

Het vertrouwensbeginsel in het privaatrecht



Inhoudsopgave

1	Het vertrouwensbeginsel	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Het vertrouwensbeginsel getoetst in drie stappen	3
2	Uniforme interpretatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur	5
3	De drie stappen van het vertrouwensbeginsel: toepassing door de burgerlijke rechter	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Stap 1: Welbewuste standpuntbepaling	7
3.3	Stap 2: De toerekening	7
3.3.1	Bestuurlijke bevoegdheidsverdeling	7
3.3.2	Burgerperspectief	8
3.4	Stap 3: De belangenafweging	9
3.4.1	Deugdelijke motivering	9
3.4.2	Houdbaarheidsdatum	10
3.4.3	Gewekt vertrouwen en beleidswijziging	10
3.4.4	Gewekt vertrouwen en schadevergoeding	11
3.4.5	Gewekt vertrouwen en verdere financiële consequenties	11
4	Extra aandachtspunten	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Schadevergoeding: het dispositievereiste	12
4.3	Nakoming: bevoegdheidsverdeling bestuursrechter en burgerlijke rechter	12
5	Tips/aanbevelingen	13

1 Het vertrouwensbeginsel

1.1 Inleiding

Gemeenten en hun bestuursorganen moeten zowel in het bestuursrecht als in het privaatrecht de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn deels uitgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht, maar dat geldt niet voor alle beginselen.

Het beginsel van zorgvuldige voorbereiding en feitenvergaring is bijvoorbeeld opgenomen in artikel 3:2 Awb en artikel 3:3 Awb omschrijft het verbod van détournement de pouvoir. Eén van de beginselen die niet zijn uitgeschreven is het vertrouwensbeginsel.

Voor de gelding van beginselen maakt het echter niet uit of zij geschreven of ongeschreven zijn.

Voor de gelding van algemene beginselen van behoorlijk bestuur is evenmin bepalend, of ze in een procedure bij de bestuursrechter of bij de burgerlijke rechter aan de orde worden gesteld. De verschillende rechters hanteren dezelfde beginselen. De burgerlijke rechter stemt zijn interpretatie van beginselen af op die van de bestuursrechter. Dat geldt ook voor het vertrouwensbeginsel.

Het vertrouwensbeginsel behelst dat men erop moet kunnen vertrouwen dat een toezegging van een bestuursorgaan nagekomen wordt. Een toezegging kan schriftelijk of mondeling gedaan worden. Ook kan een toezegging soms worden afgeleid uit een gedraging. Het kan echter voorkomen dat de nakoming van een toezegging toch moet wijken voor andere belangen.

De bestuursrechter hanteert bij de toetsing aan het vertrouwensbeginsel drie stappen. Hieronder gaan we kort in op de toetsing aan het vertrouwensbeginsel door de bestuursrechter, waarna aan bod komt waarom de burgerlijke rechter de bestuursrechter volgt bij de uitleg van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vervolgens wordt de toepassing van de drie stappen door de burgerlijke rechter nader geanalyseerd. Daarna komen een paar extra aandachtspunten aan bod die niet in het stappenplan passen, maar wel relevant zijn voor de gemeentelijke praktijk. Tot slot volgen enkele tips/aanbevelingen.

1.2 Het vertrouwensbeginsel getoetst in drie stappen

De bestuursrechter hanteert bij de toetsing aan het vertrouwensbeginsel tegenwoordig drie stappen.

De drie stappen zijn bekend van de uitspraak over de Amsterdamse dakopbouw. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteerde daarin drie stappen om te beoordelen wanneer uitlatingen namens een overheidsorgaan het gerechtvaardigde vertrouwen kunnen wekken dat het overheidsorgaan een besluit neemt in overeenstemming met de toezegging.

Deze stappen zijn:

1. Welbewuste standpuntbepaling

De eerste stap vraagt naar een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Met andere woorden: kwalificeert de uitlating/gedraging als een toezegging?

2. Toerekening

Bij de tweede stap komt aan de orde of een toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan. Mocht de betrokkene op goede gronden veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte?

3. Belangenafweging

De derde stap vraagt naar een belangenafweging. Het vertrouwensbeginsel brengt niet met zich dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Zwaarder wegende belangen kunnen in de weg staan aan het honoreren van verwachtingen.

