

ECLI:NL:RVS:2024:4761, AB 2025/50, m.nt. Stijnen. Nu was er wel enige rechtspraak waarin de bestuursrechter in procedures over boetebesluiten naar ambtshalve beoordeling leek te neigen (vgl. S.M.Y. Huijnen, 'Ambtshalve toetsing en de redelijke termijn', TAR 2018/68, p. 225–230), maar de Afdeling deed dat niet. Zij gaat in haar uitspraak van 20 november 2024 om: anders dan voorheen ambtshalve toetsen aan de redelijke termijn bij boetebesluiten. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft zich bij de nieuwe lijn van de Afdeling aangesloten, zie CBb 14 januari 2025, AB 2025/51, m.nt. Stijnen. In dezelfde zin reeds eerder Hoge Raad en de Centrale Raad van Beroep. Zie ook het jaaroverzicht van de commissie rechtseenheid bestuursrecht (o.a. te vinden via: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaaroverzicht-Commissie-rechtseenheid-bestuursrecht-2024.pdf>). Zie ook, met bronvermeldingen, Stijnen's annotatie bij CBb 13 februari 2024, AB 2024/124, met verwijzing door Stijnen naar HR 21 juni 2019,

ECLI:NL:HR:2019:1009, BNB 2019/124; HR 29 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1337, BNB 2024/2; HR 19 januari 2024, ECLI:NL:HR:2024:50; CRvB 23 augustus 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1957 en CRvB 17 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:92, AB 2023/104, m.nt. R. Stijnen. Goed dat alle hoogste bestuursrechters nu op dezelfde lijn zitten. De vraag kan nog wel worden opgeworpen of die ambtshalve beoordeling niet ook in de rede ligt in andere procedures dan die over boetebesluiten wanneer die besluiten bestraffende kenmerken hebben. Tenzij de bestuursrechter van oordeel is dat voor het bestreden besluit de kwalificatie van criminal charge c.q. hard-core bestraffende sanctie beslissend is voor de ambtshalve beoordeling van de redelijke termijn, zou overwogen kunnen worden ook een procedure over een strafontslag van een publiekrechtelijk ambtenaar ambtshalve op afdoening binnen een redelijke termijn te beoordelen.

A.M.L. Jansen

AB 2025/170

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

22 april 2025, nr. 23/1720

(Mrs. J.L. Verbeek, M.P. Glerum, A. van Gijzen)
m.nt. F. van Hal*

Art. 8.8 Wet handhaving consumentenbescherming; art. 6:193c lid 1 aanhef en onder c en f, 6:193g aanhef en onder v BW

ECLI:NL:CBB:2025:265

De waarde van een interview als toezegging, het burgerperspectief en het belang bij handhaving binnen het vertrouwensbeginsel.

Het College is van oordeel dat de bestuursvoorzitter van de ACM tijdens het interview geen toezegging heeft gedaan waaruit de onderneming mocht afleiden dat geen dwangsommen meer zouden worden ingevorderd. Het College overweegt daartoe als volgt.

Ten tijde van het interview was het invorderings-traject al gestart. Op 5 maart 2021 heeft de ACM met de onderneming haar voorlopige conclusie gedeeld dat de onderneming niet tijdig heeft voldaan aan de last. Daarbij is de onderneming verzocht om alsnog informatie toe te zenden waaruit zou kunnen blijken dat wel tijdig aan de last is voldaan. Daarna heeft de ACM op 19 maart 2021 aan de onderneming een concept invorderingsbesluit toegezonden en heeft de onderneming op 2 april 2021 haar zienswijze daarop kenbaar gemaakt. Nadat het interview heeft plaatsgevonden, heeft de ACM op 29 april 2021 aan de onderneming bericht dat de uitspraken die zijn gedaan tijdens het interview niet betekenen dat de onderneming tijdig heeft voldaan aan de last en dat geen dwangsommen zijn verbeurd. Op 28 april 2021 had de ACM ook al het invorderingsbesluit genomen. Uit het voorgaande blijkt dat de ACM al voordat het interview plaatsvond, de onderneming heeft laten weten dat zij niet tijdig aan de last had voldaan. De onderneming heeft nadat zij bekend was geraakt met het interview ook geen navraag gedaan bij de ACM naar de betekenis van dit interview voor haar zaak.

