



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen

Cramwinckel, T.A.; Triet, N. van

Citation

Cramwinckel, T. A., & Triet, N. van. (2016). Het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2016(5), 130-142. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46709>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46709>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen

NTB 2016/16

1. Inleiding

Stel dat de gemeente een burger meedeelt dat het is toegestaan een terrasboot te vervangen door een woonboot. De burger investeert vervolgens in de (kostbare) woonboot, maar achteraf blijkt de mededeling strijdig te zijn met plaatselijk beleid.² Dienen de bij de burger gewekte verwachtingen te worden beschermd?³ In het bestuursrecht geldt dat iemand die op grond van het gewekte vertrouwen handelingen heeft verricht die hij anders zou hebben nagelaten en die schade zou lijden indien de overheid het gewekte vertrouwen beschaamt, méér aanspraak heeft op bescherming van het vertrouwensbeginsel dan degene die weliswaar te leurgesteld is, maar geen schade⁴ lijdt.⁵ De omstandigheid van *geleden schade* als gevolg van handelen (of nalaten) in vertrouwen op bepaalde informatie is door Konijnenbelt in 1975 geïntroduceerd als het 'dispositievereiste'.⁶ In het bestuursrecht speelt dit in het kader van het vertrouwensbeginsel een belangrijke rol.⁷ Problematisch is echter dat onduidelijk is hoe belangrijk: is het dispositievereiste een noodzakelijke voorwaarde voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel? Dat lijkt de toevoeging '-vereiste' wel te suggereren. Toch bestaat in de bestuursrechtelijke literatuur en jurisprudentie op dit punt geen *communis opinio*. Evenmin is in algemene zin eenduidig wat de voorwaarden zijn voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel.⁸

1.1 Doel en afbakening

In dit artikel willen wij een bijdrage leveren aan het debat over het vertrouwensbeginsel, in het bijzonder over de status van het dispositievereiste binnen de vertrouwensleer. Wij beperken ons hierbij tot de rol van het dispositievereiste bij een beroep op het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen, mededelingen en inlichtingen. Deze betreffen namelijk paradigmatische 'typen' informatieverstrekking waarmee burgers te maken krijgen in contact met de overheid en die bovendien – vaak méér dan 'juridisch verantwoord'⁹ – verwachtingen kunnen wekken over de uitkomst van de besluitvorming.¹⁰ Andere vertrouwenwekkende handelingen van het bestuur (bijvoorbeeld beleid, gedogen, eerdere beschikkingen) blijven buiten beschouwing.

Wij zullen betogen dat inspiratie uit het belastingrecht ten aanzien van de rol van het dispositievereiste bij vertrouwenwekkende toezeggingen en inlichtingen nieuwe inzichten kan opleveren voor het bestuursrecht.¹¹ Het belastingrecht kent namelijk een duidelijk uitgewerkte vertrouwensleer, waarbij de vereisten (inclusief het dispositievereiste) voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel bij verschillende categorieën vertrouwenwekkende uitingen en handelingen zijn uitgekristalliseerd.¹² Fiscale 'kruisbestuiving' zou dan ook duidelijkheid rondom het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht kunnen bevorderen.¹³

Wij richten ons in deze bijdrage op de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "ABRvS" en "Afdeling"), aangezien het juist dit rechtscollege is waar de gemiddelde burger terecht komt indien hij meent dat de bij hem gewekte verwachtingen zijn geschonden. Wij gaan dan ook niet expliciet in op jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksmethode

Aan de hand van jurisprudentie- en literatuuronderzoek en een interne rechtsvergelijking behandelen wij de volgende

1 Mr. drs. Tirza Cramwinckel is verbonden aan de Universiteit Leiden en Stibbe N.V. Mr. Nikky van Triet is advocaat bij Van der Feltz advocaten.

2 Vgl. ABRvS 30 mei 2012, JB 2012/181, besproken in paragraaf 5.1.

3 Deze problematiek speelt niet alleen in situaties *contra legem* en strijdigheid met beleid, maar ook in gevallen waarin het besluit van het bestuursorgaan weliswaar past binnen de ruimte die het bestuur bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden heeft, maar niet overeenstemt met de eerder gewekte verwachtingen. Ook in dat geval is immers sprake van het beschaamen van gewekt vertrouwen.

4 Onder 'schade' in de zin van het dispositievereiste verstaan wij in het vervolg zowel vermogensrechtelijk als niet-vermogensrechtelijk geleden nadeel. Waar wij in het vervolg spreken over 'schade' of het 'lijden van schade' is telkens bedoeld schade in de zin van het dispositievereiste, zoals Konijnenbelt (zie voetnoot 6) dat heeft gedefinieerd.

5 Zie bijv. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 319.

6 W. Konijnenbelt in M. Scheltema en W. Konijnenbelt, *De rechtsverwerking in het administratieve recht* (Preadviezen VAR), Groningen: Tjeenk Willink 1975, p. 104, ontleend aan G. Kisker, *Vertrauensschutz im Verwaltungsrecht*, Gutachten Ver. Der Deutschen Staatsrechtler, Berlin: Walter de Gruyter 1974.

7 Zie bijv. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 319-321; L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht, Deel 1*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013, p. 428-429; T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014, p. 110-112; R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2010, p. 433 en de conclusie van A-G Widdershoven, 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, onder 4.8.

8 Zie o.a. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 315-322; R.J.N. Schlössels e.a., *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 192-195 en P. Nicolai, *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. UvA), Deventer: Kluwer 1990, 361 e.v.

9 Vgl. L.J.A. Damen bij ABRvS 23 oktober 2013, AB 2013/400, ABRvS 30 april 2014, AB 2014/414 en ABRvS 1 oktober 2014, AB 2015/456.

10 Schlössels e.a. 2013, p. 192. Wij richten ons op de vraag naar al dan niet te honoreren verwachtingen in relatie tot een appellabel besluit. Voor een bespreking van de jurisprudentie van de civiele rechter (met als grondslag onrechtmatige daad), zie bijvoorbeeld G.A. van der Veen e.a. (red.), *Voorbereid op aansprakelijkheid. Gemeenten en overheidsaansprakelijkheid*, VNG/AKD 2015, p. 101-130.

11 In deze bijdrage bedoelen wij met 'bestuursrecht' slechts het bestuursrecht waarin de Afdeling als hoogste rechter fungeert. Waar het fiscale recht als bijzonder onderdeel van het bestuursrecht is bedoeld, spreken wij over het belastingrecht.

12 Zie voor een overzicht R.H. Happé, *Drie beginselen van fiscale rechtsbescherming* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1996, onderdeel 2.

13 Omgekeerd zou het belastingrecht van het bestuursrecht kunnen leren over de duiding van 'schade' – iets dat in het belastingrecht allermind eenduidig is (vgl. Happé 1996, p. 179). De fiscale problematiek van schade 'naast de wettelijk verschuldigde belasting' valt buiten de reikwijdte van deze bijdrage.

onderzoeksvraag: hoe kan de rol van het dispositievereiste bij een beroep op het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen, inlichtingen en mededelingen in het bestuursrecht worden verduidelijkt? Daartoe bespreken wij eerst de bestuursrechtelijke *status quo* van het vertrouwensbeginsel, het dispositievereiste en genoemde uitingen (paragraaf 2). Vervolgens behandelen wij de fiscale benadering (paragraaf 3) en een daarop geïnspireerde bestuursrechtelijke benadering van toezeggingen en inlichtingen (paragraaf 4). Daarna gaan wij aan de hand van de bestuursrechtelijke jurisprudentie nader in op de rol van schade in de bestuursrechtelijke belangenafweging (paragraaf 5). Na een evaluatie van de rechtsvergelijking sluiten wij af met de conclusie dat het dispositievereiste in het bestuursrecht *de facto* als vereiste geldt voor in rechte te beschermen vertrouwen bij toezeggingen en inlichtingen (paragraaf 6).

2. Het vertrouwensbeginsel en het dispositievereiste in het bestuursrecht

2.1 Het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat indien een bestuursorgaan verwachtingen wekt waarop de burger op goede gronden meent te mogen vertrouwen, die verwachtingen niet mogen worden beschaamd.¹⁴ In de literatuur wordt de toetsing aan het vertrouwensbeginsel doorgaans tweeledig benaderd. Enerzijds moet worden beoordeeld of goede gronden voor het gewekte vertrouwen bestaan (is het vertrouwen *gerechtvaardigd*?). Anderzijds vergt het vertrouwensbeginsel een afweging van het belang van de individuele burger bij honorering van het vertrouwen en het algemene belang of het belang van derden dat daartegenover staat (de *belangenafweging*).¹⁵ Voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel is in ieder geval vereist: (i) dat sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen; én ii) dat geen ander belang zich verzet tegen honorering van het vertrouwen bij het individu.¹⁶

Bij besprekingen van het vertrouwensbeginsel gaat in de literatuur doorgaans ook aandacht uit naar het dispositievereiste. Opvallend is dat het dispositievereiste daarbij geen vaste positie kent. Soms wordt het behandeld bij het vertrouwensbeginsel in overkoepelende zin¹⁷, soms als apart

onderdeel¹⁸, soms in het kader van de gerechtvaardigheid van het vertrouwen¹⁹ en soms in het kader van de belangenafweging.²⁰ Dit illustreert de onduidelijke status van het 'vereiste'.

2.1.1 Is het vertrouwen gerechtvaardigd?

Of het vertrouwen gerechtvaardigd is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Relevante factoren zijn doorgaans: (i) door wie het vertrouwen is gewekt (bijv. een bevoegd bestuursorgaan); (ii) op welke wijze (welke gedraging of uiting, en welke verwachtingen dit redelijkerwijs meebrengt); en (iii) eventuele 'contra-indicaties' (bijv. de burger had door zijn expertise 'beter moeten weten'). Bovendien speelt, als genoemd; (iv) de omstandigheid van geleden schade een rol.²¹ Met deze omstandigheden 'is veel gezegd en tevens weinig'.²² Want '[w]ie 'scoort' op een bepaald punt, kan op een ander punt alsnog falen'. Problematisch is dat niet duidelijk is hoe deze factoren worden gewogen.²³ Het vertrouwensbeginsel is dan ook niet onbekritiseerd gebleven.²⁴

2.1.2 De belangenafweging

Bij een positieve beantwoording van de vraag of bij de burger gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt, maakt de bestuursrechter²⁵ vervolgens een belangenafweging.²⁶ Indien andere belangen dan het individuele belang meer gewicht in de schaal leggen, kunnen gewekte verwachtingen – ook als ze gerechtvaardigd zijn – niet worden nagekomen.²⁷ In het bestuursrecht is vaak sprake van derdebelen die aan honorering van een beroep op het vertrouwensbeginsel in de weg staan.²⁸ Bij zowel dergelijke meerpartijengeschillen, als bij tweepartijengeschillen wordt een belangenafweging gemaakt. Het individuele belang moet in beide gevallen worden afgewogen: ofwel tegen meerdere andere belangen, ofwel tegen één ander belang.²⁹

14 Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 315; J. in 't Veld, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1979, p. 90 en H.J.H. van Meegen, 'Het vertrouwensbeginsel', *JBplus* 2001/1.

