

Onderwerp: Reactie op consultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb

Geachte mevrouw Uitermark, geachte heer Struyken,

Naar aanleiding van de consultatie van de Wet versterking waarborgfunctie Awb deel ik graag met u de bevindingen van mijn onderzoek naar de rol van het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure binnen het ruimtelijk domein. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de master Publiekrecht voor Bedrijf en Burger aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Daarbij wil ik u in het bijzonder wijzen op mijn conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 6 van het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Age Hardlooper

Hoofdstuk 1. Aanleiding en probleemstelling

§1.1. Aanleiding

In de afgelopen jaren is het vertrouwen in de overheid steeds meer afgenomen.¹ De kinderopvangtoeslagaffaire heeft hier een belangrijke rol in gespeeld, zo blijkt uit het verslag ‘Ongekend onrecht’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. Ook het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak hebben hierin een negatieve bijdrage geleverd.² Begin 2023 is daarom de Wet versterking waarborgfunctie Awb ter pre-consultatie aangeboden.³ Het wetsvoorstel betreft een wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op verschillende punten voor een meer burgervriendelijke benadering. Een belangrijk onderdeel betreft de intrede van het dienstbaarheidsbeginsel in de vorm van artikel 2:4a Awb: “Het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van zijn taak dienstbaar op”. Kortgezegd houdt dit dienstbaarheidsbeginsel in dat het bestuursorgaan de burger centraal stelt en voor de burger werkt.⁴ Het centraal stellen van de burger en voor de burger werken is ook terug te zien in de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Deze wet vormt het nieuwe kader binnen het ruimtelijk domein, aangezien het vrijwel alle regels bevat die betrekking hebben op het omgevingsrecht.⁵ Door middel van deze wet wordt het perspectief verschoven naar de burger in de fysieke leefomgeving.⁶ Gelet op de belangrijke functie van het digitale stelsel onder de Omgevingswet zal het bestuursorgaan vorm moeten geven aan de dienstbare houding, opdat de burger kan worden geholpen met zijn initiatief voor de fysieke leefomgeving.⁷

§1.2. Probleemstelling

Het bestuursorgaan dient de nieuwe bepaling betreffende de dienstbaarheid in alle fasen van de taakuitoefening in acht te nemen.⁸ Als gevolg van deze codificering zullen burgers eerder een beroep doen op dit beginsel en zal het dienstbaarheidsbeginsel ook een rol krijgen in de bestuursrechtelijke procedure. De vraag is dan ook welke rol het dienstbaarheidsbeginsel heeft wanneer meerdere burgers aanwezig zijn in een procedure. Daarbij kan een bestuursorgaan niet altijd dienstbaar zijn aan de (individuele) burger, gelet op het algemeen belang dat gediend moet worden. Daarnaast hangt de mate van dienstbaarheid af van het concrete geval en de vaardigheden van de burger. Tevens kan een spanningsveld ontstaan tussen de dienstbare houding van het bestuursorgaan en de juridische juistheid van besluiten. Het bestuursorgaan en de bestuursrechter zullen verder invulling aan deze vage norm moeten geven, opdat de rol van het dienstbaarheidsbeginsel duidelijk wordt.

§1.3. Onderzoeksvragen

In dit onderzoek zal de volgende onderzoeksvraag centraal staan:

- Welke rol heeft het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure betreffende het verlenen van een omgevingsvergunning in een meerpartijenverhouding?

¹ Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4.

² Van Ettekoven, *NJB* 2021/2.

³ Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb (*Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763).

⁴ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 7.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 6.

⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 19.

⁷ Hillegers, Lam & Nijmeijer 2021, p. 94.

⁸ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 22.

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van onderstaande deelvragen:

- Wat is de bedoeling van de wetgever met het invoeren van het dienstbaarheidsbeginsel, gelet op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag gelegen onderzoeken?
- Op welke manier kan het bestuursorgaan in een meerpartijenverhouding invulling geven aan het dienstbaarheidsbeginsel bij het verlenen van een omgevingsvergunning?
- Op welke wijze toetst de bestuursrechter of het bestuursorgaan dienstbaar heeft gehandeld en welk gevolg verbindt de bestuursrechter aan de schending van het dienstbaarheidsbeginsel?
- In hoeverre kan het dienstbaarheidsbeginsel het verschil maken voor de burger, gelet op het huidige juridisch kader en de uitvoerbaarheid?

§1.4. Methodologie

§1.4.1. Onderzoeksmethode

Het onderzoek is juridisch-dogmatisch van aard, aangezien enerzijds wordt gekeken naar het geldende recht en anderzijds naar het toekomstig recht. Met dit onderzoek worden verschillende doelen nagestreefd zoals beschrijven, definiëren, vergelijken, verklaren, voorspellen en evalueren. In de eerste deelvraag wordt gekeken naar de bedoeling van de wetgever en deze deelvraag heeft derhalve zowel een beschrijvend als verklarend karakter. Met het wetsvoorstel en de toelichting daarop wordt namelijk een verklaring gegeven voor het wetsvoorstel als gevolg van enkele maatschappelijke problemen. Daarbij wordt een beschrijving gegeven van een gedeelte geldend recht en wordt dienstbaarheid gedefinieerd. Daarnaast heeft de tweede deelvraag een beschrijvend en voorspellend karakter, aangezien gezocht wordt naar de manier waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het dienstbaarheidsbeginsel. Hierbij worden de verschillende belangen in de meerpartijenverhouding beschreven en wordt een voorspelling gedaan hoe het bestuursorgaan het dienstbaarheidsbeginsel kan toepassen. De derde deelvraag heeft een beschrijvend, voorspellend en evaluerend karakter vanwege de wijze van toetsing van het dienstbaarheidsbeginsel door de bestuursrechter. De toetsingswijze van de rechter wordt beschreven en daarbij wordt geëvalueerd of het bestuursorgaan dienstbaar heeft gehandeld. Gezien het gaat om toekomstig recht heeft de deelvraag een voorspellend karakter. Daarbij wordt bekeken welk gevolg wordt verbonden aan een schending van het dienstbaarheidsbeginsel. De vierde deelvraag heeft een beschrijvend, vergelijkend en evaluatief karakter, omdat wordt gekeken in hoeverre het dienstbaarheidsbeginsel het verschil kan maken voor de burger in vergelijking met de huidige situatie.

§1.4.2. Bronnen

Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van diverse bronnen. Daarbij wordt aangevangen met de parlementaire geschiedenis, welke is terug te vinden in Kamerstukken als de memorie van toelichting. Hierbij gaat het om de Wet versterking waarborgfunctie, de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Tevens zullen enkele onderzoeken behandeld worden die ten grondslag hebben gelegen aan het wetsvoorstel, zoals de Staat van uitvoering, Weten is nog geen doen en Burgerperspectieven. Ook zal het commentaar op de wetgeving vanuit wetenschappelijke tijdschriften besproken worden. Dit gaat om tijdschriften als het Nederlands Juristenblad, het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, de Gemeentestem en het tijdschrift voor Bouwrecht. Daarnaast worden diverse uitspraken van rechtbanken (sector bestuursrecht) bekeken alsmede uitspraken van de Afdeling

Bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College voor Beroep van het bedrijfsleven.

§1.4.3. Verantwoording

Bovengenoemde bronnen dragen bij aan een beantwoording van de onderzoeksvragen, gelet op de relevantie voor de onderwerpen uit de onderzoeksvragen. De bronnen bevatten ieder informatie die betrekking heeft op het onderwerp in de onderzoeksvragen. De Kamerstukken en bijbehorende rapporten zijn gevonden via tweedekamer.nl. Deze stukken uit de parlementaire geschiedenis laten goed zien wat de bedoeling was van de wetgever. De uitspraken van de bestuursrechter zijn veelal gevonden via rechtspraak.nl en enkele via Kluwer Navigator. Deze uitspraken zijn waardevol voor het onderzoek, aangezien zij laten zien op welke wijze de bestuursrechter toetst. Voor wat betreft de rechterlijke uitspraken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de uitspraken vanaf 2018. Vanaf 2018 zijn namelijk de eerste uitspraken in het kader van het dienstbaarheidsbeginsel gedaan. Gezien het dienstbaarheidsbeginsel nieuw is en nog relatief weinig is aangevoerd in de bestuursrechtelijke procedure, zal tevens worden gekeken naar de reacties van de rechterlijke organisaties en bijzondere colleges op het dienstbaarheidsbeginsel. De bijdragen uit de wetenschappelijke tijdschriften zijn allen via Kluwer Navigator gevonden. De wetenschappelijke tijdschriften vormen een betrouwbare bron vanwege de hoge eisen die worden gesteld aan een publicatie in een dergelijk tijdschrift.

§1.5. Maatschappelijke relevantie

De kinderopvangtoeslagenaffaire heeft een grote impact gehad op de Nederlandse maatschappij. Door de manier van overheidshandelen hebben veel burgers het vertrouwen in de overheid verloren. Dit was met name het gevolg van de houding van de overheid, waarbij de belangen van de burger uit het oog werden verloren in een juridische procedure. Het dienstbaarheidsbeginsel kan wellicht een bijdrage leveren aan het herstel van het vertrouwen in de overheid door de gewenste houding van deze overheid juridisch te verankeren. Dit onderzoek heeft daarmee maatschappelijke relevantie, aangezien de uitkomst ervan bijdraagt aan de waarde van het dienstbaarheidsbeginsel voor de burger.

§1.6. Wetenschappelijke relevantie

Met het dienstbaarheidsbeginsel wordt een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur gecodificeerd. Gezien het een nieuw beginsel betreft, dient de positie ervan nog te worden uitgekristalliseerd. Dit onderzoek probeert daar een bijdrage aan te leveren. Daarnaast is het onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat het dienstbaarheidsbeginsel juridisch wordt geduid vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan en de bestuursrechter. Hierdoor wordt getracht een bijdrage te leveren aan de rol van dit beginsel zal zijn in de bestuursrechtelijke procedure.

§1.7. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 de bedoeling van de wetgever besproken worden aan de hand van de memorie van toelichting en enkele onderzoeken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 gekeken op welke manier het bestuursorgaan in een meerpartijenverhouding invulling kan geven aan het dienstbaarheidsbeginsel bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 4 de wijze van toetsing door de bestuursrechter belicht en onderzocht welk gevolg de bestuursrechter verbindt aan de schending van het dienstbaarheidsbeginsel. Voorts wordt in hoofdstuk 5 gekeken naar de werking van het dienstbaarheidsbeginsel voor de burger. Ten slotte wordt afgesloten met een conclusie.

Hoofdstuk 2. De bedoeling van de wetgever

§2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden gekeken naar de bedoeling van de wetgever met het invoeren van het dienstbaarheidsbeginsel. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van 20 januari 2023, de consultatieversie van 1 februari 2024 en de daaraan ten grondslag gelegen onderzoeken. Aan het einde van dit hoofdstuk zal in de tussenconclusie antwoord worden gegeven op de eerste deelvraag.

§2.2. Begripsbepaling en het beginsel van de dienende overheid

Allereerst is het van belang om te begrijpen wat de wetgever zelf verstaat onder het dienstbaarheidsbeginsel. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dienstbaarheid betekent dat “het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt”.⁹ De wetgever achtte het noodzakelijk dat deze uitleg nog verder werd toegelicht en gaf de volgende uitleg: “Dat vereist dat het bestuursorgaan zich steeds bewust is van de effecten van zijn handelen op de burger en beleid en uitvoering zo inricht dat de belangen van de burger daarmee worden gediend”. Hiermee wordt verwezen naar het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht volgens Ippel.¹⁰

Vervolgens blijkt uit de uitleg van het dienstbaarheidsbeginsel dat het bestuur het beleid en de uitvoering op zodanige wijze dient te regelen dat de belangen van de burger optimaal tot hun recht komen. Hierin is het aspect maatwerk in grote mate aanwezig. Verderop in de memorie van toelichting volgt uit de artikelsgewijze toelichting dat de bepaling betekenis heeft voor de manier waarop het bestuur zich opstelt in het contact met de burger.¹¹ Het is een bewuste keuze van de wetgever om een algemene definitie te geven, zowel in de wettelijke bepaling zelf als in de memorie van toelichting.

Wat betreft de begripsbepaling wordt opgemerkt dat de wetgever met het dienstbaarheidsbeginsel kennelijk wenst aan te sluiten bij het beginsel van de dienende overheid. In de memorie van toelichting wordt namelijk verwezen naar de wetenschappelijke bijdrage van Ippel over het beginsel van de dienende overheid.¹² Hoewel ‘dienstbaar’ en ‘dienen’ erg op elkaar lijken, kan niet worden ontkend dat deze begrippen niet hetzelfde zijn. Zo volgt uit Van Dale Groot Woordenboek van de Nederlandse taal dat onder dienstbaar moet worden verstaan: ‘ondergeschikt’, met als uitleg dat ‘dienstbaar opstellen’ kan worden vertaald dat ‘men zich ondergeschikt wil maken aan een collectief belang’. Dienstbaarheid laat dus een houding zien die moet worden ingenomen. Voor het bestuur dat een algemeen belang dient is het belangrijk dat zij zich ondergeschikt wil maken aan een collectief belang. Deze houding is ook terug te zien in de bedoeling van de wetgever. Dienstbaarheid moet namelijk een grondhouding zijn van het bestuursorgaan. Voor de praktijk is dit niet direct een concreet handvat, maar deze grondhouding zou wel moeten zorgen voor een bijdrage aan een oplossing in de praktijk.¹³

Daarentegen is ‘dienen’ lastiger om eenduidig te definiëren. Dit kan vertaald worden met ‘in dienst zijn van’ of ‘behulpzaam zijn’. Dienen betreft dus een handeling of functie. Daarmee bestaat er dus een taalkundig verschil tussen ‘dienstbaar’ en ‘dienen’. Niet zeker is of de wetgever dit voor ogen

⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, p. 7.

¹⁰ Ippel, *NTB 2020/73*.

¹¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, p. 22.

¹² *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, p. 7.

¹³ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 9.

had met het invoeren van het dienstbaarheidsbeginsel. Om te kunnen beoordelen of met het dienstbaarheidsbeginsel kan worden aangesloten bij het beginsel van een dienende overheid wordt het laatstgenoemde beginsel nader uitgelicht.

De dienende overheid is volgens Scheltema één van de vier steunpilaren (naast rechtszekerheid, gelijkheid en democratie) waar de rechtsstaat op rust en die normatieve invulling geeft aan de rechtsstaat. De overheid heeft in beginsel een dienende functie, namelijk handelen in het belang van de burger. De overheid kan daarmee geen eigen belang hebben, maar enkel een algemeen belang.¹⁴ De dienende overheid omvat een aantal doelen zoals het zorgen voor een menswaardig bestaan, de belangen van de burger in acht nemen door zorgvuldig en evenredig te handelen, besluiten te motiveren en doeltreffend optreden.¹⁵

Het gegeven dat de algemene bepaling van 'een dienende overheid' meerdere doelen heeft, leidt ook tot nadelige gevolgen. Gezien dit beginsel ongeschreven was en niet direct een duidelijke bedoeling had, raakte het beginsel meer op de achtergrond in zowel het staatsrecht als bestuursrecht. Schlössels stelde daarom op een gegeven moment in 2010 de vraag of de dienende overheid nog wel bestond.¹⁶ Daarbij noemt hij enkele oorzaken waarom de dienende overheid verder uit het beeld is verdwenen, zoals diverse maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Zo is de overheid veel bedrijfsmatiger gaan handelen, waardoor het dienen is veranderd in het verlenen van diensten. Om weer terug te gaan naar een dienende overheid geeft Schlössels enkele vuistregels voor het bestuursorgaan. Ten eerste dient het bestuursorgaan niet vooringenomen te zijn en moet zij eerlijk handelen.¹⁷ Ten tweede moet de burger serieus worden genomen. Ten derde moet het bestuursorgaan maatwerk leveren waarbij er aandacht moet zijn voor de individuele burger. Ten vierde moet het probleem van de burger integraal benaderd worden om tot een finale oplossing te komen. Samengevat vindt Schlössels dat een dienende overheid de menselijke maat hanteert en de burger serieus moet bejegenen.¹⁸

Naast het eerdergenoemde taalkundig verschil tussen het dienstbaarheidsbeginsel en het beginsel van een dienende overheid rijst de vraag of ook een juridisch verschil bestaat. Bakker constateert dat het algemeen belang wel nadrukkelijk aanwezig is bij het beginsel van een dienende overheid, maar niet bij het dienstbaarheidsbeginsel. Volgens hem ziet het dienstbaarheidsbeginsel slechts op de individuele burger. Bij het beginsel van een dienende overheid gaat het om het grondvesten van het besef van het belang van de burger in de uitvoering van het openbaar bestuur.¹⁹

In de juridische context is dienen vaak gekoppeld aan een belang. In het geval van het bestuur gaat dit vrijwel altijd om het algemeen belang. Daarbij heeft dienstbaarheid nog geen vaste plek in de juridische context, maar wordt meer gebruikt als een houding die de overheid moet aannemen. Overigens wordt de 'dienstbare overheid' als term vaak gebruikt in een meer politieke context wanneer het gaat over de rechtsstaat.

