

# MASTER'S THESIS

## Het vertrouwensbeginsel en het burgerperspectief You Can't Always Get What You Want

Anoniem

**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](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

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

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)





**Open Universiteit**

Het vertrouwensbeginsel en het burgerperspectief

*You Can't Always Get What You Want*

Cursuscode: RM9906222311  
Naam:  
Studentnummer:  
Begeleider: Mr. R. Bronsema  
Examinator: Mr.dr. C.L.G.F.H.  
Aantal woorden: Albers 13.744  
Inleverdatum: 11 juni 2023

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	4
1.1.	Probleemstelling .....	4
1.2.	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	5
1.3.	Methodologie en afbakening van het onderzoek .....	6
1.4.	Leeswijzer.....	6
2.	Het vertrouwensbeginsel.....	7
2.1.	Inleiding .....	7
2.2.	Algemeen .....	7
2.3.	Het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht .....	7
2.3.1.	Oorsprong .....	7
2.3.2.	Non-codificatie.....	8
2.3.3.	Jurisprudentielijn vóór 29 mei 2019 .....	10
2.3.4.	Jurisprudentielijn na 29 mei 2019 (Uitspraak Amsterdamse dakopbouw) .....	11
2.3.4.1.	<i>Stap 1 Is er sprake van een toezegging?</i> .....	11
2.3.4.2.	<i>Stap 2 Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?</i> .....	12
2.3.4.3.	<i>Stap 3 Moet het gerechtvaardigd gewekt vertrouwen worden gehonoreerd?</i> 14	
2.3.5.	Contra legem-werking.....	14
2.4.	Vertrouwensbeginsel in het privaatrecht .....	14
2.5.	Vertrouwensbeginsel in het strafrecht .....	16
2.6.	Deelconclusie .....	17
3.	Het burgerperspectief.....	19
3.1.	Inleiding .....	19
3.2.	Aandacht voor het perspectief van de burger .....	19
3.3.	Maatwerk.....	20
3.4.	Een realistisch burgerbeeld.....	21
3.5.	Het belang van het hanteren van het burgerperspectief .....	23
3.6.	Deelconclusie .....	24
4.	Doorwerking burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel .....	25
4.1.	Inleiding .....	25
4.2.	Toepassing van het vertrouwensbeginsel in de rechtspraak .....	25
4.3.	Burgerperspectief, een relativering .....	28
4.4.	Rechtseenheid .....	29

4.4.1. Goede trouw .....	29
4.4.2. Toerekening .....	30
4.5. Burgerperspectief in het omgevingsrecht.....	31
4.6. Deelconclusie .....	32
5. Conclusie.....	34
Literatuurlijst .....	37
Jurisprudentielijst .....	40

## 1. Inleiding

### 1.1. Probleemstelling

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak met betrekking tot de toepassing van het vertrouwensbeginsel een nieuwe koers gezet en introduceerde zij de ‘drie-stappen-toets’.<sup>1</sup> Een belangrijk verschil met de rechtspraak van voor 29 mei 2019 is dat de Afdeling bij het toepassen van deze nieuwe lijn, met name de eerste twee stappen (is er sprake van een toezegging en is deze toerekenbaar aan het bevoegde bestuursorgaan), zegt uit te gaan van het burgerperspectief in plaats van het bestuurlijk perspectief. Met betrekking tot deze twee stappen overweegt de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019 dat “meer de nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde”.<sup>2</sup> Hiermee is een verschuiving beoogd van het bestuurlijke naar het burgerperspectief.

Het vertrouwensbeginsel is een van de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur en heeft betrekking op de inhoud van het overheidsoptreden.<sup>3</sup> Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen zoveel mogelijk moeten worden gehonoreerd.<sup>4</sup> Het vertrouwensbeginsel speelt vooral een rol in de fase voordat een besluit door een bestuursorgaan is genomen en krijgt zijn gelding zodra een burger zich erop beroept ter bescherming van zijn rechtspositie.<sup>5</sup>

Hierbij ontstaat vaak een spanningsveld tussen enerzijds de burger die ervan uitgaat dat de betrokken ambtenaar bevoegd is en hem een toezegging doet, en anderzijds de juridische werkelijkheid waarin zo’n (schijnbare) toezegging een bestuursorgaan alleen bindt als zij ook juridisch gezien een toezegging is en is gedaan door een bevoegd persoon.<sup>6</sup> Zoals ook Damen beschreef in zijn preadvies in 2018 “hoe burgers regelmatig teleurgesteld worden in hun vertrouwen op en in het openbaar bestuur en zijn uitvoerende functionarissen en hoe zij vervolgens regelmatig een vergeefs beroep doen op het vertrouwensbeginsel”.<sup>7</sup>

De verschuiving van het bestuurlijke naar het burgerperspectief staat niet op zichzelf. In 2017 verscheen het, in de woorden van Scheltema vernieuwende maar ook verontrustende<sup>8</sup>, rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: de WRR). Kernpunt van dit rapport was dat de overheid uitgaat van een goed geïnformeerde en rationele burger. De burger is echter niet altijd een rationeel handelende persoon die verstandig met de regels en het recht omgaat. Het ‘doenvermogen’ van een burger, zoals de WRR het noemt, schiet vaak tekort.<sup>9</sup>

Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel pleitte Damen in 2018 in zijn VAR-preadvies voor een benadering van het vertrouwensbeginsel vanuit het perspectief van de burger.<sup>10</sup>

---

<sup>1</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*)

<sup>2</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*)

<sup>3</sup> Zijlstra & Schlossels 2017, p. 390.

<sup>4</sup> Zijlstra & Schlossels 2017, p. 390.

<sup>5</sup> Zijlstra & Schlossels 2017, p. 390.

<sup>6</sup> Concl. A-G P.J. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.2 (*Amsterdamse dakopbouw*). Zie ook Groot en Damen 2019.

<sup>7</sup> Damen 2018, p. 10.

<sup>8</sup> Scheltema 2019, p. 247.

<sup>9</sup> *Weten is nog geen doen* 2017.

<sup>10</sup> Damen 2018, p. 19.

Damen noemde deze ‘kanteling van het perspectief, van het zendende overheidsperspectief naar het ontvangende burgerperspectief’ in de nieuwe lijn dan ook een enorme stap vooruit.<sup>11</sup> Betekent deze kanteling in de praktijk dan ook een enorme stap vooruit?

In 2023<sup>12</sup> is bij de Afdeling 51 keer een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht<sup>13</sup>. In slechts drie gevallen was de Afdeling van oordeel dat sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>14</sup> In één van deze drie gevallen werd het vertrouwen gehonoreerd.<sup>15</sup> De Afdeling was in de overige 48 gevallen van oordeel dat geen sprake was van een toezegging.<sup>16</sup> Dat een beroep op het vertrouwensbeginsel ook na mei 2019 nog zelden slaagt, roept de vraag op of bij toepassing van het vertrouwensbeginsel meer aandacht voor het burgerperspectief zou moeten zijn.

## 1.2. Onderzoeksvraag en deelvragen

De hiervoor beschreven probleemstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag”:

*Dient bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht meer aandacht te zijn voor het burgerperspectief?*

---

<sup>11</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen, noot 12 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>12</sup> Periode 1 januari tot en met 31 mei 2023.

<sup>13</sup> ABRvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:26; ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:78; ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189; ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:200; ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:181; ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:290; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:617; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:609; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:596; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:614; ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:574; ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:716; ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:707; ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:736; ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:731; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:808; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:846; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:820; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:792; ABRvS 2 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:791; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:954; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:929; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:953; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:916; ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:956; ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1038; ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1018; ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:993; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1133; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155; ABRvS 28 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1198; ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1259; ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1254; ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1340; ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1368; ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1543; ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1643; ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1652; ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1657; ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1746; ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1811; ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1831; ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1937; ABRvS 22 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1953; ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2113; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2080; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2068; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2091; ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2106.

<sup>14</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009; ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:807 en ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155.

<sup>15</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009. Hoewel in de twee andere zaken sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen werd dit vertrouwen na een belangenafweging, waarbij het met handhaving gediende algemeen belang zwaarder woog, niet gehonoreerd. De Afdeling droeg in beide zaken het college op de door appellant gemaakte kosten te vergoeden.

<sup>16</sup> In alle 48 gevallen strandde het beroep op het vertrouwensbeginsel bij stap 1.

Om tot het antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat houdt het vertrouwensbeginsel in?*
2. *Wat dient in het bestuursrecht te worden verstaan onder burgerperspectief?*
3. *Hoe zou het burgerperspectief moeten doorwerken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel?*

### 1.3. Methodologie en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van de juridisch-dogmatische onderzoeksmethode van jurisprudentie en literatuur.

Deelvraag 1 zal worden beantwoord op grond van jurisprudentie- en literatuuronderzoek met een hoofdrol voor de uitspraak over de Amsterdamse Dakopbouw. Deelvraag twee zal worden beantwoord op grond van voornamelijk literatuuronderzoek. Deelvraag drie wordt beantwoord op grond van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Op grond van literatuur en analyse van (voornamelijk) rechtspraak van de Afdeling wordt tot slot beargumenteerd in hoeverre wel of niet meer aandacht zou moeten zijn voor het burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel.

De beantwoording van de hoofdvraag is beperkt tot de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Hoewel de nieuwe lijn bij toepassing van het vertrouwensbeginsel intussen door alle hoogste rechters wordt toegepast, is deze geïntroduceerd in een uitspraak die zag op het omgevingsrecht. Dit maakt het interessant te onderzoeken op welke wijze de Afdeling opvolging heeft gegeven aan deze nieuwe lijn in het omgevingsrecht.

### 1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk twee en drie komt het theoretisch kader aan bod. In hoofdstuk 2 wordt de vraag beantwoord wat het vertrouwensbeginsel inhoudt. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de wijze waarop de Afdeling dit beginsel toepast. Zowel de 'oude lijn', als de wijze waarop de Afdeling het vertrouwensbeginsel toepast na de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak. Wat zijn de verschillen tussen de toepassing van het vertrouwensbeginsel vóór het Dakopbouw-arrest en de toepassing daarna. In hoofdstuk drie komt het burgerperspectief aan bod en wordt de vraag beantwoord wat hieronder in het bestuursrecht dient te worden verstaan. Wie is die burger vanuit wiens perspectief een en ander bekeken moet worden en waarom is het van belang dit burgerperspectief te hanteren? In hoofdstuk 4 wordt de vraag beantwoord hoe het burgerperspectief zou moeten doorwerken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. De Afdeling heeft dit jaar in drie zaken geoordeeld dat sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen en dit gerechtvaardigd vertrouwen slechts eenmaal gehonoreerd. In de overige zaken was zij steeds van oordeel dat de burger er ten onrechte van uitging dat sprake was van een toezegging. Wat zegt dit over de doorwerking van het burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel gezien vanuit de betekenis van het begrip 'burgerperspectief', de rechtseenheid en het omgevingsrecht met zijn veelsoortige belangen? In hoofdstuk 5 ten slotte wordt in de conclusie de centrale vraag beantwoord.

## 2. Het vertrouwensbeginsel

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de deelvraag beantwoord wat het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht inhoudt. Na een korte algemene introductie in paragraaf 2.2 wordt in paragraaf 2.3 de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht beschreven. Daarbij wordt allereerst de oorsprong beschreven en de non-codificatie van het vertrouwensbeginsel. Vervolgens wordt de jurisprudentielijn tot de Amsterdamse dakopbouw uitspraak beschreven gevolgd door de jurisprudentielijn daarna. In de beschrijving van de jurisprudentielijn na 29 mei 2019 wordt uitgebreid ingegaan op de in de uitspraak inzake de Amsterdamse dakopbouw geïntroduceerde drie stappen die de Afdeling doorloopt wanneer een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel. Daarna wordt de toepassing van het vertrouwensbeginsel binnen het privaatrecht en het strafrecht beschreven (paragraaf 2.4 en 2.5). Zijn er overeenkomsten of juist verschillen te constateren tussen deze rechtsgebieden en het bestuursrecht bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel. Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt in de deelconclusie de deelvraag beantwoord.

### 2.2. Algemeen

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen in beginsel moeten worden gehonoreerd.<sup>17</sup> Dit wordt in alle democratische samenlevingen en in de Europese Unie en de Raad van Europa (hierna: RvE) als algemeen (rechts)beginsel beschouwd. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de RvE beschouwen het als een grondrecht respectievelijk principle of administrative law.<sup>18</sup> Het heeft op alle rechtsgebieden uiteindelijk dezelfde betekenis: zonder vertrouwen in elkaar, in zakenpartners en in overheidsinstellingen valt er niet (fatsoenlijk) te ondernemen, te besturen en te wonen.<sup>19</sup>

### 2.3. Het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht

Het vertrouwensbeginsel is een van de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur en heeft betrekking op de inhoud van het overheidsoptreden.<sup>20</sup> Het vertrouwensbeginsel speelt vooral een rol in de fase voordat een besluit door een bestuursorgaan is genomen en krijgt zijn gelding zodra een burger zich erop beroept ter bescherming van zijn rechtspositie.<sup>21</sup>

#### 2.3.1. Oorsprong

Het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht vindt zijn oorsprong in het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel is één van de beginselen van de democratische rechtsstaat en ziet op de voorspelbaarheid van het overheidshandelen.<sup>22</sup> De burger moet gevrijwaard worden van onberekenbaar en willekeurig handelen door de overheid.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:623 en ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

<sup>18</sup> Concl. A-G P.J. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>19</sup> Concl. A-G P.J. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>20</sup> Zijlstra & Schlössels 2017, p. 390.

<sup>21</sup> Zijlstra & Schlössels 2017, p. 390.

<sup>22</sup> Zijlstra & Schlössels 2017, p. 390.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 30184, nr. 1.