Het College neemt hierbij ook in aanmerking dat de invordering van een verbeurde dwangsom niet hetzelfde is als een boete. In de periode waarin het interview plaatsvond werd de onderneming bijgestaan door haar gemachtigde, zodat zij dit had kunnen weten. Tijdens de zitting heeft de gemachtigde van de onderneming toegelicht dat hij het interview op de dag van de uitzending heeft gehoord en dat hij daarna contact heeft opgenomen met de onderneming om haar hierop te wijzen. De gemachtigde heeft op dat moment dan wel kort daarna ook het verschil tussen een boete en het verbeuren van een dwangsom aan de onderneming uitgelegd.

(...) Het hoger beroep slaagt niet.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 22 april 2025 op het hoger beroep van naam 1 B.V., (gem.: mr. E.J.L. Mulderink) tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 8 augustus 2023, kenmerk 21/5963, in het geding tussen:

De onderneming,
en

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) (gem.: mr. J.T.M. Groenendijk en mr. T. Telder).

* F. van Hal is advocaat bij Kuyp Baar advocaten.

Procesverloop in hoger beroep

De onderneming heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 8 augustus 2023 (ECLI:NL:RBROT:2023:6973) (aangevallen uitspraak).

De ACM heeft een reactie op het hogerberoep-schrift ingediend.

De zitting was op 11 maart 2025. Aan de zitting hebben deelgenomen de gemachtigde van de onderneming en de gemachtigden van de ACM.

Grondslag van het geschil

1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.

1.2.1 Met het besluit van 24 november 2020 (dwangsbesluit) heeft de ACM aan de onderneming een last onder dwangsom opgelegd. Hierin heeft de ACM de onderneming opgedragen om de overtreding van artikel 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming in samenhang met artikelen 6:193c, eerste lid en aanhef, onder c en f, en 6:193g, aanhef en onder v, van het Burgerlijk Wetboek te beëindigen en beëindigd te houden. Indien de overtreding niet uiterlijk op 24 december 2020 volledig zou zijn beëindigd, zou de onderneming een dwangsom van € 12.500,- verbeuren per week of een gedeelte van de week dat zij niet aan de last onder dwangsom zou hebben voldaan, met een maximum van € 100.000,-.

1.2.2 De onderneming kon, kort weergegeven, aan de last voldoen door alle niet-authentieke engagement (nepvolgers en neplikes) die zij had geplaatst of had laten plaatsen op zakelijke profielpagina's, sociale media (waaronder Instagram) en andere online diensten te (laten) verwijderen en verwijderd te houden en het plaatsen van niet-authentieke engagement te (laten) staken en gestaakt te houden.

1.3 Met het besluit van 28 januari 2021 (verlengingsbesluit) heeft de ACM laatstelijk de begunstigingstermijn verlengd tot 1 maart 2021.

1.4 Nadat de ACM door middel van een concept-invorderingsbesluit aan de onderneming kenbaar heeft gemaakt dat zij voornemens is om verbeurde dwangsommen in te vorderen, heeft de onderneming daarop haar zienswijze gegeven. Met het besluit van 28 april 2021 (invorderingsbesluit) heeft de ACM verbeurde dwangsommen van in totaal € 100.000, exclusief wettelijke rente, ingevorderd.

1.5 Met het besluit van 18 oktober 2021 (bestreden besluit) heeft de ACM het bezwaar van de

onderneming tegen het invorderingsbesluit deels gegrond verklaard en dit besluit herroepen. De ACM heeft vastgesteld dat de onderneming van 1 maart 2021 tot 21 maart 2021 niet heeft voldaan aan de last onder dwangsom. Vervolgens heeft de ACM de verbeurde dwangsommen ingevorderd van in totaal € 37.500 plus de wettelijke rente.

1.6 Met een besluit van 11 december 2023 heeft de ACM op verzoek van de onderneming een gewijzigde betalingsregeling vastgesteld.

