierna pas te toetsen aan een abbb.¹¹² Verder is het zo dat de bestuursrechter niet ambtshalve toetst aan de abbb. De abbb's worden toegepast door de bestuursrechter op het geschil wat aan hem is voorgelegd.¹¹³ Volgens artikel 8: 69 lid 1 en 2 Awb wordt de omvang van het geschil bij de bestuursrechter bepaald door het aangevallen besluit, de beroepsgronden die worden aangevoerd en het onderzoek van de bestuursrechter naar deze beroepsgronden. Het geschil moet dus aanleiding geven tot het toepassen van een abbb. Het doel van rechtsbescherming en het belang van rechtszekerheid beperken de taak van de bestuursrechter tot een beoordeling van de beroepsgronden.¹¹⁴ Als het geschil geen aanleiding geeft om een abbb toe te passen, zal de bestuursrechter dit ook niet doen. Het is dus van belang dat een burger in een geschil met de overheid zijn beroepsgronden onderbouwt met concrete feiten en omstandigheden. Als een burger zich beroept op bijvoorbeeld een schending van het rechtszekerheidsbeginsel vanwege niet redelijkerwijs duidelijk zijn dat hij te veel uitkering ontving, zullen feiten moeten worden aandrazen waaruit blijkt dat het hem ook niet redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat hij te veel uitkering ontving en waarom intrekking met terugwerkende kracht van de uitkering daarom in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

Een schending van een formeel beginsel heeft doorgaans andere rechtsgevolgen dan een schending van een materieel beginsel.¹¹⁵ Als er sprake is van een schending van een formeel beginsel kan het verzuim vaak hersteld worden zonder dat dit leidt tot een inhoudelijk andere beslissing. Art. 6:22 Awb bepaalt namelijk dat, indien de burger door de schending niet is benadeeld, het besluit in stand kan blijven.¹¹⁶ Een schending van een materieel beginsel kan nooit worden hersteld. Een constatering van zo'n schending heeft altijd tot gevolg dat het bestuursorgaan inhoudelijk een ander besluit had moeten nemen dan het reeds gedaan heeft.¹¹⁷ In de praktijk ziet met dan deze scherpe tweedeling niet altijd aan de orde is. Zo kan er onder een formeel beginsel als het motiveringsbeginsel ook het materiele gelijkheidsbeginsel schuil gaan of kan vernietiging op basis van een motiveringsgebrek na nieuw onderzoek leiden tot bijstellen van het besluit.¹¹⁸

¹¹² Schlössels 2021, p. 20.

¹¹³ Schlössels 2021, p. 20.

¹¹⁴ CRvB 13 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU8612, r.o. 4.2.

¹¹⁵ Wenders 2011, par. II.5.6.5.

¹¹⁶ Schlössels 2021, p. 21.

¹¹⁷ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 335.

¹¹⁸ Schlössels & Zijlstra 2017, p. 335., zie ook CRvB 13 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH6100.

3.4 Analyse van toepassing rechtszekerheidsbeginsel door de bestuursrechter

Om te bekijken in hoeverre het rechtszekerheidsbeginsel is doordrongen bij de bestuursrechter heb ik een analyse gemaakt van diverse uitspraken inzake twee van de hoogste rechters in het bestuursrecht. Via www.rechtspraak.nl zijn diverse uitspraken van de ABRvS en de CrvB bestudeerd. Voor het overgrote deel bestaat het onderzoek uit jurisprudentie van de CRvB, omdat deze bestuursrechter uitspraken doet op het gebied van onder andere sociale zekerheid en ambtenarenrecht en juist is gebleken uit de analyse dat hier vaak het materiële rechtszekerheidsbeginsel wordt aangehaald en dan met name inzake het met terugwerkende kracht wijzigen van een situatie. Daarnaast is er in 2003 een jubileumboek van de CRvB verschenen waarin onder andere ook uitspraken van de CRvB worden geanalyseerd.¹¹⁹ Deze analyse heb ik ook betrokken in deze paragraaf.

Over het algemeen wordt geconstateerd dat het rechtszekerheidsbeginsel regelmatig wordt toegepast door de ABRvS en de CRvB. Na de zoekterm ‘rechtszekerheidsbeginsel’ te hebben ingegeven op www.rechtspraak.nl komen er 2867 resultaten naar voren van uitspraken van de CrvB en de ABRvS. In de periode van januari 2010 tot en met januari 2023 geeft www.rechtspraak.nl 1917 uitspraken van de ABRvS en CRvB van de 103833 uitspraken in totaal weer met als zoekterm ‘rechtszekerheidsbeginsel’. Ter vergelijking is tevens gezocht op uitspraken met de zoekopdracht ‘zorgvuldigheidsbeginsel (958), motiveringsbeginsel (578) en evenredigheidsbeginsel (1212) binnen dezelfde periode. Het overgrote deel van de onderzochte uitspraken betreft uitspraken in het kader van het sociale zekerheidsrecht of ambtenarenrecht. In het jaar 2022 zijn er 116 uitspraken gedaan door de ABRvS en CRvB waarin het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde is geweest. In totaal zijn er in het jaar 2022 6800 uitspraken gedaan door de ABRvS en CrvB welke gepubliceerd zijn op www.rechtspraak.nl. Dit betekent dat in 1,7% van alle uitspraken over 2022 door de ABRvS en CRvB er sprake was van een uitspraak waarbij het rechtszekerheidsbeginsel is beoordeeld door de bestuursrechter. Dit lijkt een klein percentage, echter gezien de enorme diversiteit in uitspraken die de colleges inzake het bestuursrecht doen, ben ik van mening dat het rechtszekerheidsbeginsel daar een substantieel onderdeel van uitmaakt. In 25% van de

¹¹⁹ Van Male e.a. 2003.

uitspraken uit 2022 is de CRvB of de ABRvS van mening dat er sprake is van schending van het rechtszekerheidsbeginsel.¹²⁰

Eén van de eerste uitspraken waarin het rechtszekerheidsbeginsel genoemd is, is die van de CRvB van 1935¹²¹. Deze zaak is ook al aan de orde geweest in hoofdstuk 2 van dit onderzoek. Als we kijken naar de manier hoe de CRvB hier het rechtszekerheidsbeginsel heeft toegepast valt op dat de bestuursrechter, ondanks dat de wetgever toen nog recent had aangegeven dat besluiten en handelingen van een bestuursorgaan niet getoetst mogen worden aan ongeschreven rechtsbeginselen, toch het rechtszekerheidsbeginsel heeft getoetst.¹²² Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven was er toe ook nog geen rechtspraktijk inzake doorwerking van abbb's in het bestuursrecht. In deze uitspraak heeft de bestuursrechter het voorschrift zelf inzake de salarisregeling getoetst aan het rechtszekerheidsbeginsel en niet geoordeeld dat de toepassing hiervan door burgemeester en wethouders ongeoorloofd is geweest.¹²³ Daarnaast is het opvallend dat de CRvB het rechtszekerheidsbeginsel afleidt uit twee wetten in formele zin, namelijk die van artikel 4 van de Wet Algemene Bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk (de wet verbindt alleen voor het toekomstige en heeft geen terugwerkende kracht) en op artikel 3 juncto 1 van de wet van 26 april 1852, Stb 92 (een algemene maatregel van bestuur kan niet eerder werken dan op de tweede dag na die der dagtekening van het staatsblad waarin hij is geplaatst).¹²⁴ De methode van toepassing van de bestuursrechter van het rechtszekerheidsbeginsel in deze uitspraak wordt ook wel een wetssystematische methode genoemd.

Een volgende opvallende uitspraak van de CRvB inzake het rechtszekerheidsbeginsel is die van 2 oktober 1951 (de onderwijzeres van Pingjum). Ook hier was net als in deze zaak van 1935 sprake van doorwerking van het rechtszekerheidsbeginsel. In deze zaak ging het om het salaris van een onderwijzeres dat ten onrechte te hoog was vastgesteld en uitbetaald aan haar. Dit salaris werd met terugwerkende kracht teruggevorderd. De onderwijzeres was niet meer werkzaam, verrekening was dus niet meer mogelijk en de gemeente ging toen over tot het verrekenen van het te veel betaalde salaris met het salaris van haar echtgenoot die schoolhoofd was van de voormalige school van de onderwijzeres. De CRvB oordeelde dat het

¹²⁰ Zie onder andere CRvB 22 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2099, r.o. 4.1, CRvB 14 april 2002, ECLI:NL:CRVB:2022:821, r.o. 4.5, ABRvS 02 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:311 r.o. 12 en 15, ABRvS 03 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2230, r.o. 5.2.