De bestuursrechter heeft aldus een invulling gegeven aan de toepassing van het vertrouwensbeginsel.



ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#) (Amsterdamse dakopbouw)

Deze invulling van de toepassing van het vertrouwensbeginsel leidt ertoe dat toezeggingen van bestuurders en ambtenaren bestuursorganen sneller kunnen binden dan voorheen. De snellere binding komt in deze handreiking aan de orde bij de bespreking van de recente jurisprudentie over het burgerperspectief onder punt 3.3.2.

De burgerlijke rechter volgt de stappenbenadering van de bestuursrechter inmiddels ook, zo blijkt uit een arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021.



HR 24 december 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1957](#)

Bij de rechterlijke toetsing worden niet altijd alle drie de stappen genomen. Wanneer de eerste stap niet behaald wordt, is een verdere toetsing vanzelfsprekend niet nodig. Wanneer er wel sprake is van een toezegging, maar deze niet aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, dan stopt de verdere toetsing eveneens. Een toezegging kan niet aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend als de betrokkene in de gegeven omstandigheden niet redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

Als toetsing aan de eerste en tweede stap leidt tot de conclusie dat er 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 desbetreffende bevoegdheid. Die betekenis kan zijn dat het gewekte vertrouwen gehonoreerd moet worden, maar ook dat het toch moet wijken voor andere belangen. Zie hiervoor onderdeel 3.4 van deze handreiking.

2 Uniforme interpretatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ontwikkeld in het bestuursrecht. Sinds het arrest "Amsterdam/Ikon" uit 1987 staat vast dat de beginselen ook gelden voor openbare lichamen die in het privaatrecht handelen.



HR 27 maart 1987, [ECLI:NL:HR:1987:AG5565](#) (Amsterdam/Ikon)

De nadien ingevoerde artikelen 3:14 BW en 3:1 lid 2 Awb bieden een wettelijke onderbouwing voor deze gelding in het privaatrecht, hoewel artikel 3:1 lid 2 Awb alleen over een aantal geschreven beginselen gaat. Er is echter geen verschil in gelding tussen geschreven en ongeschreven beginselen. De beginselen hebben in het privaatrecht dezelfde reikwijdte en beperkingen als in het bestuursrecht. Er gelden dus geen "gematigde" of andere versies van beginselen. De burgerlijke rechter toetst ook niet op een andere wijze dan de bestuursrechter aan de beginselen. Wanneer de bestuursrechter algemene beginselen van behoorlijk bestuur verder ontwikkelt, dan volgt vroeg of laat de burgerlijke rechter de lezing van de bestuursrechter, al dan niet naar analogie. Dat is bijvoorbeeld te zien in het arrest "Didam" van 2021. Enige jaren daarvoor had de bestuursrechter eisen van transparantie en gelijkheid geformuleerd voor de verdeling van schaarse rechten, zoals in het bijzonder schaarse vergunningen.



ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#) (Vlaardingse speelautomatenhal)

De burgerlijke rechter nam dergelijke eisen over en oordeelde naar analogie dat de overheid bij de verdeling van schaarse grond aan (potentiële) gegadigden ruimte moet bieden om naar de grond mee te dingen en daarvoor in principe een passende transparante procedure moet ontwikkelen.



HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#) (Didam)

3 De drie stappen van het vertrouwensbeginsel: toepassing door de burgerlijke rechter

3.1 Inleiding

In een aantal gevallen volgt de burgerlijke rechter de drie stappen van de bestuursrechter heel expliciet.



Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba 15 december 2021, [ECLI:NL:OGEEA:2021:616](#):

"De rechter overweegt dat ook in deze civiele verhouding tussen partijen betekenis toekomt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (artikel 3:14 BW). [gedaagde] heeft zich met name beroepen op het vertrouwensbeginsel. Uit vaste rechtspraak volgt dat voor de beoordeling van dit beroep drie vragen moeten worden beantwoord. De eerste vraag is of er aan [gedaagde] een toezegging is gedaan. De tweede vraag is of deze toezegging aan het Land is toe te rekenen. Als deze beide vragen bevestigend moeten worden beantwoord is sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel en is de derde vraag wat het gevolg van hiervan moet zijn (ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), r.o. 11.2 tot 11.4)."