Aangevallen uitspraak

2 De rechtbank heeft het beroep van de onderneming ongegrond verklaard. De rechtbank is, voor zover hier van belang, van oordeel dat de onderneming niet tijdig heeft voldaan aan de last onder dwangsom en dat de dwangsommen zijn verbeurd. Ook is volgens de rechtbank geen sprake van strijd met het vertrouwensbeginsel.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

Standpunt van de onderneming

3 De onderneming is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Wat zij tegen die uitspraak heeft aangevoerd wordt hierna besproken.

Beoordeling door het College

4 Het College stelt voorop dat de onderneming geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen het dwangsbesluit en het verlengingsbesluit, zodat deze in rechte vaststaan. Daarnaast heeft de onderneming geen gronden aangevoerd tegen de vastgestelde betalingsregeling. Deze betalingsregeling is daarom niet in geschil. Verder is niet in geschil dat de onderneming tijdig alle neplikes heeft verwijderd, zodat de invordering alleen ziet op het niet tijdig verwijderen van de nepvolgers.

Gelijkheidsbeginsel

5.1 De onderneming heeft aangevoerd dat de ACM op basis van haar eigen berichtgeving, beleidslijnen en leidraden geen boete had mogen opleggen. Daarnaast zijn ook andere influencers die gebruik maakten van nepvolgers en neplikes door de ACM aangesproken, maar zijn aan hen geen boetes opgelegd. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

5.2 Aan de onderneming is geen boete opgelegd. De onderneming is dus niet anders behandeld dan anderen aan wie ook geen boete is opgelegd. Het College begrijpt deze beroepsgrond dan ook zo dat de onderneming thans alsnog aanvoert dat het opleggen van de last onder dwangsom in strijd was met het gelijkheidsbeginsel dan wel het verbod van willekeur. Deze beroepsgrond richt zich niet tegen het invorderingsbesluit, maar tegen de rechtmatigheid van het in rechte vaststaande dwangsombe-

sluit. Zoals het College in onder meer zijn uitspraak van 16 mei 2023 (ECLI:NL:CBB:2023:229, onder 6.4.1) heeft overwogen kan een belanghebbende in de procedure tegen het invorderingsbesluit in beginsel niet met succes gronden naar voren brengen die hij tegen het dwangsombesluit naar voren had kunnen brengen. Dit kan slechts in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval kan bijvoorbeeld worden aangenomen indien evident is dat er geen overtreding is gepleegd en/of betrokkene geen overtreder is. In wat de onderneming heeft aangevoerd over het gelijkheidsbeginsel, ziet het College geen uitzonderlijk geval. Dit kan daarom niet tot het oordeel leiden dat de ACM had moeten afzien van invordering.

Heeft de onderneming voor 1 maart 2021 voldaan aan de last?

6.1 Volgens het dwangsombesluit en het verlengingsbesluit voldoet de onderneming aan de last onder dwangsom als voor 1 maart 2021 68.700 nepvolgers voor account naam 2 en 12.000 voor account naam 1 zijn verwijderd.

6.2 De onderneming heeft voor het verwijderen van de nepvolgers het bedrijf naam 3 ingeschakeld. Gedurende de gehele procedure heeft de onderneming meerdere verklaringen van naam 3 overgelegd ter onderbouwing van haar standpunt dat zij tijdig de onder 6.1 genoemde aantallen heeft verwijderd. Het College ziet anders dan de ACM geen aanleiding om niet van deze verklaringen uit te gaan. De verklaringen zijn naar het oordeel van het College niet met elkaar in tegenspraak, maar vullen elkaar aan naar aanleiding van nadere vragen van de onderneming aan naam 3 in de loop van de procedure.

6.3 Tussen partijen is inmiddels niet meer in geschil dat de onderneming niet voor 1 maart 2021 volledig aan de last heeft voldaan. Anders dan de onderneming eerder heeft betoogd, blijkt uit de overgelegde verklaringen van naam 3 niet dat voor 8 maart 2021 wel volledig is voldaan aan de last of voor enige andere datum die is gelegen voor 21 maart 2021. Tijdens de zitting heeft de onderneming dat ook erkend.