Wiarda beschrijft het vertrouwensbeginsel in zijn preadvies over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in 1952 als een ‘facet’ van het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>24</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel houdt volgens Wiarda in dat wanneer rechtsregels, betreffende de wijze waarop de administratie haar bevoegdheden heeft te gebruiken, ontbreken, de administratie zich bij het hanteren van haar bevoegdheden houdt aan de instructies of beleidsregels indien die bestaan.<sup>25</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel heeft echter nog een geheel ander facet. De algemene strekking is dat gerechtvaardigde verwachtingen behoren te worden gehonoreerd.<sup>26</sup> Zulke verwachtingen kunnen gebaseerd zijn op het bestaan van een rechtsregel of op een beleidsregel, of op een precedent, maar het is ook mogelijk, dat in bepaalde gevallen een voor dat geval gegeven beschikking, een contract of een simpele toezegging de rechtvaardiging van zulk een verwachting is.<sup>27</sup> Het beginsel der rechtszekerheid brengt mee dat ook verwachtingen van laatstbenoemde soort, een toezegging, worden gehonoreerd.<sup>28</sup> Het is echter steeds weer de zeer moeilijke vraag of en in hoeverre zij gerechtvaardigd zijn en daarom gehonoreerd moeten worden. Wiarda geeft aan dat het rechtszekerheidsbeginsel hier het terrein van de leer van verkregen rechten benadert.<sup>29</sup>

Konijnenbelt ziet rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel als “twee kanten van één en dezelfde zaak” en bepleit een spraakgebruik dat rechtszekerheid gebruikt voor het rechtsbeginsel dat wil, dat het objectieve recht duidelijk is en dat het wordt toegepast, en vertrouwensbeginsel voor het principe dat bescherming eist van subjectieve rechten (van de rechtspositie) die men op grond van bestuurshandelen meende te hebben.<sup>30</sup>

Hoewel het vertrouwensbeginsel zoals hierboven beschreven vroeger in één adem werd genoemd met het rechtszekerheidsbeginsel wordt tegenwoordig een onderscheid gemaakt tussen deze beginselen.<sup>31</sup> Schlössels en Zijlstra schrijven dat het (materiële) rechtszekerheidsbeginsel vooral betrekking heeft op de intrekking van geldende rechtsregels en besluiten. Het beschermt de door burgers opgebouwde rechtsposities in de fase nadat een besluit door een bestuursorgaan is genomen.<sup>32</sup> Het vertrouwensbeginsel daarentegen speelt vooral een rol in de fase voordat een besluit door een bestuursorgaan is genomen.<sup>33</sup>

### 2.3.2. Non-codificatie

Het vertrouwensbeginsel is één van de ongecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het vertrouwensbeginsel heeft zich ontwikkeld in de rechtspraak. Er is geen algemene uitwerking van het vertrouwensbeginsel in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgenomen. In de vroege parlementaire geschiedenis van de Awb valt te lezen dat “het in de wet neerleggen van belangrijke regels uit de jurisprudentie dringend gewenst is”<sup>34</sup> en intussen zijn de meeste algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook (deels)

---

<sup>24</sup> Wiarda 1952, p. 90.

<sup>25</sup> Wiarda 1952, p. 89.

<sup>26</sup> Wiarda 1952, p. 90.

<sup>27</sup> Wiarda 1952, p. 90.

<sup>28</sup> Wiarda 1952, p. 90.

<sup>29</sup> Wiarda 1952, p. 90.

<sup>30</sup> Konijnenbelt 1975, p. 61.

<sup>31</sup> Zie o.a. Schlössels en Zijlstra 2017, p 320; De Vos 2011 p. 243.

<sup>32</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 390.

<sup>33</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 390.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3 p. 8 (MvT).*

gecodificeerd. In het oog springt het (nog steeds) ontbreken van het vertrouwensbeginsel.<sup>35</sup> Hoewel in de Tweede Kamer regelmatig de vraag is gesteld of het vertrouwensbeginsel moest worden gecodificeerd<sup>36</sup> zijn er tot nog toe geen concrete plannen dit beginsel vast te leggen in een wettekst. De vraag is ook of codificatie van het vertrouwensbeginsel wenselijk is.<sup>37</sup> Codificatie bevordert de kenbaarheid van het beginsel, maar dit lost niet de problemen op die burgers, ambtenaren en rechters ondervinden bij de toepassing van deze drie stappen.<sup>38</sup> Codificatie van het vertrouwensbeginsel is dan ook met name juridisch nuttig wanneer het beginsel wordt voorzien van nadere invulling, specificatie of clausulering (modificatie).<sup>39</sup>

Hoewel het vertrouwensbeginsel niet is gecodificeerd als algemene regel zijn er met het in werking treden van de derde tranche wel bepalingen opgenomen in de Awb die kunnen worden gezien als uitwerkingen van het vertrouwensbeginsel.<sup>40</sup> De meest concrete uitwerking is te vinden in de titel die ziet op subsidies. Zo bepaalt het eerste lid van artikel 4:50 Awb dat zolang de subsidie niet is vastgesteld het bestuursorgaan de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn kan intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger kan wijzigen. Onder voorwaarden vergoedt het bestuursorgaan de schade die de subsidieontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan (tweede lid). Het door het verlenen van de subsidie opgewekte vertrouwen mag dus worden geschonden, maar niet zonder vergoeding van de dispositieschade. In de kamerstukken wordt ook gezegd dat vergoeding slechts aan de orde is in geval van 'een inbreuk op het gerechtvaardigd vertrouwen op de subsidie'.<sup>41</sup>

Een uitwerking in de Awb van het vertrouwensbeginsel vinden we tevens in de bepalingen die zien op mandaatverlening, meer in het bijzonder in het geval van een bevoegdheidsgebrek. Artikel 10:2 Awb bepaalt dat een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever. Dit betekent niet dat een buiten de grenzen van die bevoegdheid genomen besluit onder alle omstandigheden *niet* aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Het vertrouwensbeginsel beschermt namelijk degene die op de aanwezigheid van een geldig mandaat heeft vertrouwd en ook mocht vertrouwen.<sup>42</sup> Er zal in dat geval aan twee voorwaarden moeten zijn voldaan: de mandaatgever zal het vertrouwen moeten hebben gewekt dat er een rechtsgeldig mandaat bestond en de burger zal in redelijkheid op de schijn van bevoegdheid hebben mogen afgaan.<sup>43</sup>

---

<sup>35</sup> Schlössels 2012, p. 94.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II*, 2020/21, 35510, nr. 15 (al eerder in *Kamerstukken II*, 2005/06, 30322, nr. 7 p. 29-30).

<sup>37</sup> In de Memorie van Toelichting bij het begin dit jaar aan de Tweede Kamer ter consultatie voorgelegde 'Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb' wordt expliciet aangegeven dat het vooralsnog niet wenselijk is het vertrouwensbeginsel te codificeren. Bijlage bij Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2022/23, 29279 nr. 763.

<sup>38</sup> Kortmann 2019, p. 691.

<sup>39</sup> Kortmann 2019, p. 691.

<sup>40</sup> Kortmann 2019, p. 685.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 23700, nr. 5., p. 31 (NV II).

<sup>42</sup> Zijlstra 2001, p. 30.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II* 1994/95, 23700, nr. 3, p. 169 (MVT). De wetgever baseert deze voorwaarden op de op dat moment geldende rechtspraak. Zie ook Zijlstra 2001, p.31.

### 2.3.3. Jurisprudentie lijn vóór 29 mei 2019

De standaardformulering van de Afdeling bestuursrechtspraak luidde vóór 29 mei 2019: “Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan, door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend”.<sup>44</sup> Algemene voorlichting of uitlatingen met een (uitdrukkelijk) voorbehoud konden niet worden aangemerkt als een toezegging.<sup>45</sup> Bij de beoordeling of er sprake was van een toezegging was het van belang wat het bestuursorgaan met de uitlating bedoelde, niet hoe deze bij de burger overkwam.<sup>46</sup>

In 2017 voegde de Afdeling aan de standaardformulering toe “dat toezeggingen het bevoegde orgaan ook kunnen binden indien deze toezeggingen zijn gedaan door een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte”.<sup>47</sup> De Afdeling erkende daarmee de toerekenbare schijn van bevoegdheid. Deze bescherming van onbevoegd gewekt vertrouwen op grond van schijn van bevoegdheid was overigens niet nieuw. In de vroegere rechtspraak van de Afdeling werd de bescherming van onbevoegd gewekt vertrouwen op grond van schijn van bevoegdheid al eerder aanvaard.<sup>48</sup> De Afdeling erkende vóór mei 2019 geen toerekenbare schijn van bevoegdheid over de grenzen van de trias politica. Het uitvoerende bestuur kon de gekozen en wetgevende volksvertegenwoordiging niet binden.<sup>49</sup> Had een wethouder bijvoorbeeld toegezegd dat het bestemmingsplan aangepast zou worden, maar ging de gemeenteraad daar niet in mee, dan kon de schijn van bevoegdheid de raad niet binden.<sup>50</sup>

Dat vertrouwen rechtens gerechtvaardigd was betekende nog niet dat het vertrouwen moest worden gehonoreerd.<sup>51</sup> In geval van gerechtvaardigd vertrouwen moest een afweging worden gemaakt tussen de belangen van de vertrouwende burger, van derden en van de gemeenschap met inachtneming van alle omstandigheden die van invloed waren op die belangen.<sup>52</sup> In geval het zwaarwegende belang van de fidens moest wijken voor belangen die nog zwaarwegender waren *kon* een schadevergoedingsverplichting bestaan (maar dat was zeker geen automatisme).<sup>53</sup> Het ging dan om de schade “die er zonder het

---

<sup>44</sup> ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949. Zie ook: ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:623 en ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

<sup>45</sup> Zie bijv. ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, AB 2018/128 m.nt. Damen (*Bomenkap voetbalvelden*).

<sup>46</sup> Concl. A-G P.J. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.3-3.4 en 3.16 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>47</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425 m.nt. Sanders (*Paardenbak Overbetuwe*). Sanders maakt in zijn annotatie de vergelijking met de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid, een leerstuk uit het civiele recht (artikel 3:61 BW).

<sup>48</sup> Zie bijv. ARRvS 20 september 1984, Br. 1985, 131 waarbij betrokkene mocht vertrouwen op inlichtingen van ambtenaren dat ter plaatse een tennisbaan mocht worden aangelegd. Zie bijv. ARRvS 10 juni 1987, AB 1988, 175, noot JHvdV waarbij het risico van de mededeling van de onbevoegde ambtenaar wel weer voor rekening kwam van de betrokkene.

<sup>49</sup> Bijlage 1 Concl. A-G P.J. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 19 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>50</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>51</sup> Zie bijv. ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882, AB 2012/267 m.nt. Böring (*woonboot Amsterdam*) en ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3132.

<sup>52</sup> ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:6880, JB 2012/181 m.nt. Schlössels (*woonboot Amsterdam*).

<sup>53</sup> Vgl. CRvB 19 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1169, AB 2018/217, m.nt. L.J.A. Damen (*Geen ontslag*).

vertrouwen niet geweest zou zijn” en dus om dispositieschade.<sup>54</sup> Hoewel het dispositievereiste waarschijnlijk geen wezenlijk element was van het vertrouwensbeginsel, was het wel zo dat een beroep op het vertrouwensbeginsel, en een eventueel een daarmee verband houdend verzoek om schadevergoeding of compensatie, sterker werd naarmate de vertrouwende had gedisponeerd.<sup>55</sup>

#### 2.3.4. Jurisprudentielijn na 29 mei 2019 (Uitspraak Amsterdamse dakopbouw)

Op 20 maart 2019 heeft Advocaat-Generaal Wattel (hierna: de A-G) op verzoek van de Afdeling een conclusie genomen waarbij de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht centraal stond.<sup>56</sup> Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling uitspraak gedaan waarin zij opnieuw de voorwaarden heeft uiteengezet waaraan een beroep op het vertrouwensbeginsel moet voldoen.<sup>57</sup> Het beoordelingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel bestaat uit drie stappen.<sup>58</sup> Ten eerste dient er sprake te zijn van een toezegging.<sup>59</sup> Ten tweede dient deze toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan te kunnen worden toegerekend.<sup>60</sup> Is het antwoord op deze twee vragen bevestigend, waarmee een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, dan is de vraag of het gerechtvaardigd gewekt vertrouwen moet worden gehonoreerd.<sup>61</sup>

##### 2.3.4.1. Stap 1 Is er sprake van een toezegging?

De eerste stap is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of de gedraging waarop de betrokkene zich beroept.<sup>62</sup> Doorgaans zal de uitlating en/of gedraging door een ambtenaar worden gedaan of worden verricht, maar dit kan ook gebeuren door anderen, bijvoorbeeld een wethouder of derden die door het bestuursorgaan worden ingeschakeld. Vast moet staan dat deze uitlating of gedraging kan worden aangemerkt als een ‘toezegging’.<sup>63</sup> De Afdeling volgt de omschrijving van de A-G, in die zin dat meer de nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating of gedraging bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde.<sup>64</sup> Een verschuiving van het bestuursperspectief naar het burgerperspectief door meer nadruk te leggen op de aankomstleer dan op de uitzendleer.<sup>65</sup> Waar het vooral om gaat is of een redelijke justitiabele te goeder trouw objectief naar verkeersopvattingen mocht begrijpen dat er sprake was van een toezegging, gesubjectieerd naar diens eventuele bijzondere (on)deskundigheid.<sup>66</sup>

Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen

---

<sup>54</sup> Konijnenbelt 1975, p. 104; Kortmann 2018, p. 187-189; Van der Sande 2018, p. 88.

<sup>55</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 399.

<sup>56</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>57</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>58</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>59</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>60</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>61</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>62</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>63</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>64</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>65</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.16 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>66</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.16 (*Amsterdamse dakopbouw*).

van ambtenaren<sup>67</sup> die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.<sup>68</sup> Daarbij volgt de Afdeling de A-G waar hij opmerkt, dat het van belang is dat de betrokkene te goeder trouw is. De betrokkene kan alleen een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel indien hij de in het kader van een toezegging relevante feiten en omstandigheden correct heeft weergegeven. De betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij beseftte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. Hierbij is van belang dat op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht rust.<sup>69</sup> Men mag niet te makkelijk dwalen.<sup>70</sup> De welbewuste standpuntbepaling zal doorgaans in een schriftelijk stuk zijn vastgelegd. Een beroep op een mondelinge toezegging kan aannemelijk zijn als het bevoegde bestuursorgaan de gestelde uitlating of gedraging niet of onvoldoende betwist.<sup>71</sup>

De onderzoeksplicht is niet nieuw. Eerder al oordeelde de CRvB dat 'geïndividualiseerde' informatie die is verkregen via een website niet te snel als bindende uitlatingen mogen worden opgevat en op de vertrouwende een onderzoeksplicht rust. Zeker als sprake is van tegenstrijdigheden.<sup>72</sup>

Verder dient om een toezegging aan te nemen de uitlating en/of gedraging in ieder geval toegesneden te zijn op de concrete situatie. Algemene voorlichting of uitlatingen over een ander geval of jegens derden zijn niet aan te merken als een toezegging.<sup>73</sup> Ook is er geen sprake van een toezegging als er uitdrukkelijk over het concrete geval aan de betrokkene een voorbehoud is gemaakt.<sup>74</sup> De Afdeling doelt hiermee niet op de algemene en (dus) ongerichte disclaimers bij een uitlating. De Afdeling volgt de A-G dat in het algemeen aan dergelijke disclaimers bij een uitlating die zonder die disclaimer een toezegging zou zijn, voorbij kan worden gegaan.<sup>75</sup>

#### 2.3.4.2. *Stap 2 Kan de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend?*

De tweede vraag die beantwoord moet worden is of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend.<sup>76</sup> De Afdeling sluit zich aan bij de conclusie van de A-G dat ook hierbij een verschuiving nodig is van het bestuurlijke naar het burgerperspectief.<sup>77</sup> De Afdeling verwijst daarbij naar de uitspraak inzake de Overbetuwse paardenbak, in welke zaak sprake was van uitdrukkelijk namens het bevoegde orgaan

---

<sup>67</sup> Waar de Afdeling in deze zaak nog spreekt 'toezegging en/of gedragingen van ambtenaren' wordt in latere rechtspraak (zie bijv. ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1074, r.o. 13.4) ook wel gesproken van 'toezeggingen en/of gedragingen van de zijde van de overheid'.

