

Vertrouwensbeginsel, gerechtvaardigde verwachtingen, opgewekt vertrouwen, contra legem, gebonden beschikking

ABRvS 17-06-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, m.nt. J.A. Mohuddy & A.J.G. Vegt

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

17 juni 2020

Magistraten

Mr. G.M.H. Hoogvliet

Zaaknummer

201906338/1/A3

Noot

J.A. Mohuddy & A.J.G. Vegt

Annotatorprofiel

J. Mohuddy

A.J.G. Vegt

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS228125:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bestuursprocesrecht (V)

Bestuursrecht algemeen (V)

Bestuursprocesrecht / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:1425, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17-06-2020

Wetgang

(Art. 8:12a Awb)

Essentie

Vertrouwensbeginsel, gerechtvaardigde verwachtingen, opgewekt vertrouwen, contra legem, gebonden beschikking

Samenvatting

In deze uitspraak kan appellant niet met succes een beroep op het vertrouwensbeginsel doen, reeds omdat hij had kunnen weten dat de gestelde uitlating niet in overeenstemming is met de relevante regeling.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de rechtbank) van 9 juli 2019 in zaak nr. 19/2605 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2019 heeft het college de inschrijving van [appellant] op de anciënniteitslijst van de markten Zuid-Woensdag, Zuid-Zaterdag en West-Donderdag doorgehaald.

Bij besluit van 21 mei 2019 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 juli 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 mei 2020, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde A], en vergezeld door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en het college, vertegenwoordigd door mr. S.B.H. Fijneman, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellant] had vaste standplaatsen op de markten Zuid-Woensdag, Zuid-Zaterdag en West-Donderdag in Rotterdam. Op 18 mei 2018 zijn die plaatsen hem toegewezen voor de branche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten. Op verschillende dagen hebben handhavers van de gemeente geconstateerd dat [appellant] groenten en fruit op zijn standplaatsen aan het verkopen was. Volgens het college mag hij die producten niet verkopen, omdat die niet onder de branche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten vallen.

Bij het besluit van 8 maart 2019 heeft het college zijn inschrijving op de anciënniteitslijst van de hiervoor genoemde markten doorgehaald. Daarmee heeft het college uitvoering gegeven aan artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, van het Marktreglement Rotterdam 2008 (hierna: het Marktreglement). Daarin is bepaald dat de inschrijving op de anciënniteitslijst wordt doorgehaald indien de ingeschrevene een artikel gaat voeren in een andere branche of artikelgroep dan bij de inschrijving is vermeld.

Bij het besluit van 21 mei 2019 heeft het college het bezwaar van [appellant] tegen het besluit van 8 maart 2019 ongegrond verklaard en de doorhaling gehandhaafd. Omdat de rechtbank zijn beroep daartegen ongegrond heeft verklaard en hij het niet eens is met die uitspraak, heeft hij hoger beroep ingesteld.

Hoger beroep

2.

[appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat hij de producten paksoi, klaroen, tayerblad, oker en pompoen verkoopt. Dat hij schriftelijk verklaard zou hebben dat hij deze producten verkoopt, is onjuist. Ook heeft de rechtbank die producten ten onrechte aangemerkt als groenten of fruit. Het zijn producten die in de Surinaamse en Indiase keuken als maaltijdingrediënten worden gebruikt. Verder heeft de rechtbank miskend dat een deel van zijn assortiment uit groenten en fruit mag bestaan, omdat dat deel het assortiment van een toegestane branche overlapt. Als die overlapping niet is toegestaan, gaat dat ten koste van het aanbod op de markt. Ook heeft de rechtbank miskend dat het college in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Bij hem is het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de verkoop van groenten en fruit was toegestaan. Die producten heeft hij anderhalf jaar op de markten verkocht zonder dat handhavers tegen hem hebben opgetreden. In die tijd is altijd toezicht gehouden. Op basis van het gewekte vertrouwen heeft hij aanzienlijke investeringen gedaan. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 voert hij aan dat dit vertrouwen moet worden gehonoreerd. Ten slotte heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het college hem niet eerst een waarschuwing had moeten geven. Na een waarschuwing zou hij de uitgestalde groenten en fruit hebben weggehaald, aldus [appellant].