¹²¹ CRvB 31 oktober 1935, ECLI:NL:CRVB:1935:AM3312.

¹²² Van Male e.a. 2003, p. 267.

¹²³ Van Male e.a. 2003, p. 267.

¹²⁴ Van Male e.a. 2003, p. 267.

verrekenen van het salaris met terugwerkende kracht in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel. De CRvB heeft er dus voor gekozen om het rechtszekerheidsbeginsel voor te laten gaan op artikel 1395 BW (oud) welke aangeeft dat hetgeen onverschuldigd is betaald kan worden teruggevorderd. De CRvB heeft in deze uitspraak niet gemotiveerd waarom het rechtszekerheidsbeginsel voorrang had op artikel 1395 BW (oud). In een latere uitspraak geeft de CRvB aan dat het om de bijzondere omstandigheden van het geval gaat welk beginsel voorrang moet krijgen.¹²⁵ Als er sprake is van een situatie dat de ontvanger van de onverschuldigde betaling wist of had moeten weten dat het onverschuldigd betaald is krijgt moet artikel 1395 BW (oud) voorrang krijgen.¹²⁶

Deze lijn van de CRvB, dat terugvordering met terugwerkende kracht niet is toegestaan, mits het betrokkene redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat hij te veel uitkering ontving of dat er sprake is van een fout van betrokkene, komt in alle bestudeerde uitspraken inzake herziening/wijziging met terugwerkende kracht terug.¹²⁷ Ook de ABRvS volgt deze lijn.¹²⁸

Bovendien is er een vaste lijn in de jurisprudentie van de CrvB te zien inzake het herstel van een fout door het bestuursorgaan voor de toekomst. De CRvB is op dit punt van mening het bestuursorgaan bevoegd is een fout te herstellen. Ter vermijding van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel moet er in de herstelbeslissing een afbouw- of gewenningsperiode worden geregeld.¹²⁹

In een uitspraak van de CRvB van 26 april 1990 geeft de CRvB aan dat bovenstaande beoordeling (als de burger had kunnen weten dat hij te veel uitkering ontving, hij alles moet terugbetalen) verfijning behoeft. In deze casus had niet alleen de ambtenaar die te veel salaris ontving beter moeten opletten, ook treft het administratief (bestuurs-) orgaan een verwijt dat deze beter had moeten opletten. De CRvB sluit zich hierbij aan bij de regeling die in de sociale verzekeringswetten ook wordt gehanteerd, namelijk dat indien er sprake is van een situatie dat het de burger redelijkerwijs duidelijk had kunnen zijn dat hij te veel uitkering ontving dit gedurende twee jaren mag worden teruggevorderd.¹³⁰ Verder is de lijn die onder andere de CRvB aanhoudt dat het tijdsverloop ook van belang is in hoeverre er sprake is van

¹²⁵ CRvB 30 december 1952, ARB 1953/77, Van Male e.a. 2003, p. 270.

¹²⁶ CRvB 30 december 1952, ARB 1953/77, Van Male e.a. 2003, p. 270.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld CRvB 17 september 1987, ECLI:NL:CRVB:1987:AK3020, CRvB 22 april 1997, ECLI:NL:CRVB:1997:AW1441, CRvB 21 februari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:AZ9126.

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld ABRvS 03 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3286, ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0560.

¹²⁹ CRvB 05 juni 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AN8625.

¹³⁰ CRvB 26 april 1990, LJN: ZB3988.

schending van het rechtzekerheidsbeginsel. De CRvB geeft hierbij aan dat "naar mate een juridische positie langer onbestreden in stand is gelaten begroeit de positie en is het moeilijker om de oude toestand in volledigheid te herstellen".¹³¹ Als er sprake is van het ontstaan van een onverschuldigde betaling door toedoen van de burger zelf is deze termijn vijf jaar.¹³²

Een meer recente uitspraak van de CRvB hierover is die van 15 januari 2019 over terugvordering van een bijstandsuitkering.¹³³ De CRvB verwijst in zijn motivering inzake het rechtzekerheidsbeginsel naar vaste uitspraak, namelijk in CRvB 21 juli 2011 ECLI:NL:CRVB:BR3275. Opvallend aan de uitspraak van 15 januari 2019 is dat de CRvB hier onvolledig citeert door "en ook overigens geen sprake is van strijd met geschreven of ongeschreven recht" weg te laten en alleen aan te geven dat aan een bestuursorgaan in beginsel de bevoegdheid toe komt om een gemaakte fout te herstellen, mits het besluit niet in strijd is met het rechtzekerheidsbeginsel.¹³⁴ Damen merkt in zijn annotatie van deze uitspraak, mijns inziens terecht, op dat de CRvB hier correct en volledig had moeten verwijzen, omdat anders misschien het systeem van bouwstenen niet op orde is. Professionals zouden op die manier mogelijk ten onrechte iets kunnen zoeken achter de afwijking van de standaard formulering meent Damen.¹³⁵ Daarnaast wordt in de uitspraak van 21 juli 2011 weer verwezen naar een uitspraak van 5 juni 2003 waar een andere volgorde van motivering wordt aangehouden namelijk "volgens vaste rechtspraak van de Raad, bijvoorbeeld te vinden in de door appellant genoemde uitspraak van de Raad van 26 juni 1997, komt aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toe een gemaakte fout te herstellen, mits het daartoe strekkende besluit niet in strijd is met enige geschreven of ongeschreven rechtsregel of enig algemeen rechtsbeginsel, in het bijzonder dat van de rechtzekerheid." Hier wordt dus eerst de algemene regel gegeven (in strijd met enige geschreven of ongeschreven rechtsregel) en pas daarna de verbijzondering van de algemene regel.

Uit bovenstaande blijkt dat hoewel het rechtzekerheidsbeginsel een beginsel is wat al langere tijd wordt toegepast in de jurisprudentie en in de kern door diverse bestuursrechters

¹³¹ CRvB 26 april 1990, ECLI:NL:CRVB:1990:ZB3988.

¹³² CRvB 26 april 1990, ECLI:NL:CRVB:1990:ZB3988, later bevestigd in onder andere de uitspraak van CRvB 24 februari 2000; ECLI:NL:CRVB:2000:AA5418 en CRvB, 04 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3076.

¹³³ CRvB 15 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102, m.nt. L.J.A. Damen.

¹³⁴ CRvB 15 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102, r.o. 4.6.

¹³⁵ CRvB 15 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102, m.nt. L.J.A. Damen onder 13.

op een zelfde wijze wordt toegepast, er niet in alle gevallen sprake is van eenduidige en volledige motivering.

Wat verder opvalt is dat de CRvB in zijn uitspraken van voor de jaren 80 weinig uitleg geeft waarom het rechtszekerheidsbeginsel is toegepast, wat de juridische grondslag is van de uitspraak. Vanaf de jaren 80 is de CRvB meer uitgebreid gaan motiveren en is expliciet aandacht gaan geven aan de gevolgen van zijn rechtsvorming door overgangsrecht te regelen of om een inhoudelijk toetsingskader aan te geven.¹³⁶ Daarnaast is het zo dat onder andere de CRvB bij toetsing van regelingen aan de abbb's zich moet begeven op een kwetsbaar terrein. Dit omdat er over diverse aangehaalde argumenten verschillend kan worden gedacht.¹³⁷ De CRvB doet dan ook in bijna alle gevallen waarbij er mogelijk sprake is van schending van een abbb een beroep op rechtsovertuigingen die in de samenleving een breed draagvlak vinden.¹³⁸ De CRvB heeft dan ook regelmatig teruggegrepen op uitlatingen van organen van wetgeving en bestuur en adviescolleges.¹³⁹

Uit mijn eigen analyse blijkt voorts dat in alle onderzochte uitspraken waarin de appellant of gedaagde het rechtszekerheidsbeginsel noemt, dit wordt meegenomen door de bestuursrechter in de overweging. Er zijn geen uitspraken te vinden waarbij het materiële rechtszekerheidsbeginsel ambtshalve getoetst wordt door de bestuursrechter, wel is in een uitspraak van de CRvB te lezen dat zij de beroepsgronden aanvult wanneer appellant aangeeft het niet eens te zijn met intrekking met terugwerkende kracht. De CRvB schrijft “naar de Raad begrijpt... strijdig met de rechtszekerheid”¹⁴⁰

Tevens is globaal onderzoek gedaan naar de toepassing van specifiek het formele rechtszekerheidsbeginsel, waarbij ik met name gekeken heb naar uitspraken van de ABRvS. Ook in deze uitspraken is een vaste lijn te ontdekken inzake het formele rechtszekerheidsbeginsel; “Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, dient de in het kader van bestuurlijke handhaving gegeven last, gezien de daaraan verbonden verstrekkende gevolgen, zodanig duidelijk en concreet geformuleerd te zijn dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten omtrent hetgeen gedaan of nagelaten moet worden ten einde toepassing van de aangekondigde dwangmaatregelen te voorkomen.Gelet hierop moet worden geoordeeld dat de last onder dwangsom, zoals gehandhaafd bij de beslissing op

¹³⁶ Van Male e.a. 2003, p. 290.