15 Zie bijv. Nicolai 1990, p. 361; Schlössels e.a. 2013, p. 192 en N. Verheij, 'Vertrouwen op de overheid', in J.B.M. Vranken, N. Verheij en J. de Hullu, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland, Preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997, p. 81. Meer impliciet bij bijv. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 315-316 en Schlössels & Zijlstra 2010, p. 425-434.

16 Schlössels e.a. 2013, p. 192 en bijv. ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683.

17 Barkhuysen e.a. 2014, p. 111 en Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Culemborg: Lemma 1988, p. 104.

18 Schlössels e.a. 2013, p. 192-193; N.A. de Vos, *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2011, p. 296; Schlössels & Zijlstra 2010, p. 433-435 en N. Gorissen, *Gewekt vertrouwen in Europees perspectief. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rol van het vertrouwensbeginsel in het Nederlandse, Belgische, Duitse en Europese (belasting)recht* (diss. Maastricht), Amersfoort: Sdu Fiscale en Financiële Uitgevers 2008, p. 52-53.

19 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 319-321.

20 Nicolai 1990, p. 366.

21 Vgl. o.a. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 315-316 en Nicolai 1990, p. 361.

22 Schlössels & Zijlstra 2010, p. 427.

23 Nicolai 1990, p. 361-362; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 316 en M.E. de Sterke, 'Opgewekte verwachtingen', *Gst.* 1989/6880, p. 264.

24 Bijv. Schlössels e.a. 2013, p. 192; L.J.A. Damen, 'Felix-Aruba. De auteur van de verwachtingen en het vertrouwensbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (ed.), *AB Klassiek*, Deventer: Kluwer 2009, p. 287-305 en zijn noten bij ABRvS 17 april 2013, AB 2013/387 en ABRvS 31 juli 2013, AB 2013/388.

25 In deze bijdrage is 'bestuursrechter' beperkt tot de Afdeling en daarbij behorende lagere rechtspraak, maar ook de – hier niet verder besproken – CRvB en het CBB maken een belangenafweging.

26 Vgl. Nicolai 1990, p. 361.

27 Vgl. Ortlep bij ABRvS 6 juli 2011, AB 2011/197.

28 Vgl. ook W. Konijnenbelt, 'Rechtsvorming door de bestuursrechters', *NJB* 2000, p. 715 en R. Ortlep, 'Optimaliseren rechtseenheid tussen de hoogste bestuursrechters', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (Preadviezen VAR-reeks 154) 2015, p. 115.

29 Vgl. noot L.J.A. Damen in AB 2016/21 bij ABRvS 25 juni 2014, in het bijzonder onderdeel 5 van de noot.

2.2 *Het (problematische) dispositievereiste*

Het dispositievereiste houdt in dat een burger: (i) op grond van informatie van een bestuursorgaan; (ii) een handeling verricht of nalaat; (iii) als gevolg waarvan hij schade lijdt als de verwachtingen niet worden nagekomen.³⁰ Het gaat dus telkens om schade die in causaal verband staat met een handeling (of nalaten) afgaande op de gewekte verwachtingen. Deze schade kan zowel bestaan uit financieel nadeel (bijv. gedane investeringen) als niet-vermogensrechtelijke schade (bijv. een verminderd uitzicht door een dakkapel van de burens).³¹

Konijnenbelt introduceerde de term 'dispositievereiste' in 1975.³² Hij stelde dat voor een beroep op de bescherming van het vertrouwensbeginsel noodzakelijk is dat de burger 'op grond van het gewekte vertrouwen handelingen heeft verricht die hij anders zou hebben nagelaten en die niet licht ongedaan kunnen worden gemaakt of indien en voor zover hij ten gevolge van het vertrouwen anderszins in een andere toestand is geraakt.' In latere beschouwingen van de jurisprudentie is de vraag opgeworpen of dit wel een noodzakelijkheid is, of dat het 'slechts' van invloed is op de belangenafweging.

In de jurisprudentie wordt de eis vaak gesteld, maar in sommige gevallen lijkt het geen rol te spelen.³³ Momenteel bestaat dan ook geen eenduidige visie op de status van het dispositievereiste, ondanks een decennialange en nog altijd actuele discussie.³⁴ Voor de opvatting dat schade een noodzakelijke voorwaarde is voor te honoreren vertrouwen zijn aanhangers te vinden, zij het in beperkte mate.³⁵ De gangbare opvatting is echter dat schade geen noodzakelijke voorwaarde is, maar wel een *belangrijke omstandigheid* bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel – in het bijzonder ('pas'³⁶) bij de belangenafweging.³⁷ Daarbij worden voorbeelden uit Afdelingsjurisprudentie genoemd.³⁸ In ieder geval valt op dat de bestuursrechter het dispositievereiste zelden expliciet benoemt. Dat impliceert dat het vereiste

geen noodzakelijkheid is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel, anders zou de bestuursrechter de aanwezigheid van schade immers wel *altijd* toetsen, lijkt de gedachte.³⁹

Ter onderbouwing van de stelling dat het dispositievereiste niet altijd wordt gesteld, wordt in de literatuur ook een beroep gedaan op rechtspraak van het CBB of CRvB.⁴⁰ Die laten wij buiten beschouwing, omdat het ons gaat om de Afdelingsjurisprudentie. Ook worden – als een beroep wordt gedaan op Afdelingsjurisprudentie – vaak gevallen vermeld die niet het vertrouwensbeginsel maar het gelijkheidsbeginsel⁴¹ betreffen, zien op beleid⁴² of fiscale voorbeelden betreffen.⁴³ De aan deze jurisprudentie ontleende argumenten zijn dus niet zonder meer toepasbaar op uitspraken over de status van het dispositievereiste in Afdelingsjurisprudentie. Bovendien valt op dat de besprekingen van het leerstuk veelal beperkt blijven tot de meer descriptieve constatering dat het lijden van schade een belangrijke omstandigheid is (vooral in de belangenafweging).⁴⁴ De dragende gedachten ten aanzien van de rol van schade in de belangenafweging worden echter niet (geheel) ontvouwd.

Verheij⁴⁵ heeft, in de voetsporen van Nicolai⁴⁶, verdedigd dat het dispositievereiste (net als in het belastingrecht) in geval van individuele toezeggingen *niet* zou moeten worden gesteld. In dat kader kan ook worden gewezen op het uitgangspunt van Van der Grinten dat honorering van gerechtvaardigd vertrouwen op zichzelf een rechtens te beschermen belang is, waarvoor schade niet noodzakelijk is.⁴⁷ Dit lijkt in lijn met Nicolai's stelling dat 'het niet aangaat om de bewijslast voor het *in concreto* moeten nakomen van gewekte verwachtingen op de burger te leggen. Een belang bij honorering van gewekt vertrouwen mag rechtens worden verondersteld'.⁴⁸ Een interessante vraag is of het niet (langer) eisen van schade de rechtsbescherming van de burger wel ten goede zou komen. Wij komen daarop terug (paragraaf 5.4).

30 Bijv. in ABRvS 4 juni 2014, AB 2016/22, r.o. 4.1 en in bijv. ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0488 benadrukt de Afdeling in r.o. 2.3.1 het (individuele) belang van schade.

31 Voor andere voorbeelden zie Van Wijk/Konijnenbelt 1988, p. 104-105.

32 Konijnenbelt 1975, p. 104.

33 Zie bijv. ABRvS 26 februari 2003, AB 2003/265 en Rb. Noord-Holland 12 november 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:10937 en voorbeelden hierna.

34 Vgl. de conclusie van A-G Widdershoven van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, onder 4.8 onder c en voetnoot 166 waarin hij opmerkt dat hij in de conclusie geen standpunt inneemt 'over de 'status' die het vereiste zou moeten hebben'.

35 Konijnenbelt 1975, p. 104; A.J. Bok, 'Het vertrouwensbeginsel, een beginsel op tegenspraak, Ofwel: botsing van rechtsbeginselen, toegelicht aan de hand van het vertrouwensbeginsel', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *In beginsel, over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 100 en vgl. Verheij bij ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/31; Van Wijk, Konijnenbelt en Van Male, *Hoofdstukken van administratief recht*, Den Haag: Vuga Boekerij 1996, p. 356, noot 60 en de conclusie van A-G Widdershoven van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, onder 4.8.

36 Verheij 1997, p. 81 en bij ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/311.

37 Bijv. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 319-321; Damen e.a. 2013, p. 428-429; Barkhuysen e.a. 2014, p. 110-112 en Schlössels & Zijlstra 2010, p. 433.

38 Zie bijv. ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/311 en ABRvS 12 december 2001, JB 2002/27.

39 Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 321.

40 Zie bijv. Schlössels & Zijlstra 2010, p. 433 en CRvB 1 juli 1992, AB 1993/137.

41 ABRvS 15 augustus 2007, JB 2007/184. Anders dan bijv. De Vos 2011, p. 271, stelt, is deze zaak géén voorbeeld van het niet-stellen van het dispositievereiste bij het vertrouwensbeginsel. In dit geval werd het beroep van belanghebbende op deelname aan een isolatieprogramma onzes inziens namelijk niet gehonoreerd op grond van het vertrouwensbeginsel, maar is het gelijkheidsbeginsel dragend voor de beslissing. Op grond van het gelijkheidsbeginsel keurt de Afdeling het beleid van de minister af en vernietigt het besluit (afwijzing van deelname aan het isolatieprogramma) dat op het beleid is gebaseerd.

42 ABRvS 16 oktober 1984, Gst. 1984/6797, 8. Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt 2014, p. 320. Wij menen dat de beslissing van de Afdeling om belanghebbende te beschermen tegen het korten op subsidie – in afwijking van een uitsluitend voor hem opgestelde verordening en met terugwerkende kracht – niet zozeer wordt gedragen door het vertrouwensbeginsel, maar wegens (sterk bindend) beleid en rechtszekerheid.

43 Bijv. De Vos 2011, p. 271 (noot 247).

44 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 319-321; Damen e.a. 2013, p. 428-429; Barkhuysen e.a. 2014, p. 110-112 en Schlössels & Zijlstra 2010, p. 433.