Het dienstbaarheidsbeginsel en het beginsel van een dienende overheid bevatten mijns inziens dezelfde kern, namelijk een overheid die de burger dient. Ondanks het taalkundig verschil tussen dienstbaar en dienen, is in wezen het belangrijkste hoe het begrip burger moet worden uitgelegd.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 1:2, tweede lid, Awb.

¹⁵ Scheltema 1989, p. 11-25.

¹⁶ Schlössels, *Gst.* 2010/102.

¹⁷ Artikel 2:4 Awb.

¹⁸ Schlössels, *Gst.* 2010/102.

¹⁹ Bakker 2023/28.

Hierbij is de vraag of de overheid dienstbaar moet zijn aan de burger als individu of de burger als collectief. De memorie van toelichting heeft het zowel over de burger als burgers. Wel wordt vaker gesproken over de burger dan burgers. Deze discrepantie in de terminologie is verwaarloosbaar, aangezien het begrip burger zowel enkelvoudig als meervoudig kan worden gelezen. Het gaat om de burger in de brede zin van het woord. Dit omvat zowel de burger als individu als de burger in de zin van het collectief. Hierbij betreft het een individueel belang en een algemeen belang. Van een daadwerkelijk juridisch verschil kan dus niet echt gesproken worden. Het is naar mijn mening wel enigszins onzorgvuldig te noemen dat de wetgever bij het dienstbaarheidsbeginsel onverkort heeft aangesloten bij het beginsel van een dienende overheid, zonder daarvoor een motivering te geven. Wellicht heeft de wetgever willen aansluiten bij de opvatting van Ortlep.²⁰ Hij noemt het dienstbaarheidsbeginsel een ‘herwaardering’ van het beginsel van een dienende overheid. Ook kan het zijn dat de wetgever heeft willen aansluiten bij de opvatting van Driessen.²¹ Zij noemt het dienstbaarheidsbeginsel een ‘voortvloei’ van het begrip dienende overheid. Deze motiveringen komen echter niet terug in het wetsvoorstel.

§2.3. Invloed vanuit Europa

Het bovenstaande laat zien dat er zowel overeenkomsten als verschillen tussen de dienende overheid en de dienstbare overheid bestaan. Ondanks het eigen karakter van de beide beginselen heeft de wetgever toch gekozen voor invoering van het dienstbaarheidsbeginsel. Deze keuze is enigszins te verklaren, gelet op de invloed vanuit Europa op het Nederlandse bestuursrecht. Dit blijkt uit de resolutie van het Europees Parlement met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het bestuursprocesrecht van de Europese Unie. Hierin wordt overwogen dat invoering van het dienstbaarheidsbeginsel zou bijdragen aan hetgeen de burger zou mogen verwachten van het bestuur. Daarnaast zou het beginsel moeten leiden tot verbeterde dienstverlening en grotere efficiëntie. Het Europees Parlement verstaat onder het dienstbaarheidsbeginsel: ‘dat het bestuur moet proberen de burger te begeleiden, te helpen en van dienst te zijn, te ondersteunen en vriendelijk en beleefd te bejegenen, en dus omslachtige en langdurige procedures moet vermijden, waardoor zowel de burger als de ambtenaar tijd en moeite bespaart’.²²

Het invoeren van het beginsel dient tevens te zorgen voor meer bekendheid van het recht op behoorlijk bestuur, zoals is vastgelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.²³ Hoewel deze algemene bepaling van het Handvest juridisch gezien reeds bindend is, wordt met het dienstbaarheidsbeginsel getracht het recht op behoorlijk bestuur te concretiseren. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het dienstbaarheidsbeginsel heden nog geen bindende werking heeft vanuit het Europees recht. Het gaat immers om een aanbeveling van het Europees Parlement aan de Europese Commissie om de overwegingen om te zetten in een verordening. Dit is tot op heden nog niet gedaan. De landsadvocaat spreekt derhalve van een bescheiden Europeesrechtelijke basis.²⁴ Daarentegen noemt Schlössels dat de resolutie niet kan worden afgedaan als enkel symbolisch. Het gaat volgens hem om een volwaardige rechtsnorm. Daarbij wordt het belang genoemd van artikel 41 van het Handvest vanwege het breed geformuleerde recht op behoorlijk bestuur. Deze bepaling zorgt voor een opening naar diverse nieuwe beginselen van het behoorlijk bestuur, waaronder het dienstbaarheidsbeginsel.²⁵

²⁰ Ortlep, *JBPL* 2020/4, p. 27.

²¹ Driessen 2022, p. 20.

²² *PbEU* 2015, C 440/19.

²³ *PbEU* 2015, C 440/04.

²⁴ Maatwerk met de Awb 2019, p. 41.

²⁵ Schlössels, *Gst.* 2016/20.

S2.4. Aanleiding tot invoering dienstbaarheidsbeginsel in het licht van de Awb

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb is duidelijk over de aanleiding om een dienstbaarheidsbeginsel in te voeren: Het vertrouwen in de overheid – in brede zin – is erg laag. Als oorzaak wordt de kinderopvangtoeslagaffaire genoemd, maar daarnaast valt te denken aan het beleid gedurende de Coronapandemie²⁶ en de gaswinning in Groningen.²⁷ Het zegt genoeg dat de memorie begint met dit handelingsperspectief en niet met een juridisch perspectief. Het gaat om een wijziging in de manier van denken van de overheid.²⁸ Het geschade vertrouwen dient hersteld te worden. De overheid moet werken aan betrouwbaarheid, dienstbaarheid en rechtvaardigheid en de menselijke maat moet leidend worden.²⁹ Het dienstbaarheidsbeginsel moet zorgen voor een wijziging in de manier van denken van de overheid.

Een van de doelstellingen van de Awb was om de burger te beschermen tegen onjuist bestuurshandelen.³⁰ Wanneer de overheid – in het bijzonder een bestuursorgaan – een besluit neemt waar de burger het niet mee eens is, moet de rechtsbescherming in de vorm van bijvoorbeeld bezwaar of beroep ervoor zorgen dat de burger van zich kan laten horen. Hierdoor moet het bestuursorgaan dat besluit heroverwegen of buigt een rechter zich over de rechtmatigheid van dat besluit. Het instellen van een rechtsmiddel vormt daarmee een belangrijk instrument voor de burger om het handelen van het bestuursorgaan te laten toetsen.³¹ Deze rechtsbescherming vindt zijn grondslag in de Awb. De verantwoordelijkheid voor het instellen van deze rechtsmiddelen ligt bij de burger. Dit betreft dan ook meer een vangnetfunctie. Los daarvan dient de Awb ook het handelen van de overheid in algemene zin te normeren. Hierbij wordt het overheidsoptreden aan de ‘voorkant’ geregeld. Beide normeringen hebben tot doel om de rechtspositie van de burger te versterken en dit vormt de zogeheten waarborgfunctie van de Awb. Overigens moet wel worden opgemerkt dat de Awb in de meeste gevallen bestaat naast de regels uit bijzondere wetgeving. De bijzondere wetgeving dient tevens zorg te dragen voor toepassing van de menselijke maat, dit bestaat niet enkel bij de Awb.³²

Ook is tijdens de kinderopvangtoeslagaffaire gebleken dat de overheid de vaardigheden van de burger anders had ingeschat dan feitelijk het geval was. De overheid had in veel gevallen (te) hoge verwachtingen van het denk- en doenvermogen van de burger. Hierbij is te veel uitgegaan van een burger die alle wetten en regels begrijpt en deze op juiste wijze kan toepassen. Vaak is dit niet het geval en is de burger meer gebaat bij laagdrempelige begeleiding om het probleem of de onduidelijkheid op te lossen.³³ Dit soort casuïstiek komt niet enkel voor bij laaggeletterden of personen met een laag IQ, maar ook bij personen met een hoog inkomen of universitair geschoolden.³⁴ De overheid zou hierom geen rationalistisch beeld van de burger moeten hebben, maar een realistisch beeld met daarbij de mogelijkheid om de burger te helpen.³⁵ De bestaande

²⁶ Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4.

²⁷ Burgerperspectieven 2022 | kwartaal 1.

²⁸ Marseille e.a., *NJB* 2023/12, p. 909.

²⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 1.

³⁰ *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, nr. 3, p. 11.

³¹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 31.

³² *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 4.

³³ Scheltema, *NTB* 2019/24.

³⁴ *Weten is nog geen doen* 2017, p. 19.

³⁵ *Weten is nog geen doen* 2017, p. 12.

manier van handelen door de overheid laat zien dat een herziening nodig was van het beeld van de burger.

De analyse van de kinderopvangtoeslagaffaire leert dat de overheid met de uitvoering van de wetgeving niet op juiste wijze is uitgegaan van het denk- en doenvermogen van de burger. Er was geen begrip voor een kleine fout aan de kant van de burger, waardoor de overheid in veel gevallen de volledige toeslag terugvorderde. De tekst van het betreffende wetsartikel over de terugvordering van de toeslag gaf geen ruimte voor interpretatie en hierdoor werd de wetgeving streng toegepast.³⁶ Ook uit de wil van de wetgever kon gedestilleerd worden dat bij een fout van de burger geen recht op toeslag bestond. De bestuursrechter had daarom geen ruimte om een belangenafweging te maken, gelet op het dwingende recht.³⁷ Uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb blijkt duidelijk dat de normen van het wetsvoorstel van dwingend recht zijn.³⁸ Hierdoor is toepassing van het evenredigheidsbeginsel ook mogelijk bij bijzondere wetten in formele zin, om op deze manier in de toekomst een dergelijke affaire te voorkomen. Dit is dan ook een bewuste keuze van de wetgever.

De waarborgfunctie kwam in bovengenoemde situatie onvoldoende tot zijn recht. Het wetsvoorstel heeft als doel om de menselijke maat te vergroten en de overheid meer responsief te maken.³⁹ Responsiviteit wordt door Scheltema direct gekoppeld aan de rechtsstaat. Deze rechtsstaat is responsief als interesse wordt getoond in de positie en belangen van de burger. Het is hierbij van belang dat de burger ervaart dat het om hem te doen is. Met andere woorden, dat de burger voelt dat hij centraal staat en dat hij gehoord wordt. Daarnaast noemt Scheltema dat in een rechtsstaat de overheid een dienende overheid is. Dit houdt niet in dat de burger altijd gelijk krijgt of dat zijn belangen zwaarder wegen dan die van zijn buurman, maar wel dat hij ervaart serieus genomen te worden.⁴⁰ In wezen is dit al een voorbeeld van het vormgeven van het dienstbaarheidsbeginsel in de meerpartijenverhouding, waarbij oprechte aandacht bestaat voor de belangen van de burger. Wel dient opgemerkt te worden dat enkel een dienstbare houding van de overheid niet meteen betekent dat de bezwaren van derden worden weggenomen of dat dit een verdere juridische procedure voorkomt. In de memorie van toelichting wordt deze kanttekening enigszins onderschreven, omdat gesteld wordt dat de rechtsverhouding niet beperkt is tot twee partijen, maar dat in het omgevingsrecht ook een derdebelanghebbende kan zijn. Desondanks wil de wetgever met algemene regels toch in situaties met meer dan twee partijen trachten te voorzien. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

Een responsieve overheid is nauw verbonden met maatwerk. Het dienstbaarheidsbeginsel kan hier een belangrijke rol in spelen. Zo kan in de dienstverlening van de overheid een minder formele aanpak worden gehanteerd, zodat de burgers op een laagdrempelige manier kunnen worden benaderd.⁴¹ Met deze manier van overheidshandelen worden de fundamentele rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de wetgeving belangrijker in de toepassing van de regels dan enkel het strikt toepassen van die regels.⁴² Het is wel van belang dat het evenwicht moet blijven bestaan tussen maatwerk en rechtszekerheid van wetten en regels.

³⁶ Artikel 26 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

³⁷ Van Etekoven, *NJB* 2021/2.

³⁸ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 4.

³⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 3.

⁴⁰ Scheltema, *NTB* 2015/37.

⁴¹ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 6.

⁴² *Kamerstukken II* 2019/20, 29362, nr. 282.

§2.5. Plaats in de Awb

Het dienstbaarheidsbeginsel wordt toegevoegd in de Awb als artikel 2:4a. Hiermee krijgt het een plaats in hoofdstuk 2, waarin de regels staan over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Als deze plaatsing wordt bekeken vanuit paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting is dit goed te volgen. Hier komt namelijk steeds terug dat het gaat om het contact tussen overheid en burgers en de manier waarop dit gebeurt. Zo wordt gesproken over een contactformulier op de website van het overheidsorgaan, telefonisch contact of een afspraak fysiek in het gebouw waar het overheidsorgaan zetelt.⁴³ Dit contact betreft het verkeer tussen het bestuur en de burger. In dat licht is de plaats in hoofdstuk 2 terecht.

Ook blijkt uit de artikelsgewijze toelichting dat het bestuur goed moet kijken naar de vaardigheden van de burger en hierop het contact moet aanpassen. Duidelijke en begrijpelijke overheidscommunicatie kan op deze manier namelijk bijdragen aan een dienstbare overheid in het juridisch kader.⁴⁴ Hoewel het in beginsel vooral lijkt te gaan over het contact buiten de juridische procedures om wordt verderop in de uitleg genoemd dat het bestuur in alle fasen van de taakuitoefening dienstbaar moet zijn jegens de burger. Zo blijkt dat het bestuur zich tevens dienstbaar moet opstellen bij een aanvraag of een bezwaar. Daarnaast wordt gesproken over de houding van het bestuur in een handhavingskwestie, bijvoorbeeld bij het constateren van een overtreding.⁴⁵ Dit laat zien dat het dienstbaarheidsbeginsel ook in acht moet worden genomen tijdens de besluitvorming.

Echter, zou een plaatsing van de bepaling in hoofdstuk 3, waarin de algemene bepalingen staan over besluiten, ook mogelijk zijn. Dit had eventueel wel gekund, gelet op de link die de wetgever maakt met een zorgvuldige voorbereiding (artikel 3:2) en de belangenafweging (artikel 3:4 lid 1).⁴⁶ Gezien het dienstbaarheidsbeginsel verder gaat dan enkel de besluitvormingsfase, is toch gekozen om de bepaling in hoofdstuk 2 te plaatsen. Wel wordt erkend dat het dienstbaarheidsbeginsel is aan te merken als een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴⁷

Wanneer wordt gekeken naar de memorie van toelichting van de Awb is de plaatsing van het dienstbaarheidsbeginsel in hoofdstuk 2 te verklaren. Zo heeft de wetgever beoogd om in dit hoofdstuk meerdere bepalingen op te nemen die niet goed zijn onder te brengen onder de regels voor de voorbereiding van bestuursbesluiten. Dit komt namelijk door de ruime toepassing die de bepalingen hebben. De bepalingen zijn derhalve niet in een specifiek hoofdstuk ondergebracht, maar in het algemene hoofdstuk 2.⁴⁸

Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever geweest om artikel 2:4a een andere doelstelling te geven dan het nieuwe artikel 2:1 lid 1 van de Awb. Dat artikel luidt: “Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan”. Wat moet worden verstaan onder passend is vanzelfsprekend afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Wel wordt gewezen op voorzieningen die persoonlijk en op maat gemaakt zijn. Ook hier is de doorwerking van de menselijke maat terug te zien.⁴⁹ De zorgplicht ziet primair op de rol van de

⁴³ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 7.*

⁴⁴ Van Boom e.a. 2023, p. 131.

⁴⁵ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 22.*

⁴⁶ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 10.

⁴⁷ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 66.

⁴⁸ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 45.*

⁴⁹ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 46.

overheid bij de ondersteuning van de burgers.⁵⁰ Niet te ontkennen valt dat de twee artikelen veel gemeen hebben met elkaar. Het nieuwe artikel 2:1 lid 1 van de Awb wordt zelfs een concretisering van het dienstbaarheidsbeginsel genoemd, maar kan niet worden gezien als gelijke.⁵¹ Hoewel beide artikelen betrekking hebben op het contact tussen overheid en burger, is de reikwijdte van het dienstbaarheidsbeginsel breder.