6.4 Gelet op het voorgaande staat vast dat de onderneming niet tijdig (voor 1 maart 2021) en niet eerder dan op 21 maart 2021 volledig heeft voldaan aan de last onder dwangsom. De ACM heeft dan ook terecht vastgesteld dat de onderneming van 1 maart 2021 tot 21 maart 2021 dwangsommen heeft verbeurd van in totaal € 37.500 plus de wettelijke rente. Dit betekent dat de ACM in beginsel bevoegd was om tot invordering van de dwangsommen over te gaan.

Kan de onderneming een geslaagd beroep doen op het vertrouwensbeginsel?

7.1 De onderneming beroept zich erop dat de bestuursvoorzitter van de ACM in een radio-interview op 23 april 2021 heeft gezegd dat de onderneming alle neplikes en nepvolgers van haar site heeft gehaald en dat daar geen boete aan te pas is gekomen. Naar aanleiding van deze verklaring stelt de onderneming dat zij ervan mocht uitgaan dat er geen dwangsommen zouden worden ingevorderd, zo begrijpt het College het standpunt van de onderneming. Van de ACM had mogen worden verwacht dat de uitspraak van de bestuursvoorzitter opvolging zou krijgen in de verdere afwikkeling van de zaak.

7.2 Volgens rechtspraak van het College (zie de uitspraak van het College van 17 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:852) moeten voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen worden doorlopen. De eerste stap is dat de betrokkene aannemelijk moet maken 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. 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.

7.3 Tijdens het interview van 23 april 2021 is, voor zover hier van belang, het volgende gezegd:

“Interviewer: Wat gebeurt er dan nu dan met de bedrijven, in dit geval naam 2, dat daar wel mee in zee ging?”

Naam 4: Ja, wat bedrijf gedaan heeft, die heeft terecht alle neplikes en nepreviews van de site af gehaald, wij volgen dat op en zitten daar zeer bovenop. En op dit moment is die site weer vrij van neplikes en nepreviews.

Interviewer: Zonder dat er een boete aan te pas moest komen?

Naam 4: Klopt.”

7.4 Het College is van oordeel dat de bestuursvoorzitter van de ACM tijdens het interview geen toezegging heeft gedaan waaruit de onderneming mocht afleiden dat geen dwangsommen meer zouden worden ingevorderd. Het College overweegt daartoe als volgt.

7.5 Ten tijde van het interview was het invorderingstraject al gestart. Op 5 maart 2021 heeft de ACM met de onderneming haar voorlopige conclu-

sie gedeeld dat de onderneming niet tijdig heeft voldaan aan de last. Daarbij is de onderneming verzocht om alsnog informatie toe te zenden waaruit zou kunnen blijken dat wel tijdig aan de last is voldaan. Daarna heeft de ACM op 19 maart 2021 aan de onderneming een concept invorderingsbesluit toegezonden en heeft de onderneming op 2 april 2021 haar zienswijze daarop kenbaar gemaakt. Nadat het interview heeft plaatsgevonden, heeft de ACM op 29 april 2021 aan de onderneming bericht dat de uitspraken die zijn gedaan tijdens het interview niet betekenen dat de onderneming tijdig heeft voldaan aan de last en dat geen dwangsommen zijn verbeurd. Op 28 april 2021 had de ACM ook al het invorderingsbesluit genomen. Uit het voorgaande blijkt dat de ACM al voordat het interview plaatsvond, de onderneming heeft laten weten dat zij niet tijdig aan de last had voldaan. De onderneming heeft nadat zij bekend was geraakt met het interview ook geen navraag gedaan bij de ACM naar de betekenis van dit interview voor haar zaak.

7.6 Het College neemt hierbij ook in aanmerking dat de invordering van een verbeurde dwangsom niet hetzelfde is als een boete. In de periode waarin het interview plaatsvond werd de onderneming bijgestaan door haar gemachtigde, zodat zij dit had kunnen weten. Tijdens de zitting heeft de gemachtigde van de onderneming toegelicht dat hij het interview op de dag van de uitzending heeft gehoord en dat hij daarna contact heeft opgenomen met de onderneming om haar hierop te wijzen. De gemachtigde heeft op dat moment dan wel kort daarna ook het verschil tussen een boete en het verbeuren van een dwangsom aan de onderneming uitgelegd.