45 Vgl. ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/311 en Verheij 1997, p. 81.

46 Nicolai 1990, p. 360.

47 Zie Van der Grinten bij ABRvS 26 februari 2003, AB 2003/265.

48 Nicolai 1990, p. 366.

2.3 *Vertrouwen ontleend aan toezeggingen, mededelingen en inlichtingen*

Bij de vraag of verwachtingen gerechtvaardigd zijn, is de 'soort' informatieverstrekking van belang. Wij behandelen hier toezeggingen, inlichtingen en mededelingen. Deze worden in de literatuur doorgaans onderscheiden als verschillende bronnen van vertrouwen.⁴⁹ In de jurisprudentie wordt onder *toezeggingen* verstaan 'concrete, ondubbelzinnige en ongeclausuleerde toezeggingen'.⁵⁰ *Inlichtingen* en *mededelingen* zijn niet in de jurisprudentie gedefinieerd, maar volgens de literatuur zijn dit algemene mededelingen over de inhoud of de gebruikelijke uitleg van het recht.⁵¹ Het betreft dus globale, niet concreet op de feiten van de burger toegespitste, informatie.⁵²

Onder andere Nicolaï heeft deze uitingen gerangschikt naar hun vertrouwenwekkende en bindende kracht.⁵³ Verwachtingen ontleend aan toezeggingen zijn het sterkst; mededelingen en inlichtingen bevinden zich daarentegen aan de 'zwakste' zijde van het spectrum. Uitsluitend toezeggingen lijken voor in rechte te beschermen vertrouwen in aanmerking te komen; uitingen anders dan toezeggingen, zoals mededelingen en inlichtingen, 'uit de aard der zaak'⁵⁴ niet.

2.4 *De 'toezeggingenbenadering' bij de toetsing aan het vertrouwensbeginsel*

Opvallend is dat het beschreven onderscheid tussen toezeggingen, inlichtingen en mededelingen in de jurisprudentie niet expliciet wordt gehanteerd. Uit de rechtspraak volgt dat voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel een 'aan het bestuursorgaan toe te rekenen, concrete, ondubbelzinnige en ongeclausuleerde toezegging' nodig is. Deze standaardoverweging geeft de hoofdregel weer waarmee de bestuursrechter het vertrouwensbeginsel toetst (ook historisch gezien).⁵⁵ Er wordt telkens nagegaan of sprake is van een *toezegging*. Wij noemen dat hierna de 'toezeggingenbenadering'. Als wordt vastgesteld dat géén toezegging aan de orde is, onthoudt de bestuursrechter zich doorgaans van verdere behandeling van het beroep op het vertrouwensbeginsel. Het houdt dan simpelweg op. Zo ging de Afdeling in haar uitspraak van 8 september 2010 niet nader in op de inhoud van de vertrouwenwekkende uiting van een wethouder aan een projectontwikkelaar, nu dit geen toezegging betrof.⁵⁶ Of toen de Afdeling op 24 oktober 2012 constateerde dat een sms'je van een ambtenaar over de afstand tussen de aardappelschuur op het perceel

en de voorzijde van de erfgrans geen voldoende, ongeclausuleerde toezegging behelst, was verdere behandeling van de gewekte verwachtingen niet aan de orde.⁵⁷ Ditzelfde gebeurde in een uitspraak van 30 maart 2016, waarin de Afdeling oordeelde dat de mededeling van de gemeente dat er geen enkele intentie was om het verkeer anders te laten verlopen niet kwalificeert als een concrete toezegging door een bevoegd persoon.⁵⁸

Deze toezeggingenbenadering lijkt dan ook geen uitzonderingsmogelijkheid te bieden voor gevallen waarin de burger vertrouwen heeft ontleend aan uitingen anders dan toezeggingen (mededelingen, inlichtingen).⁵⁹ Dat lijkt immers niet te passen in deze benadering. Toch komt het – zij het zelden – voor dat de Afdeling verwachtingen ontleend aan inlichtingen beschermt, bijvoorbeeld in een geval waarbij de Afdeling spreekt over 'uitdrukkelijke en ondubbelzinnige mededelingen'.⁶⁰ Wij komen daarop terug in paragraaf 5.1. Desalniettemin blijft ook in de jurisprudentie van de afgelopen jaren de toezegging het ankerpunt in de toetsing aan het vertrouwensbeginsel (vgl. de hierboven genoemde uitspraken uit 2010, 2012 en 2016). Het is dan ook onduidelijk wanneer inlichtingen (in uitzonderlijke gevallen) voor in rechte te beschermen vertrouwen in aanmerking komen.⁶¹ Helderheid is echter wel nodig. In voorkomende gevallen ontnemen burgers immers ook vertrouwen aan andere uitingen dan toezeggingen – heel soms zelfs *gerechtvaardigd*. Vanuit theoretisch, systematisch en praktisch oogpunt is het dan ook wenselijk dat meer duidelijkheid komt over de omstandigheden waaronder uitzonderingen op de 'toezeggingenbenadering' mogelijk zijn. In het navolgende bespreken wij welke inzichten het belastingrecht ter zake kan opleveren.

3. *Het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht*

De fiscale benadering van het vertrouwensbeginsel is interessant ter vergelijking, omdat in het belastingrecht in theoretisch opzicht duidelijk is onder welke omstandigheden een beroep op het vertrouwensbeginsel kan slagen. Bovendien heeft het dispositievereiste daarbij een vaste rol.

3.1 *De belastingrechter categoriseert en toetst bijbehorende voorwaarden*

De Hoge Raad heeft sinds de Doorbraakarresten uit 1978 uitgewerkt aan welke voorwaarden een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt getoetst.⁶² De Hoge Raad onderscheidt de volgende hoofdcategorieën als bronnen van vertrouwen: beleidsregels, algemene voorlichting, inlichtingen, toezeg-

49 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 318-319 en Schlössels & Zijlstra 2010, p. 428.

50 Bijv. ABRvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8834, r.o. 2.3.1; ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5949, r.o. 2.4.1; ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2445, r.o. 4 en ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2004, r.o. 4.1.

51 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 318 en Damen e.a. 2013, p. 426-427. J.M. Barendrecht e.a., *Overheidsaansprakelijkheid voor informatieverstrekking*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, p. 31 en 36 spreken over individuele inlichtingen en algemene voorlichting.

52 Nicolaï 1990, p. 366.

53 Nicolaï 1990, p. 364-366.

54 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 319.

55 Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 316.

56 ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6146, r.o. 2.4.1.

57 ABRvS 24 oktober 2012, AB 2012/391, r.o. 4.2.

58 ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:875, r.o. 5.1. Recent ook: ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:29, r.o. 7-7.2.

59 Bijv. ABRvS 18 januari 2006, AB 2006/187.

60 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188.

61 In de literatuur zijn wel rangschikkingen gemaakt van de bindende kracht, bijv. in Damen e.a. 2013, p. 426-427 en Nicolaï 1990, p. 365-366.

62 HR 12 april 1978, NJ 1979/533 (Doorbraakarresten).

gingen en impliciete standpuntbepalingen.⁶³ In de jurisprudentie is voor elke categorie een regel met eigen voorwaarden voor rechtens te honoreren vertrouwen bepaald.

De fiscale toetsing van een beroep op het vertrouwensbeginsel kan als volgt worden beschreven. In eerste instantie zal de belastingrechter de uiting die het vertrouwen heeft gewekt *expliciet kwalificeren* binnen een bepaalde categorie, bijvoorbeeld als een inlichting of als een toezegging. Zo stelt het Hof 's-Hertogenbosch in zijn uitspraak van 20 maart 2002 vast:⁶⁴

“4.5. De Toelichting bij het aangiftebiljet en de folder Buitengewone lasten bevatten *inlichtingen* van de fiscus en *geen toezeggingen*.”

Nadat de uiting is gecategoriseerd (in dit geval een inlichting), *toetst* de belastingrechter de uiting aan de voorwaarden die gelden voor de desbetreffende categorie. Deze toetsing is duidelijk te vinden in de uitspraak van het Hof Amsterdam van 16 december 2010. In deze uitspraak was niet aan de twee voorwaarden voor de categorie inlichtingen voldaan:⁶⁵

“Uit hetgeen hiervoor (...) is overwogen, volgt dat belanghebbende [voorwaarde 1] had moeten beseffen dat de ingewonnen inlichtingen niet juist konden zijn. Verder [voorwaarde 2] is de aanschaf van een geiser niet aan te merken als schade [in de zin van het dispositievereiste] (...) (...). Uit het voorgaande volgt dat het beroep van belanghebbende (...) ongegrond is.”

Alleen als aan de door de Hoge Raad gestelde voorwaarden is voldaan, kan het beroep op het vertrouwensbeginsel slagen – en anders niet (zoals hierboven). Dat maakt de fiscale toetsing aan het vertrouwensbeginsel in theoretisch opzicht ‘voorspelbaar’.

3.2 Vertrouwensleer toegepast op toezeggingen en inlichtingen in het belastingrecht

In het fiscale standaardarrest van 26 september 1979 inzake toezeggingen en inlichtingen plaatst de Hoge Raad inlichtingen en toezeggingen expliciet tegenover elkaar en zet de lijn uit onder welke omstandigheden vertrouwen *contra legem* bij elk kan worden beschermd.⁶⁶

3.2.1 Toezeggingen

Toezeggingen zijn ‘uitlatingen van de zijde van de fiscus’, waaraan de belastingplichtige het vertrouwen mag ontleenen dat de inspecteur, nadat deze heeft kennisgenomen van alle daartoe vereiste bijzonderheden van het concrete geval, aan hem een bepaalde wet- of regeltoepassing in het voor-

uitzicht stelt. De Hoge Raad heeft bepaald dat een toezegging als hoofdregel bindend is. Daarbij worden de volgende voorwaarden gesteld:⁶⁷

- i. de (bevoegde⁶⁸) inspecteur heeft een bepaalde (toekomstige) wetstoepassing in het vooruitzicht gesteld na kennisneming van de relevante feiten en omstandigheden van het geval;
- ii. de belastingplichtige heeft daartoe de voor de toezegging relevante én juiste gegevens aan de fiscus verschaft; en
- iii. de gedane toezegging is niet zo duidelijk in strijd met een juiste wetstoepassing dat de belastingplichtige in redelijkheid niet op nakoming van die toezegging mocht rekenen.⁶⁹

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal het beroep op het vertrouwensbeginsel slagen.