Met het krijgen van een plaats in de Awb wordt het dienstbaarheidsbeginsel gecodificeerd. Ondanks dat ongeschreven rechtsbeginselen hun werking kunnen hebben in het bestuursrechtelijk kader, is het in dit geval niet onlogisch om het beginsel toch vast te leggen in de wet. Immers, is het dienstbaarheidsbeginsel slechts aanwezig op de bestuursrechtelijke achtergrond vanwege een beperkte Europeesrechtelijke basis. Met de codificatie krijgt het dienstbaarheidsbeginsel een meer zichtbare plek voor burgers om daar een beroep op te doen.⁵²

§2.6. Tussenconclusie

Het is duidelijk geworden dat het dienstbaarheidsbeginsel een bijdrage moet leveren aan maatwerk en een responsieve overheid. Dit staat in direct verband met de uitleg van het dienstbaarheidsbeginsel. Uit de memorie van toelichting blijkt dat hieronder moet worden verstaan dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Het is dus de bedoeling van de wetgever dat het bestuursorgaan de belangen van de burger dient en die belangen helder voor ogen heeft. Deze belangen moeten ook terug te zien zijn in (uitvoering van) beleid en regelgeving. Tevens behoort het bestuur zich bewust te zijn van de gevolgen voor de burger door het overheidshandelen. Het gaat dus om een grondhouding van het bestuursorgaan. Deze houding moet door het bestuur in alle fasen van de taakuitoefening in acht worden genomen. Daarom is gekozen om de bepaling toe te voegen als artikel 2:4a in de Awb, als algemene bepaling voor het verkeer tussen het bestuursorgaan en de burger. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het artikel een brede reikwijdte heeft en bovendien moet worden betrokken in de besluitvormingsfase.

Overigens kan niet onopgemerkt blijven dat de wetgever met het definiëren van dienstbaarheidsbeginsel wellicht onbewust aansluit bij het beginsel van de dienende overheid. Het gaat hier namelijk om verschillende beginselen. Het beginsel van de dienende overheid is al betrokken geweest bij de invoering van de Awb, waarbij een dienende overheid wordt genoemd als één van de steunpilaren waarop de rechtsstaat rust. Het dienstbaarheidsbeginsel daarentegen is pas later duidelijk in beeld gekomen door invloed vanuit Europa. Wellicht had het daarom meer voor de hand gelegen dat de wetgever met het dienstbaarheidsbeginsel zou verwijzen naar de Europeesrechtelijke uitleg in plaats van het beginsel van de dienende overheid.

De kinderopvangtoeslagenaffaire heeft helaas een belangrijke rol moeten spelen om het dienstbaarheidsbeginsel in te voeren in de Awb. De overheid heeft geen realistisch beeld van de vaardigheden van de burger. Een herziening van dit beeld is noodzakelijk om onevenredige gevolgen voor de burger, door strikte toepassing van de regels, te voorkomen in de toekomst. Het vertrouwen in de overheid moet hersteld worden. Het dienstbaarheidsbeginsel kan hier een rol in spelen door op een laagdrempelige manier in contact te komen met de burger en diens belangen te dienen.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3, p. 38.*

⁵¹ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 22.*

⁵² *Marseille e.a., NJB 2023/12, p. 911.*

Hoofdstuk 3. De invulling van het dienstbaarheidsbeginsel door het bestuursorgaan

§3.1. Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk de bedoeling van de wetgever duidelijk is geworden, wordt in dit hoofdstuk onderzocht op welke manier het bestuursorgaan in een meerpartijenverhouding invulling kan geven aan het dienstbaarheidsbeginsel bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Daarbij wordt een korte toelichting gegeven op de meerpartijenverhouding bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Vervolgens worden verschillende fasen besproken uit de bestuursrechtelijke procedure en de manier waarop het bestuursorgaan hierbij invulling geeft aan het dienstbaarheidsbeginsel. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie en beantwoording van de deelvraag.

§3.2. De meerpartijenverhouding bij het verlenen van een omgevingsvergunning

In het ruimtelijk domein is veelal sprake van een meerpartijenverhouding, hetgeen inhoudt dat er een verhouding tussen drie of meer partijen is. In ieder geval een van deze partijen is een bestuursorgaan. In dit onderzoek wordt de toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel op gemeentelijk niveau bekeken, waarbij het gaat om het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Daarnaast bestaan de andere partijen uit burgers of organisaties (bijvoorbeeld een bedrijf, vereniging of stichting). Dit onderzoek zal zich verder toespitsen op de meerpartijenverhouding. Daarbij zal worden gekeken naar de procedure inzake het verlenen van een omgevingsvergunning, waarbij het gaat om een vergunninghouder en bezwaarmaker. In dit geval gaat het om een bestuursorgaan dat zich verhoudt tot een aanvrager /vergunninghouder – een burger – en diverse andere belangen in de fysieke leefomgeving, vaak vertegenwoordigd door andere burgers.⁵³ Als voorbeeld kan het gaan om de bouw van een woning. Deze woning is niet geheel passend binnen de regels van het omgevingsplan, aangezien de woning hoger en breder wordt dan is toegestaan. Toch is het college wel bereid om medewerking te verlenen, omdat deze afwijkingen niet van grote aard zijn en het bouwwerk verder passend is in de leefomgeving. Hierbij wordt de omgevingsvergunning verleend voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit door het college aan de burger. Een andere burger is het niet eens met de bouw van de woning en maakt bezwaar tegen de omgevingsvergunning. De bezwaarmaker vreest namelijk voor verlies van zijn uitzicht en schaduwwerking in zijn tuin door de bouw van de woning. Ook vindt bezwaarmaker dat dit formaat woning niet passend is in de leefomgeving. Met de komst van de Omgevingswet heeft een grote verandering plaatsgevonden in het stelsel van het omgevingsrecht. Deze verandering heeft tevens invloed op de manier waarop het bestuursorgaan invulling kan geven aan het dienstbaarheidsbeginsel.

§3.3. Aanvraag

Het startpunt van de bestuursrechtelijke procedure is de aanvraag tot het geven van een beschikking. Deze aanvraag wordt schriftelijk ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan.⁵⁴ Dit betreft één van de belangrijkste momenten in het bestuursrechtelijk proces, aangezien het bestuursorgaan in dit stadium een goede basis kan leggen voor de rest van het proces. Het is de bedoeling dat het bestuursorgaan alert moet zijn op wat de burger wil bereiken met de aanvraag. In het geval van een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan het bestuursorgaan zijn dienstbare houding op juiste wijze laten zien door mee te geven aan de burger waaraan de

⁵³ Lurks & Van Renssen 2020, p. 169.

⁵⁴ Artikel 4:1 Awb.

aanvraag moet voldoen.⁵⁵ Wanneer deze criteria niet (voldoende) duidelijk zijn voor de aanvrager, bestaat de mogelijkheid voor het bestuur om contact op te nemen met de burger voordat de formele aanvraag wordt gedaan. Ook kan de burger zelf een gesprek regelen met het bestuur. Dit wordt het omgevingsoverleg genoemd. Deze voorziening is een vooroverleg tussen bestuur en burger zonder juridische grondslag, waar het initiatief informeel besproken kan worden.⁵⁶

Daarnaast speelt het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) een belangrijke rol in de fase van de aanvraag. Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO bestaat uit systemen van decentrale overheden en de diverse onderdelen van de landelijke voorziening, zoals het Omgevingsloket. Het betreft een centrale digitale plaats waar initiatiefnemers en burgers kunnen zien wat er kan en mag in de fysieke leefomgeving.⁵⁷ Het dienstbaarheidsbeginsel brengt met zich mee dat het bestuur de systemen zodanig inricht, dat het voor burgers duidelijk is wat de mogelijkheden zijn. Het bestuur moet zich daarbij afvragen of de belangen van de burgers centraal staan in de digitale omgeving.⁵⁸ Deze afvragende houding dient tevens een proactieve houding zijn, om de uitvoering van het digitale stelsel zo goed mogelijk in te richten.⁵⁹ In dit kader is het mijns inziens van belang dat de ambtenaren – werkzaam onder de verantwoordelijkheid van het bestuur – zelf oefenen met de uitvoering van het digitale stelsel, zodat zij de vragen van burgers beter kunnen begrijpen. Door zich te verplaatsen in de burger kunnen de ambtenaren zich meer bewust worden van het algemene belang dat zij dienen en de problemen die burgers ervaren in de digitale omgeving. Door deze bewustwording kunnen zij de burger adequaat van dienst zijn.

Ook participatie is een belangrijk onderwerp geworden onder de Omgevingswet met betrekking tot het laten zien aan de burger dat hij gehoord wordt door het bestuur. Voor de komst van de Omgevingswet was geen enkele vorm van participatie verplicht. Hierdoor werd de omgeving niet actief geïnformeerd en moest de buurt er zelf achter komen wanneer er iets gebouwd werd. Participatie is bedoeld om burgers in de omgeving te betrekken bij een initiatief. In het participatietraject wordt de burger bijvoorbeeld uitgenodigd voor een gesprek door de initiatiefnemer om geïnformeerd te worden over de bouwplannen voor een woning. De wetgever vond hierbij maatwerk belangrijk en laat de verantwoordelijkheid voor de vorm van participatie bij het bestuur.⁶⁰ Zo kan het gemeentebestuur in bepaalde gevallen participatie verplicht stellen voordat een omgevingsvergunningaanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit mag worden ingediend.⁶¹ Hierdoor kan het gemeentebestuur ervoor zorgen dat andere burgers in de omgeving vroegtijdig worden betrokken bij de ruimtelijke ontwikkeling in hun leefomgeving. Daarbij is het van belang dat de burgers ook geïnformeerd worden op welke manier de participatie zal plaatsvinden en in welke mate de burger wordt betrokken.⁶² Overleg tussen de twee bureaus over de bouw van een woning kan eventuele onduidelijkheden wegnemen. Ook maakt overleg tussen de bureaus dat eventuele bezwaren wellicht al kunnen worden weggenomen. Participatie kan betekenen dat de initiatiefnemer met zijn bouwtekeningen naar de buurman gaat om zijn plan te presenteren. Participatie vergroot de betrokkenheid van de omgeving en het draagvlak van het besluit op de omgevingsvergunningaanvraag.⁶³ Hierbij gaat het niet om slechts het voldoen aan

⁵⁵ Artikel 7.3 Omgevingsregeling.

⁵⁶ Warendorf, *MenR* 2022/126.

⁵⁷ 'Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) op hoofdlijnen', iplo.nl.

⁵⁸ Ippel & Beirnaert, *RegelMaat* 2022/38, p. 324.

⁵⁹ Proactief maatwerk 2023, p. 48-49.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 217.

⁶¹ Artikel 16.55, zevende lid, Omgevingswet.

⁶² Artikel 5.3, eerste lid, Omgevingsbesluit.

⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 277.

een wettelijke verplichting, maar om een actieve opstelling met een open houding. Deze dienstbare houding van het bestuur leidt ertoe dat de burgers zich écht gehoord voelen en zich tevens serieus genomen voelen. Het proces van participatie kan derhalve een waardevolle bijdrage leveren aan een dienstbare overheid.

In de begeleiding van de burger bij de aanvraag, het instellen van de omgevingstafel en het participatietraject is de informele aanpak terug te zien als rode draad in de procedure. Deze informele aanpak is wellicht wel de houding die een dienstbare overheid moet innemen om de burger op een juiste manier te helpen. Overigens is gebleken dat in meer van de helft van de gevallen de voorkeur van de burger uitgaat naar een informele aanpak.⁶⁴ Het sluit meer aan bij de behoefte van de burger, vergroot diens tevredenheid en leidt uiteindelijk tot meer vertrouwen in de overheid. Naast de aanvraagvereisten die gelden zijn er verder relatief weinig formele eisen (in verhouding tot de eisen rondom een besluit of bezwaar) voordat een aanvraag wordt ingediend. Dit maakt dan ook dat de informele aanpak in grote mate kan worden toegepast voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend. Een voorbeeld hiervan is de ambtenaar die telefonisch contact opneemt met de burger over diens initiatief. Dit is effectiever dan het schrijven van een brief, die veelal gepaard gaat met een formeler karakter. De formele benadering wordt door burgers aangeduid als een van de knelpunten in de dienstverlening van de overheid.⁶⁵ In het stadium voordat de aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend heeft het bestuur in grote mate de ruimte om de informele aanpak te hanteren in het kader van het dienstbaarheidsbeginsel.

Aan de formele aanvraag voor een omgevingsvergunning zijn daarentegen wel veel eisen verbonden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de activiteit bouwen.⁶⁶ Hierbij moet de aanvrager veel gegevens en bescheiden aanleveren die van belang zijn voor de veiligheid van het bouwwerk en gezondheid van de bewoner van het bouwwerk. Dit betreft technische informatie zoals tekeningen en berekeningen die voor een groot percentage burgers lastig zijn te begrijpen.⁶⁷ Daarbij is het mogelijk voor een aanvrager om één of meer activiteiten aan te vragen.⁶⁸ Ook hier ligt voor het bestuur de mogelijkheid om in het kader van het dienstbaarheidsbeginsel de burger te begeleiden en verduidelijking te vragen over de gevraagde gegevens.

Een volledige aanvraag is van belang voor het nemen van een besluit. Het is daarom de taak van een dienstbare overheid om de aanvrager te wijzen op een verzuim, opdat dit hersteld kan worden door bijvoorbeeld aanvullende gegevens. Hierbij moet het bestuur de aanvrager een redelijke termijn gunnen om deze gegevens alsnog aan te leveren. Wanneer dit niet gebeurt, ligt het op de weg van een dienstbare overheid om de aanvraag niet direct buiten behandeling te laten op grond van artikel 4:5 lid 1 Awb, maar bijvoorbeeld na te vragen bij de aanvrager waarom de gegevens niet zijn aangevuld en alsnog de mogelijkheid bieden om de deze gegevens aan te vullen. Immers, eerdergenoemd artikel bevat een discretionaire bevoegdheid voor het bestuur.⁶⁹ Hier is dus ruimte voor het bestuur om zich dienstbaar op te stellen.

⁶⁴ Prettig contact met de overheid 2010, p. 33.

⁶⁵ Prettig contact met de overheid 2010, p. 3.

⁶⁶ Artikel 7.5 t/m 7.21 Omgevingsregeling.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 290.

⁶⁸ Artikel 5.7, eerste lid, Omgevingswet.

⁶⁹ Bröring e.a. 2022, p. 309.

§3.4. Besluit

Wanneer een aanvraag is ingediend kan het bevoegde bestuursorgaan aanvangen met de voorbereiding van het besluit. Voor de voorbereiding van het besluit kan het bestuursorgaan in ieder geval de aangeleverde gegevens van de aanvraag gebruiken. Daarnaast heeft het bestuur de onderzoeksplicht om de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Dit wordt ook wel het zorgvuldigheidsbeginsel genoemd.⁷⁰ Hoever de kennisvergaringsplicht reikt, hangt af van het soort besluit dat genomen dient te worden. Zo kan de verplichting bestaan dat het bestuur bepaalde gegevens die de aanvrager heeft aangeleverd dient te verifiëren bij een derdebelanghebbende. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het gaat om gegevens die de omgeving betreffen en daarmee het belang van derden raken. In het geval van het bouwen van een woning kan het bestuur informatie opvragen over het belang van de burgers die naast de nieuw te bouwen woning wonen. Een zorgvuldige voorbereiding brengt niet met zich mee dat het bestuur zelf gegevens moet achterhalen die de aanvrager ten onrechte niet heeft verstrekt.⁷¹ Het dienstbaarheidsbeginsel kan wel een aanvullende werking op andere beginselen van behoorlijk bestuur. Het kan ervoor zorgen dat het bestuur een actievere houding aan moet nemen bij de voorbereiding van een besluit.⁷²

Ook geldt dit voor de belangenafweging door het bestuur bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Hierbij dient het bestuur de belangen af te wegen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken.⁷³ Een dienstbare houding van het bestuur brengt dan met zich mee dat de belangenafweging inzichtelijk en transparant behoort te zijn. Zeker in het geval van een meerpartijenverhouding waarbij meerdere belangen betrokken zijn.⁷⁴ Daarbij is het van belang in het omgevingsrecht dat duidelijk is voor een derdebelanghebbende in welke mate zijn belang wordt meegewogen. De reikwijdte van de belangenafweging bij verlening van een omgevingsvergunning voor enkel een bouwactiviteit is namelijk beperkter dan bij afwijking van het omgevingsplan. In het omgevingsplan zijn de regels over de fysieke leefomgeving opgenomen. Als hiervan niet wordt afgeweken is de reikwijdte van de belangenafweging dan ook beperkter.⁷⁵ Gezien deze systematiek lastig te begrijpen kan zijn voor burgers dient het bestuur dit dan ook inzichtelijk te maken, zodat het duidelijk is voor de burger op welke manier hun belangen worden afgewogen. Wel moet worden opgemerkt dat het dienstbaarheidsbeginsel er niet voor zorgt dat meer belangen dan nodig worden afgewogen. Dit zou strijdigheid opleveren met artikel 3:4 lid 1 Awb.