7.7 Ten slotte is in het interview alleen gezegd dat de site op dat moment (23 april 2021) weer vrij is van neplikes en nepvolgers. Er is niet gezegd dat de onderneming ook tijdig, te weten voor 1 maart 2021, deze nepvolgers en neplikes zou hebben verwijderd en dat de onderneming geen dwangsommen meer zou hebben verbeurd.

7.8 Gelet op alle hierboven onder 7.5 tot en met 7.7 genoemde omstandigheden, was geen sprake van een uitlating waaruit de onderneming mocht afleiden dat zij geen dwangsommen meer zou verbeuren. Nu de eerste stap niet kan worden genomen, komt het College niet toe aan de beoordeling van de tweede en derde stap. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

Slotsom

8 Het hoger beroep slaagt niet. De ACM hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. *Inleiding.* In deze uitspraak doet appellante een beroep op het vertrouwensbeginsel. De toezegging die zij inroept is een interview met de bestuursvoorzitter van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Deze uitspraak is het annoteren waard, omdat de vraag rijst wat de waarde is van een interview binnen het vertrouwensbeginsel (punt 3). Ook besteedt het College van Beroep voor het bedrijfsleven (College) aandacht aan wat appellante behoorde te weten over de inhoud van de toezegging, nu zij werd bijgestaan door een (advocaat-) gemachtigde. Wat behoort een appellante wel en niet te weten over het verschil tussen een boete en een verbeurde dwangsom (punt 4)? Tot slot bespreek ik in deze annotatie hoe het belang bij handhaving wordt gewogen in de belangenafweging bij een beroep op het vertrouwensbeginsel (punt 5).

2. *Casus.* Appellante B.V. (appellante) is een onderneming die voedingssupplementen aanbiedt. Zij verkoopt haar producten via sociale media, waaronder Instagram. De ACM signaleerde dat appellante consumenten misleidde door nepvolgers en neplikes te plaatsen op haar socialemediakanalen. Een zoekslag op het internet levert op dat het gaat om maar liefst 98.000 'gekochte volgers' en 27.000 'gekochte likes' ('ACM dwingt influencer achter webshop te stoppen met inzetten van nepvolgers', nos.nl, 19 januari 2021).

Appellante overtreedt hiermee artikel 8.8 van de Wet handhaving consumentenbescherming: reden waarom de ACM een last onder dwangsom oplegt zodat, kort gezegd, alle neplikes en -volgers verwijderd worden en verwijderd blijven. Als appellante de overtredingen niet op tijd beëindigt, verbeurt zij een dwangsom van € 12.500 per week, met een maximum van € 100.000.

De ACM heeft driemaal de begunstigingstermijn verlengd, maar zonder resultaat: aanvankelijk worden de neplikes en -volgers niet verwijderd. Dan besluit de ACM om de volledige dwangsom in te vorderen. De rechtbank oordeelt echter dat het aannemelijk is dat appellante 'slechts' drie weken niet aan de last heeft voldaan, waardoor in totaal € 37.500 wordt verbeurd. Appellante laat het hier niet bij zitten en gaat in beroep bij het College.

Zowel in eerste aanleg als bij het College voert appellante aan dat zij een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel. De bestuursvoorzitter van de ACM heeft namelijk in een radio-interview over appellante gezegd dat zij 'terecht neplikes en nepreviews van de site af [heeft] gehaald, wij volgen dat (...) en zitten daar zeer bovenop. En op dit moment is die site weer vrij van neplikes en nepreviews'. De interviewer vroeg daarop: 'Zonder dat er een boete aan te pas moest komen?', waarna de bestuursvoor-

zitter dit bevestigt. Het interview vond zes dagen vóór het invorderingsbesluit plaats.