<sup>68</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>69</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>70</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.15 (*Amsterdamse dakopbouw*). De A-G geeft hierbij het voorbeeld dat ook duidelijk geen sprake is van goede trouw wanneer iemand probeert te profiteren van corruptie of vriendjespolitiek.

<sup>71</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>72</sup> Zie bijv. CRvB 18 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:929, AB 2015/284 m.nt. Damen (*Russische student*).

<sup>73</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>74</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>75</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>76</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>77</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

gedane toezeggingen van niet daartoe bevoegde ambtenaren.<sup>78</sup> In die uitspraak kwam de Afdeling tot het oordeel dat de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze personen de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkten. De Afdeling zal nu ook in andere gevallen, derhalve in gevallen waarin *niet* uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling.<sup>79</sup> Ook in die gevallen kan een toezegging worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden<sup>80</sup> mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.<sup>81</sup> Toezeggingen van medewerkers die in zijn algemeenheid slechts algemene informatie behoren te verstrekken, zoals een baliemedewerker, kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet aan het bevoegde orgaan worden toegerekend.<sup>82</sup>

Waar de Afdeling zich in de uitspraak van 29 mei 2019 niet over uitlaat (wellicht omdat dat in de betreffende zaak niet aan de orde was) is het voorbehoud dat de A-G maakt bij overschrijding van de grenzen van de trias politica.<sup>83</sup> De A-G geeft in zijn conclusie aan dat geen sprake kan zijn van gerechtvaardigd vertrouwen wanneer de betrokkene de onbevoegdheid van de degene die de toezegging deed kende of had moeten kennen. Er is volgens de A-G (daarom) geen (of slechts in uitzonderlijke gevallen) sprake van toerekening van de schijn van bevoegdheid wanneer daarmee de grenzen van de trias politica worden overschreden.<sup>84</sup> Het beroep strandt in dat geval bij stap 2. De A-G gaat er daarbij van uit dat de meeste mensen wel eens van de trias politica zullen hebben gehoord.<sup>85</sup>

Ik volg de A-G in de redenering dat de meeste mensen zullen weten, of zouden moeten weten, dat er een gemeenteraad en een college van burgemeester en wethouders zijn. Ik betwijfel echter of de meeste mensen weten welke bevoegdheden beide organen toekomen.<sup>86</sup> Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening immers bestaan verschillende bevoegdheidsverdelingen.<sup>87</sup> Deze bevoegdheidsverdelingen kunnen gevolgen hebben voor een burger die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel wanneer de bevoegdheid niet berust bij het orgaan dat de toezegging heeft gedaan.

Dat de bevoegdheidsverdeling soms ingewikkeld is betekent mijns inziens echter niet dat gerechtvaardigd vertrouwen over de grenzen van de trias politica in de regel gehonoreerd zou moeten worden. Ik sluit me daarbij aan bij de A-G die opmerkt dat dat onwenselijk is.<sup>88</sup> Bovendien kan in dat geval de vertrouwende (wellicht) aanspraak maken op vergoeding van zijn (dispositie)schade ten gevolge van de toezegging door het onbevoegde orgaan via de burgerlijk rechter.<sup>89</sup>

---

<sup>78</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, AB 2017/425 m.nt. Sanders (*Paardenbak Overbetuwe*).

<sup>79</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>80</sup> De A-G spreekt ook hier over de justitiabele te goeder trouw.

<sup>81</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>82</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>83</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>84</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>85</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>86</sup> Zie bijv. Damen en Groot 2019.

<sup>87</sup> Zie verschillende casus besproken in T. Groot, *TBR* 2020/02, p. 128-131.

<sup>88</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>89</sup> HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, m.nt. F.J. van Ommeren (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

#### 2.3.4.3. *Stap 3 Moet het gerechtvaardigd gewekt vertrouwen worden gehonoreerd?*

Wanneer de eerste en tweede vraag bevestigend zijn beantwoord kan een geslaagd beroep worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel brengt echter niet met zich dat gerechtvaardigd vertrouwen altijd moet worden gehonoreerd.<sup>90</sup> Hiertoe dient een belangenafweging te worden gemaakt tussen het gerechtvaardigd vertrouwen dat bij de burger is gewekt en andere zwaarwegende belangen.<sup>91</sup> Die zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet (contra legem), het algemeen belang en specifiek, veel voorkomend in het omgevingsrecht, belangen van derden.<sup>92</sup> Indien er zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om, in plaats van nakoming van het toegezegde, de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden als onderdeel van diezelfde besluitvorming.<sup>93</sup>

#### 2.3.5. Contra legem-werking

In het geval sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen kan het zijn dat dit vertrouwen slechts kan worden gehonoreerd in strijd met wettelijke voorschriften (tenzij men kan volstaan met compensatie van de geleden schade). De belastingkamer van de Hoge Raad (hierna: de HR) heeft in de Doorbraak-arresten aanvaard dat een strikte toepassing van de wet in die mate in strijd kan komen met één of meer beginselen van behoorlijk bestuur (in casu het vertrouwensbeginsel), dat die toepassing achterwege dient te blijven.<sup>94</sup> Deze contra legem-werking is in het belastingrecht zelfs uitgebreid tot voorlichting.<sup>95</sup> Ook de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) hebben contra legem-werking van het vertrouwensbeginsel erkend.<sup>96</sup> Hoewel bij de door de Afdeling behandelde geschillen belangen van derden vaak een grote rol spelen (vooral in het omgevingsrecht) wordt contra legem-werking van het vertrouwensbeginsel inmiddels ook door de Afdeling aanvaard. Echter alleen als het buiten toepassing laten van het wettelijk voorschrift niet leidt tot aantasting van (mede) door dat voorschrift beschermde belangen van derden of van zwaarder wegende algemene belangen.<sup>97</sup> Bestuursorganen mogen dus, ook in het omgevingsrecht, een besluit nemen overeenkomstig de toezegging, ook al handelen zij daarmee in strijd met de wet. Maar zij mogen ook kiezen voor een besluit conform de wet, waarbij dan wel de verplichting ontstaat te onderzoeken of aan de betrokkene schadevergoeding moet worden geboden. Uiteraard na een zorgvuldige afweging van alle bij dat besluit betrokken belangen.

#### 2.4. Vertrouwensbeginsel in het privaatrecht

In het privaatrecht laat het vertrouwensbeginsel zich onder andere gelden bij de wilsvertrouwensleer. Volgens deze leer kan een rechtshandeling tot stand komen door een

---

<sup>90</sup> ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882, AB 2012/267, m.nt. H.E. Böring.

<sup>91</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>92</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>93</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>94</sup> HR 12 april 1978, NJ 1979/533 m.nt. M. Scheltema (*Doorbraak arresten*).

<sup>95</sup> HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1654, AB 2022/53, m.nt. L.J.A. Damen.

<sup>96</sup> Zie bijv. CRvB 18 februari 1975, ECLI:NL:CRVB:1975:ZB0069 en CbB 29 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:30 (*Aalvisverbod*).

<sup>97</sup> Zie bijv. ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807, r.o. 16.2. Contra legem-werking werd in dit specifieke geval niet aangenomen.

op een rechtsgevolg gerichte wil die zich door een verklaring heeft geopenbaard (artikel 3:33 BW), of, wanneer wil en verklaring niet overeenkomen, door het gerechtvaardigd vertrouwen van de geadresseerde of de wederpartij op een verklaring van de handelende persoon (artikel 3:35 BW). Artikel 3:35 BW beschermt degene die een tot hem gerichte verklaring heeft opgevat 'overeenkomstig de zin die hij daaraan onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijze mocht toekennen'.<sup>98</sup> Dit van het algemene vertrouwensbeginsel afgeleide criterium wordt wanneer er een verschil bestaat tussen de verklaring en de werkelijke wil van de verklarende persoon uitgewerkt in art. 3:11 BW, dat een algemene bepaling bevat over de voor het intreden van rechtsgevolgen vereiste 'goede trouw'.<sup>99</sup> Uit de beide bepalingen, in samenhang bezien, vloeit voort dat niet alleen degene die *wist* dat de verklaring niet overeenstemde met de wil van de persoon die haar aflegde, geen bescherming toekomt, maar ook niet degene die dit, gelet op alle omstandigheden van het geval, had *behoren* te weten of daarover twijfelde of *behoorde* te twijfelen.<sup>100</sup> Er kan dus een onderzoeksplicht bestaan voor degene die zich op het intreden van het rechtsgevolg wil beroepen. Ook belet onmogelijkheid van onderzoek niet dat degene die goede reden tot twijfel had, aangemerkt wordt als iemand die de werkelijke situatie kende.<sup>101</sup>

Het vertrouwensbeginsel laat zich in het privaatrecht ook gelden in het leerstuk van de volmacht en de schijn van volmacht.<sup>102</sup> Als hoofdregel geldt dat de gevolmachtigde de volmachtgever slechts kan binden binnen de grenzen van de hem gegeven bevoegdheid.<sup>103</sup> Artikel 3:61 lid 2 BW bepaalt dat wanneer een rechtshandeling in naam van een ander is verricht, tegen de wederpartij, indien zij op grond van een verklaring of gedraging van die ander heeft aangenomen en onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs mocht aannemen dat een toereikende volmacht was verleend, op de onjuistheid van deze veronderstelling geen beroep kan worden gedaan. De schijn van volmacht geldt dus tegenover de wederpartij jegens wie vertegenwoordigend is gehandeld als volmacht, als de schijn kan worden toegerekend aan de vertegenwoordigde.<sup>104</sup> Aan de bepaling van artikel 3:61 lid 2 BW ligt, net als aan artikel 3:35 BW het beginsel van bescherming van opgewekt vertrouwen ten grondslag.<sup>105</sup>

Naast de vereisten dat de wederpartij is afgegaan op de schijn van volmacht en dat zij dit redelijkerwijs mocht doen, is nodig dat deze schijn voor rekening komt van de vertegenwoordigde. Dit is volgens artikel 3:61 lid 2 BW het geval, indien de wederpartij het bestaan van een toereikende volmacht heeft aangenomen op grond van een verklaring of gedraging van de vertegenwoordigde. Voor toerekening van schijn van volmachtverlening aan de vertegenwoordigde kan ook plaats zijn in geval de wederpartij gerechtvaardigd heeft vertrouwd op volmachtverlening aan de vertegenwoordigende op grond van feiten en omstandigheden die voor risico van de vertegenwoordigde komen en waaruit naar verkeersopvattingen zodanige schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid kan worden

---

<sup>98</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2022/134.

<sup>99</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2022/134.

<sup>100</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2022/134.

<sup>101</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2022/134. Zie hierover Parl. Gesch. BW Boek 3 1981, p. 104 e.v. en p. 168; Parl. Gesch. BW Inv. 3, 5 en 6 Boek 3 1990, p. 1028 e.v.

<sup>102</sup> Artikel 3:61 lid 1 en 2 BW.

<sup>103</sup> Asser/Kortmann 3-III 2017/37.

<sup>104</sup> Asser/Kortmann 3-III 2017/37.

<sup>105</sup> Asser/Kortmann 3-III 2017/37. Vgl. HR 9 oktober 1998, NJ 1999/581, r.o. 3.4.1, (Hartman/Bakker).



afgeleid.<sup>106</sup> Naast het 'toedoen-beginsel' is er daarmee tevens een rol voor het 'risicobeginsel'.<sup>107</sup>

Inmiddels heeft ook de burgerlijk rechter zich aangesloten bij de drie-stappen-toets van de Afdeling bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>108</sup> De HR benoemt in zijn arrest 'Zwolse brug' expliciet, onder verwijzing naar de uitspraak 'Amsterdamse Dakopbouw', dat voor de beoordeling van het beroep op de toezegging wordt aangesloten bij de door de bestuursrechter ontwikkelde maatstaf voor het beantwoorden van de vraag of van een toezegging sprake is en, zo ja, of de overheid de toezegging moet honoreren.<sup>109</sup> Bij de beoordeling of het bestuursorgaan zijn toezegging moet nakomen hanteert de civiele rechter de maatstaf van (de beperkende werking van) de redelijkheid en billijkheid van artikel 6:2 BW. Die beoordeling houdt een belangenafweging in, waarbij het belang bij nakoming van de toezegging zwaar weegt, maar desondanks belangen van derden of algemene belangen aan nakoming in de weg kunnen staan.<sup>110</sup> Hoe deze afweging uitvalt, is telkens afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Naarmate belangen van derden of algemene belangen zich sterker tegen nakoming van de toezegging verzetten, zal zich eerder het geval voordoen dat degene aan wie de toezegging is gedaan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet mag verlangen dat het overheidslichaam de toezegging nakomt. Dat kan in het bijzonder het geval zijn indien het overheidslichaam voorziet in een alternatief of compensatie, waardoor het nadeel door het niet nakomen van de toezegging op adequate wijze wordt ondervangen.<sup>111</sup>

Artikel 6:2 lid 2 BW bepaalt dat een tussen schuldeiser en schuldenaar geldende regel niet van toepassing is, voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. Met de toepassing van artikel 6:2 BW in het arrest 'Zwolse brug' kwalificeert de HR de beginselplicht tot nakoming van een toezegging dus als een tussen partijen geldende 'regel'.<sup>112</sup> Met het criterium 'onaanvaardbaar' ligt de lat voor niet nakoming hoog. De hoofdregel (nakoming) wordt niet makkelijk doorbroken door de uitzondering (nakoming leidt tot een onaanvaardbaar resultaat).<sup>113</sup>

## 2.5. Vertrouwensbeginsel in het strafrecht

Ook in het strafrecht laat het vertrouwensbeginsel zich gelden en wel als een van de beginselen van een goede procesorde en dan met name het recht van de verdachte op een beslissing met betrekking tot vervolging.<sup>114</sup>

De vervolgingsbeslissing is in het Nederlandse strafrecht een exclusieve bevoegdheid van de officier van justitie. Het opportuniteitsbeginsel, neergelegd in de artikelen 167 en 242 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv), geeft hem een zekere vrijheid bij het nemen van de vervolgingsbeslissing.<sup>115</sup> Artikel 243 lid 1 Sv verplicht de officier van justitie dat wanneer hij afziet van verdere vervolging, hij de verdacht daar onverwijld schriftelijk van op

---

<sup>106</sup> HR 19 februari 2010, JOR 2010/178 m.nt. Biemans (*ING/Bera Holding*)

<sup>107</sup> Asser/Kortmann 3-III 2017/38.