¹³⁷ Van Male e.a. 2003, p. 290.

¹³⁸ Van Male e.a. 2003, p. 290.

¹³⁹ Van Male e.a. 2003, p. 290.

¹⁴⁰ CRvB 22 april 1997, ECLI:NL:CRVB:1997:AZ5628.

bezwaar, in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Door de rechtbank is dit niet onderkend.”¹⁴¹

3.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk stond toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel door de bestuursrechter centraal. Om te beantwoorden hoe dit beginsel wordt toegepast door de bestuursrechter is in paragraaf 3.2 eerst uiteen gezet hoe de abbb's worden getoetst aan materiële wetgeving. Lagere wetgeving zoals bijvoorbeeld een Algemeen verbindend voorschrift(Avv) kan aan de abbb's worden getoetst. In paragraaf 3.3 is de toetsing van besluiten aan de abbb's aan de orde gekomen. Uit deze paragraaf blijkt dat de bestuursrechter abbb's rechtstreeks toetst aan besluiten van bestuursorganen, echter niet ambtshalve. Het is dus zaak dat een burger wel zelf een beroep doet op één van deze abbb's als hij van mening is dat er sprake is van schending van één van deze beginselen.

In paragraaf 3.4 is een analyse gemaakt van toepassing van de hoogste bestuursrechters inzake het rechtszekerheidsbeginsel. Uit deze analyse blijkt onder andere dat als de burger een beroep heeft gedaan op schending van een abbb in een procedure tegen de overheid, dat de bestuursrechter in de overweging meeneemt of er sprake is van schending van dit beginsel. Zeker na de jaren 80 is er ook een uitgebreide motivering te zien van de bestuursrechter waarom dit beginsel wel of niet van toepassing is. Er zijn geen grote verschillen ontdekt tussen motivering door de ABvS of de CRvB. Wel is gebleken dat het rechtszekerheidsbeginsel niet in alle jurisprudentie op een zelfde manier wordt gemotiveerd. In grote lijnen kan wel gesteld worden dat de ABRvS en de CRvB aangeven dat terugvordering (of wijziging van een bestaande rechtspositie) niet is toegestaan, mits het de burger redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat hij te veel uitkering/salaris ontving, of dat er sprake is van een fout van de burger zelf.

Het rechtszekerheidsbeginsel komt door de jaren heen in talrijke zaken aan bod. Het lijkt er op dat het rechtszekerheidsbeginsel kenbaar is bij de burger en de bestuursrechter. Gezien het aantal zaken waarin de bestuursrechter heeft geoordeeld dat het besluit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel kan gesteld worden dat het rechtszekerheidsbeginsel mogelijk nog niet geheel kenbaar is bij het bestuursorgaan. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht wat eventueel dan nog voor-of nadelen zijn van codificatie van dit beginsel en wat de

¹⁴¹ ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309, ABRvS 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316, ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2546.

behoefte aan codificatie is nu dit beginsel regelmatig terugkeert in uitspraken van de bestuursrechter.

4. Codificatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de derde en laatste deelvraag: *Wat is codificatie en welke voor- en nadelen brengt codificatie van de abbb's, in het bijzonder van het rechtszekerheidsbeginsel met zich mee?* In paragraaf 4.2 zal het begrip codificatie worden toegelicht, waarbij de achtergrond hiervan zal worden besproken. In paragraaf 4.3 is de codificatie van abbb's in het bestuursrecht aan de orde. Vervolgens staan in de paragrafen 4.4 en 4.5 respectievelijk de voor- en nadelen van codificatie van de abbb's beschreven. In paragraaf 4.6 wordt dit hoofdstuk afgesloten met een tussenconclusie.

4.2 Achtergrond

Het begrip codificatie is het samenstellen en vaststellen van wetten in formele zin.¹⁴²

Daarnaast worden de harmonisatie en integratie van bestaande regelingen en het vastleggen van in de rechtspraak ontwikkelde normen in wetgeving ook gezien als codificatie.¹⁴³

Codificatie levert over het algemeen een belangrijke bijdrage aan het ordenen van het recht, waardoor dit toegankelijker wordt.¹⁴⁴ In Nederland werd het Romeinse recht volledig afgeschaft op 1 mei 1809 door de inwerkingtreding van het 'Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland.' Vanaf de afkondiging van het nieuwe wetboek, werden alleen geschreven en door de (nationale) overheid gesanctioneerde regels tot het recht gerekend. Juristen mochten zich alleen nog maar beroepen op de in het wetboek opgenomen regels.¹⁴⁵

Volgens lid 1 van artikel 107 Grondwet (hierna: GW) moeten het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in beginsel in algemene wetboeken worden geregeld. Artikel 107 lid 2 GW draagt de wetgever op algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Deze regels zijn opgenomen in de Awb. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

4.3 Codificatie van abbb's in het bestuursrecht

In 1976 zijn rechtsbeginselen voor het eerst in bestuurswetgeving vastgelegd, namelijk in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (hierna: Wet Arob).¹⁴⁶ Deze beginselen zijn vastgelegd als beroepsgrond voor de rechter.¹⁴⁷ In 1955 werd in de Wet Arbo

¹⁴² De Poorter 2021, onder 1.

¹⁴³ De Poorter 2021, onder 1.

¹⁴⁴ De Poorter 2021, onder 1.

¹⁴⁵ Van den Berg 2003, p. 14.

¹⁴⁶ Gerards 2010, p. 787, art. 8 lid 1 Arob, zie ook HR 15 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9421, r.o. 9.

¹⁴⁷ Gerards 2010, p. 787.

echter al gesproken over ‘in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur’.¹⁴⁸ Deze beginselen vormden een wettelijke toetsingsgrond voor de bestuursrechter.¹⁴⁹ In 1989 heeft zogenoemd aanbouwwetgeving plaatsgevonden inzake de Awb.¹⁵⁰ In de Awb wordt bestuursrecht gecodificeerd door middel van een stelsel van deelcodificaties, ook wel tranches genoemd.¹⁵¹ Een tranche is wetgeving, die bestaat uit meerdere onderwerpen.¹⁵² Tot nu toe zijn er vier tranches ingevoerd. De eerste twee zijn in werking getreden op 1 januari 1994, de derde op 1 januari 1998 en de vierde op 1 juli 2009. Daarbij is steeds een grote hoeveelheid daarmee verband houdende aanpassingswetgeving in werking getreden. Een voorbeeld hiervan is dat met invoering van de vierde tranche onder andere een onderdeel is vastgelegd in de Awb inzake bestuursrechtelijke geldschulden. Er waren op dat moment al tal van wetten die voorzagen in de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Een groot aantal van deze bepalingen konden, vanwege het onderdeel bestuurlijke geldschulden in de Awb, worden geschrapt.¹⁵³ Voor een vijfde tranche zijn plannen opgevat, maar tot op heden is deze niet tot stand gekomen.¹⁵⁴ Dit komt onder meer ook, omdat het uitbreiden van de Awb met een tranche veel tijd kost.¹⁵⁵ Bij de totstandkoming van de eerste twee tranches in 1994 is artikel 8:77 in de Awb opgenomen. Volgens dit artikel kan de rechter zijn oordeel baseren op ongeschreven en/of algemene rechtsbeginselen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de wetgever rechtsbeginselen erkent als belangrijke rechtsnormen.¹⁵⁶

Daarnaast zijn diverse abbb’s gecodificeerd in de Awb, waaronder het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.¹⁵⁷ De regering stelt bij het tot stand komen van de Awb dat het in de wet neerleggen van belangrijke regels uit de jurisprudentie dringend gewenst is.¹⁵⁸ Volgens de regering was het toen nog geen tijd voor codificatie van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.¹⁵⁹ Dit had onder andere ook te maken met de keuze om niet alle delen van de Awb tegelijk tot stand te laten komen.¹⁶⁰ Uit de Memorie van Toelichting van het

¹⁴⁸ Nicolai 1990, p. 76. Bakker 2018

¹⁴⁹ Nicolai 1990, p. 74. Bakker 2018

¹⁵⁰ Kortmann 2019 p.685, *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr3, p. 3, p. 168.