HR 24 december 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1957](#):

De Hoge Raad neemt het oordeel van het Hof over, waarin het Hof de stappen van de Afdeling volgt:

"Voor de beoordeling van deze grondslag wordt aangesloten bij de door de bestuursrechter ontwikkelde maatstaf voor het beantwoorden van de vraag of van een toezegging sprake is en, zo ja, of de overheid de toezegging gestand moet doen (ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#)). Deze maatstaf onderscheidt drie stappen. Eerst moet worden onderzocht of sprake is van een toezegging. Ten tweede moet worden nagegaan of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. De derde stap is dat voor de beantwoording van de vraag of de toezegging moet worden nagekomen, de betrokken belangen moeten worden afgewogen. In deze belangenafweging weegt het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar. De belangenafweging valt in het voordeel van betrokkene uit als er geen zwaarderwegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Die zwaarderwegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek de belangen van derden. Indien zwaarderwegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn, te vergoeden."

In andere gevallen verwijst de burgerlijke rechter meer in algemene zin naar de Afdelingsjurisprudentie.



Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juni 2020, [ECLI:NL:GHARL:2020:4761](#):

“Ook de bestuursrechtelijke jurisprudentie over het vertrouwensbeginsel (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1694) brengt niet mee dat er sprake is van een aan het bevoegde orgaan toe te rekenen bindende toezegging.”

Het maakt niet zoveel uit of de burgerlijke rechter de drie stappen expliciet herhaalt of ernaar verwijst. De jurisprudentie van de burgerlijke rechter maakt duidelijk dat de stappen ook in het burgerlijk recht gezet moeten worden. Hieronder volgen de drie stappen in de jurisprudentie van de burgerlijke rechter.

3.2 Stap 1: Welbewuste standpuntbepaling

Als eerste stap geldt dat sprake moet zijn van een vertrouwenwekkende handeling, gedraging of uitlating. Dat is de eerder genoemde “welbewuste standpuntbepaling”. Die standpuntbepaling moet voldoende concreet zijn. Het moet gaan om uitlatingen en/of gedragingen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Hierbij is onder meer van belang wat de deskundigheid en/of professionaliteit van betrokkenen is en of wellicht bij de toezegging een voorbehoud is gemaakt.

Er is bijvoorbeeld geen sprake van zo’n uitlating wanneer een ambtenaar mededeelt dat doorgaans rekening zou moeten worden gehouden met een verhoging van 3 à 4 keer de geldende erfpachtcanon, terwijl het openbare lichaam zelf al eerder en de ambtenaar nadien ook had geïnformeerd dat de nieuwe canon zou worden vastgesteld aan de hand van een nog uit te voeren taxatie. Dan had men moeten begrijpen dat de ambtenaar geen toezegging kon doen over de hoogte van de canon.



Hof ‘s-Hertogenbosch 15 maart 2022, [ECLI:NL:GHSHE:2022:840](#)

Gesprekken kunnen vertrouwenwekkende handelingen opleveren, zeker als ze goed gedocumenteerd zijn. Dat was het geval bij gemeentelijke gespreksverslagen waarbij de gemeente stevig vertegenwoordigd was en waaruit een eenduidig beleid bleek dat woonwagengebruikers bij nieuwe gegadigden voor een standplaats bindende inspraak zouden hebben.



Rechtbank Noord-Holland 26 januari 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:368](#)

Uiteraard kan uit een gespreksverslag ook blijken dat er geen sprake is van een toezegging. Het verslag moet dan duidelijk maken wie wat in welke context precies gezegd heeft.

3.3 Stap 2: De toerekening

3.3.1 Bestuurlijke bevoegdheidsverdeling

De tweede stap vraagt naar toerekening. Er moet sprake zijn van toerekening aan het bevoegde bestuursorgaan, dus bijvoorbeeld aan het college van burgemeester en wethouders wanneer een beroep wordt gedaan op gewekt vertrouwen dat een bepaalde bevoegdheid van het college wordt uitgeoefend.

Bij de toerekening is onder meer de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling relevant. De bestuurlijke bevoegdheidsverdeling ziet op de afzonderlijke – bij wet vastgelegde – bevoegdheden van verschillende organen binnen een openbaar lichaam. Bij de gemeente zijn dat in het bijzonder de burgemeester, het college en de raad. Het vertrouwensbeginsel kan de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling niet doorbreken.