3. *Oordeel College.* Het College oordeelt dat het beroep op het vertrouwensbeginsel niet slaagt. Toen het interview plaatsvond, was het invorderings-traject namelijk al gestart: ruim een maand voor het interview heeft de ACM haar voorlopige conclusie over de overtreding naar appellante gestuurd. Uit die conclusie bleek dat appellante niet tijdig heeft voldaan aan de last. Daarna heeft de ACM een concept-invorderingsbesluit verzonden. Vervolgens maakte appellante haar zienswijze daarop kenbaar. Bovendien heeft de ACM na het interview aan appellante bericht dat de uitspraken die zijn gedaan tijdens het interview, niet betekenen dat de onderneming tijdig heeft voldaan aan de last en dat geen dwangsommen zijn verbeurd. Kortom, appellante had kunnen weten dat de ACM vond dat appellante de last had overtreden. Tot slot heeft appellante nooit navraag gedaan bij de ACM naar de betekenis van dit interview voor haar zaak.

Het College overweegt ook dat de inhoud van het interview sowieso geen betekenis heeft voor de invordering: een verbeurde dwangsom is namelijk niet hetzelfde als een boete. Dat had appellante kunnen weten, want zij werd bijgestaan door haar gemachtigde. De gemachtigde heeft dit verschil bovendien aan appellante uitgelegd. De bestuursvoorzitter zei tot slot niet dat appellante geen dwangsommen meer heeft verbeurd, maar alleen dat de kanalen vrij zijn van neplikes en -volgers. Het hoger beroep slaagt niet.

4. *Het interview als toezegging.* De eerste vraag die naar aanleiding van deze uitspraak rijst, is wat de waarde van een interview als toezegging binnen het vertrouwensbeginsel is. De vraag of er sprake is van een toezegging, is immers de eerste stap voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, AB 2019/302, m.nt. L.J.A. Damen).

Een interview is in die zin een interessante figuur: het is namelijk een uitlating die niet wordt gedaan aan degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel, maar wel betrekking op de betrokkene kan hebben. In zijn conclusie bij de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak wijst Wattel erop dat het weinig zin heeft om 'vele categorieën gedragingen/uitlatingen te onderscheiden met meer of minder vertrouwenwekkende kracht' (conclusie van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896). Doorslaggevend is of de uitlating van de overheidsfunctionaris 'de indruk van een welbewuste standpuntbepaling van het daartoe bevoegde bestuur wekt, ter zake van de (wijze van) (niet-)uitoefening van een bepaalde bestuursbevoegdheid in zijn geval, na kennisneming van de voor dat geval relevante gegevens, die niet zozeer strijdt met de regels dat redelijkerwijs niet op nakoming kan worden gerekend'.

Dat is een hele mond vol, maar kort door de bocht is van belang of de uitlating een welbewust, bevoegd ingenomen standpunt is over hoe een bevoegdheid wordt gebruikt in het geval van degene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept. De toezegging is mijns inziens terecht vormvrij. Het op voorhand uitsluiten van een bepaalde figuur lijkt zinloos, zoals Wattel stelt. Wel kan het uitdagender zijn om uit een categorie van toezeggingen, zoals een interview, een concrete toezegging te destilleren die betrekking heeft op een betrokkene. Zo is het evident dat er geen toezegging is gedaan als een uitlating in een interview geen betrekking heeft op de specifieke situatie van de betrokkene, ondanks dat die uiting wel invloed kan hebben op de (rechts-)positie van een justitiabele, zoals de aankondiging van een mogelijk toekomstige beleidswijziging (ABRvS 30 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2320).

De rol van een interview ligt genuanceerder wanneer dat interview deel is van een *samenstel* van uitlatingen die een betrokkene inroept. Dat interview kan dan meewegen in de vraag of er sprake is van een toezegging (ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3213, AB 2024/175, m.nt. L.J.A. Damen). In deze zaak zou de wethouder van de gemeente Noord-Beveland hebben toegezegd om de omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten alleen te willen verlenen 'bij voldoende draagvlak bij buurtbewoners'. Appellant onderbouwde zijn betoog met uitspraken hierover in een lokaal blad, een e-mail aan een bouwbedrijf en uitspraken van de wethouder tijdens een voorlichtingsavond. De Afdeling oordeelt dat er hierdoor inderdaad sprake was van een toezegging. Wat de waarde van het interview op zichzelf is, en of de betrokkene het toezeggingsvereiste gepasseerd zou hebben met alleen dat interview, blijkt niet.