¹⁵¹ De Poorter 2021, onder 3.

¹⁵² De Poorter 2021, onder 3.

¹⁵³ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr3, p. 7.

¹⁵⁴ De Poorter 2021, onder 3.

¹⁵⁵ De Poorter 2021, onder 3.

¹⁵⁶ Schlössels 2012, p. 89.

¹⁵⁷ Gerards 2010, p. 787.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 9.

¹⁵⁹ Kortmann 2019, p.685.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 9.

wetsvoorstel blijkt dat er wel een mogelijke plek gereserveerd is waar het rechtszekerheidsbeginsel zou kunnen plaatsnemen; afdeling 4.1.5: “intrekking en wijziging van beschikkingen”.¹⁶¹ De wetgever stelde zich tevens op het standpunt dat het volledig codificeren van beginselen met een gedetailleerde uitwerking tevens zou leiden tot verstarring.¹⁶² Jurisprudentie omtrent een beginsel wat nog sterk in beweging is heeft kans dat het, terwijl het nog onvoldoende is uitgekristalliseerd, al wordt vastgelegd.¹⁶³ Mijns inziens blijft het onduidelijk waarom de wetgever niet gekozen heeft voor het codificeren van het rechtszekerheidsbeginsel, nu dit een fundamenteel beginsel is, wat al vanaf in ieder geval 1935 is beschreven in de jurisprudentie en steeds verder is uitgekristalliseerd.¹⁶⁴ Door de wetgever is ook niet gestreefd naar een volledige codificatie.¹⁶⁵ Het doel van de Awb was dat zo meer eenheid tussen de diverse wetten zou ontstaan. Ook zou door codificatie de rechtsverhouding van burgers ten opzichte van de overheid worden vormgegeven en genormeerd.¹⁶⁶ Het was daarbij niet de bedoeling om een regeling te treffen, die alle wetgeving op het gebied van het bestuursrecht zou omvatten.¹⁶⁷ Volgens Ortlep is het desondanks vreemd dat niet is gekozen voor codificatie van alle abbb's. Volgens hem zijn de toegang en kenbaarheid van deze normen immers van belang.¹⁶⁸ Ook Schlössels is van mening dat codificatie van de abbb's kan zorgen voor een meer inhoudelijk normerend gehalte van de Awb.¹⁶⁹

Evenals het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zijn in het bestuursrecht de volgende beginsel niet gecodificeerd: het legaliteitsbeginsel, het verbod van détournement de procedure en het gelijkheidsbeginsel. Zij worden uitsluitend vormgegeven door de jurisprudentie.

Op dit moment zijn naast het zorgvuldigheidsbeginsel in artikel 3:2 Awb en het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4 lid 2 Awb, de volgende abbb's gecodificeerd: het verbod van vooringenomenheid in artikel 2:4 lid 1 Awb, het verbod van détournement de pouvoir in artikel 3:3 Awb, het specialiteitsbeginsel in artikel 3:4 lid 1 Awb, het en het

¹⁶¹ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3.

¹⁶² Nicolai 2016, p. 36.

¹⁶³ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 9.

¹⁶⁴ Zie hiervoor ook hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

¹⁶⁵ Gerards 2010, p. 787.

¹⁶⁶ Ortlep e.a. 2014, par. 2.1.

¹⁶⁷ De Poorter 2021, H.3.

¹⁶⁸ Ortlep e.a. 2014, par. 3.3.

¹⁶⁹ Schlössels 2012, p. 91.

motiveringsbeginsel in artikel 3:46 Awb. Er is dus sprake van een versnippering van de codificatie van de abbb's binnen de Awb. Er is geen apart hoofdstuk voor de abbb's.

4.4 Voordelen codificatie

In de eerste plaats heeft codificatie als voordeel dat zij de toegang tot het recht bevordert doordat door middel van codificatie gezorgd wordt voor samenhang tussen losse regels die niet zichtbaar zijn.¹⁷⁰ Volgens Scheltema leidt codificatie tot vergroting van de overtuigingskracht van het recht, vermindert zij willekeur en zorgt codificatie voor een betere kwaliteit van het recht. Door codificatie worden problemen op bestuursrechtelijk niveau namelijk systematisch behandeld.¹⁷¹ Schueler meent dat de vaste terminologie in de Awb tot gevolg heeft dat verschillende besluitvormingstrajecten op deze manier eenvoudig op elkaar kunnen worden afgestemd.¹⁷²

Ortlep vat de algemene voordelen van codificatie als volgt samen: toegang tot en kenbaarheid van het recht, ordening/systematisering van het recht, overtuigingskracht van het recht en het bestrijden van willekeur en de bevorderen van de kwaliteit van het recht.¹⁷³ Deze voordelen worden hieronder toegelicht.

Kenbaarheid, toegankelijkheid en rechtszekerheid

De wens tot kenbaarheid, toegankelijkheid en rechtszekerheid heeft ten grondslag gelegen aan het opnemen van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.¹⁷⁴

Ongeschreven recht werd gezien als moeilijk toegankelijk.¹⁷⁵ De eenheid in jurisprudentie als het gaat om ongeschreven recht kan niet worden gegarandeerd. Er is immers geen sprake van één hoogste rechter in het bestuursrecht. Zo is er de HR, de ABRvS, de CrvB, en het College van Beroep voor bedrijfsleven. Voor alle partijen binnen het bestuursrecht (burgers, overheid en de bestuursrechter) is het bovendien belangrijk te weten waar zij aan toe zijn. Daarnaast is eenheid in wetgeving van belang, omdat het voor de burger op deze manier gemakkelijker wordt om zijn gedrag hier op af te stemmen.¹⁷⁶

¹⁷⁰ Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.

¹⁷¹ Scheltema 1999, p. 2-7, (aangehaald door Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.)

¹⁷² Schueler 2010, p.175 t/m 185.

¹⁷³ Ortlep 2014, par. 3.2.

¹⁷⁴ *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 221, nr. 3, p. 22.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 221, nr. 3, p. 18.

¹⁷⁶ Gerards 2010 p. 794.

Door het bevorderen van kenbaarheid en toegankelijkheid wordt de werking van het formele rechtszekerheidsbeginsel tevens bevorderd.¹⁷⁷ Het is echter de vraag of, gedreven door de wens van kenbaarheid en rechtszekerheid, alle abbb's gecodificeerd dienen te worden.¹⁷⁸ Volgens Gerards zijn er ook ongeschreven rechtsregels die voldoende kenbaar zijn doordat zij in de jurisprudentie duidelijk en eenduidig worden uitgelegd en ook in de literatuur nauwelijks verschil van mening is inzake de werking van deze ongeschreven rechtsregels.¹⁷⁹ Op deze manier kan ook rechtszekerheid worden geboden.¹⁸⁰ Daarbij is het de vraag, wat codificatie nog toevoegt, als sprake is van een algemeen breed aanvaard beginsel, dat op een consistente manier wordt toegepast.¹⁸¹ Zo was het verbod van détournement de pouvoir al vóór de vastlegging in de Awb breed aanvaard en het werd consistent toegepast.¹⁸² Daarmee werd dit beginsel door codificatie al bevestigd, maar het werd hiermee niet verder verduidelijkt.¹⁸³

Het streven naar kenbaarheid en toegankelijkheid is wel van belang als er sprake is van een beginsel waarvan de betekenis niet eenduidig is.¹⁸⁴ Gerards pleit voor een precieze codificatie, zo nodig van deelonderdelen om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over het antwoord op de vraag op welke manier het beginsel moet worden toegepast.¹⁸⁵ Daarnaast ziet Gerards geen toegevoegde waarde in het in algemene zin formuleren van beginselen.¹⁸⁶ Dit zou juist tot interpretatievragen leiden, zoals bij de codificatie van het evenredigheidsbeginsel. Het heeft enige tijd geduurd voordat in de rechtspraak was uitgemaakt dat dit beginsel door codificatie geen andere betekenis had gekregen dan het oude verbod van willekeur.¹⁸⁷

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven toetst de bestuursrechter niet ambtshalve aan de abbb's en dus ook niet aan het rechtszekerheidsbeginsel. De situatie zou zich dan voor kunnen doen dat er sprake is van een situatie van schending van het rechtszekerheidsbeginsel zonder dat de burger dit weet. Hierdoor zal de burger geen beroep doen op dit beginsel en zal de rechter hier het bestreden besluit ook niet aan kunnen toetsen. Kenbaarheid van dit beginsel door

¹⁷⁷ Kortmann 2019, p. 684.