Dat betekent dat het ene bestuursorgaan in beginsel alleen zichzelf kan binden, en niet ook een ander bestuursorgaan. Onder omstandigheden kunnen individuele collegeleden, portefeuillehouders en ambtenaren wel het college binden, wanneer hun toezeggingen aan het college kunnen worden toegerekend.

De bestuurlijke bevoegdheidsverdeling staat in de weg aan toerekening aan de raad wanneer ambtenaren, een wethouder en/of het college uitlatingen hebben gedaan. De bevoegdheidsverdeling tussen de diverse bestuursorganen en de daarbij behorende rechterlijke terughoudendheid is dus van wezenlijk belang voor de mogelijke toerekening.

Zo komt de bevoegdheid tot wijziging van een bestemmingsplan toe aan de raad. Een wethouder kan dan ook niet het vertrouwen opwekken dat de gemeenteraad zal instemmen met een bestemmingsplanwijziging.



Rechtbank Limburg 17 februari 2021, [ECLI:NL:RBLIM:2021:1506](#)

3.3.2 Burgerperspectief

Bij de toerekening van een toezegging geldt enig burgerperspectief. De rechter bedoelt daarmee dat meer dan in het verleden moet worden gekeken naar de beleving van de burger, hoe de burger een standpuntbepaling opvat. Mocht de burger ervan uitgaan dat de toezegging van de ambtenaar of de bestuurder de mening van het bestuursorgaan weergeeft?

De toegenomen aandacht voor het burgerperspectief levert de burger op, dat toerekening aan het bestuursorgaan sneller dan in het verleden wordt gedaan. Er wordt dus sneller dan in het verleden tot een toezegging geconcludeerd, die moet worden nagekomen dan wel reden is voor schadevergoeding. Zo kunnen uitlatingen en gedragingen van bestuurders en ambtenaren iets sneller dan in het verleden worden toegerekend aan het college. Zoals hiervoor onder 3.3.1 aangegeven gaat het burgerperspectief echter niet zover dat de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling doorbroken moet worden.



Hof Arnhem-Leeuwarden 8 september 2020, [ECLI:NL:GHARL:2020:7018](#):

"Het hof stelt voorop, gelijk de gemeente heeft aangevoerd, dat een burgemeester (evenals een ambtenaar zoals hierna aan de orde zal komen) geen bindende afspraak kan maken dat een onherroepelijk bestemmingsplan met een bepaalde inhoud tot stand zal worden gebracht. Dat zou immers in strijd zijn met de bevoegdheidsverdeling binnen de gemeente, waar de raad bevoegd is ter zake, en ook in strijd komen met de publiekrechtelijke waarborgen die aan een bestemmingsplanprocedure zijn verbonden. [appellant] moet dat op zichzelf hebben begrepen."

Soms wordt de scheidslijn toch niet al te scherp getrokken. Onder omstandigheden worden de uitlatingen min of meer op één hoop gegooid. Dat mag blijkbaar wanneer herhaaldelijk toezeggingen zijn gedaan, die schriftelijk zijn vastgelegd, en waarbij uit de feiten en omstandigheden afgeleid mag worden dat de burger die toezeggingen aan het bevoegde orgaan mag toerekenen.



Rechtbank Noord-Holland 26 januari 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:368](#)

"Het verweer van de gemeente dat de toezegging niet kan worden toegerekend aan het college en/of de gemeenteraad die het toewijzingsbeleid vaststelt, verwerpt de rechtbank. De (herhaalde) toezegging, vastgelegd in schriftelijke stukken, is gedaan door [rrr] en [ttt] in het bijzijn van [sss]. Dat zijn personen die uit hoofde van hun functie bij de gemeente redelijkerwijs de indruk wekten van een welbewuste standpuntbepaling namens de gemeente. [eiser] en de overige bewoners van het woonwagencentrum mochten naar het oordeel van de rechtbank, in het licht van alle feiten en omstandigheden, veronderstellen dat deze personen de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkten, te meer omdat uit geen enkel document blijkt van enig voorbehoud van gemeentelijke zijde."