Het dispositievereiste is géén voorwaarde bij rechtens te honoreren toezeggingen.⁷⁰ Voor het beschermen van gewekte verwachtingen is dus niet relevant of de belastingplichtige iets heeft gedaan of nagelaten afgaande op de toezegging waardoor hij schade lijdt. Daaruit valt af te leiden dat de belastingrechter uitingen met het karakter van een toezegging (een ‘belofte’) op zichzelf zo sterk vertrouwenwekkend acht, dat schade niet nodig is om een juiste wetstoepassing opzij te zetten.⁷¹

3.2.2 Inlichtingen

De Hoge Raad definieert inlichtingen als uitingen ‘aangaande de inhoud van wettelijke, dan wel andere door de fiscus in acht te nemen regels’.⁷² Inlichtingen geven *algemene* informatie over de inhoud van de regels (bijv. via de Belastingtelefoon) en zijn – in tegenstelling tot toezeggingen – niet toegespitst op het concrete feitencomplex van de belastingplichtige.

De Hoge Raad heeft bepaald dat inlichtingen (en algemene voorlichting) als hoofdregel niet bindend zijn voor de fiscus. De Hoge Raad geeft daarvoor de reden dat het belang dat de belastingplichtigen erbij hebben dat de fiscus zijn voorlichtende taak onbelemmerd kan vervullen, ertoe noopt de fiscus in de regel niet te binden aan onjuiste voorlichting.⁷³

Er zijn echter uitzonderingen mogelijk. Onder de volgende voorwaarden acht de Hoge Raad in rechte te beschermen vertrouwen toch mogelijk:

63 Vgl. Happé 1996, deel 2 of recenter E. Poelmann, *Cursus Belastingrecht Formeel belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2016, hoofdstuk 4.

64 Hof 's-Hertogenbosch 20 maart 2002, V-N 2002/10.1.10 en vgl. de gelijke overweging in Hof 's-Hertogenbosch 20 maart 2002, V-N 2002/10.1.4.

65 Hof Amsterdam van 16 december 2010, NTFR 2011/212, r.o. 4.5-4.7.

66 HR 26 september 1979, AB 1980/210.

67 HR 26 september 1979, AB 1980/210.

68 Over fiscale bevoegdheidsprikelen bijv. P.G.M. Jansen, *Beginselen van behoorlijk bestuur in het belastingrecht*, Den Haag: Sdu 2013, onderdeel 3.3.3 of Gorissen 2008, p. 109-113.

69 Bijv. HR 16 april 2004, BNB 2004/219, r.o. 3.7.

70 Zie HR 4 juni 1986, BNB 1986/248, r.o. 4.3. Overigens kan dit wel spelen bij het intrekken van een toezegging, bijv. HR 14 juni 2000, JB 2000/198, r.o. 3.2.

71 Vgl. Scheltens bij BNB 1979/311.

72 HR 26 september 1979, AB 1980/210.

73 HR 26 september 1979, AB 1980/210.

- i. de inlichtingen zijn niet zo duidelijk in strijd met een juiste wetstoepassing dat de belastingplichtige de onjuistheid van de inlichtingen redelijkerwijs had kunnen en moeten beseffen;⁷⁴ en
- ii. afgaande op die onjuiste inlichtingen, heeft de belastingplichtige een handeling verricht of nagelaten, ten gevolge waarvan hij niet alleen de wettelijk verschuldigde belasting heeft te betalen, maar daarenboven schade lijdt (het dispositievereiste).⁷⁵

3.2.3 Het dispositievereiste

Eén van de voorwaarden voor rechtens te honoreren inlichtingen is dus het dispositievereiste. In deze benadering ligt besloten dat de Hoge Raad de omstandigheid van schade van zodanig gewichtig acht dat, ondanks dat het vertrouwen is gebaseerd op 'slechts' algemene informatie, toch een afwijking van de wet mogelijk is (de burger hoeft dan minder belasting te betalen dan wettelijk verschuldigd). Nu de Hoge Raad het dispositievereiste niet stelt bij toezeggingen, geldt dit als de onderscheidende voorwaarde ten opzichte van inlichtingen.

3.3 De afwezigheid van derdebelenen in het belastingrecht

Dat 'dispositieschade' niet wordt vereist bij toezeggingen (en uitsluitend bij inlichtingen), laat zich naar onze mening goed verklaren door de afwezigheid van derdebelenen in het belastingrecht.⁷⁶ Het gaat *in fiscalibus* immers telkens om een tweepartijenrelatie in een zuiver geldelijke verhouding tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst. Daarbij zijn geen andere, rechtstreekse (derde)belangen betrokken, waardoor honorering van gewekt vertrouwen in het algemeen op minder bezwaren stuit dan in het bestuursrecht.⁷⁷

3.4 De belangenafweging in het belastingrecht

De belastingrechter maakt ook een belangenafweging, al lijkt deze anders te verlopen dan de bestuursrechtelijke belangenafweging. In het belastingrecht draagt de toetsing aan het vertrouwensbeginsel de belangenafweging namelijk als het ware in zich. De belastingrechter maakt telkens de afweging tussen enerzijds het beginsel dat de wet moet worden toegepast en anderzijds het beginsel dat gewekte verwachtingen moeten worden beschermd (het vertrouwensbeginsel). De Hoge Raad heeft dit als volgt beslist:

“Voor het antwoord op de vraag of [een juiste wetstoepassing moet wijken wegens de gewekte verwachtingen], dient het beginsel dat de wet moet worden toegepast

te worden afgewogen tegen [het vertrouwensbeginsel] waarop die belastingplichtige zich in redelijkheid tegenover haar mag beroepen. (...)”⁷⁸

Indien wordt voldaan aan de voorwaarden voor rechtens te beschermen vertrouwen, slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel. Als dat niet het geval is, slaagt het niet. De belangenafweging vormt in zoverre dus geen ‘apart’ onderdeel van de toetsing, maar is vervat in de voorwaarden voor gerechtvaardigd vertrouwen.⁷⁹

Vanuit een bestuursrechtelijke bril zou dit kunnen worden gezien als een afweging van het financiële belang van de schatkist en de rechtsgelijkheid (*algemeen belang*) ten opzichte van de portemonnee van belastingplichtige (*individueel belang*), zoals de bestuursrechter afweegt.⁸⁰ In de fiscale jurisprudentie is dit echter nog niet zo expliciet aan de orde gekomen.⁸¹

3.5 Tussenconclusie belastingrecht

Geconcludeerd kan worden dat in het belastingrecht duidelijk is onder welke omstandigheden een beroep op het vertrouwensbeginsel kan slagen. Bij de door de Hoge Raad gestelde voorwaarden bij toezeggingen en inlichtingen vormt het dispositievereiste het *onderscheidende criterium*, dat voor toezeggingen niet en voor inlichtingen wel wordt gesteld. In het navolgende bespreken wij wat deze inzichten opleveren voor de rol van het dispositievereiste in het bestuursrecht.

4. Het vertrouwensbeginsel bij bestuursrechtelijke toezeggingen en inlichtingen

Als beschreven (paragraaf 2.3), maakt de bestuursrechtelijke literatuur onderscheid tussen toezeggingen, mededelingen en inlichtingen, maar vinden deze categorieën wegens de ‘toezeggingenbenadering’ – ons inziens ten onrechte – niet hun weerslag in de jurisprudentie. Problematisch is bovendien dat in het bestuursrecht niet expliciet wordt gemaakt op welke wijze de uiting wordt getoetst bij toepassing van het vertrouwensbeginsel. Dat is wel wenselijk vanuit het oogpunt van theoretische duidelijkheid én praktische ‘voorspelbaarheid’ van de vertrouwensleer.

4.1 Het dispositievereiste als voorwaarde?

In het belastingrecht geldt het dispositievereiste als voorwaarde voor in rechte te beschermen vertrouwen op inlichtingen. In het bestuursrecht is dat echter niet op gelijke wijze te stellen. De bestuursrechter toetst immers – anders dan de belastingrechter – niet aan een regel met bijbehorende voorwaarden (waarvan het dispositievereiste al dan niet deel uitmaakt). Dat maakt de bestuursrechtelijke discussie over de vraag – is het dispositievereiste een voorwaarde

74 Nagenoeg parallel aan voorwaarde (iii) die de Hoge Raad stelt bij toezeggingen.

75 HR 26 september 1979, AB 1980/210. In HR 9 maart 1988, AB 1988/337 en HR 3 januari 1990, BNB 1990/148 zijn ten aanzien van algemene inlichtingen dezelfde voorwaarden opgenomen.

76 Daarover bijv. P.J. Wattel, ‘Relativering van formele rechtskracht en een omgekeerde twee-wegenleer’, WFR 1991/123, onderdeel 3.5 en M. Scheltema, ‘Enkele gedachten over het vertrouwensbeginsel in het publiekrecht’, RMT 1984, 5/6, p. 538-549.

77 Vgl. Scheltema bij NJ 1979/533, punt 7 en Gorissen 2008, p. 130-131.

78 HR 9 maart 1988, BNB 1988/148.

79 Dit is anders dan de bestuursrechtelijke benadering, zie par. 5.

80 Vgl. Den Boer bij HR 9 maart 1988, BNB 1988/148.

81 Vgl. Happé 1996, p. 183.

voor gerechtvaardigd vertrouwen of is het een element in de belangenafweging? – bepaald lastig. Als gezegd, is voor een succesvol beroep in ieder geval vereist: (i) dat het vertrouwen gerechtvaardigd is; en (ii) dat er geen zwaarder wegende belangen zijn die zich tegen honorering van het vertrouwen verzetten.⁸² Wat betekent dat voor de status van het dispositievereiste? In deze paragraaf gaan wij in op (i) de gerechtvaardigheid van het vertrouwen en in paragraaf 5 komt de rol van schade in (ii) de belangenafweging aan de orde.

4.2 Voorwaarden voor bindende toezeggingen en inlichtingen

In het navolgende zullen wij eerst naar analogie met het belastingrecht een aanzet formuleren om de voorwaarden bij een geslaagd beroep op toezeggingen en inlichtingen te expliciteren. Dit is gebaseerd op Afdelingsjurisprudentie en bestuursrechtelijke literatuur. Daarbij gaan wij ook in op het verschijnsel van ‘mededelingen’.