2.1.

Artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, van het Marktreglement luidt: "De inschrijving op de lijsten als bedoeld in artikel 10 wordt doorgehaald indien de ingeschrevene een artikel gaat voeren in een andere branche of artikelgroep dan bij de inschrijving is vermeld met als uitzondering het wijzigen van branche of artikelgroep om een vacante marktplaats in te nemen door een ingeschrevene op de wachtlijst van de betreffende markt, zoals bedoeld in artikel 10 lid 4 e. De vacante marktplaats wordt, indien er meerdere gegadigden zijn voor de plaats, toegewezen op basis van anciënniteit."

2.2.

Het college hanteert de lijst branche- en artikelindeling gebrancheerde markten. Op die lijst is de branche "consumptie" vermeld. Als subbranches zijn "consumptie AGF" en "consumptie overig" vermeld. Onder "consumptie AGF" zijn als artikelen aardappelen, groenten, fruit en peulvruchten vermeld. Onder "consumptie overig", nummer 16, zijn kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten als artikelen vermeld. Als toelichting achter nummer 16 staat "geen groenten en fruit". Aan [appellant] zijn standplaatsen toegewezen voor de subbranche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten.

2.3.

Handhavers hebben op verschillende dagen vastgesteld dat [appellant] op de markten Zuid-Woensdag, Zuid-Zaterdag en West-Donderdag groenten of fruit heeft uitgesteld op zijn marktkramen. Hun bevindingen zijn neergelegd in diverse processen-verbaal, rapportages en rapporten van 9 januari 2019, 17 januari 2019, 19 januari 2019, 23 januari 2019, 26 januari 2019 en 31 januari 2019. Daarbij zijn ook foto's van zijn kramen met uitgestalde producten gevoegd. [appellant] heeft in de bestuurlijke procedure een schriftelijke verklaring van 12 februari 2019 ingediend waarin hij vermeldt welke producten hij op de markten verhandelt sinds hij daar actief is. Op de lijst in die verklaring staan onder meer paksoi, klaroen, tayerblad, kouseband, oker, pompoen, bakbanaan, cassave en groene mango. Pas in hoger beroep stelt [appellant] dat hij die producten niet verkoopt. De Afdeling gaat niet mee in die stelling, omdat die tegenstrijdig is met wat in die verklaring staat en uit de foto's in het dossier, zoals op de zitting is toegelicht, bovendien blijkt dat die producten op zijn kramen waren uitgesteld.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank de hiervoor genoemde producten terecht aangemerkt als groenten of fruit. Het college stelt dat kruiden en specerijen zijn bedoeld om de smaak van voedsel te verbeteren. Fruit is een aantal eetbare vruchten van een plantensoort en groenten zijn eetbare delen van een plant, zoals de stengels en bladeren, aldus het college. [appellant] heeft dit niet bestreden, maar stelt dat dit niet wegneemt dat die producten in de Surinaamse of Indiase keuken als maaltijdingrediënten worden gebruikt. De wijze waarop die producten worden gebruikt is echter niet van belang voor de vraag of die onder de branche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten vallen. Uit de lijst "branche- en artikelindeling gebrancheerde markten" blijkt dat groenten en fruit uitdrukkelijk niet onder die branche vallen. Verder volgt uit die lijst niet dat een deel van zijn assortiment uit groenten of fruit mag bestaan, zoals hij betoogt. De Afdeling gaat ook niet mee in zijn betoog dat dit ten koste gaat van het aanbod op de markt, omdat de hiervoor genoemde producten niet verboden zijn. Hij mag die alleen niet verkopen, omdat hem standplaatsen zijn toegewezen voor alleen de branche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten.

2.4.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval indien de 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.