De inzichtelijkheid en transparantie op grond van het dienstbaarheidsbeginsel heeft tevens zijn doorwerking in het motiveringsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering en dat deze motivering bekend wordt gemaakt bij het besluit.⁷⁶ Het motiveringsbeginsel wordt met het wetsvoorstel aangepast, zodat het besluit op een begrijpelijke wijze bekendgemaakt moet worden. Daarbij moet degene aan wie het besluit is gericht kunnen begrijpen hoe het bestuursorgaan tot het besluit is gekomen en wat het besluit voor diegene betekent. De vervolgstappen moeten logischerwijs voortvloeien uit het besluit.⁷⁷ Een burger die het besluit begrijpt kan dit beter accepteren, hetgeen bijdraagt aan het vertrouwen in de overheid.

⁷⁰ Artikel 3:2 Awb.

⁷¹ De Poorter, in: T&C Awb 2023, commentaar op art. 3:2 Awb.

⁷² Bestuursrecht op maat 2020, p. 27.

⁷³ Artikel 3:4, eerste lid, Awb.

⁷⁴ Lurks & Van Renssen 2020, p. 169.

⁷⁵ Verhoeven, *MenR* 2019/124, p. 780.

⁷⁶ Artikel 3:46 en 3:47, eerste lid, Awb.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763, p. 8.

Het begrijpelijk maken van een besluit is enerzijds maatwerk, maar moet anderzijds begrijpelijk kunnen zijn voor een grotere groep burgers.⁷⁸

Het dienstbaarheidsbeginsel heeft dus zijn doorwerking in de andere beginselen van behoorlijk bestuur. Gezien aan een besluit meerdere formele eisen zijn verbonden, is het ingewikkelder voor het bestuursorgaan om de informele aanpak te hanteren (zoals dat wel toegepast kon worden rondom de aanvraag). In de besluitvormingsfase is enige gestrengheid gepast, gelet op de meerpartijenverhouding in het omgevingsrecht. De regels moeten op juiste wijze worden nageleefd, zodat als een bezwaar wordt ingediend tegen dat besluit, het bestuur kan verantwoorden dat zij conform wet- en regelgeving heeft gehandeld. Met veel beslissingsruimte door beleidsvrijheid in het omgevingsrecht is maatwerk jegens burgers zeker mogelijk, maar de belangen van derden mogen daarbij niet uit het oog worden verloren.

§3.5. Bezwaar

Na het nemen van het besluit bestaat de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.⁷⁹ Het is van belang voor een ontvankelijk bezwaarschrift dat dit tijdig ingediend wordt, te weten binnen zes weken.⁸⁰ Een dienstbare houding brengt met zich mee dat in het primaire besluit een heldere rechtsmiddelenclausule is opgenomen, zodat het voor een mogelijke bezwaarmaker duidelijk is waar het bezwaarschrift aan moet voldoen en wanneer het moet worden ingediend.⁸¹ Is het bezwaarschrift namelijk niet tijdig ingediend dan kan dit leiden tot niet-ontvankelijkheid. In het huidige artikel 6:11 Awb kan de niet-ontvankelijkheidsverklaring achterwege blijven indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de bezwaarmaker in verzuim is geweest. Met het wetsvoorstel om de waarborgfunctie van de Awb te versterken moet eerdergenoemd artikel ook worden aangepast. Wanneer de te late indiening van het bezwaarschrift het gevolg was van persoonlijke omstandigheden of andere redenen die het verzuim rechtvaardigen dan kan de niet-ontvankelijkheid achterwege blijven. In deze aanpassing is tevens een dienstbare overheid terug te zien, aangezien meer wordt gekeken naar de situatie van de burger. De aanpassing middels het wetsvoorstel in artikel 6:11 Awb moet ook de ruimte om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten wegens bijzondere omstandigheden die de indiener betreffen vergroten.⁸² Het is hierbij aan het bestuursorgaan om de situatie te beoordelen. Op het eerste gezicht lijkt de mogelijkheid te bestaan om in dit stadium al het dienstbaarheidsbeginsel toe te passen en maatwerk te leveren bij de indiener van het bezwaarschrift.

Daarentegen moet het bestuursorgaan rekening houden met de belangen van de vergunninghouder. Immers, is de omgevingsvergunning door het bestuursorgaan aan diegene verleend en heeft de vergunninghouder belang bij het (zo snel mogelijk) uitvoeren van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. In de praktijk wacht de vergunninghouder vaak met het uitvoeren van de activiteit totdat de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden.⁸³ In dat kader zou het hem dus helpen als het bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard, zodat het bestuur geen inhoudelijk oordeel hoeft te geven in de beslissing op bezwaar. Dit geeft meer zekerheid waardoor hij ook met meer vertrouwen kan beginnen met het uitvoeren van de activiteit ondanks een eventuele beroepsprocedure. Enige gestrengheid bij het beoordelen van een

⁷⁸ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 9.*

⁷⁹ Artikel 6:4, eerste lid, Awb.

⁸⁰ Artikel 6:7 Awb.

⁸¹ *Bestuursrecht op maat 2020, p. 30.*

⁸² *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 15.*

⁸³ *Damen, NTB 2020/2.*

verschoonbare termijnoverschrijding is mijns inziens dus gepast, mede gelet op het belang van de vergunninghouder.

Wanneer het bezwaar tijdig is ingediend en de indiener van het bezwaarschrift als belanghebbende kan worden aangemerkt, moet het bezwaarschrift inhoudelijk behandeld worden. In het licht van het dienstbaarheidsbeginsel is het nieuwe artikel 7:1b Awb ingevoerd, hetgeen inhoudt dat het bestuur samen met de indiener van het bezwaarschrift in overleg onderzoek moet doen naar de mogelijkheden voor informele afdoening. Het informeel afdoen van bezwaren was ook de bedoeling van de wetgever om geschillen op te lossen.⁸⁴ Het artikel richt zich enkel op het bestuur en de bezwaarmaker, niet op een eventuele derdebelanghebbende. Als het informeel afdoen van het bezwaar enige aanpassing van het primaire besluit vergt, kan dit overleg niet plaatsvinden zonder deelname van de vergunninghouder. Dit zou namelijk het belang van de vergunninghouder schaden. De meerpartijenverhouding in het omgevingsrecht brengt met zich mee dat aanpassingen in het bestuursrecht wrijving op kunnen leveren wanneer deze toegepast worden in het omgevingsrecht. Met de aanpassing zoals de informele afdoening tussen bestuur en bezwaarmaker wordt voorbijgegaan aan de derdebelanghebbende.⁸⁵ In dat geval zou de informaliteit afdoen aan de rechtszekerheid van de verleende omgevingsvergunning. In het licht van het dienstbaarheidsbeginsel kan het bestuursorgaan wel op een laagdrempelige manier contact opnemen met de bezwaarmaker. De vergunninghouder heeft in het kader van hoor en wederhoor het recht om bij een dergelijk overleg aanwezig te zijn. Het is dus van belang dat het overleg plaats vindt met alle partijen. Daarom zou wel een informele hoorzitting met alle partijen gehouden kunnen worden, om recht te doen aan de belangen van alle betrokken partijen. Hierbij kan bijvoorbeeld besproken worden waarom de bezwaarmaker tegen de nieuw te bouwen woning van de vergunninghouder is. Op deze manier kunnen de vergunninghouder en de bezwaarmaker samen in overleg gaan, met een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan die de informele hoorzitting leidt. In een dergelijk gesprek kan een bestuursorgaan dienstbaar zijn door het proces duidelijk uit te leggen, zodat de betrokken partijen weten wat hen te wachten staat.

§3.6. Beslissing op bezwaar

De beslissing op bezwaar vormt het sluitstuk van de bezwaarprocedure waarin veel aspecten uit eerdere fases bij elkaar komen. Hierom zullen de belangrijkste onderdelen beknopt aan bod komen, om herhaling te voorkomen. Het besluit dient net als het primaire besluit op een begrijpelijke wijze bekendgemaakt te worden.⁸⁶ Ook hierbij komt maatwerk kijken, aangezien het bestuur zich in de beslissing op bezwaar dient te richten tot de bezwaarmaker enerzijds en de vergunninghouder anderzijds. Daarnaast is het belangrijk dat het bestuursorgaan in het besluit laat zien hoe de belangen van de betrokken partijen zijn afgewogen. Voor de bezwaarmaker is het van belang dat helder wordt omschreven wat er met zijn bezwaren is gedaan. Zo kan het voor de bezwaarmaker helpen als het bestuursorgaan uitlegt waarom het bezwaar ongegrond is aan de hand van het wettelijk kader en welke feiten/omstandigheden daarbij een rol hebben gespeeld. Voor de vergunninghouder daarentegen is het van belang dat duidelijk is of de vergunning gewijzigd, ingetrokken of in stand gelaten is. Richting beide partijen dient de motivering begrijpelijk en volledig te zijn. Tegen de beslissing op bezwaar kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Gelet hierop dient het bestuursorgaan een heldere

⁸⁴ *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 145.*

⁸⁵ *Kegge, NTB 2023/206.*

⁸⁶ *Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763, p. 25.*

rechtsmiddelenclausule is op te nemen, zodat het voor de betrokken partijen helder is aan welke eisen een mogelijk beroepschrift moet voldoen.⁸⁷

§3.7. Tussenconclusie

Het bestuursorgaan kan invulling geven aan het dienstbaarheidsbeginsel door op een laagdrempelige manier de burger te benaderen tijdens de bestuursrechtelijke procedure. Deze manier uit zich door een informele aanpak te hanteren in het contact met de burger. Dit is vooral goed toe te passen in een vroeg stadium van de bestuursrechtelijke procedure, en eigenlijk al voordat de procedure formeel van start gaat. De omgevingstafel en het participatietraject zijn hier goede voorbeelden van. In de fase rondom de aanvraag heeft het bestuur nog met relatief weinig regels te maken, waardoor meer ruimte ontstaat om een dienstbare houding aan te nemen richting de burger. Deze houding dient een actieve houding te zijn, waarbij het bestuur meedenkt met de burger en ook een signaal afgeeft dat er geluisterd wordt naar de burger. Hierin is ook de bedoeling van de wetgever terug te zien, dat het bestuur de burger centraal stelt en voor de burger werkt.

Ook in het meer formelere stadium van de besluitvormingsfase kan het bestuur een dienstbare houding aannemen. Bij het nemen van een besluit gaat het om zorgvuldigheid, een afweging van de belangen en een goede motivering. Het dienstbaarheidsbeginsel werkt in zoverre door in andere beginselen, dat het bestuur een actievere houding aan moet nemen richting de burger. Zo kunnen relevante feiten en omstandigheden bij de burger worden opgevraagd en geverifieerd. Ook dient de belangenafweging transparant te zijn en de motivering van het besluit begrijpelijk te zijn voor de burger. In de besluitvormingsfase kan dus wel maatwerk worden geleverd, maar is een informele aanpak minder goed mogelijk door de formele eisen die aan het besluit zijn verbonden.

Voor het bestuur is het complex om in de bezwaarfase een dienstbare houding aan te nemen. Het bestuur heeft namelijk enerzijds te maken met de belangen van de bezwaarmaker en anderzijds van de vergunninghouder. Het centraal stellen van 'de burger' is dan ingewikkeld, aangezien het gaat om verschillende belangen bij de burgers. Het bestuur dient hierbij tussen de partijen te staan. De meerpartijenverhouding in het omgevingsrecht brengt enige gestrengheid met zich mee. Met de regels die gelden in de bezwaarfase kan niet te soepel worden omgegaan, gelet op de rechtszekerheid. Een dienstbaar bestuur heeft oog voor de verschillende belangen van de partijen bij het verlenen van een omgevingsvergunning.

⁸⁷ Bestuursrecht op maat 2020, p. 30.

Hoofdstuk 4. Het dienstbaarheidsbeginsel en de bestuursrechter

§4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op welke wijze de bestuursrechter toetst of het bestuursorgaan dienstbaar heeft gehandeld en welk gevolg de bestuursrechter verbindt aan de schending van het dienstbaarheidsbeginsel. Aan het einde van dit hoofdstuk zal in de tussenconclusie antwoord worden gegeven op de deelvraag.

§4.2. Reacties vanuit de rechtspraak

Allereerst zal worden gekeken naar de reacties vanuit de rechtspraak op de invoering van het dienstbaarheidsbeginsel. Het gaat hierbij om de reacties van de rechterlijke instanties of bijzondere colleges die met het dienstbaarheidsbeginsel te maken krijgen.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) acht de nieuwe bepaling over het dienstbaarheidsbeginsel als een belangrijke instructienorm voor bestuursorganen. Het beginsel kan bijdragen aan een behoorlijk bestuur en goede dienstverlening, vanwege het bereiken van oplossingen via de informele weg en daarmee buiten de formele procedures om. Wel merkt de Afdeling op dat het dienstbaarheidsbeginsel geen grote rol zal hebben als rechtmatigheidsnorm voor de toetsing door de bestuursrechter van besluiten. Overigens vermelden zij dat enige rol ook niet geheel uitgesloten is.⁸⁸ De Afdeling is dus nog voorzichtig met het beoordelen van de rol van het dienstbaarheidsbeginsel als onderdeel van het juridisch kader van het besluit.

De Centrale Raad van Beroep (hierna: de Raad) noemt het geen bezwaar om een dienstbaarheidsbeginsel op te nemen in de Awb. Het past in het beeld om de burger meer centraal te stellen. Echter, merkt de Raad wel op dat zij het dienstbaarheidsbeginsel eerder terugzien in de klachtprocedure dan in de bestuursrechtelijke procedure. Het dienstbaarheidsbeginsel zou namelijk meer een behoorlijkheidsnorm zijn dan een harde juridische norm, mede gelet op de artikelsgewijze toelichting over de houding van het bestuursorgaan. In de klachtprocedure staat een gedraging van het bestuursorgaan centraal en in de bestuursrechtelijke procedure een besluit. Wel zou het in de bestuursrechtelijke procedure meegenomen kunnen worden in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarbij kan wel de vraag worden gesteld hoe een dienstbare houding moet worden ingevuld en hoe intensief de bestuursrechter die houding dient te toetsen. Tevens stelt de Raad voor om het dienstbaarheidsbeginsel in te voegen bij het nieuwe artikel 2:1 Awb: “Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan”.⁸⁹ Op die manier wordt de nadruk gelegd op het verkeer met het bestuursorgaan in het contact met de burger in plaats van dienstbaarheid als norm in de bestuursrechtelijke procedure.⁹⁰

Het Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht (hierna: LOVB) heeft zijn bedenkingen bij het dienstbaarheidsbeginsel als zachte norm. Het LOVB ziet een dienstbare houding meer als een gedragsverandering voor de overheid en niet als een verankering van een dergelijke houding in de Awb. Het artikel wordt meer als symbolisch gezien, aangezien het een open norm betreft en niet

⁸⁸ Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 maart 2023 aan de minister van BZK met een reactie op het pre-consultatieverzoek over het conceptwetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35261, nr. 2.

⁹⁰ Reactie Centrale Raad van Beroep inzake Preconsultatie Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb 23 maart 2023, p. 3.

veel toevoegt aan de bestaande beginselen van behoorlijk bestuur. Op deze manier zullen burgers zich gaan beroepen op het nieuwe artikel en dit zal waarschijnlijk leiden tot een teleurstelling, aangezien verwacht wordt dat de bestuursrechter deze vage normen niet intensief zal gaan toetsen. Daarbij wordt aangegeven dat de bestuursrechter in het huidige instrumentarium al genoeg mogelijkheden heeft om een besluit te vernietigen vanwege een strijdigheid met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. Ook is het niet duidelijk aan wie de overheid dienstbaar moet zijn in een situatie met meerdere partijen. Hierom verwacht het LOVB dat het dienstbaarheidsbeginsel zijn doel, namelijk het centraal stellen van de burger en voor de burger werken, niet zal bereiken.⁹¹

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ziet dat het dienstbaarheidsbeginsel wel een signaalfunctie heeft, maar is van mening dat het uiteindelijk niet zoveel zal toevoegen aan het instrumentarium van de bestuursrechter. Hierdoor zal het voor de burgers in de beroepsprocedure dan ook geen handvat bieden.⁹²

Voor het Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven is het evident dat een dienstbare houding van de overheid reeds moet worden verwacht. Hier zou dus geen wetswijziging voor nodig moeten zijn. Een verandering in de houding van de overheid zou op een andere manier bereikt moeten worden. Daarbij wordt gevreesd voor meer burgers die procedures gaan voeren, wanneer de overheid volgens hen niet dienstbaar heeft gehandeld.⁹³

§4.3. Toetsing door de rechter

§4.3.1. Dienstbaarheid als norm

Zowel de Afdeling als de CRvB hebben aangegeven dat zij verwachten dat het dienstbaarheidsbeginsel geen grote rol zal gaan hebben als rechtmatigheidsnorm voor de toetsing door de bestuursrechter van besluiten. Dit komt voornamelijk door het gegeven dat dienstbaarheid een subjectieve norm betreft. Ondanks dat het dienstbaarheidsbeginsel wordt toegelicht in de memorie van toelichting, is het niet eenvoudig om het beginsel uit te leggen en toe te passen in een concrete situatie. De Poorter meent dat dergelijke subjectieve of vage normen afbreuk doen aan de normatieve waarde van de wet. Hierdoor wordt de rechter in een positie gezet waarbij hij zelf opzoek moet gaan naar de waardeoriëntaties die in de toepassing van de wet tot uitdrukking dienen te worden gebracht.⁹⁴ Hierbij kan de memorie van toelichting in beginsel enige duidelijkheid geven over de bedoeling van de wetgever met de betreffende norm. In het geval van het dienstbaarheidsbeginsel biedt de memorie van toelichting enige handvatten voor een uitleg van het beginsel, maar zal de toepassing ervan veelal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval.