<sup>108</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>109</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957 r.o. 2.4, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>110</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957 r.o. 3.2.3, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>111</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957 r.o. 3.2.3, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>112</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>113</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

<sup>114</sup> Keulen en Knigge 2016, p. 176.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II* 1998/99, 26436, nr. 3., p. 1 (MvT).

de hoogte stelt. Het rechtsgevolg hiervan is dat de verdachte in beginsel van de zaak af is. In situaties waarin de vervolging nog *niet* is gaan lopen, verbindt de wet geen gevolg aan mededelingen dat niet (verder) vervolgd zal worden. Ook de HR wilde tot ver in de jaren '70 van de vorige eeuw aan toezeggingen aan de verdachte dat niet zou worden vervolgd, geen rechtsgevolg verbinden.<sup>116</sup>

In 1978 ging de HR om en werd erkend dat rechtsgevolgen kunnen worden verbonden aan een schending van de beginselen van een behoorlijke procesorde in verband met de vervolgbeslissing.<sup>117</sup> Is een verdachte door het bevoegde orgaan toegezegd dat hij niet vervolgd zal worden dan mag hij op een zodanige toezegging vertrouwen. Het alsnog instellen van een strafvervolging is slechts dan met een goede procesorde verenigbaar als die 'door zwaarder wegende belangen wordt geëist'.<sup>118</sup> Zijn er geen zwaarder wegende belangen aanwezig dan leidt deze toezegging tot niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie (hierna: OM).

In 1985 gaf de HR de hoofdregel voor binding van het OM door een toezegging van een ander overheidsorgaan. Handelen of nalaten van een niet voor het strafvorderingsbeleid verantwoordelijk overheidsorgaan raakte in het algemeen niet het recht tot strafvordering.<sup>119</sup> In 1989 maakte de HR in het Parkeerwachter-arrest een uitzondering op deze regel bij uitlatingen die aan het OM zijn toe te rekenen.<sup>120</sup> In 2013 voegde de HR daar nog aan toe dat ook sprake kan zijn van aan uitlatingen gelijk te stellen gedragingen waaraan vertrouwen kan zijn ontleend.<sup>121</sup>

## 2.6. Deelconclusie

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen in beginsel moeten worden gehonoreerd. Het vertrouwensbeginsel speelt vooral een rol in de fase voordat een besluit door een bestuursorgaan is genomen en krijgt zijn gelding zodra een burger zich erop beroept ter bescherming van zijn rechtspositie. Het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht vindt zijn oorsprong in het rechtszekerheidsbeginsel. Het vertrouwensbeginsel is één van de ongecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het heeft zich ontwikkeld in de rechtspraak.

Vertrouwen wordt in beginsel door het recht beschermd als het gerechtvaardigd is. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over een Amsterdamse dakopbouw, waarin zij opnieuw de voorwaarden heeft uiteengezet waaraan een beroep op het vertrouwensbeginsel moet voldoen. Het toetsingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel bestaat uit drie stappen. Ten eerste dient er sprake te zijn van een toezegging. Ten tweede dient deze toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan te kunnen worden toegerekend. Is het antwoord op deze twee vragen bevestigend, waarmee sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen, dan is de vraag of het gerechtvaardigd vertrouwen moet worden gehonoreerd. Bij de vraag of sprake is van een aan het bevoegde orgaan toerekenbare toezegging is een verschuiving beoogd van het bestuursperspectief naar het burgerperspectief. Van belang is dat betrokkene te goeder trouw is, op hem rust een onderzoeksplicht.

---

<sup>116</sup> Zie bijv. HR 2 juni 1964, *NJ* 1964, 419 m.nt. Röling en HR 17 juni 1975, *NJ* 1975, 467 m.nt. Van Veen.

<sup>117</sup> HR 29 mei 1978, *NJ* 1978, 358, m.nt. Van Veen (*Menten*).

<sup>118</sup> HR 29 mei 1978, *NJ* 1978, 358, m.nt. Van Veen (*Menten*).

<sup>119</sup> HR 17 december 1985, *NJ* 1986, 591.

<sup>120</sup> HR 19 september 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0424 (*Parkeerwachter*).

<sup>121</sup> HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7 (*Coffeeshop Checkpoint*).

In het privaatrecht laat het vertrouwensbeginsel zich onder andere gelden bij de totstandkoming van rechtshandelingen, de wilsvertrouwensleer en in het leerstuk van de volmacht en de schijn van volmacht.

Ook in het strafrecht laat het vertrouwensbeginsel zich gelden en wel als een van de beginselen van een goede procesorde en dan met name het recht van de verdachte op een beslissing met betrekking tot vervolging.

### 3. Het burgerperspectief

#### 3.1. Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven heeft de Afdeling met haar uitspraak van 29 mei 2019 voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van een ‘toezegging’ en of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend een verschuiving beoogd van het bestuurlijke naar het burgerperspectief. In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat in het bestuursrecht onder burgerperspectief dient te worden verstaan. De bij toepassing van het vertrouwensbeginsel beoogde verschuiving van het bestuurlijke naar het burgerperspectief staat niet op zichzelf. Al geruime tijd is er in de literatuur aandacht voor de positie van de burger, maatwerk en het (al dan niet realistische) beeld dat de overheid heeft van de burger.<sup>122</sup> Dit komt aan bod in de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4. In paragraaf 3.5 komt het belang van het hanteren van het burgerperspectief aan bod. In paragraaf 3.6 tenslotte de beantwoording van de deelvraag.

#### 3.2. Aandacht voor het perspectief van de burger

In de rechtsstaat heeft het bestuursrecht als doel de verhouding tussen burger en overheid te regelen op een manier die in overeenstemming is met de grondslagen van de rechtsstaat.<sup>123</sup> Het doel van de rechtsstaat is om de verhouding tussen overheid en burger te laten beheersen door het recht en de burger daardoor te beschermen tegen onrecht van de kant van de machtige overheid.<sup>124</sup> De vormgeving van de rechtsstaat kan vanuit verschillende perspectieven geschieden. Scheltema maakte hiertoe onderscheid tussen een bureaucratische rechtsstaat en een responsieve rechtsstaat, waarbij hij een responsieve rechtsstaat omschrijft als een rechtsstaat, waarin de burger ervaart dat het bij de rechtsstaat om hem te doen is.<sup>125</sup> In een responsieve rechtsstaat is de overheid een dienende overheid, die de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in zijn belangen en zijn standpunten.<sup>126</sup> Bij een bureaucratische rechtsstaat staat het interne perspectief voorop: voldoet het recht aan de formele eisen waarin de bureaucratische rechtsstaat is uitgewerkt. Er is onvoldoende oog voor de manier waarop de rechtsstaat voor de burger uitwerkt. Bij de responsieve rechtsstaat, zo stelt Scheltema, gaat het om het perspectief van de burger: ervaart hij in zijn contacten met de overheid daadwerkelijk dat hij in een rechtsstaat leeft. Merkt hij dat het uiteindelijk om hem gaat en niet om de overheid.<sup>127</sup>

Ook de regering heeft oog voor de positie van de burger. Zo staat in het regeerakkoord<sup>128</sup> en de regeringsbrief *Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels*<sup>129</sup> dat het kabinet werkt aan “een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is” en “we willen dat mensen altijd persoonlijk in contact kunnen komen met de overheid”. In de *Kabinetsreactie Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslagen*<sup>130</sup> is te lezen “De overheid moet toegankelijk zijn. Het Kabinet wil dat de dienstverlening eenvoudig is. Dat het makkelijk is om nadere informatie en uitleg te krijgen”. Zie in dat kader

---

<sup>122</sup> Zie o.a. Scheltema 2016; Scheltema 2019; Scheltema 2021; Damen 2018; Damen 2018a; Ippel 2018.

<sup>123</sup> Scheltema 2021, p. 810.

<sup>124</sup> Scheltema 2021, p. 810.

<sup>125</sup> Scheltema 2015, p. 288.

<sup>126</sup> Scheltema, 2015, p. 288.

<sup>127</sup> Scheltema 2015, p. 288; Scheltema 2021, p. 810.

<sup>128</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77, p. 1.

<sup>129</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35510, nr. 102, p. 1.

<sup>130</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35510, nr. 4, p. 4-7.

ook het Wetsvoorstel versterking van de Algemene wet bestuursrecht.<sup>131</sup> Dit voorstel bevat een aantal concrete aanpassingen van de Awb, die als doel hebben om de Awb meer in dienst te stellen van de burger, de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de rechtsbescherming van burgers te versterken.<sup>132</sup> Voorgesteld wordt onder andere om een nieuwe algemene bepaling in de Awb op te nemen (artikel 2:4a) die het bestuur verplicht zich dienstbaar op te stellen bij de uitoefening van zijn taak (het dienstbaarheidsbeginsel).<sup>133</sup> In de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) is te lezen dat dienstbaarheid in deze betekent “dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo inricht dat de belangen van de burger daarmee worden gediend”.<sup>134</sup> Voorts valt te lezen in de MvT dat “dit niet wegneemt dat het bestuur soms streng moet zijn, bijvoorbeeld bij het constateren van een vermeende overtreding”.<sup>135</sup>

### 3.3. Maatwerk

Bij een responsieve overheid met oog voor het burgerperspectief past het om maatwerk te leveren. Scheltema merkt hierover op dat de overheid bij het toepassen van de regels rekening houdt met de bijzondere omstandigheden en de belangen van de burger.<sup>136</sup> Dat houdt niet een soort vooringenomenheid in ten voordele van de burger, maar wel aandacht voor zijn positie vanuit de overweging dat de burger niet in de knel behoort te komen door onvolkomenheden in het bureaucratische systeem.<sup>137</sup> Het vasthouden aan strikte regeltoepassing waardoor de burger in de knel komt, moet worden tegengegaan.<sup>138</sup> Maatwerk dus, om te voorkomen dat burgers in de knel komen.

Daarentegen betekent hanteren van maatwerk door de overheid, volgens Scheltema, ook dat een negatieve houding van de burger door kan werken in de reactie van het bestuur. Ook van de burger mag men een zekere zorgvuldigheid verlangen.<sup>139</sup> Een burger die niet te goeder trouw is, krijgt ook een passende respons van de overheid.<sup>140</sup> Zo is in de rechtspraak vastgesteld dat het van oorsprong privaatrechtelijke beginsel van misbruik van bevoegdheid als in artikel 3:13 BW ook door een bestuursorgaan kan worden ingeroepen om zich te beschermen tegen burgers die niet te goeder trouw gebruik maken van een bevoegdheid om een verzoek in te dienen.<sup>141</sup> Koenraad merkt hierover op dat ook de burger zich jegens het bestuursorgaan integer moet gedragen en spreekt hierbij van een ‘integriteitsplicht’ van de burger.<sup>142</sup> Schlössels en Zijlstra menen daarentegen dat je in het bestuursrecht hooguit kunt spreken van ‘lasten’ voor de burger.<sup>143</sup> Zij merken daarbij op dat een burger aan een last

---

<sup>131</sup> Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II 2022/23*, 29279 nr. 763.

<sup>132</sup> Bijlage 2 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279 nr. 763 (MvT).

<sup>133</sup> Bijlage 2, p 6 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279 nr. 763 (MvT).

<sup>134</sup> Bijlage 2, p 7 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279 nr. 763.

<sup>135</sup> Bijlage 2, p 22 bij *Kamerstukken II 2022/23*, 29279 nr. 763.

<sup>136</sup> Scheltema 2021, p. 812.

<sup>137</sup> Scheltema 2021, p. 812.

<sup>138</sup> Scheltema 2018, p. 120. Zie in dit kader de Wet hardheidsaanpassing Awir zoals besproken in paragraaf 3.5.

<sup>139</sup> Scheltema 2018, p. 130. Zie ook Ortlep 2020, p. 23.

<sup>140</sup> Scheltema 2018, p. 130. Zie ook Ortlep 2020, p. 23.

<sup>141</sup> Zie bijv. ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4185 waarin de Afdeling oordeelde dat appellant misbruik maakte van zijn bevoegdheid een Wob-verzoek in te dienen.

<sup>142</sup> Koenraad 2019, p. 237.

<sup>143</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 279.

geen gevolg hoeft te geven. Hij kan dan wel worden geconfronteerd met de negatieve gevolgen van het niet voldoen aan die last (bijvoorbeeld een geweigerde vergunning).<sup>144</sup>

Damen bepleit maatwerk als een bestuurs(proces)recht van twee gestrengheden.<sup>145</sup>

In bepaalde rechtsbetrekkingen, met veelsoortige, tegenstrijdige belangen, moet het bestuursrecht streng blijven, in andere (veelal financiële) rechtsbetrekkingen, in het bijzonder als alleen een primair belanghebbende belang bij een besluit heeft, kan het minder streng worden.<sup>146</sup> Maatwerk betekent in dit geval minder streng besturen waar dat kan.

Hoewel maatwerk een belangrijk middel is om de individuele burger recht te doen, is individueel maatwerk geen zelfstandig na te streven doel.<sup>147</sup> Het is een waarde die steeds zorgvuldig moet worden gewogen in relatie tot andere juridische waarden zoals bijvoorbeeld gelijkheid en rechtszekerheid.<sup>148</sup>

### 3.4. Een realistisch burgerbeeld

De aandacht voor een responsief bestuursrecht, vormgegeven vanuit het perspectief van de burger en het leveren van maatwerk vraagt om een realistisch burgerbeeld. Maar wie is die burger en is het beeld dat de overheid heeft van die burger realistisch? In 2016 beschreef Scheltema dat de wetgever de burger niet kent en dat de wetgever, hoewel de rechtsstaat bedoeld is om de burger een centrale plaats te geven, zich onvoldoende in het perspectief van de burger verplaatst om de rechtsstaat voor die burger tot werkelijkheid te maken: het gezichtspunt van de overheid domineert.<sup>149</sup> Het mensbeeld waarvan de wetgever hierbij volgens Scheltema uitgaat, is de 'homo juridicus'.<sup>150</sup> Het beeld van een rationeel handelende burger die over alle informatie beschikt die nodig is om de juiste beslissingen te nemen en die wordt geacht de wet te kennen.<sup>151</sup> Dit mensbeeld waarvan de wetgever uitgaat voldoet volgens Scheltema niet meer.<sup>152</sup> De burger denkt en handelt heel anders. Hij reageert niet alleen maar rationeel, en beschikt meestal over veel te weinig informatie om goed geïnformeerd te kunnen beslissen. De vormgeving van de rechtsstaat zou moeten uitgaan van bescherming tegen de overheid die de burger echt nodig heeft.<sup>153</sup> De rechtsstaat is volgens Scheltema te veel ingericht naar een verkeerd beeld van de burger. Daardoor heeft de burger ervaringen met de rechtsstaat die tegengesteld zijn aan zijn verwachtingen, en daardoor wordt ook de overheid teleurgesteld in reacties van de burger op het overheidsoptreden.<sup>154</sup> De verhouding tussen overheid en burger zou volgens Scheltema sterk kunnen verbeteren indien het bestuursrecht zich beter rekenschap geeft van eigenschappen van de burger die het moet beschermen.<sup>155</sup> Een realistisch beeld van de burger met als doel betere bescherming van die burger.

---

<sup>144</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 279. Schlössels en Zijlstra verwijzen hierbij naar artikel 4:2 lid 2 Awb.

<sup>145</sup> Damen 2020.

<sup>146</sup> Damen 2020, p.3.