¹⁷⁸ Gerards 2010, p. 794.

¹⁷⁹ Gerards 2010, p. 794.

¹⁸⁰ Gerards 2010, p. 794.

¹⁸¹ Gerards 2010, p. 794.

¹⁸² *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 221, nr. 3, p.207, zie ook pre adviezen Samskalden en Wiarda 1952, p.87.

¹⁸³ Gerards 2010, p. 795.

¹⁸⁴ Gerards 2010, p. 795.

¹⁸⁵ Gerards 2010, p. 795.

¹⁸⁶ Gerards 2010, p. 796.

¹⁸⁷ Gerards 2010, p. 796.

middel van codificatie kan dus leiden tot meer toegankelijkheid van het rechtszekerheidsbeginsel voor de burger. Gerards geeft aan dat de *abb*'s voldoende kenbaar zijn.¹⁸⁸ Dit zou ik zelf echter niet zo stellig zeggen. Diverse onderzoeken geven aan dat de burger niet in alle gevallen op de hoogte is van geldende wetten, regels en dus ook beginselen.¹⁸⁹ Daarnaast blijkt ook dat diverse beginselen bij bestuursorganen ook nog onvoldoende kenbaar zijn en zij vaak niet weten hoe zij deze *abb*'s in hun besluitvorming zouden moeten toepassen.¹⁹⁰ Juist codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel zou de kenbaarheid nog meer vergroten, wat zal leiden tot meer rechtszekerheid voor de burger en een toegankelijker bestuursrecht. Codificatie zou als gevolg kunnen hebben dat er door het bestuursorgaan meer rekening wordt gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel en er binnen het bestuursorgaan meer discussie ontstaat inzake toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel. Uit een onderzoek van Tollenaar over het succes van codificatie van de beleidsregel blijkt dat bestuursorganen tegenwoordig vaker beleid middels een beleidsregel vaststellen.¹⁹¹ Dit zou dan ook zo kunnen gelden inzake toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel bij het maken van beleid of afgeven van besluiten.

Uit de analyse van de uitspraken over 2022 blijkt dat in 25% van de gevallen waarin schending van het rechtszekerheidsbeginsel wordt aangevoerd door de burger, ook daadwerkelijk sprake is van schending van het rechtszekerheidsbeginsel volgens de bestuursrechter. Hieruit kan men stellen dat het bestuursorgaan nog niet voldoende doordrongen is van de betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel en er nog steeds besluiten worden afgegeven die niet met het rechtszekerheidsbeginsel in acht worden genomen. Kenbaarheid van het rechtszekerheidsbeginsel bij het bestuursorgaan zou de kans op schending van het rechtszekerheidsbeginsel kunnen verkleinen.

Ordering van het recht

Vanaf de afkondiging van het nieuwe wetboek in 1809 werden alleen geschreven en door de (nationale) overheid gesanctioneerde regels tot het recht gerekend.¹⁹² Bij het wetsvoorstel van de Awb werd gesteld, dat de systematiek in het bestuursrecht ver te vinden was en dat de onderlinge rechtelijke wetgeving onsamenvattend en onoverzichtelijk is geworden.¹⁹³

¹⁸⁸ Gerards 2010, p. 794.

¹⁸⁹ WRR 2017, p. 12, Scheltema 2018, p. 121.

¹⁹⁰ Van Heukelom e.a. 2019, p. 9, TCU 2021, p.13, p. 38.

¹⁹¹ Tollenaar 2014, p. 9.

¹⁹² Van den Berg 2003, p. 14.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p.8.

Het samenbrengen van algemene wettelijke regels van bestuursrecht in de Awb zou bijdragen aan een efficiënte totstandkoming van jurisprudentie over die regels, omdat er niet voor elke bijzondere wet afzonderlijk een interpretatie hoeven te worden gegeven.¹⁹⁴ Hetzelfde geldt voor de rechtsgeleerde en de praktijkgerichte commentaren op die wetgeving en jurisprudentie. Ook hier gaat het om samenhang binnen het bestuursrecht en het nut daarvan, een efficiënte rechtsontwikkeling, wat ten goede komt aan de gehele samenleving.¹⁹⁵

Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen zijn er verschillen tussen bijvoorbeeld de ABRvS en de CRvB bij de toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierdoor wordt het zicht op de toepassing en werking van de abbb's vervaagd. Door het aanbrengen van ordening en indeling van het recht kan het geheel van regels worden overzien en daarmee worden beheerst.¹⁹⁶

Uit de analyse van toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder in hoofdstuk 3 zijn echter geen noemenswaardige verschillen ontdekt tussen de ARBvS en de CRVB. Beide instanties passen het materiële rechtszekerheidsbeginsel toe, indien er sprake is van een wijziging in de rechtspositie van de burger met terugwerkende kracht. Wel is te zien dat de CRvB vaak een iets uitgebreidere motivering geeft dan de ABRvS. Daarnaast is er binnen de rechtsorganen zelf ook niet altijd eenduidigheid. De CrvB verwijst niet altijd naar zijn basisuitspraken als het gaat om het rechtszekerheidsbeginsel en wijkt in sommige gevallen af van de standaard motivering.¹⁹⁷ Codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel zou met zich mee kunnen brengen dat er meer eenheid komt in de motivering van uitspraken inzake dit beginsel.

Volgens Schueler heeft de vaste terminologie in de Awb ervoor gezorgd dat eenvoudig tussen besluitvormingstrajecten kan worden afgestemd. Ook kunnen rechtsvragen, die tot nieuwe regelgeving leiden, op deze manier eenvoudig in een systeem worden ingekaderd.¹⁹⁸

Overtuigingskracht/ voorkomen van willekeur

Codificatie vergroot de overtuigingskracht van regels, aangezien op deze manier gelijke gevallen zo veel mogelijk gelijkwaardig worden behandeld. Doordat de regels systematisch worden geordend wordt de willekeur in het recht verkleind.¹⁹⁹ Uit de analyse inzake

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p.8.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 5.

¹⁹⁶ Poelje 1927, p. XVII, Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.

¹⁹⁷ CRvB 15-01-2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102, m.nt. L.J.A. Damen.

¹⁹⁸ Schueler 2010, p. 175-186.

¹⁹⁹ Scheltema 1996, p. 5. (aangehaald door Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.).

toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel in hoofdstuk 3 die blijkt dat dit beginsel over het algemeen op een zelfde wijze wordt toegepast door de hoogste bestuursrechters. Er valt hierin geen willekeur te ontdekken. Inzake het rechtszekerheidsbeginsel is door de bestuursrechter vaste jurisprudentie gecreëerd, waardoor de toegevoegde waarde van codificatie in het kader van voorkomen van willekeur gering is.

Kwaliteit van het recht

Een systematische behandeling van problemen zorgt voor een verhoging van de kwaliteit aldus Scheltema.²⁰⁰ Ook bevordert codificatie volgens Scheltema de discussie over de inhoud van de regels. Op deze manier kan de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters ook naar elkaar toegroeien.²⁰¹ Gerards bekijkt dit vanuit het gezichtspunt van de democratische legitimatie; door middel van codificatie kan de wetgever een bepaalde richting gegeven aan de invulling van het beginsel. Daarmee kan tegenstrijdige rechtspraak worden voorkomen.²⁰²

Ortlep is van mening dat de codificatie van materiële abbb's voorkomt dat de wet- of regelgever zelf het heft in handen neemt.²⁰³ Ook kan codificatie een symboolfunctie bieden, omdat daarmee een signaal wordt afgegeven voor het maatschappelijke en juridische belang dat aan een bepaald beginsel wordt toegekend.²⁰⁴ De richting en werking van het rechtszekerheidsbeginsel is in voldoende mate bepaald door de jurisprudentie. Uit de analyse van uitspraken van de CRvB en de ABRvS blijkt niet dat er sprake is van tegenstrijdige rechtspraak. Op dit punt zie ik dan ook geen toegevoegde waarde om over te gaan tot codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel. Codificatie zou daarentegen wel kunnen leiden tot een signaal dat het rechtszekerheidsbeginsel van belang is bij het opstellen van beleid en afgeven van besluiten door het bestuursorgaan. Dit zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit van besluiten afkomstig van het bestuursorgaan.

Gerards bekijkt de noodzaak tot codificatie aldus aan de hand van de volgende gezichtspunten: kenbaarheid, toegankelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en symboolfunctie, actualiteit en dynamiek, effect op de rechtswerking, functie en karakter van het beginsel en consistentie en coherentie.²⁰⁵ Voor het rechtszekerheidsbeginsel zijn met name de gezichtspunten van kenbaarheid/toegankelijkheid en rechtszekerheid relevant, welke

²⁰⁰ Scheltema 1996, p. 5 (aangehaald door Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.).