In een zaak van het College haalde de betrokkene dat vereiste niet met alleen het inroepen van een uitlating in één interview. In de *Zwarte Fietsenplan*-uitspraak oordeelde het College namelijk over de uitlating van een bestuursorgaan in een interview dat '[d]it interview (...) echter in juridische zin niet [kan] worden gekwalificeerd als een toezegging of uitlating (...)' (CBB 14 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:70, AB 2023/171, m.nt. L.J.A. Damen). Damen kaart terecht aan dat het College niet uitlegt *waarom* de kwalificatie tot toezegging mist. Of dat ligt aan het feit dat het 'slechts' ging om een interview of aan de inhoud van dat interview werd niet duidelijk.

In onderhavige uitspraak zien we dat het College het feit dat de toezegging in een interview is gedaan, op zichzelf niet meeweegt. Het College lijkt het interview als figuur voor een toezegging geen expliciet probleem (meer) te vinden. Dat past binnen de lijn van de conclusie van Wattel en de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak. Toch blijkt dat een betrokke-

ne van goeden huize moet komen, wil hij met succes het interview als toezegging inroepen. In ieder geval lijkt het te helpen als de inhoud van die uitslating ondersteund wordt door andere uitslatingen buiten dat interview.

5. *De rol van de (professionele) gemachtigde.* Het College betreft daarnaast bij zijn oordeel dat appellante het verschil tussen een boete en een verbeurde dwangsom had kunnen weten: zij werd namelijk bijgestaan door haar advocaat. De advocaat heeft dit verschil aan appellante uitgelegd, blijkt uit de uitspraak. Het College neemt dit 'ook in aanmerking,' maar wat mij betreft zit hier de kern van de verwerping van het hoger beroep: appellante wist gewoonweg dat de invordering nog recht overeind stond, dat is haar nota bene door haar advocaat verteld.

Hoe appellante alsnog heeft kunnen dwalen, blijkt op geen enkele wijze. Dat had wat mij betreft anders kunnen zijn wanneer appellante niet werd bijgestaan door een gemachtigde. De Afdeling oordeelde in de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak dat met betrekking tot de vraag of de toezegging *toegerekend* kan worden aan een bestuursorgaan er gekeken moet worden naar het burgerperspectief. Huiselijk gezegd is dus de vraag: wat had de betrokkene, de burger, redelijkerwijs uit de toezegging kunnen opmaken?

Wattel overweegt dat het burgerperspectief in ieder geval ook terugkomt bij de vraag of er sprake is van een toezegging:

'Het effect van draaien aan de 'toezegging'-knop is een zekere verschuiving van het bestuursperspectief naar het burgerperspectief door meer nadruk op de aankomstleer dan op de uitzendleer: wat het bestuur bedoelde met een uitslating of gedraging en wat de voor de burger juist onbekende (beleids)regel precies zei, is niet onbelangrijk, maar waar het vooral om gaat, is wat een redelijke justitiabele te goeder trouw objectief naar verkeersopvattingen mocht begrijpen, zolang hetgeen hij begreep niet buiten de (beleids)macht van het desbetreffende bestuursorgaan ligt, en uiteraard gesubjectiveerd naar diens eventuele bijzondere (on)deskundigheid of professionele marktdeelnemerschap (conclusie van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, 3.16).'

Laten we experimenteren met de gedachte dat appellante geen gemachtigde had. Had appellante het verschil tussen een boete en een verbeurde dwangsom moeten weten? Enige kennis van het bestuursrecht weggedacht, gaat het bij beide sancties om een bedrag dat betaald moet worden naar aanleiding van een overtreding. Ondanks dat het karakter van de twee soorten sancties verschilt en voor de bestuursrechtjurist evident is, is het voor te stellen dat de boete en de (invordering van) de last onder

dwangsom als een en hetzelfde kunnen worden gezien door een gemiddelde, redelijke justitiabele.