<sup>147</sup> Schlössels & Albers 2023, par. 2.

<sup>148</sup> Schlössels & Albers 2023, par. 2.

<sup>149</sup> Scheltema 2016, p. 268.

<sup>150</sup> Scheltema maakt hiermee een vergelijking met de homo economicus, het mensbeeld waarop vroeger de economen hun modellen en theorieën baseerden.

<sup>151</sup> Scheltema 2016, p. 268.

<sup>152</sup> Scheltema 2016, p. 268.

<sup>153</sup> Scheltema 2016, p. 268.

<sup>154</sup> Scheltema 2016, p. 269.

<sup>155</sup> Scheltema 2016, p. 270.

Dat de overheid uitgaat van een niet-realistisch burgerperspectief werd ook duidelijk uit het in 2017 verschenen rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*.<sup>156</sup> De WRR constateert dat er behoorlijk verschil bestaat tussen wat van burgers wordt verwacht en wat zij daadwerkelijk aankunnen. Niet omdat hun intelligentie of kennis, het denkvermogen, tekortschiet, maar omdat er een beroep wordt gedaan op allerlei andere mentale vermogens zoals het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel te houden, en om vast te houden aan goede voornemens. De WRR spreekt hierbij van 'doenvermogen'. De WRR merkt op dat het klassieke perspectief van de overheid uitgaat van een burger bij wie de juiste kennis automatisch leidt tot de juiste daden. Dit rationalistische perspectief ligt aan de basis van veel juridische en economische benaderingen van beleid. Het WRR zet daarnaast een realistisch perspectief, dat ervan uitgaat dat mensen niet altijd handelen, ondanks hun goede voornemens. Ook verschillen de burgers onderling sterk van elkaar en reageren ze daarom ook verschillend op het handelen van de overheid. Door uit te gaan van een rationalistisch perspectief heeft de overheid vaak onrealistische verwachtingen of stelt onrealistisch hoge eisen aan het 'doenvermogen' van burgers.

Het WRR-rapport lijkt breed het besef te hebben doen ontstaan dat de al te optimistische veronderstellingen over de zelfredzaamheid van de burger moeten worden bijgesteld.<sup>157</sup> In de kabinetsreactie op het rapport valt te lezen: "Het kabinet wil in haar beleid en in de uitvoering van bestaand beleid steeds uitgaan van een realistisch burgerperspectief. Deze aanpak moet een tweede natuur worden."<sup>158</sup>

In een zaak die zag op de ontvankelijkheid van bezwaar verwees de rechtbank expliciet naar het WRR-rapport en de kabinetsreactie op dat rapport, en zei het volgende: "De wetgever heeft zich in de afgelopen jaren ook als opdracht gesteld om zich aan te passen aan het doenvermogen van de burger en een realistisch burgerperspectief tot uitgangspunt te nemen (...). Dit vereist dat wordt uitgegaan van realistische assumpties ten aanzien van de mentale belastbaarheid van burgers, waarbij een rol spelen de mentale belasting, de cumulatie van lasten, de gevolgen van inertie of fouten, en hulp en vroegsignalering."<sup>159</sup> Dit alles, volgens Modderman in zijn noot bij deze uitspraak, passend in een bredere ontwikkeling, namelijk de toegenomen aandacht voor het belang van maatwerk en een fair, realistisch burgerperspectief in het bestuur en bestuursrecht.<sup>160</sup>

Ook Damen meent dat sprake is van te hoge verwachtingen van wat een gewone burger in een juridisch-bureaucratische context aankan.<sup>161</sup> Bij contact met de overheid stelt het geldende bestuursrecht hoge eisen aan de gewone burger. (Te) vaak wordt uitgegaan van een zelfredzame, juridisch-bureaucratisch vaardige, autonome burger.<sup>162</sup> Een burger moet alert, argwanend en assertief zijn.<sup>163</sup> De wetgever, het openbaar bestuur en bestuursrechter zouden niet moeten uitgaan van 'bestuurscentrisch wensdenken' maar

---

<sup>156</sup> *Weten is nog geen doen* 2017.

<sup>157</sup> *Weten is nog geen doen* 2017.

<sup>158</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34775 VI, p. 9.

<sup>159</sup> Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, r.o. 2.5., m.nt. C.B. Modderman.

<sup>160</sup> Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, m.nt. C.B. Modderman.

<sup>161</sup> Damen 2018; Damen 2018a.

<sup>162</sup> Damen 2018a, p. 34.

<sup>163</sup> Damen 2018. Zie ook CRvB 10 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3152, AB 2021/132, m.nt. L.J.A. Damen en CRvB 15 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2061, AB 2023/31 m.nt. L.J.A. Damen, waarbij Damen concludeert dat appellant al met al geen triple A-burger is geweest: niet alert, argwanend en assertief genoeg.

moeten uitgaan van de realiteit waarin veel burgers zich bevinden, en de eisen aan en verwachtingen van burgers moeten aanpassen aan die realiteit.<sup>164</sup>

### 3.5. Het belang van het hanteren van het burgerperspectief

Het is van belang dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief hanteert, om zo de legitimiteit en effectiviteit van overheidsbesluitvorming te versterken.<sup>165</sup> Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat bestuurlijke besluitvorming waarvan het totstandkomingsproces en de uitkomst door betrokken partijen als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, bijdraagt aan het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat en tevens helpt om geschillen te voorkomen en op te lossen. Dus meer acceptatie van overheidshandelen en minder (onnodige) bezwaren, zienswijzen en beroepsprocedures.<sup>166</sup> Het betrekken van het burgerperspectief in overheidshandelen is noodzakelijk voor het bereiken van vertrouwen in de overheid.<sup>167</sup>

Dat bestuurlijke besluitvorming waarvan de uitkomst door betrokken partijen als oneerlijk en onrechtvaardig wordt ervaren het vertrouwen in de overheid ondermijnt blijkt wel uit de Kinderopvangtoeslagaffaire waarin ouders onterecht werden beschuldigd van fraude en de overheid een zeer streng terugvorderingsbeleid voerde. In 2020 verscheen het rapport *Ongekend onrecht* waarin de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: de commissie) constateert dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden.<sup>168</sup> De commissie concludeert in haar rapport dat de politieke behoefte om de uitvoering van de toeslagen efficiënt in te richten en de politieke en maatschappelijke wens om fraude te voorkomen, geleid hebben tot wet- en regelgeving en een uitvoering daarvan, die het niet of nauwelijks toeliet om de individuele situatie van mensen recht te doen, bijvoorbeeld als zij zonder kwade opzet een administratieve vergissing begingen.<sup>169</sup> De groepsgewijze aanpak, de ‘alles-of-niets’ benadering en de wijze waarop ‘opzet/grove schuld’ werd gehanteerd, hebben volgens de commissie grove inbreuk gemaakt op het rechtsstatelijke principe dat optimaal recht gedaan moet worden aan individuele situaties van mensen. De commissie constateert dat ook de bestuursrechtspraak jarenlang een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan het in stand houden van de niet dwingend uit de wet volgende uitvoering van de regelgeving van de kinderopvangtoeslag. Daarmee heeft de bestuursrechtspraak, zo meent de commissie, zijn belangrijke functie van (rechts)bescherming van individuele burgers veronachtzaamd.<sup>170</sup>

De kinderopvangtoeslagaffaire heeft de noodzaak voor maatwerk en een realistisch(er) burgerbeeld opnieuw benadrukt.<sup>171</sup> Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire is op 7 juli 2020 de Wet hardheidsaanpassing Awir in werking getreden (*Stb. 2020, 227*). Met deze wijziging is in de Awir onder andere een bepaling opgenomen die nagenoeg gelijklopend is aan art. 3:4 Awb.<sup>172</sup> Dit om te benadrukken dat met betrekking tot de in het kader van de toeslagregelgeving te nemen beschikkingen de

---

<sup>164</sup> Damen 2018a, p. 34.

<sup>165</sup> Zie o.a. Hulst, Marseille & Steenhagen 2022, p. 3211.

<sup>166</sup> Zie o.a. Marseille e.a. 2016, p.14; Scheltema 2018, p. 129.

<sup>167</sup> Zie o.a. Hulst, Marseille & Steenhagen 2022, p. 3212; Damen 2018 p. 12-19.

<sup>168</sup> *Ongekend onrecht* 2020, p. 7.

<sup>169</sup> *Ongekend onrecht* 2020, p. 7.

<sup>170</sup> *Ongekend onrecht* 2020, p. 8.

<sup>171</sup> Schlössels & Albers 2023, par 2.

<sup>172</sup> Artikel 13b Awir.



afweging van belangen en de rol van het evenredigheidsbeginsel zeer belangrijk zijn.<sup>173</sup> Daarnaast is met deze wijzigingswet de hardheidsclausule in de Awir uitgebreid.<sup>174</sup> Met de uitbreiding van de hardheidsclausule is het mogelijk om tegemoet te komen aan bepaalde gevallen of groepen van gevallen waarin de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot niet voorziene en niet beoogde gevolgen.<sup>175</sup> Meer mogelijkheden voor maatwerk dus en meer oog voor de menselijke maat.

### 3.6. Deelconclusie

Het burgerperspectief komt voort uit de idee van de responsieve rechtsstaat. Het besef dat de burger er niet is voor de overheid, maar de overheid voor de burger. De burger moet het gevoel hebben dat het om hem te doen is.

Een responsieve overheid met oog voor het burgerperspectief vraagt om maatwerk. Maatwerk in die zin dat de overheid passende ondersteuning biedt aan burgers in hun contact met de overheid en dat in de besluiten die ze neemt zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan betrokken belangen. Dat houdt niet een soort vooringenomenheid in ten voordele van de burger, maar wel aandacht voor zijn positie vanuit de overweging dat het vasthouden aan strikte regeltoepassing waardoor de burger in de knel komt, moet worden tegengegaan. Maatwerk kan ook betekenen een bestuurs(proces)recht van twee gestrengheden, minder streng wanneer dat kan. Hanteren van maatwerk door de overheid betekent echter ook dat een negatieve houding van de burger door kan werken in de reactie van het bestuur. Een burger die niet te goeder trouw is, krijgt ook een passende respons van de overheid. Dit maakt het begrip 'burgerperspectief' voor meerdere uitleg vatbaar.

Burgerperspectief veronderstelt werken vanuit beleid en regels die uitgaan van een realistisch mensbeeld en perspectief van wat van burgers verwacht mag worden. Met name het WRR-rapport lijkt breed het besef te hebben doen ontstaan dat de al te optimistische veronderstellingen over de zelfredzaamheid van de burger niet overeenkomen met het werkelijke 'doenvermogen' van de burger.

Het is van belang dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief hanteert, om zo de legitimiteit en effectiviteit van overheidsbesluitvorming te versterken. Bestuurlijke besluitvorming waarvan het totstandkomingsproces en de uitkomst door betrokken partijen als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat en helpt tevens om geschillen te voorkomen en op te lossen. Dus meer acceptatie van overheidshandelen en minder (onnodige) bezwaren, zienswijzen en beroepsprocedures. Het betrekken van het burgerperspectief in overheidshandelen is noodzakelijk voor het bereiken van vertrouwen in de overheid.

---

<sup>173</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35 68, nr. 2, p. 1.

<sup>174</sup> Artikel 47 Awir.

<sup>175</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35 68, nr. 2.

## 4. Doorwerking burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel

### 4.1. Inleiding

Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel ten eerste aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.<sup>176</sup> Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Van belang hierbij is dat de betrokkene te goeder trouw is. Op hem rust een onderzoeksplicht.<sup>177</sup> Met betrekking tot stap 1 en 2 overweegt de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019 dat meer de nadruk moet worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde. Hiermee is een verschuiving beoogd van het bestuurlijke naar het burgerperspectief.<sup>178</sup>

In de inleiding werd al aangegeven dat in 2023<sup>179</sup> in de 51 zaken bij de Afdeling waarin een beroep werd gedaan op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht de Afdeling slechts in drie zaken oordeelde dat er sprake was van gerechtvaardigd gewekt vertrouwen.<sup>180</sup> In één daarvan werd dit gerechtvaardigd vertrouwen gehonoreerd.<sup>181</sup> In de 48 andere gevallen oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van een toezegging, en strandde het beroep al bij stap 1. Daarmee kan gezegd worden dat een beroep op het vertrouwensbeginsel anno 2023 (nog steeds) zelden slaagt.

De vraag die ik in dit hoofdstuk zal beantwoorden is hoe het burgerperspectief bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht zou moeten doorwerken. Daartoe maak ik in paragraaf 4.2 een analyse van de rechtspraak en de aandacht daarbij voor het burgerperspectief. In paragraaf 4.3 plaats ik enkele kanttekeningen bij het begrip 'burgerperspectief'. Een begrip dat immers voor meerdere uitleg vatbaar is. In paragraaf 4.4 bespreek ik de rol van de rechtseenheid bij het hanteren van het burgerperspectief. Daarna bespreek ik in paragraaf 4.5 de aandachtspunten bij het hanteren van het burgerperspectief specifiek in het omgevingsrecht. Ter afsluiting van dit hoofdstuk geef ik in paragraaf 4.6 antwoord op de deelvraag hoe het burgerperspectief door zou moeten (en kunnen werken) bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht.

### 4.2. Toepassing van het vertrouwensbeginsel in de rechtspraak

In 48 van de 51 gevallen waarin dit jaar een beroep werd gedaan op het vertrouwensbeginsel oordeelde de Afdeling dat geen sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>182</sup>

---

<sup>176</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>177</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>178</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.10 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>179</sup> Periode 1 januari tot en met 31 mei 2023.

<sup>180</sup> ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807; ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155 en ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009.

<sup>181</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009.

<sup>182</sup> In alle 48 gevallen struikelde het beroep bij stap 1.

Zo legde het college van Amsterdam een inwoner een boete op wegens het zonder vergunning omzetten van een zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimten.<sup>183</sup> De inwoner stelde zich op het standpunt dat uit een door haar geraadpleegde gemeentelijke webpagina niet bleek dat er een vergunning nodig was. De Afdeling ging hier niet in mee en oordeelde dat op basis van de titel en de inhoud van de webpagina de inwoner er redelijkerwijs niet van uit kon gaan dat deze webpagina alle informatie bevatte die relevant was voor haar situatie.<sup>184</sup> De pagina bevatte alleen informatie over reguliere verhuur van een woning aan één huishouden, terwijl de inwoner de woning in delen aan vier verschillende personen had verhuurd. Zij had verder moeten kijken. Er was namelijk een andere pagina gewijd aan informatie over woningdelen.<sup>185</sup> Daarop stond vermeld dat daarvoor een omzettingsvergunning vereist was. Het beroep strandde daarmee bij stap 1.