²⁰¹ Scheltema 1996, p. 5 (aangehaald door Ortlep e.a. 2014, par. 3.2.), Zie hiervoor ook hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

²⁰² Gerards 2010, p. 797.

²⁰³ Ortlep 2014, par. 3.3.

²⁰⁴ Ortlep 2014, par. 3.3.

²⁰⁵ Gerards 2010, p. 793.

hierboven al aan de orde is gekomen. Daarnaast is de symboolfunctie relevant voor het rechtszekerheidsbeginsel.

4.5 Nadelen codificatie

Het bestuursrecht kenmerkt zich door het grote aantal wetten, waarin regels van bestuursrecht zijn opgenomen. Deze bijzondere wetten kunnen afwijken van de regels in de Awb, waardoor de doelen van rechtseenheid en rechtszekerheid slechts in beperkte mate in het bestuursrecht zijn bereikt.²⁰⁶ Bovendien kan codificatie vertroebeling van het onderscheid tussen beginselen, regels en beleidsdoelstellingen met zich meebrengen.²⁰⁷ Beginselen en regels zijn immers verschillende normen, die ieder hun eigen rol binnen het recht vervullen. Zo zijn beginselen bedoeld om richting te geven zonder hierbij een bepaalde beslissing te dicteren. Dit moet de wetgever bij de codificatie van de abbb's in acht nemen.²⁰⁸ Daarbij zijn sommige beginselen vaag geformuleerd. Doordat er geen goede uitleg is over hoe dit beginsel in de praktijk zou moeten worden toegepast, kan dit de rechtszekerheid in gevaar brengen.²⁰⁹ Het bestuursorgaan of een bestuursrechter kan net een andere interpretatie geven aan het beginsel hetgeen tot een verzwaring van de taak van de rechter kan leiden.²¹⁰

Door de codificatie van een abbb kan de rechtsontwikkeling van het betreffende beginsel ook worden bemoeilijkt.²¹¹ De wetgever sprak ten tijde van de codificatie van de Awb ook wel over 'verstarring'.²¹² Dit is met name aan de orde bij een redelijk nieuw beginsel dat nog volop in ontwikkeling is.²¹³ Tot slot kan de codificatie van een abbb het risico met zich meebrengen dat er a contrario-redeneringen gaan ontstaan; Het feit dat een bepaald beginsel niet is gecodificeerd, kan in dat geval gezien worden als een minder belangrijk of relevant beginsel, waarmee ook de ontwikkeling van nieuwe rechtsbeginselen kan worden belemmerd.²¹⁴

²⁰⁶ Van Lochem 2019, p. 91, zie bijvoorbeeld artikel 69 lid 1 VW 2000. Dit artikel wijkt af van artikel 6:7 Awb inzake de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift.

²⁰⁷ Verschuuren, 1995, Par. 3.2.

²⁰⁸ Verschuuren, 1995, Par. 3.2.

²⁰⁹ Verschuuren, 1995, par.4.4.

²¹⁰ Verschuuren, 1995, par.4.4.

²¹¹ Gerards 2010, p. 807.

²¹² *Kamerstukken II* 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 9.

²¹³ Gerards 2010, p.799.

²¹⁴ Gerards 2010, p. 799, bij een a-contrario redenering wordt er vanuit gegaan dat de wettelijke regeling alleen van toepassing is op het uitdrukkelijk genoemde geval. Zie bijvoorbeeld *Damen 2021* inzake de toeslagenaffaire waarbij de Afdeling heeft afgeleid dat doordat er geen hardheidsclausule in de desbetreffende wet er geen mogelijkheid is tot maatwerk.

Door onder andere Gerards zijn mogelijke risico's of nadelen benoemd inzake codificatie. Ik ben van mening dat vele van deze risico's of nadelen niet van toepassing zijn op het rechtszekerheidsbeginsel. Zo is het rechtszekerheidsbeginsel een beginsel wat veelvuldig wordt toegepast door de bestuursrechter. Uit de analyse blijkt ook dat dit ook steeds op een zelfde manier wordt toegepast en in de jurisprudentie vast staat hoe dit moet worden toegepast. Op deze manier is de kans op interpretatie verschillen klein. Verdere vorming van dit beginsel is ook niet aan de orde nu in de jurisprudentie, maar ook in de literatuur voldoende uiteen is gezet wat dit beginsel inhoudt en hoe dit dient worden toegepast. Van mogelijke 'verstarring' is nauwelijks sprake.

4.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de voor- en nadelen van een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel besproken. Codificatie houdt in het samenstellen en vaststellen van wetten in formele zin. Ten eerste zal codificatie bijdragen aan het ordenen en toegankelijk maken van het recht. Als kan worden teruggegrepen op het gecodificeerde rechtszekerheidsbeginsel zou dit kunnen leiden tot meer eenheid in de motivering van uitspraken waarbij het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast.

Bovendien brengt een codificatie van dit beginsel mee dat het beginsel meer kenbaar is bij de burger, wat zorgt voor een betere toegankelijkheid van het recht. Kenbaarheid van het rechtszekerheidsbeginsel bij de burger maakt de rechtspositie van de burger sterker in een conflict met de overheid. Als de burger beter op de hoogte is van het bestaan en de inhoud van het rechtszekerheidsbeginsel, weet de burger ook beter waar hij wel en niet recht op heeft en kan de burger, in een procedure tegen de overheid, een beroep doen op dit beginsel.

Daarnaast blijkt dat het rechtszekerheidsbeginsel nog niet voldoende kenbaar is bij medewerkers binnen een bestuursorgaan. Codificatie van dit beginsel kan fungeren als een signaalfunctie en het kan leiden tot meer interne discussie of opleiding inzake de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel bij het nemen van besluiten. Dit kan tevens weer leiden tot een verhoging van de kwaliteit van het recht. Verwacht wordt dat het bestuursorgaan meer zorg zal besteden bij afgifte van een besluit of er sprake is van schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

De nadelen van een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel zijn ten eerste vertroebeling in het onderscheid tussen beginselen, regels, en beleidsdoelstellingen. Het richtinggevende/normerende karakter van het rechtszekerheidsbeginsel moet in acht worden genomen.

Daarnaast kan codificatie van een abbb zorgen voor verstarring doordat door vastlegging in

de Awb de rechtsontwikkeling bemoeilijkt kan worden. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt in ieder geval al vanaf 1935 toegepast door de bestuursrechter en de motivering bestaat meestal via standaard formuleringen. Ik zie dan ook geen risico's inzake verstarring vanwege vastlegging in de Awb.

Ook kan een codificatie een a- contrario redenering doen laten ontstaan en kan de vorming van nieuwe beginselen worden belemmerd. Gezien dit onderzoek zich richt op de codificatie van alleen het rechtszekerheidsbeginsel zal een eventueel gevolg voor andere beginselen niet worden meegenomen in dit onderzoek. Nu er mijns inziens weinig nadelen kleven aan codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel kan wel de vraag gesteld worden, welke ook centraal staat in dit onderzoek, hoe wenselijk het codificeren van het rechtszekerheidsbeginsel is. Deze vraag zal beantwoord worden middels de conclusie van de centrale onderzoeksvraag in het volgende, tevens laatste hoofdstuk.

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De aanleiding van dit onderzoek is onder meer de roep vanuit bepaalde politieke partijen om over te gaan tot een volledige codificatie van alle abbb's, waardoor deze bij het bestuursorgaan en de burger meer kenbaar zouden worden. Met de codificatie van alle abbb's zouden deze beginselen een leidraad vormen voor het overheidsbeleid. Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken of er redenen zijn om het rechtszekerheidsbeginsel te codificeren en wat eventuele gevolgen zijn van deze codificatie.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is "*Hoe wenselijke is de codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel?*". Daarvoor is onderzoek gedaan naar de betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel, hoe dit beginsel wordt toegepast door de bestuursrechter en welke gevolgen een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel met zich meebrengt. Door middel van een literatuurstudie en de analyse van diverse jurisprudentie van de ABRvS en de CRvB is getracht antwoord te geven op de drie deelvragen van dit onderzoek.

De eerste deelvraag gaat in op de betekenis van het rechtszekerheidsbeginsel binnen het bestuursrecht. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt gezien als een rechtsbeginsel.