4.2.1 Toezeggingen

Uit de jurisprudentie valt af te leiden onder welke omstandigheden de Afdeling een toezegging bindend acht, namelijk indien sprake is van:

- (i) een concrete, ondubbelzinnige en ongeclausuleerde uiting (over een specifiek feitencomplex van een individueel geval⁸³);
- (ii) gedaan door een bevoegd bestuursorgaan (of daaraan toe te rekenen);⁸⁴
- (iii) die een bepaalde handelswijze van het bestuursorgaan in het vooruitzicht stelt;⁸⁵
- (iv) tenzij de burger ‘beter had moeten weten’ (bijv. door zijn expertise of omdat hij onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt);⁸⁶ en
- (v) tenzij de toezegging zo duidelijk in strijd is met wet- en (beleids)regelgeving, dat belanghebbende redelijkerwijs niet op nakoming mocht rekenen;⁸⁷ en
- (vi) tenzij een zwaarder wegend algemeen of derde(n)belang zich tegen honorering van het individuele belang verzet.⁸⁸

Als besproken, is de gangbare opvatting ten aanzien van het dispositievereiste dat dit geen afzonderlijke *voorwaarde* vormt, maar wel een *belangrijke omstandigheid* is bij de belangenafweging.⁸⁹ Op grond daarvan hanteren wij als uitgangspunt dat het dispositievereiste géén afzonderlijke voorwaarde in bovenstaande zin vormt. Onduidelijk blijft

echter wat de rol is van schade in (vi) de belangenafweging en wat dit vervolgens betekent voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. In paragraaf 5 gaan wij hier nader op in.

4.2.2 Inlichtingen (‘mededelingen’)

Inlichtingen kunnen bij de burger vertrouwen wekken, maar uit de jurisprudentie volgt niet eenduidig welke eisen in dat geval gelden voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. De toezeggingenbenadering maakt immers dat niet-toezeggingen door de bestuursrechter tamelijk beknopt worden beoordeeld; eventuele voorwaarden voor binding van het bestuursorgaan worden niet expliciet gemaakt. In ieder geval wekken inlichtingen in de regel geen gerechtvaardigd vertrouwen.

Het valt op dat het begrip ‘mededelingen’ (of ‘uitspraken’) in de jurisprudentie lijkt te zijn voorbehouden aan uitingen die géén toezegging behelzen. Het gaat in dergelijke gevallen dus om uitingen die niet het karakter hebben van een concrete toezegging, maar zijn geformuleerd in algemene bewoordingen en desondanks bij een burger toch bepaalde verwachtingen kunnen wekken. Wij beschouwen mededelingen hier daarom als een onderdeel van de categorie ‘inlichtingen’.

De Afdelingsjurisprudentie laat een uitzondering zien op het uitgangspunt dat inlichtingen geen gerechtvaardigd vertrouwen kunnen wekken. In de Afdelingsuitspraak van 1 maart 2006⁹⁰ oordeelde de Afdeling dat de overheid was gebonden aan een onvolledigheid in een algemene informatiefolder, te weten de toelichting bij een huursubsidiebericht. In dit geval had de toelichting bij appellante de verwachting doen ontstaan dat zij kwalificeerde voor huursubsidie, nu haar vermogen op basis van die informatie onder de voor de huursubsidie relevante vermogensgrens lag. In de toelichting was evenwel verzuimd op te nemen dat voor de vermogensbepaling in het licht van de huursubsidie – anders dan bij de vermogensbepaling van box 3 – groene beleggingen tot de bezittingen worden gerekend. De huursubsidie bleek ten onrechte uitgekeerd. In dit geval honoreerde de Afdeling de verwachtingen die bij appellante waren ontstaan.⁹¹ De toelichting op het huursubsidiebericht bevatte namelijk zeer specifieke en gedetailleerde informatie. Deze suggereerde daarmee een hoge graad van volledigheid. Op grond daarvan mocht appellante uitgaan van de juistheid van de gegevens, zo overwoog de Afdeling, en werd het bestuur gebonden, ondanks de afwezigheid van een klassieke toezegging.

Deze uitspraak lijkt op het eerste gezicht niet goed te passen in de tot dan toe gevolgde lijn van de Afdeling, die immers een toezegging vereist voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. In dit geval stelde de Afdeling dat

82 Par. 2.1.

83 Bijv. ABRvS 26 februari 2003, AB 2003/265 en ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0488.

84 De (on)bevoegdheid van het bestuursorgaan levert een stroom aan jurisprudentie en literatuur op, zie o.a. Schlössels & Zijlstra 2010, p. 431-433 en Damen 2009, p. 295.

85 Bijv. ABRvS 12 december 2001, Gst. 2002-7173.6.

86 Bijv. ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8245 en ABRvS 16 september 2015, AB 2015/372 voor een professionele marktpartij.

87 Vgl. Schlössels bij ABRvS 12 december 2001, Gst. 2002-7173.6; contra leger bijv. ABRvS 18 september 2013, AB 2014/183 en derdebelangen bijv. ABRvS 6 juli 2011, AB 2011/197.

88 Bijv. ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0488.

89 Par. 2.2.

90 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188.

91 Vgl. de annotatie van N. Verheij bij deze uitspraak, die deze zaak eveneens bespreekt in het licht van het vertrouwensbeginsel.

sprake was van een 'uitdrukkelijke, ondubbelzinnige mededeling' en kwam op basis van de genoemde redenen aan honorering van het vertrouwen toe.⁹²

Deze uitspraak is interessant, omdat deze aantoonde dat in het bestuursrecht wel degelijk wordt onderkend dat niet alleen toezeggingen in rechte te beschermen vertrouwen kunnen wekken, maar ook andere, meer algemene informatieverstrekking. In dit geval achtte de bestuursrechter het bestuursorgaan (toch) gebonden aan de inlichting. Deze uitspraak maakt dan ook duidelijk dat de bestuursrechter heel soms ruimte biedt voor gerechtvaardigd vertrouwen gewekt door algemene inlichtingen en mededelingen, ondanks de 'toezeggingenbenadering'. Dat rechtvaardigt het apart categoriseren van dergelijke uitingen naast toezeggingen (net als in het belastingrecht).

Bovenstaande is aanleiding om aan de hand van de jurisprudentie te inventariseren wat wordt verstaan onder *inlichtingen* en welke voorwaarden voor honorering van een beroep op het vertrouwensbeginsel gelden. Wij formuleren een eerste aanzet:

- (i) een inlichting is een uiting met een algemeen karakter (niet gericht op een specifiek feitencomplex);⁹³
- (ii) met als doel informatieverstrekking of uitleg (niet gericht op het in het vooruitzicht stellen van een bepaalde bestuursbevoegdheid);⁹⁴
waaraan het bestuursorgaan in de regel niet is gebonden;⁹⁵
- (iii) tenzij de belanghebbende redelijkerwijs niet de onjuistheid of onvolledigheid van de inlichting had behoeven te beseffen;⁹⁶ en
- (iv) tenzij een zwaarder wegend algemeen of derde(n)belang zich niet tegen honorering van het individuele belang verzet.⁹⁷

Wat betreft voorwaarde (iii) zij opnieuw verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2006.⁹⁸ De toelichting in die zaak gaf – mede door de gedetailleerde informatie met verschillende concrete voorbeelden – appellante geen aanleiding om aan de onjuistheid of onvolledigheid te twijfelen. Het was niet redelijkerwijs kenbaar dat de huursubsidie ten onrechte of tot een te hoog bedrag was verleend. Daardoor mocht belanghebbende uitgaan van de juistheid

van de gegevens en slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel.

In aanvulling op voorwaarde (iii) dat de burger de onjuistheid van de informatie niet behoefde te beseffen, merken wij op dat de 'onderzoeksplicht' van belanghebbende ten aanzien van de juistheid van de informatie een rol kan spelen.⁹⁹ De bestuursrechter acht in voorkomende gevallen van belang dat de burger heeft voldaan aan zijn plicht om zijn schade zoveel mogelijk te beperken (namelijk door de verstrekte informatie zelf te controleren).¹⁰⁰ Dit lijkt voor uitingen met het karakter van een inlichting sterker te gelden dan voor toezeggingen. Zo oordeelde de Afdeling in een zaak over de geldende milieuvorschriften voor de exploitatie van een garagebedrijf dat belanghebbende niet had voldaan aan de op hem rustende onderzoeksplicht, waardoor het gewekte vertrouwen niet was gerechtvaardigd.¹⁰¹

De tussenconclusie over de rol van het dispositievereiste bij toezeggingen (paragraaf 4.2.1) geldt ook voor inlichtingen. Immers, in de jurisprudentie hanteert de bestuursrechter niet systematisch het onderscheid tussen toezeggingen en inlichtingen (maar maakt dit wel eens impliciet, bijv. bij 'mededelingen', 'uitlating' of 'uitspraken'), en in die gevallen wordt geen andere lijn gehanteerd ten aanzien van het dispositievereiste.

Wat levert de voorgestelde aparte categorisering van inlichtingen op ten opzichte van de huidige jurisprudentie? Indien wij de hiervóór besproken uitspraak van de Afdeling uit 2006 beoordelen aan de hand van het gepresenteerde onderscheid tussen toezeggingen en inlichtingen en genoemde bijbehorende voorwaarden, valt de uitkomst beter te verklaren. Ten eerste kan worden vastgesteld dat hier sprake was van een inlichting die de overheid in beginsel niet bindt, de 'hoofregel' bij inlichtingen. Vervolgens kan het (toch) slagen van het beroep op het vertrouwensbeginsel worden verklaard doordat wordt voldaan aan de voorwaarden dat: (i) de belanghebbende de onjuistheid niet had behoeven te beseffen wegens het specifieke, gedetailleerde karakter van de informatie en het gegeven; dat (ii) in dit geval ook geen ander belang aan honorering van het vertrouwen in de weg stond. Met de rubricering van inlichtingen als aparte categorie en de toetsing van de voorwaarden wordt duidelijk dat deze uitspraak binnen een bredere benadering van de vertrouwensleer beter valt te verklaren, ondanks dat deze op het eerste gezicht niet goed lijkt te passen in de toezeggingenbenadering van de Afdeling.

4.3 Tussenconclusie bestuursrecht

Een aan het belastingrecht ontleend strikt onderscheid tussen inlichtingen en toezeggingen kan leiden tot meer theoretische duidelijkheid in de bestuursrechtelijke ver-

92 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188, r.o. 2.5.2.

93 Het betreft dus geen 'specifieke inlichtingen', maar algemene informatie, vgl. Schlössels & Zijlstra 2010, p. 250 en 429.

94 Vgl. Schlössels & Zijlstra 2010, p. 250 en B.J.P.G. Roozendaal, 'Enkele opmerkingen over actieve en passieve informatieverstrekking', O&A 2008/102, die inlichtingen beschouwt als het verstrekken van informatie voor de overdracht van kennis, terwijl er bij toezeggingen vooral sprake is van actieve prestaties van de overheid.

95 Voorbeelden van gevallen waarin het bestuursorgaan niet gebonden geacht werd, omdat het slechts algemene informatie betrof (niet gericht op een rechtsgevolg) zijn ABRvS 28 mei 2003, JB 2003/189 en ABRvS 17 mei 2006, JB 2006/194 (informatie over een te volgen procedure).

96 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188.

97 ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2004.

98 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188.

