

Het vertrouwensbeginsel en de afstand tussen Kneuterdijk en Korte Voorhout



Prof. Mr. G.A. van der Veen

Deze bijdrage verscheen als artikel in TO 2019-2, p. 31-33

Op 29 mei 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak een uitspraak die diverse pennen in beweging heeft gebracht.¹ Het gemeentebestuur van Amsterdam had zich net voor de kerst van 2016 voorgenomen om handhavend op te treden tegen een dakopbouw die tot dan toe zo'n kwart eeuw zonder al te veel zorgen, maar ook zonder toereikende vergunning, in gebruik was geweest. Het bleek dat in plaats van die vergunning wel van begin af aan overleg met gemeentelijke ambtenaren over de bewuste opbouw was gevoerd. Verder bleek onder meer dat ambtenaren de toenmalige eigenaar welbewust en gemotiveerd hadden afgeraden om een aanvraag voor een vergunning in te dienen, onder meer omdat de richtlijnen en bevoegdheden van Bouw- en woningtoezicht in Amsterdam aangepast zouden worden naar stadsdeel.

Aan de uitspraak ging een zeer lezenswaardige conclusie van A-G Wattel vooraf. Zijn schets van de voorgeschiedenis doet vermoeden dat de toenmalige eigenaren ook wel wisten dat eigenlijk een vergunning vereist was. Zij hadden daarop namelijk zelf een aantal malen bij de ambtenaren aangedrongen, maar kennelijk tevergeefs. Ook overigens was de opbouw bij gemeentelijke functionarissen bekend, en werd kennelijk nooit een punt gemaakt van de ontbrekende vergunning. Zou men als advocaat in een zaak een beroep op het vertrouwensbeginsel willen doen, dan zou men likkebaardend kijken naar de veelheid aan uitlatingen die hier gedaan waren en alle gedragingen die zich hier hadden afgespeeld. Die uitlatingen en gedragingen werden in de procedure die tot de uitspraak leidde, ook niet in twijfel getrokken.

Alleen, geen van de uitlatingen en gedragingen was van het college zelf afkomstig. Dat was problematisch. De regel was immers dat gerechtvaardigd vertrouwen eigenlijk alleen door het bevoegde orgaan kan worden gewekt. Auteur dezes zal niet zeggen dat hij nog wakker ligt van ABRvS 11 januari 2006², maar dat was in ieder geval een vrij harde toepassing van die regel. Incidenteel werd wel getornd aan de regel, zoals in de kwestieuze zaak van de Overbetuwse paardenbak.³ Daar valt echter te constateren dat de bewuste gemeente vergeven was van de illegale paardenbakken. Men zou daar kunnen zeggen dat handhaving tegen één paardenbak de uitzondering op de gemeentelijke praktijk zou vormen, en dat ook een beroep op het gelijkheidsbeginsel ver had kunnen komen. Wat van het incident 'paardenbak' verder ook zij, de Afdeling kwam in de uitspraak van 29 mei 2019 tot een nieuwe invulling van het vertrouwensbeginsel. Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten, aldus thans de Afdeling, drie stappen worden doorlopen. De eerste is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept.

¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694

² ABRvS 11 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AU9416

³ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946

Het vertrouwensbeginsel en de afstand tussen Kneuterdijk en Korte Voorhout



Doorgaans zullen 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. Kunnen die uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid, aldus de Afdeling in de uitspraak van 29 mei 2019.

De kern van de vernieuwing zit in de tweede stap. Daarbij maakt de Afdeling duidelijk dat zij voortaan ook in gevallen waarin niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan, minder de nadruk zal leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling. Ook in die gevallen kan een toezegging 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.

Ten aanzien van die 'goede gronden' geeft de Afdeling dan nog een toelichting. Indien een wethouder met een bepaalde portefeuille de indruk wekt dat hij de opvatting van het college vertolkt en op het terrein van zijn portefeuille toezeggingen doet, terwijl het voor de betrokkene niet eenvoudig kenbaar is dat deze wethouder daartoe niet bevoegd is en niemand hem daarop wijst, kan het college zich niet met succes beroepen op de onbevoegdheid van de wethouder om een dergelijke toezegging te doen, aldus de Afdeling. Met andere woorden, de bestuurlijke bevoegdheidstoedeling en het ontbreken van bevoegdheden bij (bijvoorbeeld) wethouders zijn niet langer de zorg van de burger. Onder verwijzing naar Ackermans-Wijn kan de wethouder zelf dus 'veelbelovend' worden.⁴ Dat was eerder in beginsel niet mogelijk.

De nieuwe koers van de Afdeling staat haaks op de koers die de Hoge Raad tot dusverre aanhoudt. Volgens duidelijke arresten als HR 26 juni 2015⁵ komt in het stelsel van de Gemeentewet groot gewicht toe aan de bevoegdheidsverdeling tussen het college van B&W en de gemeenteraad. De raad heeft een autonome positie, en grote terughoudendheid moet worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van een gemeente zonder instemming van de raad in gevallen waar de raad een formele positie in het besluitvormingsproces inneemt. Dat geldt ook in gevallen waarin die formele positie wordt ontleend aan een contractueel voorbehoud van instemming (...).

⁴ J.C.E. Ackermans-Wijn, De veelbelovende wethouder, Gst. 1990/603

⁵ HR 26 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1737, AB 2015/448 m.nt. F.J. van Ommeren (Hof van Twente)

Het vertrouwensbeginsel en de afstand tussen Kneuterdijk en Korte Voorhout



De zelfstandige beslissingsvrijheid van de raad brengt mee dat een wederpartij niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de instemming van de raad hebben indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan toedoen van de raad zelf, aldus de Hoge Raad.

Anders dan de Afdeling thans vindt, vindt de Hoge Raad dus dat een partij die (zakelijk) met de gemeente omgaat, van de ins en outs van de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling op de hoogte moet zijn.

Een en ander geldt bij de Hoge Raad (uiteraard) ook voor andere bestuurslagen en ook voor vorderingen die op de onrechtmatige daad zijn gebaseerd. Uit de Provinciewet vloeit voort dat de gedeputeerden zonder delegatie of goedkeuring achteraf door provinciale staten niet bevoegd waren de provincie door de onderhavige toezegging te binden. Er moet grote terughoudendheid worden betracht bij het aannemen van gebondenheid van (een gemeente dan wel) een provincie zonder instemming van het ter zake volgens de wet bevoegde orgaan, in dit geval provinciale staten, aldus HR 24 juni 2016.⁶

Bij de Hoge Raad is het uitgangspunt dus (of: dus nog?) dat het bestuursorgaan zelf de hand moet hebben in gedragingen die kunnen leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat anderen dan het bevoegd gezag kunnen binden. De Afdeling wijkt daar thans uitdrukkelijk van af met de constatering dat de betrokken onbevoegde zichzelf kan verheffen en zo relevante rechtsgevolgen kan bewerkstelligen. We zullen moeten bezien of de Afdelingsjurisprudentie alleen relevantie houdt voor de eenzijdige bestuurs-handelingen (van besluiten in de zin van artikel [1:3](#) Algemene wet bestuursrecht), of dat de door de Hoge Raad in de contractuele sfeer streng uitgeschreven bestuurlijke bevoegdheidsverdeling nu ook gaat schuiven. Ik zou me kunnen voorstellen dat degenen die met overheden willen contracteren, zich nog steeds goed moeten verdiepen in de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling. Dat zou de rechtseenheid overigens niet direct bevorderen.

⁶ HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, AB 2016/405 m.nt. F.J. van Ommeren (Vitesse/Provincie Gelderland)