Rechtsbeginselen normeren het handelen door het bestuursorgaan. Het rechtszekerheidsbeginsel draagt bij aan de bescherming van de burger in zijn opgebouwde rechtspositie, omdat het onder andere toeziet op het met terugwerkende kracht wijzigen van een rechtspositie van de burger. De burger moet kunnen vertrouwen op consequent handelen van de overheid. Het rechtszekerheidsbeginsel heeft verschillende facetten; zo is er de materiële kant die van de overheid verlangt dat zij verworven rechten van de burger eerbiedigt. Een opgebouwde rechtspositie kan niet zonder meer door het bestuursorgaan worden gewijzigd of met terugwerkende kracht worden herzien. Daarnaast is er de formele kant van het rechtszekerheidsbeginsel die duidelijkheid vereist inzake de rechtspositie van de burger. In dit onderzoek is met name de focus gelegd op het materiële rechtszekerheidsbeginsel.

Ten aanzien van de tweede deelvraag is onderzocht in welke gevallen en hoe de bestuursrechter toetst aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het uitgangspunt hierbij is dat materiële wetgeving kan worden getoetst aan het rechtszekerheidsbeginsel en dat besluiten van een bestuursorgaan rechtstreeks kunnen worden getoetst aan het rechtszekerheidsbeginsel. De bestuursrechter toetst besluiten van een bestuursorgaan niet ambtshalve aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het is van belang dat een burger zelf aanvoert

dat een besluit mogelijk in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor dit onderzoek is de jurisprudentie van de ABRvS en de CRvB met betrekking tot de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel geanalyseerd. Uit deze analyse volgt onder andere dat in 2022 in 25% van de zaken bij de ABRvS en CRvB waarbij de burger een beroep heeft gedaan op het rechtszekerheidsbeginsel, de rechter van mening was dat het rechtszekerheidsbeginsel in die zaken was geschonden. In de bestudeerde zaken waarvan de bestuursrechter van mening was dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden was er sprake van het ten onrechte met terugwerkende kracht wijzigen van een rechtspositie van de burger. Dit betekent dat er regelmatig in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel wordt gehandeld door het bestuursorgaan en er behoefte is aan bescherming van de burger tegen de overheid die regelmatig het rechtszekerheidsbeginsel schendt.

Verder is er uit de analyse gebleken dat zowel de CRvB als de ABRvS het rechtszekerheidsbeginsel volgens vaste jurisprudentie hanteren. Hoofdpijn in de diverse uitspraken is dat het rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen het wijzigen van een rechtspositie van de burger met terugwerkende kracht, tenzij het de burger redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat er sprake moet zijn van een andere rechtspositie, of dat de verkeerde rechtspositie is ontstaan door toedoen van de burger.

De derde, tevens laatste deelvraag, betreft de voor- en nadelen van een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel. Beschreven is onder meer welke gevolgen codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel zou kunnen hebben. Een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel kan leiden tot meer kenbaarheid van dit beginsel voor de burger en het bestuursorgaan wat de toegankelijkheid en de kwaliteit van het recht zal bevorderen. Daarnaast zorgt codificatie voor meer eenheid in het recht, doordat er kan worden teruggegrepen op het gecodificeerde rechtszekerheidsbeginsel. De nadelen die in hoofdstuk 4 worden besproken ten aanzien van codificatie, waaronder onder andere het feit dat codificatie de ontwikkeling van een abbb kan tegenhouden, zal voor het rechtszekerheidsbeginsel weinig tot geen gevolgen hebben aangezien het rechtszekerheidsbeginsel al lange tijd wordt toegepast door de bestuursrechter en dit geen nieuw beginsel is. Er kleven dus meer voor- dan nadelen aan codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de nadelen die een codificatie met zich mee kan brengen mijns inziens niet van toepassing zijn op het rechtszekerheidsbeginsel.

De vraag, hoe wenselijk codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel is, kan als volgt worden beantwoord. Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel rechtsbeginsel wat de burger beschermt in zijn rechtspositie. Het met terugwerkende kracht wijzigen van deze rechtspositie door middel van een besluit kan strijd opleveren met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de onderzochte jurisprudentie mag het bestuursorgaan deze rechtspositie dan ook niet met terugwerkende kracht wijzigen, indien het de burger niet redelijkerwijs duidelijk is dat er met terugwerkende kracht sprake zou zijn van een andere positie dan waar de burger vanuit mocht gaan.

Ondanks deze jurisprudentielijn zijn er voldoende aanknopingspunten om een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel in de Awb te initiëren. Met name de kenbaarheid van het rechtszekerheidsbeginsel en de toegankelijkheid van het recht voor de burger zullen met een codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel dermate toenemen. De burger weet op deze manier van tevoren namelijk op welke manier zijn positie wordt beschermd door het recht. Ook kan de burger dit rechtsbeginsel, bij mogelijke schending hiervan, aanvoeren als beroepsgrond bij de rechter. Bovendien zal het bestuursorgaan bij zijn besluitvorming rekening dienen te houden met dit beginsel, hetgeen nu niet altijd gebeurt. Daarbij dient de onbekendheid inzake de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel bij het nemen van een besluit door het bestuursorgaan zoveel mogelijk te worden weggenomen. Codificatie kan leiden tot meer discussie binnen een bestuursorgaan inzake de inhoud en toepassing van dit rechtszekerheidsbeginsel bij het nemen van besluiten.

5.2 Aanbevelingen

Tot slot zijn enkele aanbevelingen opgenomen inzake de codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel;

- Het zou wenselijk zijn, indien overgegaan wordt tot codificatie van het rechtszekerheidsbeginsel samen met de andere abbb's die nog niet gecodificeerd zijn, deze een aparte plek te geven binnen de Awb. Momenteel komen de gecodificeerde abbb's versnipperd voor binnen de Awb. Een aparte plek binnen de Awb kan zorgen voor een betere kenbaarheid en toegankelijkheid van deze beginselen, doordat zij apart worden benoemd in een hoofdstuk binnen de Awb. Een suggestie zou zijn om te gaan voor een deelcodificatie van het rechtszekerheidsbeginsel binnen de Awb. De beste plek zou op dit moment zijn onder afdeling 3.2, omdat dit gaat over de voorbereiding van een besluit waarbij de rechtszekerheid ook in acht dient te worden genomen. De tekst van deze codificatie van het materiële rechtszekerheidsbeginsel

zou kunnen zijn: “het intrekken of wijzigen van een besluit of rechtspositie met terugwerkende kracht is in beginsel niet toegestaan.”. Lid 2 zou dan de volgende tekst kunnen bevatten” lid 1 van dit artikel is niet van toepassing indien het de burger redelijkerwijs duidelijk kon zijn dat sprake is van een onjuist besluit of gewijzigde rechtspositie, of dat de wijziging van deze positie of de onjuistheid van het besluit is ontstaan door toedoen van de burger”.

- Het rechtszekerheidsbeginsel is een ongeschreven rechtsbeginsel welke al vanaf 1935 wordt benoemd in de literatuur en jurisprudentie. Toch blijkt dat dit beginsel niet altijd wordt meegenomen bij de besluitvorming door het bestuursorgaan. Verwacht mag worden dat het bestaan van dit rechtszekerheidsbeginsel bekend is bij het bestuursorgaan. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de abb's niet voldoende bekend zijn bij de medewerkers van een bestuursorgaan en daarom ook niet wat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt en hoe deze moet worden toegepast. Gerichte instructie of training aan deze medewerkers inzake de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel is wenselijk. Dit zal een bijdrage leveren aan betere besluitvorming en minder procedures bij de bestuursrechter.

Literatuurlijst

Addink 2011

G.H. Addink, 'De doorbraak van het beginselenrecht in het bestuursrecht. Enkele opmerkingen over een conceptueel beginselenrecht', in: *A.A.G. de Gier e.a., Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 3-16.

Bakker 2018

F.S. Bakker, Billijkheidsuitzonderingen. Het wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten van wettelijke voorschriften in individuele gevallen (*Staat en Recht* nr. 40) (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, par. 6.3.1..

Van den Berg 2003

P.A.J. Van den Berg, Linnaeus en de rechtswetenschap: Over de gevolgen van codificatie voor de eenheid van het recht. In *Algemeen-Bijzonder: de wisselwerking tussen algemene en bijzondere regelingen in het privaatrecht* (p. 7-25). (CRBS-reeks; Vol. 7), Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2003.

Bloembergen 1977

A.R. Bloembergen, 'De eenheid van privaatrecht en administratief recht' WPNR 1977, (5373) p. 17-23; (5374), opgenomen in: *Bloembergens Werk*, Deventer; Kluwer 1992, p. 305-355.