99 Vgl. ABRvS 16 september 2015, AB 2015/372 voor een professionele marktpartij; Roozendaal 2008 en De Sterke 1989, p. 265.

100 ABRvS 11 september 2002, AB 2006/149 en ABRvS 9 maart 2005, JB 2005/120.

101 ABRvS 8 oktober 2008, AB 2009/27.

trouwensleer. De voorgestelde benadering waarbij de uiting eerst wordt gecategoriseerd als inlichting of toezegging¹⁰² en vervolgens wordt getoetst aan diens eigen voorwaarden kan handvatten bieden aan de bestuursrechter bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Dit voorstel leidt ertoe dat in het bestuursrecht – meer dan thans – inzichtelijk gemaakt wordt aan welke voorwaarden de bestuursrechter toetst bij een beroep op het vertrouwensbeginsel. Bovendien voegt deze benadering een ander gezichtspunt toe aan de vertrouwensleer. Eerder heeft met name Nicolai bronnen van vertrouwen gerangschikt naar hun bindende kracht. Zo zijn bijvoorbeeld beleidsregels, gedogen, toezeggingen en inlichtingen gerangschikt *ten opzichte van elkaar* wat betreft de mate van gerechtvaardigd vertrouwen.¹⁰³ In het bovenstaande hebben wij een aanzet gedaan om *op het niveau van de uiting zelf* (toezeggingen, inlichtingen) in kaart te brengen wat is vereist voor in rechte te beschermen vertrouwen. Dat voegt een nieuwe invalshoek toe, omdat deze aanpak de rechtspositie van de burger *zelf* centraal stelt. De rechter kan aldus de aan de burger gedane uiting toetsen aan de voorwaarden voor rechtens te honoreren vertrouwen die specifiek *voor die categorie* gelden. Vervolgens kan de bestuursrechter – net als de belastingrechter – in de uitspraak neerleggen aan welke voorwaarde wel en aan welke niet is voldaan (zie een voorbeeld in paragraaf 3.1¹⁰⁴). Dit draagt bij aan het *expliciteren* van rechterlijke keuzes en argumenten die impliciet in de uitspraken besloten liggen. Dat is niet alleen systematisch gezien wenselijk (de toetsing wordt inzichtelijker¹⁰⁵), maar ook noodzakelijk (het draagt bij aan rechtszekerheid en aanvaardbaarheid van de beslissing¹⁰⁶).

4.3.1 Wat valt voorlopig te concluderen over het dispositievereiste?

In het voorafgaande hebben wij vastgesteld dat voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist: (i) dat het vertrouwen gerechtvaardigd moet zijn; en (ii) dat geen ander belang zich verzet tegen honorering van het vertrouwen bij het individu. Op grond van het bovenstaande, de literatuur en een globale interpretatie van de jurisprudentie, hebben wij het sterke vermoeden dat het dispositievereiste niet zozeer een aparte eis is bij toezeggingen of inlichtingen voor het vaststellen van: (i) de *gerechtvaardigdheid* van het gewekte vertrouwen (daarvoor is immers bepalend wie de verwachtingen heeft gewekt en van welke uiting sprake was). Wel denken wij dat het dispositievereiste bepalend is voor; (ii) de vaststelling van het individuele belang (ten opzichte van andere belangen).

Betekent dit dat het dispositievereiste dan geen voorwaarde is voor gerechtvaardigd vertrouwen, maar uiteindelijk wel een noodzakelijke factor voor een *succesvol beroep* op het vertrouwensbeginsel? Wij vermoeden van wel. Om dit nader te onderbouwen, bespreken wij in paragraaf 5 aan de hand van een verdiepend jurisprudentieonderzoek wat de invloed is van dispositieschade bij een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel – in het bijzonder binnen de belangenafweging.

5. Schade en belangenafweging bij het vertrouwensbeginsel in de jurisprudentie

Om te onderzoeken of *schade* in de zin van het dispositievereiste nodig is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht, zullen wij de jurisprudentie hierna onderverdelen in drie categorieën.

- Categorie I bevat de gevallen waar een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt. Het zal blijken dat in deze gevallen telkens sprake is van schade in de zin van het dispositievereiste.
- Categorie II ziet op gevallen waarin de belanghebbende géén schade heeft geleden, waarbij de vraag is of hij zich dan met succes op het vertrouwensbeginsel kan beroepen.
- Categorie III behelst een verzameling van gevallen waarin telkens sprake is van schade maar het beroep op het vertrouwensbeginsel niet wordt gehonoreerd, omdat – zoals verderop beschreven – de schade is of zal worden weggenomen door het aanbieden van een schadevergoeding.

5.1 Categorie I: beroep op vertrouwensbeginsel gehonoreerd, schade

De eerste categorie laat zien dat in de (zeldzame) gevallen dat het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, dispositieschade daarbij een bepalende rol speelt.

Wij wijzen op een uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2012.¹⁰⁷ Een ervaren ambtenaar had aan belanghebbenden toegezegd dat een terrasboot mocht worden vervangen door een woonboot. Op basis hiervan kochten zij een woonboot en verkregen een ligplaatsvergunning. Achteraf bleek echter dat deze vergunning ten onrechte was verleend wegens plaatselijk beleid om het aantal woonboten niet te laten toenemen. De bestuursrechter stond voor de afwijging van het individuele belang (de gedane grote aankoop) tegenover de belangen van omwonenden (woongenot en uitzicht op de Amstel). Belanghebbenden trokken aan het langste eind. Belangrijk daarbij was dat het individuele belang een grote investering betrof, terwijl de belangen van omwonenden al waren meegewogen bij het bestemmingsplan dat een woonboot op de desbetreffende kavel wél toestond. Nu het algemene belang in feite was 'ingecalculeerd' in het bestemmingsplan, prevaleert volgens de Afdeling het individuele belang wegens de aanzienlijke financiële schade die belanghebbenden anders zouden lijden. Deze

¹⁰² Of uiteraard als een andere – hier niet onderzochte – categorie.

¹⁰³ Bijv. Nicolai 1990, p. 365-366.

¹⁰⁴ In deze uitspraak stelt de belastingrechter vast dat niet aan de eerste, noch aan de tweede voorwaarde is voldaan voor in rechte te beschermen vertrouwen bij de verstrekte inlichting. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook niet.

¹⁰⁵ Vgl. M. Scheltema, 'De veranderende taak van de bestuursrechter', in: A.F.M. Brenninkmeijer (red.), *De taakopvatting van de rechter*, Den Haag: Boom JU 2003, p. 16 en Ortlep 2015, p. 102, 120 e.v.

¹⁰⁶ Zie bijv. J.M.B. Vranken, *Algemeen deel. Een synthese*. Deventer: Kluwer 2014, nr. 77-78 en vgl. Ortlep 2015, p. 102, 120 e.v.

¹⁰⁷ ABRvS 30 mei 2012, JB 2012/181.

zaak illustreert de *doorslaggevende rol van schade* in de belangenafweging. Immers, juist omdat sprake is van aanzienlijke schade, weegt het individuele belang (het) zwaar(st). Bovendien zijn de derdebelenen reeds meegewogen – en dat gebeurt dan niet ‘nog eens’ – en bestaan die ‘slechts’ uit verminderd woongenot en uitzicht.

Hier verwijzen wij opnieuw naar de zaak omtrent de huursubsidie.¹⁰⁸ De schade bestond hier uit het terugvorderen van ontvangen huursubsidie. Gezien de gesuggereerde volledigheid van de toelichting en het ontbreken van een voorbehoud bij het daaropvolgende besluit, kon appellante niet redelijkerwijs begrijpen dat haar huursubsidie ten onrechte was verleend. Evident is dat het moeten terugbetalen van de huursubsidie – die appellante had aangevraagd én inmiddels heeft besteed aan de huur – tot een nadeliger positie leidt.¹⁰⁹ Daarmee is aan het dispositievereiste voldaan.¹¹⁰ Bovendien behoefde belanghebbende de onjuistheid in de informatie niet te beseffen. Dit leidde ertoe dat het beroep werd gehonoreerd.

Tot slot behandelen wij een Afdelingsuitspraak van 13 juli 2011.¹¹¹ In dit geval had het bestuur meegedeeld aan belanghebbende dat een vrijstelling en een bouwvergunning zou worden verleend voor het oprichten van een steiger. Een derdebelanghebbende die hiertegen opkwam had geen succes bij de Afdeling. De Afdeling oordeelt dat de mededelingen van de gemeente het gerechtvaardigde vertrouwen hebben gewekt dat de vrijstelling en de vergunning zouden worden verleend. De Afdeling gaat niet expliciet in op het dispositievereiste. Deze zaak zou daarom als voorbeeld genoemd kunnen worden van de stelling dat het vereiste geen voorwaarde is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Dat is naar onze mening echter geen terechte conclusie. In dit geval was belanghebbende, afgaande op de verkregen informatie over zijn bouwvergunning, alvast gestart met het bouwen van de steigers en een schutting. Bij niet honorering van de – overigens gerechtvaardigde verwachtingen – had hij deze moeten afbreken. Het betreft hier dan ook een voorbeeld van een zaak waarin het dispositievereiste niet uitdrukkelijk aan de orde komt, omdat het ‘zonneklaar’ is dat niet-nakoming van de gerechtvaardigde verwachtingen schade oplevert. Er hoeft dan – in de woorden van Konijnenbelt¹¹² – ‘geen punt van te worden gemaakt’.

Uit genoemde voorbeelden in categorie I wordt duidelijk dat wanneer het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, schade een bepalende rol speelt bij de gemaakte belangenafweging. Indien de verwachtingen zijn gerechtvaardigd én het individuele belang (schade) zwaarder weegt dan andere belangen, wordt het beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd. Dit komt overeen met de heersende opvatting in de literatuur over de rol van dispositieschade in de belangenafweging.

5.2 Categorie II: geen schade, beroep op het vertrouwensbeginsel niet gehonoreerd

Interessant is voorts, of een belanghebbende zich ook met succes op het vertrouwensbeginsel kan beroepen, indien hij géén schade heeft geleden. Uit de volgende Afdelingsuitspraken volgt dat bij gebrek aan schade, het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt.