3.4 Stap 3: De belangenafweging

De derde stap ziet op de belangenafweging. Gewekt vertrouwen dat de eerste twee stappen doorkomt, dient in beginsel gehonoreerd te worden. Het meest passende vervolg op een toezegging is in de regel de nakoming daarvan. Nakoming is echter geen absolutisme. Er kunnen belangen zijn die zwaarder wegen dan het belang dat gewekt vertrouwen gehonoreerd wordt. De Hoge Raad geeft in het eerder genoemde arrest van 24 december 2021 ([ECLI:NL:HR:2021:1957](#)) aan dat die zwaarder wegende belangen gelegen kunnen zijn in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek de belangen van derden. Als er belangen zijn die aan honorering in de weg staan, dan kan het wel zijn dat de schending van het gewekte vertrouwen gecompenseerd moet worden via schadevergoeding.

De jurisprudentie van de burgerlijke rechter laat zien dat er bij de belangenafweging verschillende aandachtspunten zijn om te bepalen of de toezegging moet worden nagekomen. Naast een geloofwaardige en legitieme motivering zijn dat verder de "houdbaarheidsdatum" van gewekt vertrouwen, de noodzaak van beleidswijziging, een aanbod tot schadevergoeding en verdere financiële consequenties van gewekt vertrouwen.

3.4.1 Deugdelijke motivering

Er wordt door de burgerlijke rechter veel werk gemaakt van de vereiste belangenafweging. Daarmee geeft de burgerlijke rechter voor de overheid een strenge invulling van de "zwaarder wegende belangen". Ook de burgerlijke rechter verlangt dat het bestuur de belangenafweging duidelijk motiveert en daarbij duidelijk en zo concreet mogelijk aangeeft, welk belang zich dan echt tegen honorering van de toezegging verzet.

Zo luidde het oordeel dat een (beoogd) erfpachter een zwaar belang bij nakoming van een toezegging voor een erfpachtperceel had en dat er geen ander (zwaarder) belang aan kon afdoen. Het belang van de (beoogd) erfpachter woog zwaar, zeker nu hij al tijd en kosten had gestoken in het perceel, op basis van de toezeggingen van het Land. Het Land had daartegenover slechts in algemene bewoordingen gewezen op het algemeen belang, het belang van het hanteren van een strikt toewijzingsbeleid en de omstandigheid dat bij meerdere mensen het aanvraagproces was bevroren. Deze algemene belangen waren weliswaar relevant, maar niet doorslaggevend, omdat er geen concrete bedreigde belangen waren aangevoerd door het Land.



Gerecht in Eerste Aanleg van Aruba 15 december 2021, [ECLI:NL:OGEEA:2021:616](#)

Het belang dat het bestuur inroept om aan nakoming van gewekt vertrouwen te ontkomen, moet wel een geloofwaardig belang zijn. Als bijvoorbeeld jarenlang van gemeentewege diverse vertrouwenwekkende uitlatingen zijn gedaan, dat een bodemafdichting nodig was en dat de gemeente daaraan een bijdrage zou leveren, dan kan de gemeente niet alsnog na vele jaren de noodzaak van een bodemafdichting ter discussie gaan stellen.



Rechtbank Gelderland 22 juni 2022, [ECLI:NL:RBGEL:2022:3317](#)

Het belang dat het bestuur inroept om aan nakoming van gewekt vertrouwen te ontkomen, moet wel een legitiem belang zijn. Zo wilde een gemeente een lopende verkoopprocedure van gemeentelijke kavels aan particulieren staken en opnieuw starten omdat de gemeente meende dat de lopende procedure in strijd was met het inmiddels gewezen arrest HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#) (Didam). De gemeente wilde daarom recht doen aan dat arrest door alsnog bij de verdeling van schaarse grond aan (potentiële) gegadigden ruimte te bieden om naar de grond mee te dingen. De Rechtbank oordeelde dat de al lopende procedure niet in strijd was met de regels van dat arrest en dat de gemeente dus ten onrechte had geoordeeld dat die lopende verkoop onrechtmatig was. De gemeente had dus niet het legitieme belang van voorkoming van (verder) onrechtmatig handelen.