Boogaard 2016

G. Boogaard & J. Uzman, Commentaar op artikel 120 (Toetsingsverbod) van de Grondwet. In E. M. H. Hirsch Ballin, & G. Leenknecht (Eds.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet: Webeditie 2017*, Nederland Rechtsstaat.

Brenninkmeijer 1998

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Rechtszekerheid', 150 jaar Grondwet, in *NJB* 1998 afl. 5.

Brenninkmeijer 2020

A.F.M. Brenninkmeijer, 'De grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden' als 'verschrikkelijk ongeluk'. Over de noodzaak van behoorlijk bestuur in *NJB/2021*, afl. 1.

Damen NTB 2020/2

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht', *NTB* 2020/2, afl. 1, p. 3-18.

Damen 2021

L. Damen, 'Ik was het niet, ik was het niet, het was de wetgever!', *NJB* 2021 afl. 5.

Dworkin 1978

R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1978.

Dworkin 1986

R. Dworkin, Is law a system of rules?, in: Dworkin (ed.), *The philosophy of law*, Oxford, 1977 (1986).

Gerards 2010

J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: *Bestuursrecht harmoniseren. 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 787- 808.

Gerards 2012

J.H. Gerards, 'Beginselrecht *'in de regel'*, De juridische meerwaarde van het vastleggen van algemene Rechtsbeginselen', Deventer: Kluwer 2012.

Gribnau 2002

J.L.M. Gribnau, Toetsing aan het rechtszekerheidsbeginsel. *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht*, 4(10), 5-9.

Gribnau 2007

J.L.M. Gribnau, *Bijdragen aan een rechtvaardige belastingheffing*, Amersfoort: SDU Fiscale & Financiële Uitgevers, 2007.

Happé 2000

R.H. Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (FM nr. 77) Deventer: Kluwer 2000/1.1.3.3..

Van Heukelom-Verhage & van Tienen 2019

S. van Heukelom-Verhage en F. van Tienen, *Maatwerk met de Awb : Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk* (advies aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag: Pels Rijcken 2019.

Jansen 2006

P.G.M. Jansen, Beginselen van behoorlijk bestuur in het belastingrecht, *Fiscale Geschriften* nr. 22, Hoofdstuk 3.1.1 (november 2006).

Jansen 2015

C.J.H. Jansen, 'kenmerken van het legisme', De wetenschappelijke beoefening van het burgerlijke recht, in *O&R* nr. 87, 2015.

Kortmann 2019

C.N.J. Kortmann, 'Codificatie van het vertrouwensbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 683-693.

Kreveld 2016

J.H. van Kreveld, 'DOORBRAAKARRESTEN. Contra legem-werking van algemene beginselen van behoorlijk bestuur', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek*, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd, Deventer: Wolters Kluwer 2016, par. 5.3..

De Kroon

MM.C.M. de Kroon, Cursus Belastingrecht, *FBR 4.1.0.B* (augustus 2011).

Van Lochem 2019

Codificatie en andere doelstellingen. Over de houdbaarheid van de Awb, *in 25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Van Male e.a. 2003

R.M. van Male e.a., '*Centrale Raad van Beroep 1903-2003*', Den Haag: SDU Uitgevers, 2003.

Molengraaff 1919

W.L.P.A. Molengraaff, 'Summum jus, summa injuria', *Rechtsgeleerd magazijn*, afl. 5/6 1919, p. 491-528.

Nicolai 2016

P. Nicolai, 'Terugwerkende kracht salarisverlaging. Ontstaan en ontwikkelingen abbb', in: T. Barkhuysen e.a., *AB Klassiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29-48.

Ongekend onrecht 2020

Ongekend onrecht, Den Haag: parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

Ortlep e.a. 2014

R. Ortlep e.a., 'Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht', *NALL* februari 2014.

Ortlep 2020

R. Ortlep, *Redelijkheid en billijkheid in het bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Ortlep 2022

R. Ortlep, 'Terugwerkende kracht salarisverlaging. Rechtszekerheidsbeginsel: het ontstaan en de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur', in: *AB Klassiek, Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Poelje 1927

G.A. van Poelje, *Beginselen van Nederlandsch administratief recht. Deel I*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1927, p. xvii.

Poelman 2023

E. Poelman, Gedeeltelijke codificatie van de a.b.b.b., *Cursus Belastingrecht FBR.4.2.0.D*, 2023.

De Poorter 2021

J.C.A. de Poorter, 'Commentaar op artikel 107 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht, *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2021 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Samskalden en Wiarda 1952

I. Samskalden en G.J. Wiarda, *Abbb*, pre-adviezen Vereniging voor Administratief Recht, Tjeenk Willink: Haarlem: 1952.

Scheltema 2018

M. Scheltema, 'Wetgeving in een responsieve rechtstaat', *RegelMaat* 2018/33, afl. 3, p. 120-131.

Schlössels, NTB 2009/38

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2009/38, afl. 9, p. 270-287.

Schlössels 2012,

R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', *JBplus* 2012, p. 87-100.

Schlössels en Zijlstra 2017

R. J. N Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel I*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Schlössels 2021

R.J. N. Schlössels, De beginselen van behoorlijk bestuur bij 'privaat bestuur': algemene normen, gevarieerde rechterlijke toetsing en organisatorische breuklijnen? In *L. Wiggers-Rust, & S. Lierman (Eds.), De polsstok van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking?* (pp. 45-81). (Platform voor publiek- en privaatrecht in dialoog - reeks; No. 2). Wolf Legal Publishers (WLP), 2021.

Schueler e.a. 2007

B. Schueler e.a., 'Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter', in *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag 2007.

Schueler 2010

B. Schueler, 'De Awb en de bijzondere delen van het bestuursrecht', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren; 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010, p. 173.

Soeteman 1991

Hercules aan het werk, over de rol van rechtsbeginselen in het recht, in: *Rechtsbeginselen*, *Ars Aequi special*, 1991/10, p. 744/756.

Soeteman 2009

A. Soeteman, 'Rechtsbeginselen en positivisme!?', *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 1, (2009): 5-10.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht*, Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief, Deventer: Kluwer, 2011.

TCU 2021

Tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties, 'klem tussen balie en beleid', parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties 2021.

Tollenaar 2014

A. Tollenaar, Het succes van de codificatie van de beleidsregel in de Awb', *NALL* januari 2014.

Verschuuren 1995

J. Verschuuren, 'Naar een codificatie van beginselen van milieurecht', *recht en kritiek* 1995/4, vol 21. Nijmegen: Ars Aequi, 1995, p. 421/445.

De Waard

Beginselen van behoorlijke rechtspleging, met name in het administratief procesrecht, Zwolle: Tjeenk Willink, 1987.

Wenders 2011

D.W.M. Wenders, *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures*, Deventer: Kluwer 2010.

WRR 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR: Den Haag 2017.

Jurisprudentielijst

Hoge raad

HR 07 januari 1970, BNB 1970/78.
HR 12 april 1978, ECLI:NL:HR:1978:AM4447 (*Doorbraakarresten*).
HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354 (*Landbouwwliegers*).
HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725 (*Harmonisatiewet*).
HR 15 juli 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9421.
HR 19 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:3679 (*Bosentan*).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 18 december 1978, AB 1979/417.
ABRvS 13 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0309.
ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0560.
ABRvS 03 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3286.
ABRvS 4 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:622.
ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3578.
ABRvS 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.
ABRvS 20 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1316.
ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2546.
ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.
ABRvS 02 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:311 .
ABRvS 03 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2230.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 31 oktober 1935, ECLI:NL:CRVB:1935:AM3312.
CRvB 30 december 1952, ARB 1953/77.
CRvB 18 februari 1975, AB 1975/243 (*Werkende zwager*).
CRvB 17 september 1987, ECLI:NL:CRVB:1987:AK3020.
CRvB 26 april 1990, LJN: ZB3988.
CRvB 22 april 1997, ECLI:NL:CRVB:1997:AW1441.
CRvB 24 februari 2000; ECLI:NL:CRVB:2000:AA5418.
CRvB 14 april 2002, ECLI:NL:CRVB:2022:821.
CRvB 05 juni 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AN8625.
CRvB 21 februari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:AZ9126.
CRvB 13 maart 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH6100.
CRvB 13 december 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU8612.
CRvB 4 juni 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2011.
CRvB 19 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2844.
CRVB 18 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1402.
CRvB, 04 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3076.
CRvB 15 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:102.
CRvB 01 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2018.
CRvB 22 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2099.

College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBB 13 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:344.

Rechtbank

Rb. Limburg 09 september 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:6899.