Wel sprake van gerechtvaardigd vertrouwen, dat bovendien werd gehonoreerd, was er in het geval van een inwoner uit Eindhoven die een omgevingsvergunning had aangevraagd voor gebruik van een woning voor kamerverhuur in strijd met het bestemmingsplan.<sup>186</sup> Het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college) weigerde de omgevingsvergunning te verlenen. Er was volgens het college geen sprake van een legale bestaande situatie die mocht worden voortgezet. De inwoner had echter een brief waarin de projectleider, werkzaam voor het college, bevestigde dat het pand reeds op of voor 12 december 2007 als onzelfstandige huisvesting in gebruik was. Dat door dit gebruik voor 12 december 2007 voor het pand de uitspraak van de Raad van State van 24 mei 2012 van toepassing was, waarin was vastgelegd dat voor panden die voor 12 december 2007 voor onzelfstandige huisvesting werden gebruikt, dit gebruik was aan te merken als ware een vergunning verleend. De projectleider schreef tevens dat het college niet had kunnen concluderen dat na 12 december 2007 het pand voor zelfstandige huisvesting in gebruik was geweest en voegde daaraan toe dat het gebruik voor onzelfstandige huisvesting in het kader van de Wabo kon worden voortgezet. Het college stelde zich op het standpunt dat aan deze brief niet het vertrouwen kon worden ontleend dat geen omgevingsvergunning meer nodig was. De brief ging alleen over het gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 24 mei 2012 waarin enkel werd gesproken over de vergunning op grond van de Huisvestingswet en de huisvestingsverordening. De Afdeling ging hier niet in mee en oordeelde dat de brief moest worden gelezen vanuit het oogpunt van een persoon zonder specifieke kennis van de uitspraak van 24 mei 2012.<sup>187</sup> De Afdeling overwoog daarbij dat in de brief die appellant had ontvangen de Huisvestingswet of de huisvestingsverordening niet werd genoemd en dat in de laatste zin van de brief ondubbelzinnig stond dat het gebruik op grond van de Wabo mocht worden voortgezet.<sup>188</sup> Appellant mocht de gerechtvaardigde verwachting hebben dat het gebruik van de woning voor kamerverhuur op grond van de Wabo was toegestaan, dan wel dat voor het gebruik een omgevingsvergunning zou worden verleend indien deze nodig was en zou worden aangevraagd.<sup>189</sup> Sprake dus van een toezegging die aan het bevoegde orgaan kon worden toegerekend.

---

<sup>183</sup> ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189.

<sup>184</sup> ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189 r.o. 4.2 en 4.3.

<sup>185</sup> ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189 r.o. 4.3.

<sup>186</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2013:2009.

<sup>187</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2013:2009, r.o. 9.2.

<sup>188</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2013:2009, r.o. 9.2.

<sup>189</sup> ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2013:2009, r.o. 9.3.

De nieuwe lijn lijkt anno 2023 in de meerderheid van de Afdelingsuitspraken waarin een beroep werd gedaan op het vertrouwensbeginsel echter (nog steeds) geen wezenlijke verandering teweeg te hebben gebracht bij beantwoording van de vraag of er sprake is van een toezegging waaraan gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend. Eerder al liet onder andere Albers zich hierover kritisch uit en was, op grond van door haar in 2019 bestudeerde jurisprudentie, van mening dat de Afdeling ook na de uitspraak van 29 mei 2019 nog te weinig uitging van het burgerperspectief.<sup>190</sup> Van een toezegging waaraan gerechtvaardigd vertrouwen kon worden ontleend leek nog steeds niet snel sprake te zijn dan wel was stap 2 een niet te nemen horde door het voorbehoud bij toerekening over de grenzen van de trias politica.<sup>191</sup> In 2020 laat Albers zich opnieuw kritisch uit over de nieuwe lijn en merkt op dat ook de rechtspraak die volgde na publicatie van haar artikel in De Gemeentestem laat zien dat de meeste beroepen op het vertrouwensbeginsel nog steeds stranden bij stap 1.<sup>192</sup> Albers concludeert dan ook dat de vraag hoe de burger de betreffende uitlating redelijkerwijs heeft kunnen opvatten nog steeds niet het uitgangspunt lijkt te zijn bij beantwoording van de eerste vraag.

Mijns inziens betekent het uitgangspunt hoe de burger de betreffende uitlating redelijkerwijs heeft kunnen opvatten nog niet dat te makkelijk mag worden aangenomen dat sprake is van een toezegging. Vaak is het zo dat de burger de uitlating *niet* redelijkerwijs als een toezegging heeft kunnen opvatten. Men mag immers niet te makkelijk dwalen.<sup>193</sup> Zo rekende de bewoonster uit Amsterdam in de hierboven aangehaalde zaak te makkelijk naar zich toe door ervan uit te gaan dat de regels voor het verhuren van een woning aan een huishouden gelijk waren aan de verhuur aan verschillende personen.<sup>194</sup> Verwacht mag worden dat zij verder had gekeken. Temeer nu de benodigde informatie beschikbaar was op dezelfde gemeentelijke website.

Ook Damen en Groot laten zich kort na de uitspraak in 2019 kritisch uit over de nieuwe lijn en concluderen dat de vertrouwende ondanks het beoogde ‘verschuiving van de uitzendleer naar de aankomstleer’ nog steeds ‘met de gebakken peren blijft zitten’ en tevergeefs een beroep doet op het vertrouwensbeginsel.<sup>195</sup> Damen en Groot zijn daarbij kritisch over de definitie van een toezegging. Het moet volgens de Afdeling gaan om het redelijkerwijs de indruk wekken van een ‘welbewuste standpuntbepaling’. Damen en Groot zijn van mening dat het gaat om een vrij ingewikkelde definitie die de nodige ruimte laat voor interpretatie.<sup>196</sup>

Ik ben het eens met Damen en Groot dat de definitie ruimte laat voor interpretatie. Dit ‘nadeel’ heeft mijns inziens echter als voordeel dat de definitie flexibel is en kan worden toegepast op, dan wel ingevuld naar aanleiding van, de concrete omstandigheden van het geval. Een meer integrale benadering door het geheel van handelingen te betrekken bij de vraag of sprake is van een toezegging. Meer mogelijkheden voor maatwerk.

---

<sup>190</sup> Albers 2019, p. 779.

<sup>191</sup> Albers 2019, p. 779. Zie voor opsomming rechtspraak Albers 2019, voetnoot 58.

<sup>192</sup> ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, *JB* 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

<sup>193</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, par. 3.15 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>194</sup> ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189.

<sup>195</sup> Damen en Groot 2019, p. 27.

<sup>196</sup> Damen en Groot 2019, p. 27.

Uit de rechtspraak uit 2023 lijkt voorzichtig op te maken dat wanneer eenmaal sprake van een toezegging is stap 2 weinig problematisch is, mits binnen de grenzen van de trias politica. In de drie zaken in 2023 waarbij stap 1 met succes werd doorlopen<sup>197</sup>, werd de toezegging zonder veel omhaal aan het college toegerekend.<sup>198</sup> Uiteraard met een voorbehoud over hoe een en ander zal voortduren lijkt hiermee de weg te zijn ingeslagen dat de Afdeling ook in gevallen waarin *niet* uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk legt op de precieze bevoegdheidsverdeling. Hiermee lijkt de beoogde verschuiving van het bestuurlijke naar het burgerperspectief ook daadwerkelijk plaats te vinden.

Ook in 2023 heeft de Afdeling zich (nog) niet uitgesproken over het toerekenen van toezeggingen over de grenzen van de trias politica.<sup>199</sup> Damen en Groot zijn kritisch over het voorbehoud dat de A-G maakt over toerekening over de grenzen van de trias politica en achten dit voorbehoud niet in lijn met de bedoeling van de A-G om het beroep op het vertrouwensbeginsel burgervriendelijk(er) te maken, of althans meer te benaderen vanuit het burgerperspectief (aankomstleer) dan het bestuursperspectief (uitzendleer).<sup>200</sup> Damen en Groot vragen zich daarnaast af of de A-G van een realistisch burgerbeeld uitgaat als hij schrijft dat de machtscheiding “bij justitiabelen wel (enigszins) bekend verondersteld mag worden” en “de meeste burgers wel eens van de trias politica gehoord zullen hebben”.<sup>201</sup> Damen en Groot geven daarbij aan dat in het omgevingsrecht namelijk in het bijzonder geldt dat de bevoegdheidsverdelingen tussen het bestuur en de volksvertegenwoordiger niet altijd helder zijn. Ik onderschrijf hetgeen Damen en Groot betogen dat (wellicht) niet verwacht kan worden dat bevoegdheidsverdelingen tussen het bestuur en de volksvertegenwoordiger bij de meeste burgers bekend mag zijn en dat de bevoegdheidsverdelingen soms ingewikkeld zijn. Dat betekent mijns inziens, zeker in het omgevingsrecht, nog niet dat hieraan tegemoet moet worden gekomen door een toezegging eerder toe te rekenen aan het (wel) bevoegde orgaan. Ik ga hier uitgebreider op in in paragraaf 4.4.2.

#### 4.3. Burgerperspectief, een relativering

Bij de beantwoording van de vraag hoe het burgerperspectief zou moeten doorwerken bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel en of bij toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht meer aandacht moet zijn voor het burgerperspectief, is van belang wat in het bestuursrecht onder burgerperspectief moet worden verstaan.

Het begrip ‘burgerperspectief’ is enigszins vaag en op meerdere manieren uit te leggen. Schlössels noemt het begrip burgerperspectief in zijn uitwerking omvattend en ongreepbaar, er wordt van alles onder geschoven.<sup>202</sup> In de literatuur wordt het hanteren van het burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel vaak aangeduid als ‘burgervriendelijk’, passend bij het ‘doenvermogen’ van de burger.<sup>203</sup> Zoals besproken in hoofdstuk 3 is dit een te enge uitleg van het begrip burgerperspectief. Burgerperspectief en

---

<sup>197</sup> ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807 en ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009.

<sup>198</sup> In het derde geval was de toezegging gedaan middels een besluit van het college waarmee stap 2 snel genomen was.

<sup>199</sup> Een dergelijke situatie, waarin het college een toezegging heeft gedaan waarover de raad bevoegd is, heeft zich in 2023 in de Afdelingsrechtspraak nog niet voorgedaan.

<sup>200</sup> Damen en Groot 2019, p. 27.

<sup>201</sup> Damen en Groot 2019, p. 27.

<sup>202</sup> Schlössels 2020, p. 364.

<sup>203</sup> Zie bijv. Damen en Groot 2019; Van Triet 2021. Zie ook ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1362, *TBR* 2020/109, m.nt. T. Groot.

het leveren van maatwerk houdt immers ook in dat een burger die niet te goeder trouw is, ook een passende respons krijgt van de overheid.<sup>204</sup> Daarbij stelt ook de Awb eisen aan gedrag van de burger. Artikel 4:2 bijvoorbeeld verplicht de aanvrager van een beslissing de voor de beslissing op de aanvraag benodigde gegevens en bescheiden aan te leveren. Bovendien benoemt de A-G in zijn conclusie expliciet dat bij het beroep op het vertrouwensbeginsel sprake moet zijn van 'goede trouw'.<sup>205</sup> Maatwerk is bovendien een waarde die steeds zorgvuldig moet worden gewogen in relatie tot andere juridische waarden zoals bijvoorbeeld gelijkheid en rechtszekerheid.<sup>206</sup>

Het is dan ook lastig een algemeen uitgangspunt te hanteren wat onder burgerperspectief moet worden verstaan bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Het burgerperspectief lijkt vooral casuïstisch te moeten werken. Per geval moet worden beoordeeld wat er in die specifieke situatie onder burgerperspectief moet worden verstaan.

#### 4.4. Rechtseenheid

Hoewel bestuursrecht en privaatrecht onderscheiden en naast elkaar staande rechtsgebieden zijn, wordt het belang van rechtseenheid tussen het bestuursrecht en het civiele recht wordt algemeen erkend.<sup>207</sup> Zo stelt Scheltema dat er een toenemende behoefte aan convergentie is tussen bestuursrecht en privaatrecht. Verschillen in rechtsregels die hun oorsprong niet vinden in het verschillende karakter van de te regelen rechtsverhoudingen, dienen te worden vermeden.<sup>208</sup>

##### 4.4.1. Goede trouw

Maatwerk, als kenmerk van het burgerperspectief, houdt in dat de burger die niet te goeder trouw is, ook een passende respons krijgt van de overheid.<sup>209</sup> Bij beantwoording van de vraag hoe deze goede trouw door zou moeten werken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel kan inspiratie worden gezocht bij het civiel recht. In het civiel recht ontbreekt subjectieve goede trouw van een persoon, vereist voor enig rechtsgevolg, niet alleen, indien hij de feiten of het recht, waarop zijn goede trouw betrekking moet hebben, kende, maar ook indien hij ze in de gegeven omstandigheden behoorde te kennen. Onmogelijkheid van onderzoek belet niet dat degene die goede reden tot twijfel had, aangemerkt wordt als iemand die de feiten of het recht behoorde te kennen.<sup>210</sup> De goede trouw impliceert een zekere onderzoeksplicht van de persoon die zich op goede trouw beroept. De aard en omvang van de onderzoeksplicht hangt af van de omstandigheden van het geval.<sup>211</sup> Met kennis van het recht wordt gedoeld op kennis van het objectieve recht; hetgeen betekent dat het niet kennen van een rechtsregel vrij snel tot de conclusie zal voeren dat de betrokken persoon haar had behoren te kennen.<sup>212</sup>

---

<sup>204</sup> Ortlep 2020, p. 23; Scheltema 2018, p. 130.

<sup>205</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, paragraaf 3.16 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>206</sup> Schlössels & Albers 2023, par. 2.

<sup>207</sup> PG Awb II, p. 232-254. Zie ook Van Triet 2021, p. 193. Van Triet denkt daarbij aan de commissie rechtseenheid bestuursrecht, waarin afgevaardigden deelnemen van de Hoge Raad, de Afdeling, de CRvB en het CBb.

<sup>208</sup> Scheltema 2013, p. 4.

<sup>209</sup> Ortlep 2020, p. 23; Scheltema 2018, p. 130.

<sup>210</sup> Artikel 3:11 BW.

<sup>211</sup> HR 20 september 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE2513, m.nt. H.J. Snijders (*Van der Wal/Duinstra*)

<sup>212</sup> Asser/Sieburgh 6-III 2022/246.

De wijze waarop de Afdeling de goede trouw betreft bij toepassing van het vertrouwensbeginsel is vrijwel identiek aan de betekenis die het civiel recht toekent aan de subjectieve goede trouw. Immers, om aan te nemen dat dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.<sup>213</sup> Een toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden<sup>214</sup> mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.<sup>215</sup> Van belang is dat de betrokkene te goeder trouw is.<sup>216</sup> De Afdeling betreft hiermee expliciet de uit het civiel recht afkomstige subjectieve 'goede trouw' bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel.

Uit het oogpunt van rechtseenheid acht ik dit ook de juiste wijze waarop de uit het burgerperspectief voortvloeiende goede trouw zou moeten doorwerken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Dit brengt met zich dat wanneer degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel niet heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht, waarmee hij niet te goeder trouw is, hij een passende respons krijgt van de overheid. Een beroep op het vertrouwensbeginsel kan dan niet slagen.