Daarbij kan door het gebruik als vage norm enige ruimte ontstaan bij het bestuursorgaan om toepassing te geven aan het dienstbaarheidsbeginsel. In dit geval is het ingewikkeld om een concrete betekenis te geven aan dienstbaarheid en zal de definitieve uitleg ervan nog moeten blijken uit de praktijk. Ook zijn altijd randgevallen denkbaar waarbij de invulling van de norm in de context van het concrete geval tot discussie kan leiden.⁹⁵ Dit zal bij het dienstbaarheidsbeginsel

⁹¹ Reactie Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht inzake Preconsultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb 29 maart 2023, p. 2.

⁹² Borman, *NTB* 2023/250.

⁹³ Reactie Landelijk Overleg Belastingrechtspraak gerechtshoven inzake Preconsultatie Wet versterking waarborgfunctie Awb 3 april 2023, p. 1.

⁹⁴ De Poorter & De Graaf 2011, p. 65.

⁹⁵ Kegge, *JBplus* 2018/4.

tevens het geval zijn, aangezien het om een subjectieve norm gaat. Gelet op de reacties van de rechterlijke instanties is de verwachting dat de bestuursrechter terughoudend zal omgaan met het dienstbaarheidsbeginsel al rechtmatigheidsnorm bij de toetsing van besluiten.

Ondanks dat het dienstbaarheidsbeginsel (nog) niet is gecodificeerd in de Awb, is het beginsel reeds diverse keren betrokken in rechterlijke uitspraken. Om helder te krijgen op welke wijze de bestuursrechter toetst of het bestuursorgaan dienstbaar heeft gehandeld, zullen diverse uitspraken geanalyseerd worden.

§4.3.2. De meerpartijenverhouding ten opzichte van de tweepartijenverhouding

De eerste uitspraak waarin het dienstbaarheidsbeginsel tamelijk uitgebreid is meegenomen in een rechtsoverweging dateert uit 2018.⁹⁶ In deze uitspraak ging het om twee bezwaren tegen een verleende omgevingsvergunning voor het vervangen en verplaatsen van een bestaande antennemast ten behoeve van mobiele telecommunicatie. Deze bezwaren zijn beide niet-ontvankelijk verklaard, wegens het niet tijdig indienen ervan. Het te laat indienen van de bezwaren is niet in geschil, maar wel in geschil is of de termijnoverschrijding verschoonbaar is.⁹⁷ Volgens appellanten in deze zaak was de publicatie van de omgevingsvergunning onduidelijk, dan wel misleidend. Vanuit de publicatie zouden appellanten niet duidelijk kunnen opmaken dat de antennemast nabij hun woningen werd geplaatst en konden zij niet beoordelen of zij daarvan hinder zouden ondervinden.⁹⁸ Appellanten hebben hierbij aangevoerd dat het dienstbaarheidsbeginsel met zich meebrengt dat in de publicatie de locatie van de antennemast duidelijk omschreven dient te worden.

De rechtbank overweegt dat het op de weg van de appellanten lag om na te vragen over de onduidelijkheid van de locatie van de antennemast. Ook acht de rechtbank hierbij van belang dat in de publicatie stond vermeld dat de stukken van de omgevingsvergunning ingezien konden worden middels een afspraak op het gemeentehuis. Bij de verlening van deze omgevingsvergunning is de reguliere procedure van toepassing waarbij omwonenden niet actief geïnformeerd worden. Overigens is de rechtbank van mening dat de locatie wel voldoende duidelijk vermeld stond in de publicatie en dat de appellanten dit ook hadden kunnen zien in de omgevingsvergunning, wanneer zij contact hadden opgenomen met het college. Dat zij dit niet hebben gedaan, komt voor hun rekening en risico. Overigens merkt de rechtbank nog tot slot op dat het dienstbaarheidsbeginsel gehonoreerd is bij een niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar uitsluitend om de formele reden van niet-ondertekening van het bezwaarschrift, hetgeen hier niet aan de orde is.⁹⁹ Het beroep van appellanten wordt ongegrond verklaard.

Bovenstaande uitspraak leert dat het dienstbaarheidsbeginsel bepaalde verantwoordelijkheden van burgers niet kan wegnemen. Ondanks dat het bestuursorgaan een dienstbare houding behoort in te nemen, blijft de plicht voor burgers bestaan om zelfstandig bepaalde handelingen te verrichten die van belang zijn voor het mogelijk indienen van bezwaar. In deze uitspraak is de reguliere procedure van belang, aangezien hierbij geen actieve informatieplicht vanuit het bestuursorgaan bestaat. Het dienstbaarheidsbeginsel maakt dus niet dat het bestuur buiten de wettelijke plichten moet treden om tegemoet te komen aan de burger.

⁹⁶ Rb. Den Haag 9 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7766.

⁹⁷ Rb. Den Haag 9 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7766, r.o. 5.

⁹⁸ Rb. Den Haag 9 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7766, r.o. 4.

⁹⁹ Rb. Den Haag 9 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7766, r.o. 6.7.

De opmerking van de rechtbank over het gegeven dat het dienstbaarheidsbeginsel gehonoreerd is bij een niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaar uitsluitend om de formele reden is te herleiden naar een drietal annotaties van Ortlep, waarbij het dienstbaarheidsbeginsel wordt geopperd.¹⁰⁰ In deze uitspraken gaat het om een bestuursorgaan dat onnodig formalistisch te werk is gegaan. Het bezwaarschrift is niet ondertekend door de indiener, waardoor het bestuursorgaan op grond van artikel 6:6, aanhef en onder a van de Awb het bezwaar niet-ontvankelijk heeft verklaard. Echter, kan een niet-ontvankelijkheidsverklaring achterwege blijven als de identiteit van de indiener op een andere wijze kan worden vastgesteld of als aan zijn identiteit niet hoeft te worden getwijfeld.¹⁰¹ De beroepen in die zaken worden allen gegrond verklaard en de bestuursorganen dienen een nieuwe beslissing op het bezwaar te nemen. Ortlep is van mening dat deze manier van handelen door de bestuursorganen op gespannen voet staat met dienstbaarheidsbeginsel. In deze zaken is te formalistisch te werk gegaan door de bezwaarmaker af te rekenen op een heel beperkt onderdeel van het bezwaarschrift. Het dienstbaarheidsbeginsel zou met zich mee moeten brengen dat het bestuur in dit soort zaken de burger zou moeten helpen door dit gebrek in het bezwaar ambtshalve aan te vullen.

Het is belangrijk om op te merken dat het in bovenstaande zaken ging om een tweepartijenverhouding, waarbij geen derdebelanghebbende was betrokken. Dit maakt het mogelijk om meer coulance toe te passen in de uitvoering van de wetgeving. Een dergelijke soepele houding is mijns inziens minder goed toe te passen bij een meerpartijenverhouding, zoals eerder te zien was in de zaak over de omgevingsvergunning inzake de antennemast. Hierbij heeft de bestuursrechter, gelet op de belangen van derden, geen mogelijkheid om het dienstbaarheidsbeginsel te laten doorwerken in een soepele toepassing van de wetgeving. Dit zou afdoen aan de rechtszekerheid van de wetgeving en de belangen van derden. Voor de toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel is het dus van belang of het gaat om een meerpartijenverhouding of een tweepartijenverhouding.

In een andere zaak in een meerpartijenverhouding heeft de Afdeling zich gebogen over de vraag of een bestuursorgaan dienstbaar had gehandeld. Hierbij ging het om een verleende omgevingsvergunning voor het oprichten van een combinatiegebouw met 72 huurwoningen.¹⁰² Een betrokkene had de stukken van de omgevingsvergunning opgevraagd en enkele weken later een klachtformulier ingediend, omdat de stukken nog niet waren ontvangen. Vervolgens heeft betrokkene – te laat – bezwaar ingediend. Het bezwaar is daarom niet-ontvankelijk verklaard. Appellant heeft aangevoerd dat het eerder ingediende klachtformulier zou moeten worden aangemerkt als bezwaarschrift en dat het college dit ten onrechte niet heeft gedaan. Als de bedoeling van appellant onvoldoende kenbaar was, brengt het dienstbaarheidsbeginsel volgens hem met zich mee dat het op de weg van het bestuursorgaan had gelegen te informeren naar de bedoelingen van de klacht. Daarbij voegt hij toe dat bij onduidelijkheid in een document het bestuur dient te vragen naar de bedoeling van de burger.

De Afdeling overweegt daarentegen dat niet blijkt uit het klachtformulier dat deze tevens moet worden aangemerkt als bezwaarschrift. In de klacht wordt namelijk enkel gesproken over het feit dat de stukken nog niet zijn aangeleverd. De Afdeling noemt dat de strekking van het verzoek duidelijk was en dat het bestuur derhalve terecht de klacht niet heeft aangemerkt als bezwaar.

¹⁰⁰ CBB 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, AB 2018/58, m.nt. R. Ortlep, CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, AB 2018/90, m.nt. R. Ortlep, CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1006, AB 2018/197, m.nt. R. Ortlep.

¹⁰¹ CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2705.

¹⁰² ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:381.

Daarbij volgt nog een belangrijke overweging van de Afdeling dat de termijnen voor het indienen van bezwaar van openbare orde zijn en daarom niet verlengd kunnen worden door het bestuur. Een andere opvatting zou in strijd zijn met de rechtszekerheid, omdat vergunninghouder bij het uitblijven van bezwaren na afloop van de bezwaartermijn ervan uit mag gaan dat de aan hem verleende vergunning onherroepelijk is geworden.¹⁰³

De bovengenoemde uitspraak impliceert dat het bestuursorgaan in het kader van het dienstbaarheidsbeginsel niet verplicht is om de betrokkene uit te nodigen om bezwaar in te dienen of een klachtformulier aan te merken als bezwaarschrift. Ook is naar mijn mening essentieel in deze uitspraak het belang van de derde partij, de vergunninghouder. Gelet op de meerpartijenverhouding kan het bestuur namelijk niet zomaar beslissen om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten om vervolgens het te laat ingediende bezwaar inhoudelijk te beoordelen. Een dienstbare overheid houdt niet in dat de regels kunnen worden opgerekt, zeker niet wanneer belangen van derden aanwezig zijn.

§4.3.3. Ambtshalve overweging dienstbaarheidsbeginsel door de bestuursrechter

In een andere zaak ging het om een bezwaar dat wederom niet-ontvankelijk is verklaard, aangezien een brief van appellant niet had mogen worden aangemerkt als een aanvraag om ontheffing van een parkeerverbod.¹⁰⁴ In het primaire besluit was deze aanvraag overigens geweigerd. De rechtbank overweegt ambtshalve dat het dienstbaarheidsbeginsel noodzaakt tot een ruimhartige benadering van brieven die burgers aan bestuursorganen sturen. Hiermee bedoelt de rechtbank dat het bestuur niet nodeloos formalistisch mag handelen. Op grond van dit dienstbaarheidsbeginsel moet het bestuur de burger welwillend tegemoet treden.¹⁰⁵ De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat het bestuursorgaan het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard en daarom verklaart de rechtbank het beroep gegrond.

Deze uitspraak is mijns inziens allereerst bijzonder te noemen, aangezien de rechtbank zelf een overweging wijdt aan het dienstbaarheidsbeginsel. Op het moment van de uitspraak heeft het dienstbaarheidsbeginsel slechts een grondslag in een resolutie van het Europees Parlement. Niet blijkt uit de uitspraak dat appellant met deze beroepsgrond is gekomen of dat hij een grond heeft genoemd die bestuursrechter ambtshalve kon aanvullen als rechtsgrond. Daarbij moet worden opgemerkt dat de bestuursrechter ambtshalve rechtsgronden dient aan te vullen.¹⁰⁶ Dit kan gaan om zowel rechtsregels als rechtsbeginselen. Het dienstbaarheidsbeginsel valt formeel gezien nog niet onder het juridisch instrumentarium om als rechtsregel te kunnen worden aangemerkt. Om als rechtsbeginsel te kunnen worden aangemerkt, moet het beginsel als zodanig zijn erkend in de rechtspraak.¹⁰⁷ In het geval van het dienstbaarheidsbeginsel kunnen hierbij vraagtekens worden gezet, aangezien dit beginsel nog geen vaste basis heeft in de rechtspraak. Het is dan ook opmerkelijk dat de bestuursrechter het dienstbaarheidsbeginsel ambtshalve heeft overwogen en ten grondslag heeft gelegd aan de gegrondverklaring van het beroep.

Voorts volgt uit de uitspraak dat het bestuur bij een onduidelijke brief van een burger 'gewoon' kan vragen naar de bedoeling ervan, in plaats van pas in de bezwaarfase de brief niet als aanvraag aan te merken. Van belang is dus dat het bestuur al in een vroeg stadium duidelijkheid creëert voor beide partijen, zodat helder is wat de bedoeling van een brief is.

¹⁰³ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:381, r.o. 3.1.

¹⁰⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2911.

¹⁰⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2911, r.o. 2.3.

¹⁰⁶ Artikel 8:69, tweede lid, Awb.

¹⁰⁷ Gerards 2010, p. 792.

Wat tevens interessant zou zijn, is wanneer het zou gaan om een bezwaar tegen een toegewezen parkeerverbod. Hierdoor zou het gaan om een meerpartijenverhouding in plaats van een tweepartijenverhouding, en dan is de vraag welk gevolg de bestuursrechter aan een schending van het dienstbaarheidsbeginsel zou verbinden.

§4.3.4. Doorwerking in andere beginselen van behoorlijk bestuur

In een uitspraak over een uitkeringsspecificatie wordt het dienstbaarheidsbeginsel betrokken bij het motiveringsbeginsel.¹⁰⁸ Appellant was namelijk van mening dat het bestuur het besluit niet deugdelijk gemotiveerd had en dat niet duidelijk was welke afwegingen zijn gemaakt in het besluit. Hierbij heeft het bestuur ter zitting toegelicht dat de IT-systemen het niet mogelijk maken om de uitkeringsspecificaties te voorzien van een nadere inzichtelijke toelichting. De rechtbank overweegt dat het bestuursorgaan zich dienstbaar moet opstellen bij de uitoefening van haar taak en verwijst expliciet naar het wetsvoorstel waarin het dienstbaarheidsbeginsel wordt geïntroduceerd.¹⁰⁹ Tevens wordt overwogen dat het bestuur de IT-systemen niet als excuus kan gebruiken om geen inzichtelijke toelichting te geven. De rechtbank verklaart mede gelet hierop het beroep gegrond.

In bovenstaande uitspraak is duidelijk terug te zien dat het dienstbaarheidsbeginsel kan doorwerken in andere beginselen van behoorlijk bestuur. Het past niet bij een dienstbare overheid om zich te verschuilen achter de IT-systemen, wanneer geen deugdelijke motivering kan worden gegeven. Wel dient te worden opgemerkt dat de gegrondverklaring eerder het gevolg is van een ondeugdelijke motivering dan van een niet-dienstbare houding. Naar mijn mening is het overdreven om in deze kwestie te stellen dat de gegrondverklaring het gevolg is van een schending van het dienstbaarheidsbeginsel. Daarvoor is de schending te summier.

§4.3.5. Inspanning van het bestuursorgaan

In een vrij recente uitspraak inzake een bijstandsuitkering werd een beroep gedaan op het dienstbaarheidsbeginsel, aangezien appellant van mening was dat hij onvoldoende was begeleid bij het indienen van de aanvraag.¹¹⁰ Voor appellant zou het niet duidelijk zijn geweest welke gegevens hij zou moeten invullen en het bestuursorgaan heeft hem hierbij niet geholpen. De bestuursrechter overweegt hierover dat uit de processtukken blijkt dat juist de appellant niet voldoende heeft meegewerkt tijdens de aanvraag, omdat hij geen duidelijkheid gaf over de gegevens.¹¹¹ De bestuursrechter verklaart het beroep daarom ongegrond.