[appellant] stelt dat de marktmeester hem zou hebben geadviseerd een aanvraag te doen om een staanplaats voor de branche kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten, hoewel hij ook toen producten verkocht die het college aanmerkt als groenten of fruit. Daaruit kan echter niet het gerechtvaardigd vertrouwen zijn ontstaan dat hij een assortiment met die producten mocht voeren, reeds omdat hij op grond van de lijst branche- en artikelindeling gebrancheerde markten had kunnen weten dat groente en fruit niet zijn toegestaan. Verder is het enkele feit dat handhavers feitelijk niet tegen hem hebben opgetreden sinds hij die producten verkoopt, niet aan te merken als een gedraging waaruit [appellant] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de verkoop van groenten en fruit hem is toegestaan.

2.5.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college hem niet eerst een waarschuwing had moeten geven voordat de inschrijving van [appellant] werd doorgehaald. Gelet op artikel 14, eerste lid, aanhef en onder e, van het Marktreglement was het college daartoe niet gehouden. In overeenstemming met deze bepaling heeft het college terecht zijn inschrijving doorgehaald na de vaststelling dat hij producten in een andere branche is gaan voeren dan bij zijn inschrijving was vermeld.

2.6.

Pas op de zitting heeft [appellant] nog betoogd dat het college hem discrimineert door zijn inschrijving op de anciënniteitslijst door te halen. Omdat niet gebleken is dat hij dit betoog niet eerder heeft kunnen houden en het college daarop niet heeft kunnen reageren, zal de Afdeling dit betoog wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing laten.

2.7.

Het betoog faalt.

Slotsom

3.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

4.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: J.A. Mohuddy & A.J.G. Vegt^[1]

Noot

1.

Kan met succes een beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan als dit zou betekenen dat het bevoegd gezag in strijd met de wet zou handelen? Dat is een vraag waarover in de rechtspraak tot op heden een aantal interessante overwegingen is gewijd, zo ook in de hier besproken uitspraak. In deze uitspraak ging het om het volgende.

2.

Appellant had op verschillende markten in Rotterdam vaste standplaatsen. In 2018 werden hem deze plaatsen toegewezen voor de branche 'kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten'. De grondslag voor deze toewijzing vormt het Marktreglement Rotterdam 2008, welk reglement is gebaseerd op de Marktverordening Rotterdam. Op grond van artikel 10, eerste lid van het Marktreglement worden per markt en zonodig branchegewijs lijsten van ingeschrevenen opgemaakt, aan de hand waarvan het college staanplaatsen toewijst. Als een standplaatshouder producten verkoopt die niet behoren tot de branche die hem of haar is toegewezen, dan wordt de inschrijving op de lijst doorgehaald, hetgeen inhoudt dat geen standplaats meer mag worden gehouden op de markten (artikel 14, eerste lid en onder e van het Marktreglement). Deze bepaling is imperatief geformuleerd en laat het college geen ruimte voor een nadere (belangen)afweging.

3.

Toezichthouders van de gemeente hadden meermaals geconstateerd dat appellant groenten en fruit (paksoi, klaroen, tayerblad, oker en pompoen) verkocht, welke producten niet behoren tot de branche die aan appellant was toegewezen. Het college had om deze reden de inschrijving van de standplaatshouder op de lijst doorgehaald. Om weer in aanmerking te komen voor een vaste standplaats zal deze persoon zich opnieuw moeten inschrijven om vervolgens op de wachtlijst te worden geplaatst.

4.

Appellant is het niet eens met het besluit tot doorhaling van de inschrijving en stelt daartegen rechtsmiddelen in. Die slagen niet bij de rechtbank. Bij de Afdeling voert appellant een aantal argumenten aan waarvan het beroep op het vertrouwensbeginsel voor deze bijdrage het interessants is. Volgens appellant is bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat de verkoop van groenten en fruit was toegestaan, omdat hij de genoemde producten anderhalf jaar op de markten had verkocht zonder dat handhavers tegen hem hadden opgetreden terwijl er wel altijd toezicht is gehouden. Daarnaast stelde hij dat de marktmeester hem zou hebben geadviseerd een aanvraag te doen om een staanplaats voor 'kruiden, specerijen en maaltijdingrediënten', hoewel hij ook toen producten verkocht die het college nu heeft aangemerkt als groenten of fruit. Daarbij wees hij op de bekende en uitvoerig geannoteerde uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694, *JM* 2019/103 m.nt. J.S. Haakmeester, *AB* 2019/302 m.nt. L.J.A. Damen, *JB* 2019/124 m.nt. C.L.G.F.H. Albers, *JGROND* 2019/189 m.nt. F.M.A. van der Loo, *BR* 2019/67 m.nt. P.M.J. de Haan, *TvAR* 2019/7999 m.nt. D. Korsse en *AA* 2019/0999 m.nt. A.T. Marseille en K.J. de Graaf).