Het bekendste voorbeeld waarin de Afdeling het dispositievereiste *expliciet als voorwaarde* stelt, is ABRvS 26 februari 2003, AB 2003/265. Hier ging het om een brief van het college van B&W die het vertrouwen zou hebben gewekt dat een voetpad niet aan het openbaar verkeer zou worden onttrokken. In de brief werd meegedeeld dat uitsluitend tot onttrekking zal worden overgegaan indien duidelijk is dat belanghebbende akkoord gaat met de verkoop van het voetpad. Uit de uitspraak wordt niet duidelijk hoe concreet de brief was geformuleerd. De rechtbank gaat echter niet nader in op behandeling van de brief, omdat het beroep reeds niet slaagt wegens een gebrek aan causaliteit tussen de schade en de door de brief gewekte verwachtingen. Aan het dispositievereiste is dan niet voldaan. De Afdeling volgt de rechtbank. Het dispositievereiste speelt in dit geval dus een beslissende rol voor de afwijzing van het beroep op het vertrouwensbeginsel.¹¹³

In een uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2011¹¹⁴ betoogde belanghebbende dat het vertrouwensbeginsel ook zou moeten kunnen slagen *zonder* dat aan het dispositievereiste is voldaan.

B&W heeft belanghebbende – na raadpleging van diens feitencomplex – in een brief meegedeeld dat zij in aanmerking komt voor een bepaald bedrag aan waarderingssubsidie. Achteraf bleek dit onjuist en bij het enkele maanden later genomen subsidiebesluit wordt een lagere subsidie toegekend. De Afdeling overweegt dat, zelfs indien belanghebbende zou worden gevolgd in het betoog dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel schade niet is vereist, dit niet betekent dat de omstandigheid van schade geen betekenis heeft bij de uit te voeren belangenafweging. Met andere woorden: nog afgezien van de vraag of schade een voorwaarde is voor gerechtvaardigd vertrouwen, blijft

108 ABRvS 1 maart 2006, AB 2006/188.

109 Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt 1988, p. 356.

110 Vgl. het fiscale arrest HR 7 september 1977, BNB 1977/286, waarin de belastingplichtige een (achteraf tot een te hoog bedrag verstrekte) teruggaaf had aangewend voor een extra hypotheekaflossing, na een geruststellen inlichting over de juistheid van de omvang van die teruggaaf. De Hoge Raad oordeelde dat het alsnog moeten terugbetalen van het inmiddels aangewende bedrag, in verhouding tot zijn inkomen, in strijd kwam met de gewekte verwachtingen. Dit arrest wordt in de literatuur beschouwd als een vroeg voorbeeld van een geslaagd dispositievereiste, bijv. Poelmann 2016, onderdeel 4.3.3.B.

111 ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1398.

112 Vgl. Van Wijk/Konijnenbelt 1988, p. 356.

113 In navolging van deze uitspraak, hanteert ook de Rb. Noord-Holland 12 november 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:10937 het dispositievereiste als noodzakelijke voorwaarde voor honorering van het beroep op het vertrouwensbeginsel.

114 ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0488.

schade een belangrijk aspect voor het gewicht van het individuele belang in de belangenafweging.

In een uitspraak van de Afdeling van 4 juni 2014 slaagt het beroep op het vertrouwensbeginsel ook niet.¹¹⁵ Het bestuursorgaan heeft met een brief vertrouwen gewekt dat het van handhavend optreden zou afzien ten aanzien van een tuinhuis dat in strijd met het bestemmingsplan was gebouwd. Het betreft hier een toezegging om te gedogen. Nu echter geen concreet zicht op legalisering bestond, was het algemeen belang gediend bij handhavend optreden. Bij de afwijzing van het beroep op het vertrouwensbeginsel woog zwaar dat belanghebbende door de gewekte verwachtingen 'geen handelingen heeft verricht of nagelaten, waardoor hij nadeel of schade heeft geleden'. Aan het dispositievereiste was dus niet voldaan. De conclusie was dat het algemeen belang bij handhavend optreden prevaleert ten opzichte van het individuele belang, dat door het gebrek aan dispositieschade niet omvangrijk genoeg was. Zonder schade was er immers geen voldoende individueel belang.

De Afdelingsuitspraak van 3 januari 2007¹¹⁶ laat opnieuw zien dat het gebrek aan schade voor de belanghebbende 'fatale' gevolgen heeft voor de belangenafweging – en dus voor het beroep op het vertrouwensbeginsel. Er was geen sprake van causale schade (bijvoorbeeld het verlies van de woonplek) omdat belanghebbende met zijn schip reeds een ligplaats had ingenomen, nog voordat de gedoogverklaring was afgegeven. Er was dus niet aan het dispositievereiste voldaan.¹¹⁷ Het feit dat belanghebbende geen schade in de zin van het dispositievereiste lijdt (en dus geen (voldoende zwaarwegend) individueel belang heeft) blijkt ook hier een belangrijke factor om het algemeen belang van handhaving zwaarder te laten wegen en het beroep op het vertrouwensbeginsel niet te honoreren.

Tot slot bespreken wij een uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2005.¹¹⁸ De zaak ging over informatieverstrekking in het kader van een subsidieaanvraag voor saneringswerkzaamheden. In deze zaak toetst de Afdeling het dispositievereiste expliciet.¹¹⁹ Vaststaat echter dat belanghebbende al uit eigen beweging (wegens acute nood) zou zijn gestart met saneren en dat zijn beslissing *niet* afhankelijk was van informatie over een subsidie voor de saneringshandeling. 'Zijn handelen is hierdoor niet beïnvloed'. Ook hier is dus niet aan het dispositievereiste voldaan en de Afdeling honoreert het beroep op het vertrouwensbeginsel niet.

Kortom, uit deze uitspraken volgt dat indien geen schade in de zin van het dispositievereiste is geleden, de burger onvoldoende belang heeft. Schade lijkt dus cruciaal voor een voldoende *substantieel belang* in het kader van de belangen-

afweging en daarmee voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel.

5.3 **Categorie III: schade, schadevergoeding en dus geen gehonoreerd beroep op het vertrouwensbeginsel**

In sommige gevallen zal het bestuursorgaan geen nakoming van het gewekte vertrouwen door de toezegging kunnen bieden, maar wel een schadevergoeding. Zonder op deze plek in detail in te kunnen gaan op schadevergoeding¹²⁰, is de relevantie van het vergoeden van schade voor het dispositievereiste duidelijk. Wat brengt de mogelijkheid van compensatie van de schade mee voor het dispositievereiste en het vertrouwensbeginsel?

In de Camping Le Parage-zaak¹²¹ had belanghebbende onjuiste informatie verkregen van een ambtenaar belast met de controle op de naleving van bestemmingsplannen over ingebruikneming van een extra strook grond bij zijn camping. De ambtenaar was ook ter plaatse geweest. Opvallend is dat de bestuursrechter in de uitspraak niet het woord 'toezegging' gebruikt maar het neutrale 'uitspraken'.¹²² Mocht in dit geval van handhavend optreden worden afgezien? De Afdeling erkent dat belanghebbende door de gedane investeringen in een nadeliger positie raakt wanneer verwachtingen niet worden beschermd. Maar – en dat is opvallend – dit was geen reden niet tot handhaving over te gaan 'reeds omdat daaraan tegemoet zou kunnen worden gekomen door het verlenen van nadeelcompensatie'.¹²³ Met andere woorden, het feit dat nadeelcompensatie in dit geval mogelijk is, betekent dat de schade kan worden weggenomen, waardoor het individuele belang minder zwaar weegt – zo lijkt de bestuursrechter te redeneren. Dit impliceert ook dat het openbaar bestuur niet onder zijn beginselplicht tot handhaving uitkomt, maar dat het wel aan belanghebbende tegemoet moet komen door over te gaan tot compensatie. In dit geval waren beide belangen groot: de belanghebbende zou schade lijden en er is een beginselplicht tot handhaving (algemeen belang). Nu beide belangen substantieel zijn, wordt als het ware een compromis gesloten waarmee aan beide belangen evenveel gewicht wordt toegekend. Dit komt ook in lagere rechtspraak voor.¹²⁴

Ten tweede een Afdelingsuitspraak van 12 december 2001.¹²⁵ Het bestuursorgaan had in een brief – achteraf ten

¹¹⁵ ABRvS 4 juni 2014, AB 2016/22.

¹¹⁶ ABRvS 3 januari 2007, AB 2007/70.

¹¹⁷ De vereiste causaliteit tussen informatie, handeling en schade ontbrak immers. Zie par. 2.2.

¹¹⁸ ABRvS 1 juni 2005, AB 2005/311.

¹¹⁹ R.o. 2.5.1.

¹²⁰ Buiten de reikwijdte van deze bijdrage valt of deze vergoeding kwalificeert als schadevergoeding uit onrechtmatige daad of als nadeelcompensatie. Zie daarover M.K.G. Tjepkema, 'Het normaal maatschappelijk risico: de allesreiniger voor het nadeelcompensatierecht', in: T.W. Franssen e.a. (red.), *Op het grensvlak (Ravels-bundel)*, Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 125-129 en de noot van L.J.A. Damen in AB 2016/21 bij ABRvS 25 juni 2014.

¹²¹ ABRvS 22 maart 2001, BR 2001/176.

¹²² Zie par. 4.2.2.

¹²³ ABRvS 22 maart 2001, BR 2001/176.

¹²⁴ In bijv. Rb. Amsterdam 11 juni 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ1363 oordeelt de rechtbank dat voor zover is voldaan aan het dispositievereiste, zij zich tot verder dient te wenden met een verzoek om schadevergoeding.

¹²⁵ ABRvS 12 december 2001, Gst. 2002-7173.6. Overigens volgde de Afdeling de rechtbank niet wegens het in hoger beroep geconstateerde gebrek aan causaal verband tussen de toezegging en de schade.

onrechte – een vaste standplaats voor de zaterdagmarkt in Almere toegezegd aan een marktkoopman. Deze had daarop zijn andere standplaats opgegeven. De rechtbank acht de schade (en daarmee zijn individuele belang) omvangrijk. Aan het dispositievereiste is voldaan. De rechtbank geeft het bestuursorgaan de keuze om ofwel het gewekte vertrouwen *contra legem* te honoreren, ofwel een passende schadevergoeding te geven. Deze zaak is bijzonder omdat de rechter tot het oordeel komt dat ‘linksom of rechtsom’ de gewekte verwachtingen moeten worden gehonoreerd: ofwel de *contra legem* verleende vergunning moet blijven bestaan, ofwel belanghebbende wordt schadevergoeding geboden. Ook hier blijkt de omvangrijke schade doorslaggevend om aan het gewekte vertrouwen bij belanghebbende tegemoet te komen.

De afweging ‘wel schade, geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel, maar compensatie’ zien we ook in deze derde te bespreken zaak van ABRvS 22 april 2015. Het college had toegezegd dat voor het plaatsen van een zeecontainer op een perceel geen omgevingsvergunning nodig was. Volgens de Afdeling overweegt de rechtbank terecht dat ‘het college niet wegens gewekte verwachtingen in de brief van 12 september 2011 van handhavend optreden had moeten afzien’. Tegelijkertijd betekenen die verwachtingen wél ‘dat moet worden gezien of aan [appellant] enige vorm van compensatie moet worden geboden’.¹²⁶

De jurisprudentie uit categorie III omtrent schadevergoeding beschouwen wij als een bevestiging van de *essentiële* rol van schade bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel. In deze gevallen wordt aan het beroep op het vertrouwensbeginsel, waarbij schade een cruciale rol speelt in de belangenafweging, tegemoetgekomen via de route van schadevergoeding. Dat is te zien als *best of both worlds*: de individuele schade wordt weggenomen en het algemeen belang wordt gediend.