Bovenstaande uitspraak laat zien dat er een grens zit aan de inspanning van het bestuursorgaan om de betrokkene te begeleiden bij het indienen van een aanvraag. Eerder is in hoofdstuk 3 van dit onderzoek vastgesteld dat het bestuursorgaan zich dienstbaar kan opstellen door de burger te begeleiden bij de aanvraag. Echter, strekt de inspanning niet zover dat het bestuursorgaan de aanvrager moet begeleiden wanneer diegene niet voldoende wil meewerken bij het verstrekken van de gegevens. De uitspraak van de bestuursrechter is derhalve ook als terecht aan te merken.

In een andere zaak ging het eveneens om de inspanning van het bestuursorgaan in het kader van het dienstbaarheidsbeginsel. Appellant had beroep ingesteld tegen een terugkeerbesluit, omdat diegene onrechtmatig in Nederland zou verblijven.¹¹² Hierbij betoogt appellant dat het bestuur ten

¹⁰⁸ Rb. Noord-Holland 25 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8732.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763.

¹¹⁰ CRvB 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:203.

¹¹¹ CRvB 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:203, r.o. 4.5.

¹¹² Rb. Den Haag 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9537.

onrechte niet heeft doorgevraagd naar de reden voor het verblijf in Nederland. Dit zou in strijd zijn met het dienstbaarheidsbeginsel. De rechtbank volgt het betoog van appellant niet, aangezien uit het proces-verbaal voldoende blijkt dat het bestuur heeft doorgevraagd naar de situatie van appellant en zich daarmee op een juiste manier heeft ingespannen jegens de appellant.¹¹³ Het beroep is daarom ongegrond.

In de bovenstaande zaak is duidelijk te zien dat het dienstbaarheidsbeginsel een subjectieve norm betreft die burgers op hun eigen manier invullen. Appellant had namelijk wellicht verwacht dat het bestuur meer zou doorvragen naar zijn persoonlijke situatie. De werkwijze van het bestuur kwam dus niet overeen met het verwachtingspatroon van appellant. Daarbij oordeelt de rechtbank dat de inspanning van het bestuur voldoende is geweest. In deze kwestie bracht het dienstbaarheidsbeginsel niet wat appellant daar kennelijk van had verwacht. Deze situatie laat de teleurstelling voor de burger zien waar het LOVB eerder op had gewezen, aangezien het dienstbaarheidsbeginsel een te hoge verwachting schept. Een dienstbare overheid betekent geen overheid die de burger elke keer op een intensieve manier begeleidt of altijd aan de wensen van de burger kan voldoen. Dienstbaarheid kan een bepaalde inspanningsverplichting voor het bestuursorgaan betekenen, die afhankelijk van de situatie moet worden ingevuld. Hierbij bestaat enige vrijheid voor het bestuur, waardoor een beroep van de burger op schending van het dienstbaarheidsbeginsel niet gemakkelijk zal slagen.

§4.3.6. Juridische waarde van het dienstbaarheidsbeginsel

In tegenstelling tot de eerdergenoemde uitspraken blijkt uit de uitspraak van 15 september 2021 dat de bestuursrechters nog niet op dezelfde lijn zitten over de waarde van het dienstbaarheidsbeginsel.¹¹⁴ In die zaak ging het om een intrekking van een verblijfsvergunning, waarbij in de bezwaarfase was afgezien van horen. Appellant betoogt dat dit in strijd met het dienstbaarheidsbeginsel is en haalt daarbij de uitspraken aan waarbij Ortlep heeft geannoteerd, betreffende het niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaar om uitsluitend formele redenen.¹¹⁵ De rechter overweegt dat het dienstbaarheidsbeginsel geen geldend recht is en dat dit derhalve niet de situatie beïnvloedt. Formeel gezien heeft de rechtbank hier gelijk in, aangezien het dienstbaarheidsbeginsel slechts wordt genoemd in een resolutie van het Europees parlement met aanbevelingen aan de Europese commissie. Een resolutie van het Europees Parlement geeft het standpunt weer over een bepaald onderwerp dat speelt binnen de Europese Unie. Een resolutie heeft politieke betekenis, maar een resolutie heeft geen juridisch bindende werking. Dit roept dan wel de vraag op waarom diverse bestuursrechters het dienstbaarheidsbeginsel actief hebben betrokken in hun uitspraak. In het kader van rechtseenheid is het daarom wenselijk dat de bestuursrechters zich eentoonig uitspreken over de juridische waarde van het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure.

§4.4. Gevolgen van schending van het dienstbaarheidsbeginsel

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat in slechts twee uitspraken sprake was van schending van het dienstbaarheidsbeginsel en werd het beroep gegrond verklaard. In deze paragraaf zal worden gekeken welk gevolg de bestuursrechter verbindt aan een dergelijke schending van het dienstbaarheidsbeginsel.

¹¹³ Rb. Den Haag 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9537, r.o. 3.3.

¹¹⁴ Rb. Den Haag 15 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10347.

¹¹⁵ CBB 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, AB 2018/58, m.nt. R. Ortlep, CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, AB 2018/90, m.nt. R. Ortlep, CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1006, AB 2018/197, m.nt. R. Ortlep.

Wanneer de bestuursrechter een beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk. Hierbij kan de bestuursrechter bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven of dat zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Wanneer deze opties uit het instrumentarium van de bestuursrechter niet mogelijk zijn, kan hij het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten.¹¹⁶ Daarnaast is het een mogelijkheid voor de bestuursrechter om het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen een gebrek in het besluit te herstellen.¹¹⁷

In de uitspraak van 1 juli 2020 wordt wegens een schending van het dienstbaarheidsbeginsel het beroep gegrond verklaard.¹¹⁸ De bestuursrechter vernietigt hierbij het bestreden besluit. Verder gaat hij in het kader van definitieve geschilbeslechting zelf de gronden van bezwaar beoordelen. Hierbij wordt het bezwaar ongegrond verklaard en laat de bestuursrechter het primaire besluit in stand.

In deze zaak had de bestuursrechter geoordeeld dat het bestuur ‘nodeloos formalistisch’ te werk was gegaan door de brief van de burger niet aan te merken als aanvraag. Om deze reden wordt het beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigt en het primaire besluit in stand gelaten. Op het eerste gezicht lijkt dit een pragmatische uitspraak, zowel voor de burger als het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan had namelijk de weigering van de aanvraag in bezwaar kunnen heroverwegen, maar is te formeel te werk gegaan. De burger krijgt daarom zijn gemaakte proceskosten terug en het primaire besluit van het bestuur kan blijven bestaan. Zo heeft elke partij in ieder geval iets aan de uitspraak overgehouden. Echter, dient te worden opgemerkt dat ‘nodeloos formalistisch’ wel kan betekenen dat juridisch gezien de juiste weg is bewandeld door het bestuursorgaan. Een manier van handelen kan namelijk formeel zijn, maar wel juridisch correct. Wellicht was de brief inderdaad niet aan te merken als aanvraag en heeft het bestuursorgaan juridisch gezien terecht geoordeeld dat er dus geen besluit in de zin van de Awb was en derhalve het bezwaar terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Dit zal moeten blijken uit de details van het dossier die niet blijken uit de uitspraak. Een gegrondverklaring en daarmee de vernietiging van het besluit is in dit geval naar mijn mening een te zwaar oordeel van de bestuursrechter. In deze zaak blijkt dat het niet dienstbaar handelen invloed heeft op het rechtmatigheidsoordeel van de bestuursrechter. Het niet dienstbaar handelen kon kennelijk niet los worden gezien van de juridische juistheid van het besluit. Op deze manier ontstaat een inmenging van het niet dienstbaar handelen bij de juridische juistheid van het besluit. De bestuursrechter zou eigenlijk de juridische juistheid van het besluit zwaarder moeten laten wegen dan een minder dienstbare houding van het bestuur, aangezien de bestuursrechter dient te toetsen of het besluit rechtmatig is.

In de uitspraak van 25 augustus 2023 wordt de schending van het dienstbaarheidsbeginsel betrokken bij een schending van het motiveringsbeginsel.¹¹⁹ Hierbij ging het om IT-systemen waarbij het niet mogelijk was om de uitkeringsspecificaties te voorzien van een nadere inzichtelijke toelichting. Enerzijds is het niet dienstbaar als een bestuursorgaan zich verschuilt achter de IT-systemen en anderzijds vormt dit een gebrek in de motivering. De rechtbank verklaart het beroep gegrond, vernietigt het bestreden besluit, herroept het primaire besluit en bepaalt dat de uitspraak in de plaats komt van het vernietigde bestreden besluit.

¹¹⁶ Artikel 8:72 Awb.

¹¹⁷ Artikel 8:51a Awb.

¹¹⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2911.

¹¹⁹ Rb. Noord-Holland 25 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8732.

In deze uitspraak is duidelijk terug te zien dat schending van het dienstbaarheidsbeginsel door kan werken in andere beginselen van behoorlijk bestuur. Zoals eerder is vermeld in paragraaf 4.3 is in dit geval de vernietiging van het besluit voornamelijk het gevolg van een ondeugdelijke motivering. Echter, wel wordt opgemerkt dat een niet-dienstbare houding van het bestuur hier een rol in heeft gespeeld. Dienstbaarheid komt terug in de andere beginselen van behoorlijk bestuur, maar was bij deze uitspraak op zichzelf geen reden om het beroep gegrond te verklaren.

Ook de wetgever erkent dat het dienstbaarheidsbeginsel wegens het abstracte karakter niet rechtens afdwingbaar is of dat niet snel wegens strijd met dit beginsel het besluit zal worden vernietigd. Overigens noemt de wetgever wel dat schending van het beginsel kan doorwerken, wanneer de juiste grondhouding ontbreekt.¹²⁰ Dit zou kunnen doorwerken in een onzorgvuldige voorbereiding¹²¹ of een onvolledige belangenafweging.¹²² Hierbij beoogt de wetgever met het dienstbaarheidsbeginsel de beslissingsruimte van het bestuursorgaan te begrenzen. De wetgever verwijst naar een uitspraak van 5 oktober 2023.¹²³ In deze uitspraak oordeelde de rechtbank dat het bestuur niet heeft voldaan aan haar zorgplicht. Van het bestuur had een actieve burgergerichte houding verwacht mogen worden bij de begeleiding van appellant bij zijn aanvraag. Het bestuur had in deze kwestie de burger eerder moeten informeren in plaats van af te wachten of de burger zelf bepaalde gegevens zou aanleveren. Dit laatste getuigt namelijk niet van een behulpzame en oplossingsgerichte overheid.¹²⁴ Het beroep wordt daarom gegrond verklaard en het bestreden besluit wordt vernietigd.

Uit deze uitspraak volgt dat het niet dienstbaar opstellen van de overheid kan doorwerken in een onzorgvuldige voorbereiding. Met een juiste begeleiding van de burger hadden wellicht de benodigde gegevens verzameld kunnen worden om een besluit te nemen op de aanvraag. De rechtbank oordeelt dat meer mag worden verwacht dan de minimale inspanning van het bestuursorgaan. Eerder al bleek uit paragraaf 3.3 dat het op de weg ligt van een dienstbare overheid om de burger te begeleiden in de aanvraag. De bestuursrechter rekent in deze uitspraak het bestuur af op een niet-dienstbare houding.

§4.5. Tussenconclusie

Wanneer het gaat om een vage norm zoals het dienstbaarheidsbeginsel zal de bestuursrechter met enige terughoudendheid de toets uitvoeren of dit beginsel al dan niet is geschonden. Uit de uitspraken volgt dat het sterk afhangt van de omstandigheden van het geval bij de beoordeling of bestuur dienstbaar heeft gehandeld. De bestuursrechter oordeelt bij de meerpartijenverhouding in het omgevingsrecht niet snel dat een bestuur niet dienstbaar heeft gehandeld, aangezien de belangen van derden maken dat een dienstbare houding niet direct op een van de partijen kan worden gericht. Hierbij moet het bestuur alle belangen meewegen en kan niet te soepel worden omgegaan met de uitvoering van wetgeving. In dit soort zaken is de kans groot dat het beroep ongegrond wordt verklaard.

Daarentegen wordt opgemerkt dat in de tweepartijenverhouding de bestuursrechter minder terughoudend toets of het bestuursorgaan dienstbaar heeft gehandeld. In een van de uitspraken werd het bestuursorgaan door de bestuursrechter teruggesloten vanwege het te formalistisch handelen. Het bestuur dient de burger welwillend tegemoet te treden en te vragen naar de

¹²⁰ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 10.

¹²¹ Artikel 3:2 Awb.

¹²² Artikel 3:4, eerste lid, Awb.

¹²³ Rb. Amsterdam 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6331.

¹²⁴ Rb. Amsterdam 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6331, r.o. 10.

bedoeling van de burger bij onduidelijkheid. Dit kan voornamelijk worden toegepast in het stadium van de aanvraag. Wel moet de kanttekening worden geplaatst dat formalistisch handelen kan betekenen dat juridisch gezien op de juiste wijze is gehandeld. De juridische juistheid van een besluit kan wrijving opleveren met het niet dienstbaar handelen door het bestuur.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de rechtspraak zich nog eenduidig dient uit te spreken over de waarde van het dienstbaarheidsbeginsel. Volgens sommige rechtsprekende instanties kan het dienstbaarheidsbeginsel al worden meegenomen in de beoordeling. Echter, wordt ook opgemerkt dat het dienstbaarheidsbeginsel nog geen juridisch bindende bepaling is vanuit het Europees recht. Formeel gezien kunnen dus vraagtekens worden gezet bij het meenemen van het dienstbaarheidsbeginsel in de huidige beoordeling door de bestuursrechter. Zeker wanneer de bestuursrechter het beginsel ambtshalve meeneemt in de beoordeling als ongeschreven rechtsbeginsel.

Ten slotte wordt geconcludeerd dat het dienstbaarheidsbeginsel kan doorwerken in andere beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is in het geval van een zorgvuldige voorbereiding en deugdelijke motivering. Wanneer het bestuur niet dienstbaar handelt kan dit gevolgen hebben, maar de bestuursrechter zal een besluit niet snel vernietigen wegens een schending van het dienstbaarheidsbeginsel. De subjectiviteit van het beginsel maakt dat de bestuursrechter terughoudend zal toetsen, aangezien het niet eenvoudig is vast te stellen of het bestuur niet dienstbaar heeft gehandeld.

Hoofdstuk 5. Het dienstbaarheidsbeginsel en de burger

§5.1. Inleiding

In dit vijfde hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag in hoeverre het dienstbaarheidsbeginsel het verschil kan maken voor de burger, gelet op het huidige juridisch kader en de uitvoerbaarheid. Onder ‘het verschil maken’ wordt verstaan dat de burger daadwerkelijk de effecten van het dienstbaarheidsbeginsel merkt en dat het daardoor een verbetering is ten opzichte van de voorgaande situatie. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt in de tussenconclusie de deelvraag beantwoord.

§5.2. Codificatie

Het dienstbaarheidsbeginsel moet ertoe leiden dat de burger centraal wordt gesteld door het bestuur en dat het bestuur voor de burger werkt.¹²⁵ Het bestuur dient in het handelen rekening te houden met de belangen van de burger. Daarbij moet het dienstbaarheidsbeginsel zorgen voor ongelijkheidscompensatie. Dit houdt in dat het bestuur – ongeacht een wettelijke bevoegdheid of verplichting – behulpzaam dient te zijn richting de burger. Ook wanneer het gaat om een besluit met negatieve gevolgen, zoals een last onder dwangsom of de weigering om een vergunning te verlenen, is het van belang dat het bestuur jegens de burger dienstbaar handelt. Dienstbaarheid moet daarmee een grondhouding van het bestuursorgaan zijn.¹²⁶ Deze grondhouding wordt met artikel 2:4a in de Awb als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur gecodificeerd.

Codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft meerdere doelen. Zo wordt bijvoorbeeld met codificatie een beginsel geformuleerd in een wetsartikel, zodat in het kader van rechtsbescherming de rechter het wetsartikel in het concrete geval kan toepassen en niet zelf aan de slag gaat met de duiding van het beginsel. Immers, toetst de rechter dan niet meer aan een ongeschreven beginsel maar aan een wetsartikel.¹²⁷ Wel is de toets van de bestuursrechter terughoudend, zoals eerder is geconcludeerd, gelet op het gegeven dat dienstbaarheid een subjectieve norm betreft. Ook wordt met codificatie het wetsartikel kenbaar voor de burger, waardoor een beroep op een dergelijk beginsel eerder mogelijk is.¹²⁸ Dit doel is van belang voor de burger. Hierbij gaat het voor een groot gedeelte om een appellerende functie, aangezien de burger het bestuur kan aanspreken op de dienstbare houding.