5.

In deze (inmiddels) standaarduitspraak heeft de Afdeling een 'nieuw' stappenplan geformuleerd voor de beoordeling van

een beroep op het vertrouwensbeginsel. Dit stappenplan bestaat uit drie stappen en komt – kort weergegeven – erop neer dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist is dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitspraken zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen (stap 1). Verder is vereist dat de toezegging, andere uitspraak of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend (stap 2). Dat is het geval indien de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitspraak deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Indien stappen 1 en 2 succesvol worden doorlopen, komt men toe aan stap 3. In dat kader zal de vraag moeten worden beantwoord of het gewekte vertrouwen moet worden nagekomen en, zo ja, wat de betekenis daarvan is voor de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid.

6.

De vraag is of appellant in dit geval een beroep op het vertrouwensbeginsel toekwam. Volgens de Afdeling niet. In de eerste plaats wordt vertrouwen niet gewekt door het uitblijven van handhavend optreden (zoals de Afdeling o.m. overwoog in ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:257 en ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2021). Voorts overweegt de Afdeling dat uit het advies van de marktmeester niet het gerechtvaardigd vertrouwen kan zijn ontstaan dat appelland een assortiment met de aan de orde zijnde producten mocht verkopen, reeds omdat hij op grond van de lijst branche- en artikelindeling gebrancheerde markten had kunnen weten dat groente- en fruitverkoop niet is toegestaan binnen de branche ‘kruiden, specerijen en maaltijd ingrediënten’. Dit laatste vinden wij relevant om bij stil te staan.

7.

De Afdeling lijkt hier te impliceren dat een uitspraak niet eens tot gerechtvaardigd vertrouwen *kan* leiden indien de regelgeving daaromtrent voldoende duidelijk is. In dit geval volgt uit de regelgeving dat een persoon zich kan inschrijven voor een standplaats op de markten en dat hij of zij daarbij moet aangeven welke branche producten hij of zij zal verhandelen. Nu een persoon in de branche-indeling al kan lezen dat bepaalde producten wel en andere producten niet tot een branche behoren, dan kan (zelfs) het bevoegd gezag hier geen uitspraken over doen die zouden leiden tot een andere conclusie. Dat zou namelijk strijd opleveren met de indeling die is vastgesteld en de regelgeving waar die indeling invulling aan geeft.

8.

Dit aspect van deze uitspraak sluit naar onze mening goed aan bij het uitgangspunt dat eenieder wordt geacht de wet te kennen (vgl. ABRvS 18 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:823 en ABRvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1042). Dat uitgangspunt zien wij vertaald in de uitleg die de Afdeling in haar uitspraak van 29 mei 2019 heeft gegeven aan stap 1. In een uitspraak van 12 februari 2020 (ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:429) heeft de Afdeling stap 1 nader uitgewerkt door puntsgewijs op te sommen in welke gevallen er geen sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen. Dit zijn, achtereenvolgens, het geval dat: (i) de betrokkene de relevante feiten en omstandigheden onjuist of onvolledig heeft weergegeven; (ii) de betrokkene gelet op zijn specifieke kennis of deskundigheid had moeten beseffen dat de uitspraak of gedraging in strijd was met de toepasselijke rechtsregels; (iii) de uitspraak zo duidelijk in strijd was met de toepasselijke rechtsregels dat de betrokkene dit had moeten beseffen; (iv) de betrokkene beseffte of had moeten beseffen dat de uitspraak van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag.

9.