Rechtbank Gelderland 22 juni 2022, [ECLI:NL:RBGEL:2022:3065](#)

Ruimtelijke belangen al dan niet gekoppeld aan ruimtelijke belangen van derden – zoals omwonenden – kunnen zwaarder wegende belangen zijn. Een beroep op ruimtelijke belangen en daaraan gekoppelde belangen van derden wordt eerder gehonoreerd als het belang van degene die zich op de toezegging beroept, alleen financieel van aard is. Het belang tot voorkomen van kosten voor het verplaatsen van een schutting en overkapping legde het daarom af tegen het door de gemeente te dienen algemene belang en belangen van derden. Die belangen had de gemeente geconcretiseerd met de stelling dat zij vanuit ruimtelijk oogpunt belang heeft bij het behoud van een vloeiende groenstrook, waarop de door eiser c.s. in gebruik genomen perceelgrens inbreuk maakte. Bovendien hadden eiser c.s. de schutting en overkapping zonder vergunning laten bouwen.



Rechtbank Overijssel 6 april 2021, [ECLI:NL:RBOVE:2021:1541](#)

3.4.2 *Houdbaarheidsdatum*

Bij de belangenafweging mag meespelen dat gerechtvaardigd vertrouwen niet tot in lengte van jaren gehonoreerd hoeft te blijven worden.

Zo moest bijvoorbeeld in een belangenafweging bij een beslissing tot verlaging van tolkentarieven mede worden betrokken dat de enkele omstandigheid dat de gemeente twee jaar eerder onrechtmatig heeft gehandeld door de nieuwe tarieven plotseling en zonder overleg in te voeren, niet meebrengt dat zij nu de nieuwe tarieven niet zou mogen gebruiken.



HR 27 juni 1986, [ECLI:NL:HR:1986:AC9457](#) (NJ 1987, 726)

Deze regel die de Hoge Raad al lang geleden benoemde, geldt nu als wezenlijk onderdeel van de derde stap.

3.4.3 *Gewekt vertrouwen en beleidswijziging*

Gewekt vertrouwen hoeft niet in de weg te staan aan een beleidswijziging. Zo staat het de raad vrij (nieuw) beleid ten aanzien van de toewijzing van woonwagenstandplaatsen vast te stellen. Het vertrouwensbeginsel brengt niet met zich dat toezeggingen altijd moeten worden nagekomen als ooit gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt. Als een bestuursorgaan besluit wegens gewijzigde inzichten een toezegging niet na te komen, moet echter zijn gebleken van zwaarder wegende belangen die in de weg staan aan honorering van de eerder gewekte verwachtingen. Die moeten er dan wel zijn en dat had de gemeente in onderstaande zaak onvoldoende duidelijk gemaakt. Daar had de gemeente in nogal algemene zin verwezen naar nieuw (concept-)beleid en dat was voor de Rechtbank onvoldoende.



Rechtbank Noord-Holland 26 januari 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:368](#)

Het spreekt voor zich dat een tijdig ingezette en netjes in duidelijke correspondentie aangekondigde beleidswijziging ook daadwerkelijk gevolgd mag worden. Een erfpachter kon geen beroep meer doen op het voordien geldende en voor hem gunstiger beleid omdat de Staat twee jaar voor de afloop van een looptijd van een erfpachtovereenkomst duidelijk had aangegeven dat een korting op de canon na afloop van de looptijd zou komen te vervallen omdat die niet meer spoorde met bekendgemaakt beleid.



HR 17 april 2020, [ECLI:NL:HR:2020:719](#)

Een beleidswijziging kan dus een zwaarder wegend belang zijn, indien die tijdig is aangekondigd en bij die wijziging de belangen van de betrokkene zijn meegewogen.

3.4.4 Gewekt vertrouwen en schadevergoeding

Het kan zijn dat de belangenafweging ertoe leidt dat een toezegging ondanks een geslaagd beroep op de eerste twee stappen van het vertrouwensbeginsel toch niet hoeft te worden nagekomen. In dat geval kan ter compensatie schadevergoeding in beeld komen. Dat moet dan ook daadwerkelijk gebeuren. Het openbaar lichaam kan dan in principe niet nogmaals een beroep op een belangenafweging doen om aan schadevergoeding te ontkomen. Zo woog het belang van een rederij op schadevergoeding – die aangeboden was omdat een ligplaats voor een rederij niet gehonoreerd kon worden – zwaarder dan het belang van de gemeente om dat geld niet uit te geven. Het belang van de gemeente was al gediend met de gerealiseerde verplaatsing van de ligplaats van de rederij. Ook gezien de omstandigheden van het geval behoeft de rederij er geen rekening mee te houden dat zij bij een gedwongen verplaatsing alsnog niet (financieel) zou worden gecompenseerd.