Hoewel de burger als gevolg van de codificatie het beginsel kan betrekken in een procedure, is het voornamelijk de bedoeling geweest van de wetgever om een richtsnoer te bepalen voor het bestuur.¹²⁹ Wel wordt met de codificatie de rechtsverhouding tussen burger en bestuur vormgegeven. Zeker in het geval van het dienstbaarheidsbeginsel, waarbij voor het bestuur een grondhouding wordt bepaald voor het handelen jegens de burger.¹³⁰ Ook draagt codificatie bij aan de toegankelijkheid van het recht voor de burger. Het recht kan namelijk als een doolhof voelen voor de burger, die niet weet wanneer een regel of beginsel van toepassing is. Met codificatie wordt het dienstbaarheidsbeginsel geplaatst in de Awb, waardoor het als geschreven recht beter vindbaar is voor de burger. Codificatie draagt daarmee bij aan de kenbaarheid van het beginsel voor de burger en kan op die manier al een verschil maken.

¹²⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, p. 7.

¹²⁶ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 9.

¹²⁷ *Kamerstukken II 1990/91*, 21221, nr. 5, p. 6.

¹²⁸ *Kamerstukken II 1988/89*, 21221, nr. 3, p. 9.

¹²⁹ Consultatieversie memorie van toelichting Wet versterking waarborgfunctie Awb, p. 37.

¹³⁰ Ortlep e.a. 2014, p. 3.

Als het dienstbaarheidsbeginsel in het licht wordt gezien van het ongeschreven rechtsbeginsel ‘eenieder wordt geacht de wet te kennen’ dan zou ervan worden uitgegaan dat elke burger kennis heeft van het dienstbaarheidsbeginsel. Dit zou het geval zijn wanneer het artikel als onderdeel van de wet op de gebruikelijke wijze bekendgemaakt wordt. Verder betekent dit niet direct dat de burger die de wet kent deze ook begrijpt.¹³¹ De praktijk leert dat lang niet alle burgers kennis hebben van een nieuw gecodificeerd beginsel. Bovendien is er slechts een selecte groep die het beginsel kan uitleggen en correct kan toepassen. In veel gevallen zal de burger dus moeten worden bijgestaan door een gemachtigde – zoals een advocaat of juridisch adviseur – die het beginsel kan toepassen en aanvoert in de bestuursrechtelijke procedure. Het zal daarom naar alle waarschijnlijkheid enige tijd duren voordat de burger kennis heeft genomen van het dienstbaarheidsbeginsel en dit kan aanvoeren als beginsel in de bestuursrechtelijke procedure.

§5.3. Juridisch kader zonder dienstbaarheidsbeginsel

“Eigenlijk zou dit vanzelfsprekend moeten zijn.”, “Hoe zou je je eigen moeder behandelen?” en “Is hetgeen wordt voorgesteld niet meer dan normaal?” waren enkele reacties vanuit de juridische praktijk die werden gegeven op het wetsvoorstel om het dienstbaarheidsbeginsel in te voeren.¹³² De reacties zijn logisch, aangezien het ‘normaal’ zou moeten zijn dat een overheid de burger centraal stelt en voor de burger werkt. Echter, is dit ‘normaal’ middels het wetsvoorstel gegoten in een wettelijke bepaling en maakt het in de nabije toekomst onderdeel uit van het juridisch kader. Hierdoor zal het bestuur deze wettelijke bepaling in acht moeten nemen bij het handelen jegens de burger. Overigens is het interessant om te kijken naar de situatie (binnen het juridisch kader) zonder het dienstbaarheidsbeginsel, gelet op de reacties dat deze dienstbare houding eigenlijk ‘normaal’ zou moeten zijn.

Onder het huidige juridisch kader is niet direct een wetsartikel aan te wijzen dat vergelijkbaar is met het dienstbaarheidsbeginsel. Wel is een bepaalde voorgeschreven houding terug te zien in artikel 2:4, eerste en tweede lid, van de Awb. Hierbij gaat het om het fair-play beginsel, waarbij het bestuur zijn taak zonder vooringenomenheid vervult en ertegen waakt dat persoonlijke belangen de besluitvorming beïnvloeden. Dit wetsartikel vereist dat het bestuur de burger eerlijk moet behandelen en met open vizier tegemoet dient te treden. Het gaat hierbij om een neutrale houding die het bestuur dient in te nemen jegens de burger, maar heeft verder geen raakvlak met het dienstbaarheidsbeginsel.¹³³ Het artikel verplicht het bestuur namelijk niet om dienstbaar te zijn aan de burger, maar om deze eerlijk te behandelen. Het uit dit wetsartikel voortvloeiende fair-play beginsel heeft dus inhoudelijk geen raakvlak met het dienstbaarheidsbeginsel.

Daarnaast bestaan wel diverse andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur die direct of indirect met een dienstbare overheid te maken hebben, zo werd duidelijk in de hoofdstukken 3 en 4. Het bestuur kan dienstbaar handelen, zonder dat dit op grond van een wettelijke bepaling verplicht is. Zo ligt het op de weg van het bestuur om de burger te helpen en te begeleiden bij de aanvraag. Bij onduidelijkheden dient het bestuur na te vragen wat de bedoeling is van de aanvrager. Tevens kan het bestuur in het kader van het zorgvuldigheidsbeginsel de belangen en feiten inventariseren bij de burger wanneer wordt besloten om een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een woning. Op deze wijze kan het bestuur op een laagdrempelige manier contact maken met de burger en daarbij de benodigde gegevens verzamelen. Eveneens brengen de belangenafweging en het motiveringsbeginsel met zich mee dat het besluit

¹³¹ Addink 2023, p. 84-85.

¹³² Marseille e.a., *NJB* 2023/12.

¹³³ Jacobs, in: T&C Awb 2023, commentaar op art. 2:4 Awb.

transparant en overzichtelijk dient te zijn, zodat duidelijk blijkt wat de overwegingen van het bestuursorgaan zijn geweest om het besluit te nemen. Dit zijn al enkele voorbeelden van een dienstbare overheid die niet direct hoeven te volgen uit een dienstbaarheidsbeginsel, maar wel mogelijk zijn met het huidige instrumentarium aan wettelijke bepalingen. Immers, deze manier van overheidshandelen mag reeds verwacht worden van een ‘behoorlijk’ bestuur. In die zin hoeft de codificatie van het dienstbaarheidsbeginsel niet het verschil te maken voor het bestuur om dienstbaar te zijn aan de burger.

Bovendien heeft het bestuur in diverse bepalingen een discretionaire bevoegdheid waar al dan niet gebruik van kan worden gemaakt ten faveure van de burger. Zo hoeft een onvolledige aanvraag niet direct buiten behandeling te worden gesteld wanneer de aanvrager verzuimt heeft om binnen de gestelde termijn alsnog de benodigde gegevens aan te leveren.¹³⁴ Hetzelfde geldt voor het niet-ontvankelijk verklaren van een bezwaarschrift dat niet aan de eisen voldoet en waarbij niet binnen de termijn het gebrek is hersteld.¹³⁵ Ondanks de verzuimen in de aanvraag of het bezwaar kan het bestuur de indiener nogmaals in de gelegenheid stellen om het gebrek te herstellen. Op deze wijze kan het bestuursorgaan toch dienstbaar zijn aan de burger, zonder dat dit wordt voorgeschreven op grond van een wettelijke bepaling. Ook is het al dan niet afzien van horen in bepaalde gevallen een keuze voor het bestuursorgaan.¹³⁶ Wanneer het horen van de bezwaarmaker niet vereist is (bijvoorbeeld wegens evident te late indiening van het bezwaarschrift) kan het alsnog burgervriendelijk van het bestuur zijn om de indiener te horen en diegene toch het gevoel te geven dat naar zijn gronden is geluisterd.

Naast de bovengenoemde procesrechtelijke waarborgen en mogelijkheden bestaat voor de burger de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij het bestuursorgaan, over de wijze waarop het bestuursorgaan (of de daarvoor werkzame personen) zich heeft gedragen in een bepaalde aangelegenheid.¹³⁷ Onder een gedraging valt in ieder geval handelen of nalaten.¹³⁸ Een houding van het bestuur kan door de brede uitleg van de wetsbepaling ook doorwerken in het handelen of nalaten van het bestuur. Wanneer een burger van mening is dat het bestuur zich onbehoorlijk heeft gedragen, is het indienen van een klacht dus mogelijk.

Vervolgens kan de klager een verzoek doen bij de ombudsman om een onderzoek in te stellen naar het gedrag van het bestuursorgaan in een bepaalde aangelegenheid.¹³⁹ De ombudsman doet hierbij onderzoek naar de behoorlijkheid van de gedraging.¹⁴⁰ De uitleg van behoorlijkheid heeft veel overeenkomsten met dienstbaarheid. Zo brengt behoorlijkheid met zich mee dat het bestuur actief luistert naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Ook valt onder behoorlijkheid dat het bestuur de burger respecteert, hem fatsoenlijk behandelt en hulpvaardig is. Tevens is maatwerk van belang bij een behoorlijk bestuur.¹⁴¹ Een eventuele schending van de behoorlijkheidsnormen wordt vermeld in het rapport van de ombudsman.¹⁴² Met het indienen van een klacht en een verzoek tot het doen van onderzoek gelet op de gedragingen in een bepaalde aangelegenheid bestaan dus reeds mogelijkheden om het bestuur aan te spreken op het gedrag. Aspecten als actief luisteren naar de burger, het laten zien aan de burger dat naar zijn verhaal

¹³⁴ Artikel 4:5, eerste lid, Awb.

¹³⁵ Artikel 6:6 Awb.

¹³⁶ Artikel 7:3 Awb.

¹³⁷ Artikel 9:1 Awb.

¹³⁸ Borman, in: T&C Awb 2022, commentaar op art. 9:1 Awb.

¹³⁹ Artikel 9:18, eerste lid, Awb.

¹⁴⁰ Artikel 9:36, eerste lid, Awb.

¹⁴¹ Behoorlijkheidswijzer 2019, p. 3-5.

¹⁴² Artikel 9:36, tweede lid, Awb.

wordt geluisterd en het toepassen van maatwerk zijn aan te merken als overeenkomsten tussen behoorlijkheid en dienstbaarheid. Echter, betreft behoorlijkheid geen norm voor het bestuur voorafgaand aan of tijdens de besluitvorming maar betreft het een instrument dat kan worden ingezet om de gedraging van het bestuur achteraf te toetsen. Deze norm is dus niet volledig vergelijkbaar met het dienstbaarheidsbeginsel. Hierbij is het voornaamste verschil dat het dienstbaarheidsbeginsel als norm geldt in alle fasen van de taakuitoefening door het bestuur en behoorlijkheid als onderdeel van het toetsingskader in de klachtenprocedure na een bepaalde gedraging van het bestuur.

§5.4. Begrenzing en uitvoerbaarheid

Om met het dienstbaarheidsbeginsel een verschil te kunnen maken in de bestuursrechtelijke procedure moet het wel uitvoerbaar zijn voor de bestuursorganen. Zo bevat het zorgvuldigheidsbeginsel een begrenzing van de ‘nodige’ kennis en ‘relevante’ feiten. Ook bij het motiveringsbeginsel gaat het om een ‘deugdelijke’ motivering en bij de belangenafweging betreft het de ‘rechtstreeks’ betrokken belangen. Deze woorden geven enige begrenzing aan waardoor het beginsel tot op een zekere hoogte wordt toegepast. De nieuwe bepaling van het dienstbaarheidsbeginsel kent die begrenzing niet expliciet. Uit het artikel volgt slechts dat het bestuursorgaan zich dienstbaar moet opstellen bij de uitoefening van zijn taak. Het uitoefenen van de taak is toe te passen op alle werkzaamheden van het bestuur, dus van een begrenzing is geen sprake.

Echter, dit artikel wordt impliciet begrenst door de uitvoeringscapaciteit van het bestuursorgaan. In de praktijk moet worden uitgegaan van een realistisch ‘bestuursbeeld’. Immers, ongeacht de eis om dienstbaar te zijn moet het bestuursorgaan rekening houden met de beperkte uitvoeringscapaciteit. Dienstbaarheid moet in de bestuursrechtelijke procedure worden toegepast, maar tegelijkertijd kunnen de grenzen van de uitvoeringscapaciteit niet worden overschreden.¹⁴³ Dit zorgt wel voor een spanningsveld. Meerdere uitvoeringsorganisaties hebben namelijk aangegeven dat zij tegen hun grenzen aanlopen waardoor niet zonder meer kan worden voldaan aan de (hoge) verwachtingen van een dienstbare overheid.¹⁴⁴ Ook blijkt dat de overheid overvraagd wordt en mede daardoor fouten maakt in de besluiten.¹⁴⁵ Bruggeman merkt op dat de uitvoeringstoets in het politieke proces vaak onderbelicht blijft. In een dergelijk proces wordt veel waarde gehecht aan nastrevenswaardige politieke voornemens, maar wordt te weinig gelet op de uitvoerbaarheid als de uitlegbaarheid van beleid en regelgeving.¹⁴⁶ Naast de complexiteit van de uitvoerbaarheid kan tevens capaciteitsgebrek leiden tot een spagaat voor het bestuursorgaan. Hierbij moet namelijk gekozen worden enerzijds snelheid en efficiëntie en anderzijds tussen flexibiliteit en maatwerk. De combinatie tussen hoge ambities en beperkte middelen worden als complicatie uitgelicht waar diverse uitvoeringsorganisaties last van hebben.¹⁴⁷ Hierom moet naar mijn mening dan ook kritisch worden gekeken naar de uitvoering van het dienstbaarheidsbeginsel, gelet op de hoge ambities en beperkte middelen waar de uitvoeringsorganisaties mee te maken hebben.

Het dienstbaarheidsbeginsel vraagt veel van bestuursorganen, wanneer dit wordt toegepast op de manier die de wetgever heeft beoogd. In hoofdstuk 3 is reeds geconcludeerd dat het dienstbaarheidsbeginsel van belang is in de fase van de aanvraag. Van het bestuur wordt een

¹⁴³ *Kamerstukken II 2022/23*, 29279, nr. 763, p. 3.

¹⁴⁴ Staat van de Uitvoering 2022.

¹⁴⁵ *Innoveren in de rechtsstaat 2024*, p. 10.

¹⁴⁶ Bruggeman, *NTB 2023/345*.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 35387, nr. 2.

intensieve begeleiding en diverse contactmomenten met de aanvrager verwacht. Dit zal enig beslag leggen op de uitvoeringscapaciteit van het bestuur. Ook onderwerpen als maatwerk en begrijpelijkheid moeten worden vertaald in de besluiten. Gelet op de beperkte uitvoeringscapaciteit rijst daarbij de vraag of een dienstbare overheid haalbaar is. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest om een onhaalbaar beginsel te creëren voor het bestuur, wat slechts leidt tot een teleurstelling bij de burger. Uiteindelijk is het namelijk de burger die verschil zou moeten ondervinden in de manier van handelen door een dienstbare overheid.

Daarentegen kan worden opgemerkt dat een juiste begeleiding gedurende de aanvraag en heldere overwegingen in het besluit wellicht leiden tot een tevreden burger die zich gehoord voelt door het bestuursorgaan. Hierdoor kan met de toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel worden voorkomen dat na de besluitvorming bezwaren worden ingediend en eventueel beroep wordt ingesteld. Op deze wijze wordt een deel van capaciteit geïnvesteerd in een vroeg stadium met als gevolg het besparen van capaciteit in een later stadium.

Een andere kanttekening die moet worden geplaatst bij de uitvoerbaarheid van het dienstbaarheidsbeginsel is de toepassing ervan in de meerpartijenverhouding. Wanneer het bestuur een omgevingsvergunning verleent aan een burger kan hiertegen bezwaar worden ingediend door een derde. Enerzijds moet het bestuur dan de belangen van de vergunninghouder dienen en anderzijds de belangen van de bezwaarmaker. Het bestuur heeft met het verlenen van de omgevingsvergunning een verwachting gewekt bij de vergunninghouder dat het genomen besluit ruimtelijk te verantwoorden is. Echter, het bestuur dient ook gehoor te geven aan de belangen van de bezwaarmaker als diegene zich daarin geschaad voelt als gevolg van de verleende omgevingsvergunning. Afhankelijk van het besluit zal een van de partijen zich niet gehoord voelen, omdat diegene in zijn belangen geschaad is. Die partij zal daarbij niet direct voelen dat het bestuur dienstbaar heeft gehandeld. Eerder werd al duidelijk dat dienstbaarheid een subjectieve norm is en daardoor vatbaar is voor meerdere soorten uitleg van het beginsel.¹⁴⁸ Het gevaar hierbij is dat de burger het beginsel op zichzelf gaat betrekken, terwijl er in het ruimtelijk domein meerdere burgers zijn met uiteenlopende belangen. Het principe om de burger centraal te stellen, krijgt daarom in de meerpartijenverhouding mijns inziens een ander karakter. Het gevolg hiervan is dat de burger geen verschil ondervindt van de invoering van het dienstbaarheidsbeginsel, gelet op de voor hem nadelige uitkomst. Die burger zal dan ook niet ervaren dat het bestuur dienstbaar heeft gehandeld.