In die uitspraak van 12 februari 2020 ging het over de sluiting van een coffeeshop in verband met het vervallen van een gedoogbeschikking vanwege de vervulling van een daarin opgenomen ontbindende voorwaarde. Die voorwaarde kwam erop neer dat de gedoogverklaring van rechtswege zou vervallen indien een lopende strafrechtelijke procedure tegen appelland wegens handelen in strijd met de Opiumwet zou leiden tot een onherroepelijke veroordeling. Appelland beriep zich op het vertrouwensbeginsel vanwege uitspraken van een ambtenaar. De Afdeling overwoog dat de uitspraken van de ambtenaar algemeen en niet ondubbelzinnig waren en dat appelland daaruit niet redelijkerwijs mocht afleiden dat de burgemeester ook na een veroordeling voor overtreding van de Opiumwet de coffeeshop slechts voor drie maanden zou sluiten. Daarbij nam de Afdeling in aanmerking dat het coffeeshopbeleid ruim een half jaar voorafgaand aan het gesprek waarin de gestelde toezegging zou zijn gedaan, was bekendgemaakt. Appelland had daarvan volgens de Afdeling dus kennis kunnen nemen en kunnen weten dat daarin uitdrukkelijk is bepaald dat onder meer een veroordeling voor overtreding van de Opiumwet niet verenigbaar is met de exploitatie van een coffeeshop. De rechtbank had volgens de Afdeling dan ook terecht overwogen dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt.

10.

De gedachte dat reeds vanwege de mogelijkheid om kennis te nemen van de betrokken regelgeving geen sprake kan zijn van gerechtvaardigde verwachtingen sluit wat ons betreft goed aan bij de jurisprudentielijn van de Afdeling over het

vertrouwensbeginsel en gebonden beschikkingen. Als de wet geen ruimte voor een afweging/beslissingsruimte laat (zoals bij gebonden beschikkingen) is er in beginsel ook geen ruimte voor het vertrouwensbeginsel, aldus vaste jurisprudentie van de Afdeling (van voor en na 29 mei 2019). Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1982; ABRvS 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3544; ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:863 en ABRvS 7 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7321. Wij plaatsen deze lijn in de gedachte dat de door de 'wetgevende macht' vastgestelde regelgeving namelijk al bepaalt hoe moet worden gehandeld en daarvan kan niet door de 'uitvoerende macht' worden afgeweken. De Staatsraad Advocaat-Generaal sluit zich in zijn conclusie omtrent het vertrouwensbeginsel aan bij deze jurisprudentielijn. Volgens hem is uitgangspunt bij gebonden beschikkingen niet de nakoming van een toezegging, maar schadevergoeding. Uit deze jurisprudentielijn volgt dan ook dat het vertrouwensbeginsel bij gebonden beschikkingen – behoudens een enkele uitzondering buiten het omgevingsrecht (zie bijv. ABRvS 1 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV2962) – niet zover strekt dat het *contra legem* zou kunnen werken.

11.

Een uitspraak waarin de Afdeling dit met zoveel woorden en erg stellig overweegt, is een uitspraak uit 2012 (ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6535 en AB 2012/130 m.nt. R. Ortlep, r.o. 2.5.1). De Afdeling overwoog in die uitspraak als volgt:

"Het beroep van [appellant sub 1] op het vertrouwensbeginsel faalt, reeds omdat eventuele schending van dit beginsel niet kan leiden tot verlening van een bouwvergunning in strijd met de wet."

Hieruit blijkt dat het vertrouwensbeginsel volgens de Afdeling (bij gebonden beschikkingen) niet *contra legem* kan werken. De Afdeling heeft dat ook na 29 mei 2019 bevestigd (ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1982, r.o. 7). In die uitspraak overwoog de Afdeling dat nu de wet iets dwingend voorschreef, er geen ruimte was voor een belangenafweging als door appellante in die kwestie bepleit. Van opgewekt vertrouwen kon evenmin sprake zijn. De besproken uitspraak is hiermee in overeenstemming.

12.

Betekent dit nu dat nooit sprake kan zijn van gerechtvaardigde verwachtingen (en een beroep op het vertrouwensbeginsel dus al bij stap 1 sneuvelt) als de regelgeving de betrokken uitlating weerspreekt?