#### 4.4.2. Toerekening

In het civiel recht kan een (rechts)persoon gebonden worden aan een rechtshandeling, verricht door een onbevoegde, op grond van de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid.<sup>217</sup> Voor de stap van toerekening van een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan in het bestuursrecht concludeert de A-G in zijn conclusie om meer aansluiting te zoeken bij de rechtspraak in het civiel recht door meer uit te gaan van een functionele (risico)toerekening.<sup>218</sup> Dit betekent dat de gevolgen van een ambtenaar of andere overheidsfunctionaris met een bepaalde vertrouwenwekkende functie of taak die ten onrechte en niet eenvoudig kenbaar onjuiste bevoegdheidsindrukken en daarmee gerechtvaardigd vertrouwen wekt, eerder voor risico van het bestuursorgaan moeten komen.<sup>219</sup>

Bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel heeft dit erin geresulteerd dat de Afdeling ook in gevallen waarin *niet* uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk legt op de precieze bevoegdheidsverdeling. Ook in die gevallen kan een toezegging worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden<sup>220</sup> mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.<sup>221</sup> Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het perspectief van de burger voor wie soms niet kenbaar is hoe die bevoegdheid verdeeld is. Uit de bestudeerde rechtspraak lijkt stap 2, mits binnen de grenzen van de trias politica, hiermee een weinig problematische horde.

---

<sup>213</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>214</sup> De A-G spreekt ook hier over de justitiabele te goeder trouw.

<sup>215</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>216</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>217</sup> Artikel 3:61 lid 2 BW.

<sup>218</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, paragraaf 3.18 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>219</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, paragraaf 3.18 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>220</sup> De A-G spreekt ook hier over de justitiabele te goeder trouw.

<sup>221</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3, AB 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).

De A-G en in navolging daarvan de Afdeling erkent geen (of bij hoge uitzondering) toerekening van de schijn van bevoegdheid over de grenzen van de trias politica.<sup>222</sup> Toezeggingen van (leden van) het college (de uitvoerende macht) kunnen de gemeenteraad (de wetgevende macht) zonder diens instemming niet binden.<sup>223</sup> Het honoreren van vertrouwen dat is gewekt door een ander dan het bevoegde bestuursorgaan verdraagt zich daarnaast niet met het legaliteitsbeginsel dat als uitvloeisel kan worden gezien van het rechtszekerheidsbeginsel, één van de beginselen van de democratische rechtsstaat.<sup>224</sup> Het honoreren van verwachtingen die zijn gewekt door anderen dan het bevoegd orgaan doorbreekt de wettelijke verdeling van bevoegdheden. Het burgerperspectief kan om die reden mijns inziens niet dusdanig doorwerken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel dat daarbij de grenzen van de trias politica worden overschreden.

De fidens heeft in geval van toezeggingen over de grenzen van de trias politica wel de mogelijkheid van vergoeding van de (dispositie)schade door de onbevoegde op grond van de onrechtmatige daad.<sup>225</sup> Bovendien blijkt uit rechtspraak van de Afdeling dat hoewel toezeggingen van het college de gemeenteraad niet kunnen worden toegerekend, burgers niet altijd met lege handen staan. In 2021 bijvoorbeeld oordeelde de Afdeling dat de raad de door appellanten genoemde omstandigheden, voorafgaand aan de besluitvorming, had moeten betrekken in zijn belangenafweging<sup>226</sup> bij de besluitvorming het bestemmingsplan wel of niet vast te stellen.<sup>227</sup> De Afdeling deed eerder een soortgelijke correctie in een situatie waarin een toezegging van het college niet kon worden toegerekend aan de raad.<sup>228</sup> Hoewel ook in die situatie geen sprake was van gerechtvaardigd vertrouwen omdat de toezegging van het college niet kon worden toegerekend aan de raad, oordeelde de Afdeling dat de raad de toezegging van het college in de belangenafweging had moeten betrekken bij zijn besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Dit 'veiligheidsventiel'<sup>229</sup>, dat gedane toezeggingen door onbevoegde organen betrokken dienen te worden bij de besluitvorming van het wel bevoegde orgaan, relateert enigszins de in het bestuursrecht door sommigen moeilijk te verteren rechtspraak dat de gemeenteraad zich van het hele traject dat aan zijn besluitvorming voorafgaat nauwelijks iets hoeft aan te trekken, hoeveel verwachtingen daar ook in zijn gewekt.<sup>230</sup>

#### 4.5. Burgerperspectief in het omgevingsrecht

De centrale vraag van deze scriptie ziet op de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. In het omgevingsrecht is veelal sprake van veelsoortige, soms tegenstrijdige belangen. Belangen die bijvoorbeeld zijn afgewogen bij de totstandkoming van een bestemmingsplan dan wel gemeentelijk en/of provinciaal beleid. De contra legem-werking

---

<sup>222</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, paragraaf 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>223</sup> Concl. A-G J.P. Wattel 20 maart 2019, ECLI:NLRVS:2019:896, paragraaf 3.20 (*Amsterdamse dakopbouw*).

<sup>224</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 102.

<sup>225</sup> HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, AB 2010/334 m.nt. F.J. van Ommeren (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

<sup>226</sup> I.h.k.v. artikel 3:4 Awb.

<sup>227</sup> ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1424. Naar het oordeel van de Afdeling konden appellanten aan de voorgeschiedenis, de verschillende raadsbesluiten en de tussen de VOF en de gemeente gesloten overeenkomst niet het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de beoogde supermarkt planologisch mogelijk zou worden gemaakt.

<sup>228</sup> ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, JB 2020/154 m.nt. R.J.N. Schlössels, C.L.G.F.H. Albers.

<sup>229</sup> Term ontleend aan Schlössels, Beijen & Theunisse 2020, p. 614.

<sup>230</sup> Kortmann 2022, par. 45.5.



van het vertrouwensbeginsel bijvoorbeeld kan ertoe leiden dat bij een soepeler, burgervriendelijk(er) benadering van stap 1 en 2 vaker zal worden gehandeld in strijd met het bestemmingsplan en/of beleid. Weliswaar vindt in stap 3 een belangenafweging plaats, die met zich kan brengen dat moet worden volstaan met schadevergoeding in verband met zwaarwegender belangen, maar die belangen moeten dan wel kenbaar zijn. Dit laat uiteraard onverlet belangenafweging in die gevallen waarin duidelijk sprake is van een toezegging die kan worden toegerekend aan het bevoegd orgaan.<sup>231</sup>

Toepassing van het vertrouwensbeginsel, met meer aandacht voor maatwerk en het 'doenvermogen' van diegene die een beroep doen op het beginsel kan in het omgevingsrecht, hoe burgervriendelijk ook, op gespannen voet staan met belangen van derden (die ook moeten kunnen vertrouwen op de overheid) en de rechtszekerheid die zij ontleen aan de regels. Maatwerk is immers een waarde die steeds zorgvuldig moet worden gewogen in relatie tot andere juridische waarden zoals bijvoorbeeld rechtszekerheid.<sup>232</sup> Het bestuursrecht zou om die reden, in lijn met het door Damen bepleite bestuursrecht van twee gestrengheden, in het omgevingsrecht 'streng(er)' moeten blijven.<sup>233</sup>

#### 4.6. Deelconclusie

De nieuwe lijn, met meer aandacht voor het burgerperspectief, lijkt in de meerderheid van de Afdelingsuitspraken in 2023 (nog steeds) geen wezenlijke verandering teweeg te hebben gebracht bij beantwoording van de vraag of er sprake is van een toezegging waaraan gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend. Veelal oordeelt de Afdeling dat geen sprake is van een toezegging. In de literatuur is de nodige kritiek geuit op de vereiste 'goede trouw', de daaruit volgende onderzoeksplicht en het voorbehoud van toerekening over de grenzen van de trias politica. Dit zou indruisen tegen de beoogde verschuiving van het bestuurs- naar het burgerperspectief. De vraag is dan hoe het burgerperspectief bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht zou moeten doorwerken.

Een complicerende factor bij de beantwoording van deze vraag is dat niet geheel duidelijk is wat in het bestuursrecht onder 'burgerperspectief' moet worden verstaan. Het is een enigszins vaag begrip en op meerdere manieren uit te leggen. Burgerperspectief wordt in de literatuur veelal aangeduid als 'burgervriendelijk', passend bij het 'doenvermogen' van de burger, maatwerk dus. Dit werkt misleidend en scheidt wellicht verwachtingen. Maatwerk houdt immers ook in dat een burger die niet te goeder trouw is, ook een passende respons krijgt van de overheid. Maatwerk is daarnaast een waarde die steeds zorgvuldig moet worden gewogen in relatie tot andere juridische waarden zoals bijvoorbeeld gelijkheid en rechtszekerheid. Het is dan ook lastig een algemeen uitgangspunt te hanteren wat onder burgerperspectief moet worden verstaan bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Het burgerperspectief lijkt vooral casuïstisch te moeten werken.

Maatwerk, als kenmerk van het burgerperspectief, houdt in dat de burger die niet te goeder trouw is, ook een passende respons krijgt van de overheid. Bij beantwoording van de vraag hoe deze goede trouw door zou moeten werken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel kan inspiratie worden gezocht bij de invulling van de (subjectieve) goede trouw in het civiel recht. De wijze waarop de Afdeling de subjectieve goede trouw in

---

<sup>231</sup> Zie bijv. ABRvS 24 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2023:2009, waarin het gerechtvaardigd vertrouwen werd gehonoreerd na een belangenafweging in stap 3.

<sup>232</sup> Schlössels & Albers 2023, par. 2.

<sup>233</sup> Damen 2020. In andere (veelal financiële) rechtsbetrekkingen, in het bijzonder als alleen een primair belanghebbende belang bij een besluit heeft, kan het minder streng worden.

de huidige lijn betreft bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel is vrijwel identiek aan de betekenis die het civiel recht toekent aan de subjectieve goede trouw. Immers, de betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij beseft of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. Hierbij rust op degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet een onderzoeksplicht. De aard en omvang van de onderzoeksplicht hangt, net als bij het civiele recht, af van de omstandigheden van het geval. Uit het oogpunt van rechtseenheid acht ik dit ook de juiste wijze waarop de, uit het burgerperspectief voortvloeiende, goede trouw zou moeten doorwerken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Dit brengt mee dat wanneer degene die een beroep op het vertrouwensbeginsel doet niet heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht, waarmee hij niet te goeder trouw is, hij een passende respons krijgt van de overheid. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan dan niet slagen.

Voor de stap van toerekening van een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan heeft de A-G aansluiting gezocht bij de civiele rechtspraak over de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid door meer uit te gaan van een functionele (risico)toerekening. Bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel heeft dit erin geresulteerd dat de Afdeling ook in gevallen waarin *niet* uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk legt op de precieze bevoegdheidsverdeling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het perspectief van de burger voor wie soms niet kenbaar is hoe die bevoegdheid verdeeld is.

De Afdeling erkent geen (of bij hoge uitzondering) toerekening van de schijn van bevoegdheid over de grenzen van de trias politica. Het honoreren van vertrouwen dat is gewekt door een ander dan het bevoegde bestuursorgaan verdraagt zich niet met het legaliteitsbeginsel dat als uitvloeisel kan worden gezien van het rechtszekerheidsbeginsel, één van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Daar valt vooralsnog niet aan te tornen. De fidens heeft in dat geval de mogelijkheid van vergoeding van de (dispositie)schade door de onbevoegde op grond van de onrechtmatige daad. Bovendien dienen gedane toezeggingen door onbevoegde organen betrokken te worden bij de besluitvorming van het wel bevoegde orgaan. Dit relateert enigszins het voorbehoud van toerekening over de grenzen van de trias politica.

Bij doorwerking van het burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht is van belang dat in het omgevingsrecht veelal sprake is van veelsoortige, soms tegenstrijdige belangen. Een burgervriendelijker toepassing van het vertrouwensbeginsel, met meer aandacht voor maatwerk en het 'doenvermogen' van de burger die een beroep doet op het beginsel kan op gespannen voet staan met belangen van derden en de rechtszekerheid. Maatwerk is immers een waarde die steeds zorgvuldig moet worden gewogen in relatie tot andere juridische waarden zoals bijvoorbeeld rechtszekerheid. Toepassing van het vertrouwensbeginsel, zou om die reden, in lijn met de door Damen bepleite bestuursrecht van twee gestrengheden, in het omgevingsrecht 'streng(er)' moeten blijven.

## 5. Conclusie

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen in beginsel moeten worden gehonoreerd. Het vertrouwensbeginsel is een van de materiële algemene beginselen van behoorlijk bestuur en heeft betrekking op de inhoud van het overheidsoptreden. Het speelt vooral een rol in de fase *voordat* een besluit door een bestuursorgaan is genomen en krijgt zijn gelding zodra een burger zich erop beroept ter bescherming van zijn rechtspositie. Hoewel het vertrouwensbeginsel zijn oorsprong vindt in het rechtszekerheidsbeginsel wordt tegenwoordig een onderscheid gemaakt tussen deze twee beginselen. Het vertrouwensbeginsel heeft zich ontwikkeld in de rechtspraak en is (tot op heden) niet (als algemene regel) gecodificeerd.

Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan, waarin zij opnieuw de voorwaarden heeft uiteengezet waaraan een beroep op het vertrouwensbeginsel moet voldoen. Het toetsingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel bestaat uit drie stappen. Ten eerste dient er sprake te zijn van een toezegging. Ten tweede dient deze toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan te kunnen worden toegerekend. Is het antwoord op deze twee vragen bevestigend, waarmee een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, dan is de vraag of het gerechtvaardigd gewekt vertrouwen moet worden gehonoreerd. Toerekening van toezeggingen aan het bevoegde orgaan is niet mogelijk over de grenzen van de trias politica. Bij de vraag of sprake is van een toezegging en de vraag of deze aan het bevoegde orgaan kan worden toegerekend is een verschuiving beoogd van het bestuursperspectief naar het burgerperspectief. De nadruk moet liggen op hoe een uitlating of gedraging bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan daarmee bedoelde. Van belang hierbij is dat degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel te goeder trouw is. Op hem rust een onderzoeksplicht.

Het burgerperspectief komt volgens Scheltema voort uit de idee van de responsieve rechtsstaat. Het besef dat de burger er niet is voor de overheid, maar de overheid voor de burger. Een responsieve overheid met oog voor het burgerperspectief vraagt om maatwerk. Het burgerperspectief vergt dat de overheid passende ondersteuning biedt aan burgers in hun contact met de overheid en dat in de besluiten die ze neemt zo veel mogelijk recht wordt gedaan aan betrokken belangen. Dat houdt niet een soort vooringenomenheid in ten voordele van de burger, maar wel aandacht voor zijn positie vanuit de overweging dat het vasthouden aan strikte regeltoepassing waardoor de burger in de knel komt, moet worden tegengegaan. Hanteren van maatwerk door de overheid betekent ook dat een negatieve houding van de burger door kan werken in de reactie van het bestuur. Een burger die niet te goeder trouw is, krijgt ook een passende respons van de overheid.