Schlössels heeft deze gang van zaken bekritiseerd en stelt dat de Afdeling de werking van het vertrouwensbeginsel reduceert tot een louter vermogensrechtelijk belang.¹²⁷ Hoewel financiële schadevergoeding inderdaad niet altijd volledig recht doet aan de gewekte verwachtingen (bijv. emoties kunnen niet adequaat in geld worden uitgedrukt), menen wij dat het belangrijk is dat burgers misschien niet zozeer hun *juridisch* gelijk zoeken, maar de bescherming van een betrouwbare overheid. De wijze waarop feitelijk bescherming wordt geboden kan verschillende vormen hebben. Uiteindelijk doet een dergelijke geschilbeslechting in ieder geval deels recht (in plaats van: niet) aan de verwachtingen, alleen op andere wijze.¹²⁸

Overigens is de *optie* van schadeloosstelling niet tegelijkertijd een *verplichting* om op die wijze recht te doen aan de gewekte verwachtingen. Indien het bestuursorgaan beslist om het gewekte vertrouwen gestand te doen, kunnen derbelanghebbenden niet succesvol betogen ‘dat het [bestuursorgaan] ook zou kunnen kiezen voor een schadeloosstelling’.¹²⁹

5.4 Tussenconclusie jurisprudentieonderzoek

Samengevat valt te constateren dat het dispositievereiste *de facto* essentieel is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Uit de rechtspraak lijkt daarmee een sterkere conclusie getrokken te kunnen worden dan de ‘belangrijke’ rol die in de literatuur aan het vereiste wordt toegekend. In *alle* gevallen geldt het vereiste bij de belangenafweging als doorslaggevende factor om het beroep op het vertrouwensbeginsel te laten slagen (categorie I, II en III). In sommige gevallen wordt het bovendien zelfs als expliciete voorwaarde gesteld (categorie II).

Nadere conclusies per categorie leveren het volgende beeld op. Bij honorering van het beroep op het vertrouwensbeginsel is de aanwezigheid van schade noodzakelijk om voldoende gewicht in de weegschaal van de belanghebbende te krijgen (categorie I). Bovendien blijkt dat een gebrek aan schade ertoe leidt dat het gewekte vertrouwen niet wordt beschermd: het individuele belang is dan te beperkt. Zonder schade lijkt het beroep op het vertrouwensbeginsel dan ook niet te kunnen slagen (categorie II). Althans, wij hebben daarvan nog geen voorbeelden kunnen vinden. Tot slot blijkt de aanwezigheid van schade zelfs zo belangrijk, dat aan honorering van het beroep op vertrouwensbeginsel alleen kan worden voorbijgegaan als het bestuursorgaan schadecompensatie biedt (categorie III).

Met deze inzichten is het zinvol om terug te komen op het eerder genoemde door Verheij en Nicolaï geformuleerde voorstel dat het dispositievereiste (net als in het belastingrecht) in geval van individuele toezeggingen *niet* zou moeten worden gesteld.¹³⁰ Op basis van bovenstaande bevindingen menen wij dat dit voorstel de burger slechts een pyrrusoverwinning oplevert. Immers, zelfs als de burger ‘formeel’ niet hoeft te voldoen aan het dispositievereiste, zal hij zijn beroep op het vertrouwensbeginsel niet gehonoreerd zien indien hij geen schade heeft geleden. Zonder schade is het individuele belang namelijk onvermijdelijk onvoldoende substantieel om de belangenafweging in zijn voordeel te laten uitslaan.

6. Conclusie

Wij hebben in deze bijdrage onderzocht hoe de rol van het dispositievereiste bij een beroep op het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht kan worden verduidelijkt. De aanleiding daarvoor is dat in de bestuursrechtelijke literatuur en jurisprudentie op dit punt geen *communis opinio*

126 ABRvS 22 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1272, r.o. 5.2. Zie voor een zelfde overweging ook ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3683, r.o. 5.3-5.4.

127 R.J.N. Schlössels, ‘Afkoopbaar vertrouwen?’, *Gst.* 2013/101.

128 Zie ook het betoog van Van Male in R.M. van Male, ‘Maatwerk bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel’ in: A.T. Marseille e.a. (red.), *Behoorlijk bestuursprocesrecht (De Waard-bundel)*, Den Haag: Bju 2015, p. 349-360 en D. Allewijn, *Tussen partijen is in geschil... de bestuursrechter als geschilbeslechter* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu Uitgevers, 2011, p. 162.

129 ABRvS 30 mei 2012, *JB* 2012/181, m.nt. R.J.N. Schlössels, r.o. 2.9.

130 Zie par. 2.2.

bestaat. In de eerste plaats werd duidelijk dat in het bestuursrecht niet tot in detail is uitgekristalliseerd welke voorwaarden gelden voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel bij inlichtingen en toezeggingen. Duidelijk is in ieder geval dat: (i) het vertrouwen op de uiting gerechtvaardigd moet zijn; en (ii) dat geen ander belang zich mag verzetten tegen honorering van het individuele belang.

Aan de hand van een vergelijking met het belastingrecht werd duidelijk dat de benadering van de belastingrechter bij toetsing aan het vertrouwensbeginsel aanvullende inzichten oplevert voor de theorie van het bestuursrecht om een systematisch onderscheid tussen toezeggingen en inlichtingen te maken. Belangrijk gevolg is ten eerste dat hiermee wordt onderkend dat – vanuit de burger gezien – ook inlichtingen vertrouwenwekkende uitingen kunnen zijn, die onder omstandigheden voor honorering van het vertrouwensbeginsel in aanmerking kunnen komen. Dit sluit ook aan bij de huidige (impliciete) praktijk in de bestuursrechtsspraak.¹³¹ Het lijkt tijd om de ‘toezeggingenbenadering’ los te laten. Vanzelfsprekend dient de ‘beschermingsdrempel’ voor inlichtingen hoger te liggen dan bij (concrete) toezeggingen.¹³²

Deze benadering voegt ook een nieuw gezichtspunt toe aan de vertrouwensleer. Eerder is door met name Nicolaï een rangschikking gemaakt van bronnen van vertrouwen *ten opzichte van elkaar* wat betreft de mate van gerechtvaardigd vertrouwen.¹³³ In deze bijdrage hebben wij onderzocht wat *op het niveau van de uiting zelf* (toezeggingen, inlichtingen) is vereist voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Deze aanpak is een aanvulling op de vertrouwensleer, want het geeft niet zozeer inzicht in de mate van vertrouwen ten opzichte van *andere uitingen* (waar staat de uiting in de rangschikking van vertrouwenwekkende uitingen?), maar stelt de rechtspositie van de burger *zelf* centraal. De specifiek gedane uiting kan hiermee namelijk worden getoetst aan de *voor die categorie uitingen* geldende voorwaarden voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Dat is ook praktisch van waarde, omdat de burger doorgaans niet zozeer geïnteresseerd zal zijn in hoe de tot hem verstrekte informatie zich verhoudt tot andere soorten informatieverstrekking op de ‘vertrouwensladder’, maar uitsluitend in welke mate hij zelf ‘scoort’ op de voorwaarden voor honorering van het vertrouwensbeginsel bij de aan hem gerichte uiting. De bestuursrechtelijke uitspraak zou vervolgens kunnen weergeven aan welke voorwaarden *in concreto* wel en niet is voldaan (net zoals de belastingrechter dat weergeeft in zijn uitspraak). Dat draagt bij aan het expliciteren van, en inzicht verkrijgen in de rechterlijke beslissing.¹³⁴

In de tweede plaats blijkt uit ons jurisprudentieonderzoek dat het dispositievereiste niet ‘slechts’ een belangrijke, maar zelfs een doorslaggevende rol heeft bij de toetsing aan het vertrouwensbeginsel. Uit de rechtspraak – althans die van de Afdeling¹³⁵ – lijkt daarmee een sterkere conclusie te kunnen worden getrokken dan die in de literatuur wordt beschreven. Uit de besproken jurisprudentie volgt dat voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel bij toezeggingen en inlichtingen ‘linksom of rechtsom’ is vereist dat de burger schade heeft geleden. Voldoende substantieel individueel belang is immers uiteindelijk noodzakelijk voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Dit bleek uit alle door ons onderzochte categorieën jurisprudentie. *De facto* is het dispositievereiste daarmee dus wel degelijk een voorwaarde voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Wij hebben in dit onderzoek evenmin overtuigende voorbeelden als ‘tegenbewijs’ kunnen vinden om de noodzakelijkheid van schade te betwisten.¹³⁶

Het is naar onze mening dan ook niet zo zinvol om vervolgens te discussiëren over de vraag of het dispositievereiste nu een noodzakelijk element is in de belangenafweging, of dat het een noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Gezien de cruciale rol binnen de belangenafweging – die op haar beurt weer essentieel is voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel – speelt het dispositievereiste hoe dan ook een doorslaggevende rol voor de eindbeslissing van de bestuursrechter of de verwachtingen al dan niet worden gehonoreerd.

Wij menen evenwel dat het de rechtszekerheid ten goede komt, indien de bestuursrechter uitdrukkelijk stelt dat het dispositievereiste daadwerkelijk een vereiste is. In combinatie met een onderscheid tussen (gerichte) toezeggingen en (algemene) inlichtingen schept dit meer duidelijkheid over de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht en dwingt het de rechter verantwoording af te leggen over de door hem gemaakte keuzes bij de invulling daarvan.

131 Zie par. 4.2.

132 Zie daartoe voorwaarde (iii) in par. 4.2.2.

133 Bijv. Nicolaï 1990, p. 365-366.

134 Voor de meer principiële discussie omtrent de dispositie-eis verwijzen wij naar de noot van Van der Grinten bij ABRvS 23 februari 2003, AB 2003/265.

135 Het is interessant om te onderzoeken in hoeverre de resultaten ook opgaan voor de jurisprudentie van de CRvB en het CBB. Dit eerste college zal gezien het feit dat de jurisprudentie daarvan – net als in het belastingrecht – ook ziet op (financiële) tweepartijenrelaties, een interessant aanknopingspunt kunnen zijn voor verdere rechtsvergelijking.

136 Vgl. par. 2.2.