Rechtbank Overijssel 8 december 2021, [ECLI:NL:RBOVE:2021:4682](#)

Bij onteigening onder aanbidding van een brugverbinding over een water als vorm van schadevergoeding in natura kan achteraf blijken dat de toezeggende overheid zich wel heel erg heeft verrekend. De kosten van voorzieningen en mogelijkheden van alternatieve schadevergoeding mogen dan worden afgewogen. Wanneer nakoming van een toezegging zeer kostbaar wordt, kan de belangenafweging er dus toe leiden dat het belang van de Staat bij een doelmatige besteding van overheidsgelden zwaarder weegt. Daarbij gold wel dat de bereikbaarheid van de woning van [eiser] op een vergelijkbaar niveau was gebracht en dat de Staat bovendien had aangeboden de omrij schade van [eiser] te vergoeden. Al te makkelijk wordt een beroep op hoge kosten dus niet aanvaard.



HR 24 december 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1957](#)

3.4.5 Gewekt vertrouwen en verdere financiële consequenties

De burgerlijke rechter is niet mals voor overheden die terug willen komen op een gedane toezegging omdat honorering veel geld kost. Toen de gemeente door een zelf erkende fout een rioolgemeal pal voor een woning had laten plaatsen, prevaleerde het belang van eiseres bij het woongenot dat is gestoord. Dat vervolgens de kosten van honorering van de toezegging om het rioolgemeal te verplaatsen tot meer dan het drievoudige van het eerder ingeschatte bedrag waren opgelopen, bracht niet met zich dat alsnog mocht worden afgezien van honorering van de toezegging.



Rechtbank Rotterdam 9 februari 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:937](#)

Het besparen van geld door het niet honoreren van een toezegging lijkt dus geen zwaarder wegend belang op te leveren. Dat kan anders zijn, wanneer de schending van de toezegging wordt verzacht door alternatieve voorzieningen of maatregelen aan te bieden.

4 Extra aandachtspunten

4.1 Inleiding

Er zijn enkele aandachtspunten bij toepassing van het vertrouwensbeginsel die niet in het stappenplan passen, maar wel relevant zijn voor de beoordeling van eventuele schadevergoeding en de vraag welke rechter bevoegd is.

4.2 Schadevergoeding: het dispositievereiste

Wanneer de belangenafweging (de derde stap) ertoe leidt dat een toezegging niet wordt gehonoreerd, kan schadevergoeding in beeld komen. Dat is in het bijzonder het geval, wanneer men naar aanleiding van de toezegging kosten heeft gemaakt, in vertrouwen op honorering van de toezegging. Dan moeten de kosten wel voortvloeien uit de toezegging. Anders is geen sprake van zogeheten dispositieschade, dus nadeel dat is ontstaan doordat een partij handelingen heeft verricht of nagelaten op basis van het gewekte vertrouwen. Wanneer een schutting en overkapping gebouwd zijn voordat de gemeente een toezegging had gedaan, is de plaatsing van de schutting en de overkapping dus geen gevolg geweest van het bij eiser c.s. gewekte vertrouwen. De kosten van verplaatsing kunnen daarom ook niet als dispositieschade worden beschouwd en komen als zodanig dus niet voor vergoeding in aanmerking.



Rechtbank Overijssel 6 april 2021, [ECLI:NL:RBOVE:2021:1541](#)

4.3 Nakoming: bevoegdheidsverdeling bestuursrechter en burgerlijke rechter

Een toezegging kan gericht zijn op de uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden. Wie bij de burgerlijke rechter nakoming vordert van een dergelijke toezegging, is echter aan het verkeerde adres. De bevoegdheidsverdeling tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter wijst dan naar de bestuursrechter. De burgerlijke rechter verklaart eiser niet-ontvankelijk omdat er een met voldoende rechtswaarborgen omklede bestuursrechtelijke procedure openstaat. Wanneer overeengekomen is om een bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheid op een bepaalde wijze uit te oefenen, is sprake van een bevoegdhedenovereenkomst. Zo'n overeenkomst heeft een gemengd (privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk) karakter. Wenst de contractpartij nakoming van de uit een dergelijke overeenkomst voortvloeiende verplichting tot het nemen van een besluit, dan dient zij zich, na eventueel bezwaar, tot de bestuursrechter te wenden.