Burgerperspectief veronderstelt werken vanuit beleid en regels die uitgaan van een realistisch mensbeeld en perspectief van wat van burgers verwacht mag worden. Met name het rapport *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* lijkt breed het besef te hebben doen ontstaan dat de al te optimistische veronderstellingen over de zelfredzaamheid van de burger niet overeenkomen met het werkelijke doenvermogen van de burger.

Het is van belang dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief hanteert, om zo de legitimiteit en effectiviteit van overheidsbesluitvorming te versterken. Bestuurlijke besluitvorming waarvan het totstandkomingsproces en de uitkomst door betrokken partijen als eerlijk en rechtvaardig wordt ervaren, draagt bij aan het vertrouwen in de overheid en de

rechtsstaat en helpt tevens om geschillen te voorkomen en op te lossen. Dus meer acceptatie van overheidshandelen en minder (onnodige) bezwaren, zienswijzen en beroepsprocedures. Het betrekken van het burgerperspectief in overheidshandelen is noodzakelijk voor het bereiken van vertrouwen in de overheid.

De nieuwe lijn bij toepassing van het vertrouwensbeginsel, met meer aandacht voor het burgerperspectief, lijkt anno 2023 (nog steeds) geen wezenlijke verandering teweeg te hebben gebracht bij beantwoording van de vraag of er sprake is van een toezegging waaraan gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend. Veelal oordeelt de Afdeling dat geen sprake is van een toezegging. In de literatuur is de nodige kritiek geuit op de vereiste 'goede trouw', de daaruit volgende onderzoeksplicht en het voorbehoud omtrent toerekening over de grenzen van de trias politica. Dit zou niet in lijn zijn met de beoogde verschuiving van het bestuurs- naar het burgerperspectief.

Een complicerende factor bij de beantwoording van de vraag hoe het burgerperspectief zou moeten doorwerken bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel is dat niet geheel duidelijk is wat in het bestuursrecht onder 'burgerperspectief' moet worden verstaan. Het is een enigszins vaag begrip en op meerdere manieren uit te leggen. Burgerperspectief wordt in de literatuur veelal aangeduid als 'burgervriendelijk', passend bij het 'doenvermogen' van de burger, maatwerk. Dit werkt misleidend en schept wellicht verwachtingen. Hanteren van burgerperspectief en het leveren van maatwerk houdt immers ook in dat een burger die niet te goeder trouw is, ook een passende respons krijgt van de overheid.

Bij beantwoording van de vraag hoe deze goeder trouw door zou moeten werken bij toepassing van het vertrouwensbeginsel kan inspiratie worden gezocht bij het civiel recht. De wijze waarop de Afdeling de goede trouw betreft bij de eerste twee stappen van het toetsingskader is vrijwel identiek aan de betekenis die het civiel recht toekent aan de (subjectieve) goede trouw. Immers, om aan te nemen dat dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Een toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan, indien de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Van belang is dat de betrokkene te goeder trouw is. Doorwerking van het burgerperspectief brengt met zich dat wanneer degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel niet heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht, waarmee hij niet te goeder trouw is, ook hij een passende respons krijgt van de overheid.

Voor de toerekening van een toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan heeft de A-G aansluiting gezocht bij de civiele rechtspraak over de schijn van vertegenwoordigingsbevoegdheid door meer uit te gaan van een functionele (risico)toerekening. Bij de toets aan het vertrouwensbeginsel heeft dit erin geresulteerd dat de Afdeling ook in gevallen waarin *niet* uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk ligt op de precieze bevoegdheidsverdeling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan het perspectief van de burger voor wie soms niet kenbaar is hoe die bevoegdheid verdeeld is.

De Afdeling erkent echter geen (of bij hoge uitzondering) toerekening van de schijn van bevoegdheid over de grenzen van de trias politica. De fidens heeft in dat geval de mogelijkheid van vergoeding van de (dispositie)schade door de onbevoegde op grond van de

onrechtmatige daad. Bovendien dienen gedane toezeggingen door onbevoegde organen betrokken te worden bij de besluitvorming van het wel bevoegde orgaan. Dit relativeert enigszins het voorbehoud van toerekening over de grenzen van de trias politica.

Bij doorwerking van het burgerperspectief bij toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht is nog van belang dat in het omgevingsrecht veelal sprake is van veelsoortige, soms tegenstrijdige belangen. Een burgervriendelijker toepassing van het vertrouwensbeginsel, met meer aandacht voor maatwerk en het 'doenvermogen' van de burger die een beroep doet op het beginsel kan in het omgevingsrecht op gespannen voet staan met belangen van derden en de rechtszekerheid. Toepassing van het vertrouwensbeginsel, zou om die reden 'streng(er)' moeten blijven.

Het toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht en de aandacht daarbij voor het burgerperspectief blijven zoals die is. Het antwoord op de centrale vraag of bij het toepassen van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht meer aandacht moet zijn voor het burgerperspectief luidt 'nee'. Van belang daarbij is voor ogen te houden op welke wijze het burgerperspectief doorwerkt bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een toezegging en of deze kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan staat de belevingswereld van de (redelijk denkende) burger centraal. Door hierbij rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, kan maatwerk worden geboden, passend bij het 'doenvermogen' van de burger. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een toezegging en of deze kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan is van belang dat degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel te goeder trouw is. Er rust op hem een onderzoeksplicht. Maatwerk, als kenmerk van het burgerperspectief, betekent ook dat iemand die niet te goeder trouw is, een passende respons krijgt van de overheid. Niet voldoen aan de onderzoeksplicht, betekent dan ook struikelen bij stap 1 of 2. Dat degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel daarmee nog regelmatig met de gebakken peren blijft zitten en niet krijgt wat hij had verwacht, doet daar mijns inziens niet aan af.

*You can't always get what you want....*

## Literatuurlijst

### Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief?', *Gst.* 2019/153, p. 772-779.

### Asser/Kortmann 2017

S.C.J.J. Kortmann (m.m.v. J.S. Kortmann), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 3. Deel III. Vermogensrecht algemeen. Volmacht en vertegenwoordiging*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

### Asser/Sieburgh 2022

C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel III. Algemeen overeenkomstenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

### Damen 2018

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij *lost in translation*', in: L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann & R.F.B. van Zutphen, *Vertrouwen in de overheid* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p. 7-104.

### Damen 2018a

L.J.A. Damen, 'Van Awbmens naar Wmo-mens?', in: A. Tollenaar & M. Duchateau (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p. 21-42.

### Damen 2020

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

### Damen en Groot 2019

L.J.A. Damen & T. Groot, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer. Naar een betere verdeling van de gebakken peren?', *JBPlus* 2019/3, p. 13-31.

### Groot 2020

T. Groot, 'Het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. Over het kunnen vertrouwen van de gemeenteraad', *TBR* 2020/2, p. 123-132.

### Hulst, Marseille & Steenhagen 2022

L. Hulst, A.T. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/39, p. 3210-3218.

### Ippel 2018

M.H. Ippel, 'De mens als maatstaf voor de regels van het bestuursrecht', *NTB* 2018/63, p. 393-401.

**Keulen & Knigge 2016**

B.F. Keulen & G. Knigge, *Ons strafrecht deel 2 - Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Konijnenbelt 1975**

W. Konijnenbelt, 'Rechtsverwerking door het bestuur: het vertrouwensbeginsel in het administratieve Recht', in: M. Scheltema en W. Konijnenbelt, *De rechtsverwerking in het administratieve recht* (Gedruften VAR LXXIV), Groningen: H.D. Tjeenk Willink BV 1975, p. 59-117.

**Koenraad 2019**

L.M. Koenraad, 'Op zoek naar algemene beginselen van behoorlijk burgerschap in het Nederlands bestuursrecht', in: T. Barkhuysen, A.T. Marseille, W. den Ouden, J.A.F. Peters & R.J.N. Schlössels, *25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 233-244.

**Kortmann 2018**

C.N.J. Kortmann, 'Het vertrouwensdilemma', in: L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann & R.F.B. van Zutphen, *Vertrouwen in de overheid* (VAR-reeks 160), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018, p. 105-220.

**Kortmann 2019**

C.N.J. Kortmann, 'Codificatie van het vertrouwensbeginsel', in: T. Barkhuysen, A.T. Marseille, W. den Ouden, J.A.F. Peters & R.J.N. Schlössels, *25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 683-693.

**Kortmann 2022**

C.N.J. Kortmann, 'Dakopbouw Amsterdam', *AB Klassiek* 2022/45.

**Marseille e.a. 2016**

A.T. Marseille e.a., 'Motieven voor en waardering van hoger beroep. Eindrapport.', Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2016.

**Ortlep 2020**

M. Scheltema, 'Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen', *JBPlus* 2020/4, p. 23-40.

**Scheltema & Scheltema 2013**

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2013, p. 1-13.

**Scheltema 2015**

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37, p. 287-289.

**Scheltema 2016**

M. Scheltema, 'De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?', *NTB* 2016/33, p. 267-270.

**Scheltema 2018**

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018 3, p. 120-131.

**Scheltema 2019**

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/6, p. 246-253.

**Scheltema 2021**

M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten?', *AA* 2021/9, p. 809-820.

**Schlössels 2012**

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

**Schlössels & Zijlstra 2017**

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

**Schlössels, Beijen & Theunisse 2020**

R.J.N. Schlössels, B.A. Beijen & M.H.W.C.M. Theunisse, 'Beginselen van behoorlijk bestuur (kroniek)', *NTB* 2020/236, p. 605-616.

**Schlössels 2020**

R.J.N. Schlössels, 'Het ongrijpbare burgerperspectief...', *NTB* 2020/170, p. 363-366.

**Schlössels & Albers 2023**

R.J.N. Schlössels & C.L.G.F.H. Albers, 'Over rechtspolitieke vloedgolven, maatwerk en verbouwingen aan de Algemene wet bestuursrecht', *JBplus* 2023/2.

**Van der Sande 2019**

S.A.L. van der Sande, 'Het vertrouwensbeginsel en schadevergoeding', *O&A* 2019/44, p. 81-89.

**Van Triet 2021**

N. van Triet, 'De toepassing van het vertrouwens- beginsel sinds de Dakterras-uitspraak. Over burgervriendelijkheid en rechtseenheid', *JBplus* 2021/4, p. 178-197.

**De Vos 2011**

N.A. de Vos, *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

**Wiarda 1952**

G.J. Wiarda, 'Prae-advies Prof.Mr. G.J. Wiarda', in: I. Samkalden en G.J. Wiarda, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (Geschriften VAR XXIV), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V. 1952, p. 55-94.



## **Zijlstra, Rogier, De Voogd, Frons & Van Munster 2001**

S.E. Zijlstra, L.J.J. Rogier, M.C. de Voogd, H.M.L. Frons & M.V. van Munster, *Algemene Wet bestuursrecht, Mandaat en delegatie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

## **Officiële publicaties**

### ***Ongekend onrecht 2020***

*Ongekend onrecht* (Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag), bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35 510, nr. 2.

### ***Weten is nog geen doen 2017***

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport nr. 97), Den Haag 2017.

## **Jurisprudentielijst**

### Hoge Raad

HR 2 juni 1964, *NJ* 1964, 419 m.nt. Röling.

HR 17 juni 1975, *NJ* 1975, 467 m.nt. Van Veen.

HR 12 april 1978, *NJ* 1979/533 m.nt. M. Scheltema (*Doorbraak arresten*)

HR 29 mei 1978, *NJ* 1978, 358, m.nt. Van Veen (*Menten*).

HR 17 december 1985, *NJ* 1986, 591.

HR 19 september 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0424 (*Parkeerwachter*).

HR 9 oktober 1998, *NJ* 1999/581 (*Hartman/Bakker*).

HR 20 september 2002, ECLI:NL:PHR:2002:AE2513, m.nt. H.J. Snijders (*Van der Wal/Duinstra*).

HR 19 februari 2010, *JOR* 2010/178 m.nt. Biemans (*ING/Bera Holding*).

HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, m.nt. F.J. van Ommeren (*Provincie Gelderland/Vitesse e.a.*).

HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7 (*Coffeeshop Checkpoint*).

HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1654, *AB* 2022/53, m.nt. L.J.A. Damen.

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann (*Zwolse brug*).

### Afdeling Bestuursrechtspak Raad van State

ARRvS 20 september 1984, *Br.* 1985, 131.

ARRvS 10 juni 1987, *AB* 1988, 175.

ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949.

ABRvS 30 mei 2012. ECLI:NL:RVS:2012:BW6882, *AB* 2012/267 m.nt. Böring (woonboot Amsterdam).

ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:6880, *JB* 2012/181 m.nt. Schlössels (woonboot Amsterdam).

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, *AB* 2017/425 m.nt. Sanders (*Paardenbak Overbetuwe*).

ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672, *AB* 2018/128 m.nt. Damen (*Bomenkap voetbalvelden*).

ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3132.  
ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4185.  
ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:623.  
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, *AB* 2019/302 m.nt. Damen (*Amsterdamse dakopbouw*).  
ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1991.  
ABRvS 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3326.  
ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3380.  
ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278.  
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, *AB* 2020/271, m.nt. S.F.A. van Ravels.  
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, *JB* 2020/134 m.nt. C.L.G.F.H. Albers.  
ABRvS 10 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1362, *TBR* 2020/109, m.nt. T. Groot.  
ABRvS 17 juni 2020, *BR* 2020/65, m.nt. J.A. Mohuddy en A.J.G. Vegt.  
ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, *JB* 2020/154 m.nt. R.J.N. Schlössels, C.L.G.F.H. Albers.  
ABRvS 5 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:26.  
ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:78.  
ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:189.  
ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:200.  
ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:181.  
ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:290.  
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:617.  
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:609.  
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:596.  
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:614.  
ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:574.  
ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:716.  
ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:707.  
ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:736.  
ABRvS 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:731.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:808.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:846.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:807.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:820.  
ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:792.  
ABRvS 2 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:791.  
ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:954.  
ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:929.  
ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:953.  
ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:916.  
ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:956.  
ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1038.  
ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1018.  
ABRvS 15 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:993.  
ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1133.  
ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1155.  
ABRvS 28 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1198.

ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1259.  
ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1254.  
ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1340.  
ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1368.  
ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1543.  
ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1643.  
ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1652.  
ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1657.  
ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1746.  
ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1811.  
ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1831.  
ABRvS 17 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1937.  
ABRvS 22 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1953.  
ABRvS 24 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2009.  
ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2113.  
ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2080.  
ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2068.  
ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2091.  
ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2106.

#### College van Beroep voor het bedrijfsleven

CBB 29 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:30 (*Aalvisverbod*).

#### Centrale Raad van Beroep

CRvB 18 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:929, AB 2015/284 m.nt. Damen (*Russische student*).

CRvB 19 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1169, AB 2018/217, m.nt. L.J.A. Damen (*Geen ontslag*).

CRvB 10 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3152, AB 2021/132, m.nt. L.J.A. Damen.

CRvB 15 september 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2061, AB 2023/31 m.nt. L.J.A. Damen.

#### Rechtbank

Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1833, m.nt. C.B. Modderman.