Sterker nog, de verbeurde dwangsom en de boete worden als een en hetzelfde gezien. Dit onderscheid gaat namelijk met enige regelmaat mis in de media. Zo werd de last van onderhavige zaak een boete genoemd ('X krijgt boete van meer dan 37.500 euro na misleiden van volgers', funx.nl 16 augustus 2023). Ook wordt een last onder dwangsom een 'voorwaardelijke boete' genoemd ('ACM geeft energiebedrijven voorwaardelijke boete voor onduidelijke facturen', nu.nl 11 januari 2018) of gewoonweg 'boete' ('Marketingbedrijf Allfree vecht hoge boete wegens misleiding aan', adformatie.nl 15 maart 2022). Kortom, de verwarring tussen een last en een boete is snel gecreëerd.

Om toch verwarring te voorkomen is het van belang dat het bestuursorgaan zo snel mogelijk duidelijkheid schept hierover. Dat heeft de ACM in deze zaak gedaan door uit zichzelf appellante hierover te berichten. Prijzenswaardig en verstandig bovendien, want voor zover er misverstand over kan bestaan heeft het bestuursorgaan dat zelf verholpen. Door de betrokkene te informeren over de betekenis van uitslatingen in een interview kan dat verwarring en bovendien een (geslaagd) beroep op het vertrouwensbeginsel voorkomen.

Dat is dan ook meteen een tip aan bestuursorganen: kan er ambiguïteit bestaan over een uitslating, verhelp die dan snel door contact op te nemen met de betrokkene. Een misschien nog betere optie is het geven van interviews over boetes beperken, maar als het dan toch moet: leg het verschil uit in het interview zelf.

6. *De derde stap en het belang bij handhaving.* De uitspraak van deze annotatie stokt bij de eerste stap van het beroep op het vertrouwensbeginsel. Zou de uitspraak verder, tot de derde stap, zijn gekomen, dan moet in ieder geval de vraag beantwoord worden of geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de gewekte verwachtingen in de weg staan.

Die zwaarder wegende belangen kunnen liggen in strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden (conclusie 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, 11.4). De Afdeling oordeelde in de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in zijn algemeenheid weliswaar zwaar weegt, maar, als een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt, dit niet doorslaggevend hoeft te zijn als er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis aangewezen kunnen worden.

Laatstgenoemde overweging is vandaag de dag interessant. Het algemeen belang dat gediend is bij handhaving weegt zwaar, maar het bestuursorgaan zal met concrete bedreigde belangen, die ook nog eens betekenis hebben, moeten komen, wil dit een

succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel in de weg staan. Sinds de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak verscheen de welbekende *Harderwijk*-uitspraak, die een intensievere toetsing aan het evenredigheidsbeginsel mogelijk maakte, waarbij de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het besluit een rol spelen.

De Afdeling oordeelde evenwel dat bij de *Harderwijk*-evenredigheidstoets in handhavingsbesluiten als uitgangspunt geldt 'dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan' (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678).

Kortom, het algemeen belang van handhaving staat voorop binnen de beginselplicht tot handhaving. Hoe moet dit worden gezien in het licht van de belangenafweging in de derde stap van de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak? Opvallend is dat waar de uitspraak van 5 maart 2025 het belang bij handhaving veronderstelt, uit de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak volgt dat bij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel het concrete belang bij handhaving moet worden aangewezen. Hier wordt het belang bij honorering van het vertrouwensbeginsel juist verondersteld.

Zal in de belangenafweging in de derde stap het belang bij handhaving ook voorop komen te staan? Dat valt te betwijfelen, gelet op onder andere de hoge eis die de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak stelt aan het handhavingsbelang. Daarbij overwoog Wattel dat bij de belangenafweging in de derde stap de beginselplicht tot handhaving meeweegt, maar op zichzelf niet beslissend is (conclusie 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, 3.23). Tegelijkertijd laat de uitspraak van 5 maart 2025 weinig aan de verbeelding over, en tilt de Afdeling zwaar aan de belangen bij handhaving. De toekomst zal uitwijzen wat het belang bij handhaving binnen het vertrouwensbeginsel waard is.

F. van Hal