Een jurist zegt nooit 'nooit' (en de Afdeling overigens ook niet). Uit een, wederom veel geannoteerde, uitspraak van de Afdeling van 22 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1128, o.m. gepubliceerd in BR 2020/50 m.nt. C.N.J. Kortmann en TBR 2020/95 m.nt. H.P. Wiersema) volgt dat er kennelijk situaties denkbaar zijn dat ondanks een (duidelijke) wettelijke bepaling toch sprake kan zijn van gerechtvaardigde verwachtingen. Het ging in die kwestie om de vraag of appellant erop mocht vertrouwen dat het college gebruik zou maken van zijn bevoegdheid om een wijzigingsplan vast te stellen, terwijl uit het 'moederplan' volgde dat niet werd voldaan aan de voorwaarden (die de raad had gesteld) om gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid. De Afdeling overwoog dat de bestuurlijke toezegging van twee wethouders dat het plan van appellant voldeed aan de voorwaarden voor wijziging en zij daaraan zouden meewerken, in dat geval had geleid tot de gerechtvaardigde verwachting dat het college gebruik zou maken van de wijzigingsbevoegdheid.

13.

Interessant daarbij is dat zowel voor appellant als voor het college duidelijk was dat het plan niet voldeed aan de voorwaarde dat de wijzigingsbevoegdheid niet kan worden toegepast bij percelen groter dan 1.000 m² (blijkens de uitspraak was daarover tussen partijen ook uitdrukkelijk gecommuniceerd). Het beroep op het vertrouwensbeginsel sneuvelde in dat geval echter alsnog, en wel bij stap 3. De Afdeling overwoog namelijk dat het buiten toepassing laten van de desbetreffende voorwaarde uit het moederplan zou leiden tot een aantasting van de door dat voorschrift beschermde belangen. De Afdeling oordeelde vervolgens dat het college zich in redelijkheid op het standpunt had kunnen stellen dat zwaarder wegende belangen in de weg stonden aan het vaststellen van een wijzigingsplan terwijl niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid.

14.

Hoewel over deze uitspraak meermaals is geschreven dat de Afdeling hiermee de deur (op een kier) heeft geopend voor toepassing van het vertrouwensbeginsel *contra legem*, leidde het beroep op het vertrouwensbeginsel in dat geval niet daadwerkelijk tot een *contra legem* werking toepassing van het vertrouwensbeginsel, juist vanwege de belangen die het betrokken wettelijke voorschrift beoogde te beschermen.

15.

Onderaan de streep leidde het beroep op het vertrouwensbeginsel zowel in die uitspraak als in de thans voorliggende uitspraak dus niet tot het door appellanten gewenste resultaat. Hoewel de beide uitspraken onder meer van elkaar verschillen vanwege het karakter van de ter discussie staande besluiten (in de hier geannoteerde uitspraak ging het om een

imperatief voorgeschreven besluit met een gebonden karakter, terwijl het in de kwestie over de wijzigingsbevoegdheid een discretionaire bevoegdheid betrof), leidt het verschil in benadering door de Afdeling ertoe dat in het ene geval (waarbij het beroep sneuvelde bij stap 1) geen en in het andere geval (waarbij het beroep (pas) sneuvelde bij stap 3) wel mogelijk aanspraak kan worden gemaakt op schadevergoeding. Mede gelet hierop lijkt het ons goed als de Afdeling verduidelijkt waarom een beroep op het vertrouwensbeginsel in het ene geval reeds sneuvelt bij stap 1 en in het andere geval bij stap 3, terwijl in beide gevallen op voorhand duidelijk lijkt te zijn dat de toepasselijke regelgeving zich verzet tegen de andersluidende uittaling van het bestuursorgaan. Of de Afdeling de volgens sommigen geopende kier naar contra legem werking met de hier geannoteerde uitspraak weer heeft gedicht, zullen wij tot dan maar moeten afwachten.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. drs. J.A. Mohuddy is advocaat bij AKD N.V. en mr. A.J.G. Vegt is jurist en eigenaar van AJG Legal.