HR 8 juli 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BP3057](#)



Rechtbank Limburg 6 mei 2021, [ECLI:NL:RBLIM:2021:3908](#)

Hetzelfde geldt wanneer niet een veroordeling tot nakoming van de overeenkomst wordt gevraagd, maar een verklaring voor recht dat een toezegging om een publiekrechtelijke toezegging op een bepaalde wijze uit te oefenen moet worden nagekomen. Dan gaat het formeel niet om een daadwerkelijke veroordeling tot nakoming door middel van een besluit, maar alleen om een verklaring voor recht dat een besluit genomen moet worden, zonder daadwerkelijke veroordeling daartoe. Ook dan is de bestuursrechter bevoegd omdat het er ook dan uiteindelijk om gaat dat een besluit genomen moet worden.



Hof 's-Hertogenbosch 14 juli 2020, [ECLI:NL:GHSHE:2020:2177](#)

5 Tips/aanbevelingen

Stap 1 Welbewuste standpuntbepaling

Ter beperking van het risico, dat de rechter een uitlating als “welbewuste standpuntbepaling” ziet, kunnen voorbehouden worden gemaakt. Het voorbehoud kan zijn dat alleen het bevoegd gezag kan beslissen en dat de uitlating daarop niet kan vooruitlopen.

Wanneer één of meer ambtenaren en/of wethouders bij een bijeenkomst in algemene zin of in een gesprek uitlatingen hebben gedaan, is het goed om mondeling gegeven voorbehouden nog schriftelijk te bevestigen in een (gespreks)verslag van de bijeenkomst of het gesprek.

Stap 2 Toerekening

Een voorbehoud heeft ook zeker nut ter voorkoming van toerekening. Ambtenaren en bestuurders die het risico willen beperken dat uitlatingen worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, doen er verstandig aan om duidelijke voorbehouden te maken, inhoudende dat het voorbehoud betrekking heeft op die specifiek voorgelegde situatie.

Vermijd te algemeen geformuleerde voorbehouden. Deze kunnen het risico in zich dragen dat de burger niet hoeft te begrijpen dat het voorbehoud juist ook ziet op de betreffende specifieke situatie. Het belang van duidelijke voorbehouden is groter geworden nu de rechter meer kijkt naar het perspectief van de burger

Het is wijs om mede te delen dat de uitlating op persoonlijke titel geschiedt en dat die niet kan afdoen aan de bevoegdheid van het bestuursorgaan zelf. Dat geldt ook voor wethouders en in het bijzonder als een wethouder portefeuillehouder is, waarmee zij kunnen benadrukken dat hun uitlatingen niet aan het college mogen worden toegerekend.

Stap 3 Belangenafweging

Overheden die een beroep willen doen op zwaarder wegende omstandigheden zullen dat beroep zo concreet mogelijk aan de hand van feiten moeten onderbouwen. Wat noopt er dus echt toe om een gedane toezegging toch niet na te komen? Algemene stellingen voldoen in dat verband niet. Het argument dat honorering veel geld kost, is niet sterk en wordt in de rechtspraak veelal niet geaccepteerd.

Bij een beroep op zwaarder wegende omstandigheden zal de gemeente aandacht moeten besteden aan de vraag of schadevergoeding nodig is ter compensatie van de schade die is veroorzaakt doordat mensen in vertrouwen op de toezegging kosten hebben gemaakt.

Let er bij schadevergoeding op dat er causaal verband moet bestaan tussen de schade en de toezegging, dat wil zeggen dat de schade wel het gevolg moet zijn van de toezegging.

Colofon

Auteur

prof. mr. G.A. van der Veen,
AKD advocaten en notarissen

Samenstelling en redactie

mr. E.H.J. de Bruin, VNG
mr. J.E. Poldervaart, VNG

Begeleidingscommissie

mr. A.E. Hoogeveen, gemeente Zoetermeer
mr. C. Jonkers, gemeente Drimmelen
mr. T. Linnartz, gemeente Arnhem

Vormgeving

C.J.N. Koning, VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

september 2022

©VNG, Den Haag 2022

vng.nl