§5.5. Tussenconclusie

Het vastleggen van een dienstbare houding maakt in ieder geval voor de burger een verschil ten opzichte van het huidige juridisch kader, aangezien codificatie het mogelijk maakt dat de burger het bestuur concreet kan wijzen op de dienstbare houding in artikel 2:4a Awb. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het voornamelijk de bedoeling van de wetgever was om een verschil in de houding van het bestuur te creëren. De codificatie van het dienstbaarheidsbeginsel draagt bij aan de kenbaarheid voor de burger, al dan niet via een gemachtigde die de burger erop kan wijzen. Op deze manier kan het beginsel worden aangevoerd in de bestuursrechtelijke procedure alsmede buiten de procedure. Daarmee verplicht het wetsartikel het bestuur om dienstbaar te handelen jegens de burger.

Daar staat tegenover dat diverse bestaande beginselen van behoorlijk bestuur al mogelijkheden voor het bestuur bevatten om dienstbaar te handelen. Deze beginselen vereisen een gedegen

¹⁴⁸ Rb. Den Haag 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9537.

onderzoek, een transparante afweging van de relevante belangen en een duidelijke/begrijpelijke motivering van het besluit waardoor het bestuur hierbij reeds dienstbaar dient te zijn jegens de burger. Ook discretionaire bevoegdheden in de aanvraag- en bezwaarfase bieden het bestuur voldoende ruimte om een dienstbare houding te laten zien. Vervolgens kan de klachtprocedure de burger een instrument bieden om het bestuur en eventueel de ombudsman te wijzen op onbehoorlijke gedragingen van dat bestuur. In zoverre bestaan reeds instrumenten om bij te dragen aan een dienstbare overheid. In die zin hoeft codificatie van het dienstbaarheidsbeginsel niet het verschil te maken voor de burger, nu het bestuur al gebruik kan maken van de bestaande instrumenten om dienstbaar te handelen. Daarnaast zal een beroep op de schending van het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure bij de bestuursrechter terughoudend worden getoetst, aangezien dienstbaarheid een subjectieve norm betreft. Een beroep op schending van het beginsel zal daarom voor de burger niet snel het verschil kunnen maken, aangezien het voor de bestuursrechter lastig is om deze schending te constateren.

Hiernaast kan de uitvoerbaarheid van het dienstbaarheidsbeginsel voor het bestuur eraan in de weg staan om het verschil te maken voor de burger. Het dienstbaarheidsbeginsel vraagt immers veel van het bestuur gelet op de intensivering van de begeleiding rondom de aanvraag, meerdere contactmomenten en meer maatwerk in de besluitvorming. Het bestuur dient wel de capaciteit te kunnen inzetten om daadwerkelijk een verschil te maken voor de burger. Tevens kan het in een meerpartijenverhouding ingewikkeld zijn voor het bestuur om de burger centraal te stellen en voor de burger te werken, gelet op de verschillende belangen van de burgers. Wanneer de ene burger een woning wil bouwen en de andere burger het hier niet mee eens is staan de partijen ver uit elkaar. Voor het bestuur kan dan het 'voor de burger werken' en het 'centraal stellen van de burger' in het kader van dienstbaarheid een lastige taak worden. Dienstbaarheid is in dit soort gevallen gewoonweg erg moeilijk toe te passen, aangezien het besluit van het bestuur bij in ieder geval één van de partijen niet zal leiden tot het gewenste resultaat. Deze partij zal dan ook geen verschil merken van een dienstbare overheid, nu diegene een andere verwachting had van dienstbaarheid. Van een daadwerkelijk verschil voor de burger als gevolg van het dienstbaarheidsbeginsel kan dus niet gesproken.

Hoofdstuk 6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag: “Welke rol heeft het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure betreffende het verlenen van een omgevingsvergunning in een meerpartijenverhouding?”. Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

Het dienstbaarheidsbeginsel heeft in de bestuursrechtelijke procedure betreffende het verlenen van een omgevingsvergunning in een meerpartijenverhouding een rol als dienstbare grondhouding voor het bestuursorgaan. Deze dienstbare grondhouding is terug te zien in het contact met de burger gedurende de bestuursrechtelijke procedure, waarbij het bestuur op een laagdrempelige manier in contact staat met de burger. Een informele houding van het bestuur is daarbij gewenst. Het bestuur kan de burger begeleiden tijdens de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning door duidelijk te maken welke gegevens nodig zijn om een besluit te nemen. Daarbij draagt het bestuur zorg voor een helder overzicht via de digitale systemen, zodat de burger voldoende informatie ter beschikking heeft om ook zelf de juiste gegevens aan te leveren. Wel moet worden opgemerkt dat de begeleiding niet zo ver strekt dat daarmee verantwoordelijkheden van de burger worden weggenomen, aangezien de burger zelf dient te zorgen voor het aanleveren van de juiste gegevens. Hierdoor moet het bestuur een goede afweging kunnen maken voor het besluit om al dan niet een vergunning te verlenen voor de bouw van de woning.

Ook moet de dienstbare grondhouding terug te zien zijn in het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen. Voor de vergunninghouder moet het duidelijk zijn waarop hij moet letten bij de uitvoering van de werkzaamheden. Daarnaast moet op een begrijpelijke wijze gemotiveerd zijn waarom het besluit in afwijking van het omgevingsplan toch is verleend. De belangenafweging die hierin is gemaakt moet transparant zijn, mede gelet op het belang van omwonenden. Voor omwonenden moet het helder zijn waarom de omgevingsvergunning is verleend en waarom hierbij hun belang inzake uitzicht en schaduwwerking minder zwaar heeft gewogen dan het belang van de initiatiefnemer om de woning te mogen bouwen. In dat opzicht vormt het dienstbaarheidsbeginsel een aanvulling op het huidige zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en de belangenafweging. Deze beginselen stellen immers al eisen aan de voorbereiding en inhoud van het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen.

Eventuele bezwaarmakers dragen zelf de verantwoordelijkheid om de bekendmaking van de omgevingsvergunning in de gaten te houden en daaropvolgend tijdig bezwaar te maken. Bij een niet tijdig ingediend bezwaarschrift houdt dienstbaarheid niet in dat deze termijnoverschrijding zo maar verschoonbaar mag worden geacht. Hierbij dient namelijk tevens het belang van de vergunninghouder – de derdebelanghebbende – te worden meegenomen. Wanneer tegen de omgevingsvergunning bezwaar worden ingediend dan kan het gecompliceerd zijn voor het bestuur om dienstbaar te handelen jegens de burger, aangezien de burger enerzijds de vergunninghouder is en anderzijds de bezwaarmaker. Hierbij zal het bestuur proberen dienstbaar te moeten zijn aan beide burgers en dit kan in ieder geval door het volledig en juist inlichten van beide partijen. Ondanks een nadelige beslissing voor één van de partijen moeten de beide partijen wel het gevoel hebben gekregen dat er naar hun verhaal is geluisterd en dat hun belangen zijn meegewogen door het bestuur. Het ‘centraal stellen van de burger’ is in een situatie met meerdere burgers echter lastig toe te passen. Een dienstbare grondhouding is gelet op de verschillende belangen in de meerpartijenverhouding moeilijk te hanteren.

Deze meerpartijenverhouding maakt ook dat de bestuursrechter terughoudend zal toetsen of het bestuursorgaan in strijd heeft gehandeld met het dienstbaarheidsbeginsel. Immers, in een verhouding van meerdere partijen dient rekening te worden gehouden met verschillende belangen. De toets of het bestuur in dat geval dienstbaar heeft gehandeld jegens de burger is lastig uit te voeren. Daarbij komt dat het dienstbaarheidsbeginsel een subjectieve norm is en zich daardoor minder goed leent voor een rechtmatigheidstoets. Deze dienstbare houding ziet meer op het gedrag en de manier van handelen van de overheid en kan los staan van de juridische juistheid van een besluit. Als een bestuursorgaan formalistisch te werk gaat en daarbij niet dienstbaar handelt, hoeft dit niet in de weg te staan van de rechtmatigheid van het besluit. Gezien een eventuele schending van het dienstbaarheidsbeginsel lastig te constateren is voor de bestuursrechter, zal een beroep op dit beginsel dan ook niet snel slagen. Het dienstbaarheidsbeginsel zal daarom voor de burger bij de bestuursrechter niet daadwerkelijk het verschil kunnen maken. Hierom moet worden opgemerkt dat het dienstbaarheidsbeginsel in de procedure bij de bestuursrechter vrijwel geen waarde heeft, aangezien een schending van dit beginsel geen echte harde consequenties met zich meebrengt. Wel verplicht het dienstbaarheidsbeginsel het bestuur om 'de burger centraal te stellen' en 'voor de burger te werken' waardoor de burger alsnog positieve gevolgen kan ondervinden van het dienstbaarheidsbeginsel in het contact met het bestuur. Op deze manier ontstaat namelijk de eis voor het bestuur om zich dienstbaar op te stellen in de uitoefening van de taak en heeft het dienstbaarheidsbeginsel in die zin wel waarde.

Daarentegen moet worden opgemerkt dat het huidige juridisch instrumentarium voldoende handvatten geeft aan het bestuur om dienstbaar te handelen. De discretionaire bevoegdheden in de aanvraag- en bezwaarfase bieden het bestuur voldoende ruimte om een dienstbare houding te laten zien. Daarbij geeft het huidige zorgvuldigheidsbeginsel het bestuur reeds de mogelijkheid om dienstbaar te handelen in de voorbereiding van het besluit, door in het vergaren van gegevens de belangen van de burgers mee te nemen. Ook maken het motiveringsbeginsel en de belangenafweging dat de overwegingen in het besluit begrijpelijk moeten zijn voor de burger en dat de totstandkoming van het besluit op een transparante manier is terug te zien. Op deze manier kan al dienstbaar worden gehandeld zonder dat deze dienstbare houding wordt gecodificeerd. Hierbij moet wel de opmerking worden geplaatst dat het bij het huidig instrumentarium gaat over de mogelijkheid om dienstbaar te handelen en niet om een verplichting. Dit maakt wel een verschil, omdat hier een grote verantwoordelijkheid ligt voor het bestuur om dienstbaarheid toe te passen. Daarmee draagt codificatie bij aan de waarde van het dienstbaarheidsbeginsel. Mocht het bestuur toch niet dienstbaar hebben gehandeld jegens de burger dan leent de klachtenprocedure zich meer om dit kenbaar te maken, aangezien het in de klachtenprocedure gaat over gedragingen van het bestuur. Daarbij wordt gekeken naar behoorlijkheid en niet naar de juridische juistheid van besluiten, hetgeen meer aansluit bij dienstbaarheid.

Het dienstbaarheidsbeginsel kan zorgen voor een extra waarborgfunctie in het handelen van het bestuur jegens de burger. Daarbij kan het beginsel een handvat bieden aan het bestuur in het contact met de burger. Bovendien kan gekeken worden binnen de ruimte en mogelijkheden in de regelgeving om een burgervriendelijk besluit te nemen. Met de invoering van het dienstbaarheidsbeginsel is duidelijk terug te zien dat de kinderopvangtoeslagenaffaire een belangrijke rol heeft gespeeld. In die situatie ging het om een tweepartijenverhouding, namelijk het bestuur en de burger als aanvrager van een toeslag. In een dergelijke situatie kan het bestuur anders omgaan met bevoegdheden en ruimte in de regelgeving dan in een situatie met een meerpartijenverhouding. De manier waarop het bestuur met de burger om zou moeten omgaan in een tweepartijenverhouding is voornamelijk terug te zien in de bedoeling van de wetgever met het

dienstbaarheidsbeginsel en als aanleiding voor het wetsvoorstel. Hierbij ontbreekt een concrete vormgeving van het dienstbaarheidsbeginsel in de meerpartijenverhouding, waarbij een dienstbare overheid een wezenlijk andere betekenis krijgt. In een meerpartijenverhouding moet namelijk tevens gelet worden op het belang van de derde partij, waardoor niet te soepel met de regels kan worden omgegaan in het voordeel van één van de partijen. Deze keuze in de afweging maakt het lastig voor het bestuur om dienstbaar te zijn zoals de wetgever dat heeft bedoeld. Het invoeren van het dienstbaarheidsbeginsel zal derhalve in een meerpartijenverhouding voor het verlenen van een omgevingsvergunning ook niet het verschil gaan maken voor de burger. Gelet op het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het dienstbaarheidsbeginsel in de bestuursrechtelijke procedure meer de rol van grondhouding in de omgang met de burgers heeft dan een rechtmatigheidsnorm. De waarde van het dienstbaarheidsbeginsel is voornamelijk gelegen in de houding die het bestuur dient aan te nemen in het contact met de burgers. Op die manier heeft het beginsel een rol en kunnen de burgers ook positieve gevolgen ondervinden van een dienstbare overheid. Het beginsel is daarmee wel nodig om het bestuur te verplichten om dienstbaar te zijn in de taakuitoefening. Het dienstbaarheidsbeginsel heeft vrijwel geen waarde in de bestuursrechtelijke procedure als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, aangezien het beginsel een subjectieve norm is die terughoudend zal worden getoetst door de bestuursrechter en geen direct verband heeft met de juridische juistheid van een besluit.

Gezien het gegeven dat het dienstbaarheidsbeginsel onderdeel is van het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb en daarmee nog niet is aan te merken als geldend recht zal een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de wetgever, opdat dit kan worden verwerkt in de wet, memorie van toelichting en uitvoering.

1. In de memorie van toelichting moet de uitvoering van het dienstbaarheidsbeginsel in de meerpartijenverhouding uitgebreider worden toegelicht. Hierbij moet duidelijk worden aangegeven welke betekenis toekomt aan het 'centraal stellen van de burger' en 'voor de burger werken' wanneer meerdere burgers betrokken zijn in het proces. Als voorbeeld kan hierbij de procedure rondom de omgevingsvergunning worden genomen, waarbij de dienstbare overheid in verhouding staat tot de vergunninghouder en bezwaarmaker.
2. Het is van belang dat bestuursorganen actief worden geïnformeerd over het nieuwe dienstbaarheidsbeginsel en hoe dit beginsel kan worden geïmplementeerd in de organisaties. Het dienstbaarheidsbeginsel brengt immers verandering in de houding van de bestuursorganen en daarom moeten de organisaties weten op welke manier dit kan worden toegepast. Hierbij kunnen de bestuursorganen ook worden gewezen op de toepassing van het dienstbaarheidsbeginsel tijdens de fases van aanvraag, besluitvorming en bezwaar. Deze bewustwording bij de bestuursorganen is essentieel voor een juiste uitvoering van het dienstbaarheidsbeginsel.
3. De oorsprong van het dienstbaarheidsbeginsel moet duidelijker naar voren komen in de memorie van toelichting. Hierdoor wordt de context van het beginsel helder. Daarbij dient te worden verwezen naar de Europeesrechtelijke basis in de resolutie van het Europees Parlement in plaats van de verwijzing naar het beginsel van een dienende overheid. Wel kan de verhouding tussen het dienstbaarheidsbeginsel en het beginsel van een dienende overheid worden uitgelicht.
4. De beperkte juridische waarde van het dienstbaarheidsbeginsel mag uitgebreider worden toegelicht in de memorie van toelichting. Op deze wijze wordt het voor de bestuursrechter helder wat de bedoeling is van het dienstbaarheidsbeginsel in de rechtmatigheidstoets. Dit zal de bestuursrechter een concreter handvat geven in de toetsing van het besluit, ondanks de subjectiviteit van het dienstbaarheidsbeginsel.

Literatuurlijst

Addink 2023

G.H. Addink, *Algemene beginselen van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Van Boom e.a. 2023

W.H. van Boom e.a., *Klare taal*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Borman, NTB 2023/250

T.C. Borman, 'Adviezen rechtspraak over versterking waarborgfunctie Awb', *NTB 2023/250*.

Borman, in: T&C Awb 2023

T.C. Borman, commentaar op art. 9:1 Awb, in: T.C. Borman & J.C.A de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Bröring e.a. 2022

H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem. Bevoegdheid. Bevoegdheidsuitoefening. Handhaving*, Den Haag: Boom Juridisch 2022.

Bruggeman, NTB 2023/345

R.J.H. Bruggeman, 'De maatwerkwens en de realiteit van de uitvoeringscapaciteit in het bestuursrecht: mogelijke oplossingsrichtingen in de happy flow en de alternative flow', *NTB 2023/345*.

Damen, NTB 2020/2

L.J.A. Damen, 'Op naar 2GST in het bestuursrecht!', *NTB 2020/2*.

Driessen 2022

E.M.M.A. Driessen, 'De dienstbare overheid en het ondersteunen van burgerinitiatieven', in: *Burgerinitiatief en participatie* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridisch 2023.

Van Ettekoven, NJB 2021/2

B.J. van Ettekoven, 'Tussen wet en recht', *NJB 2021/2*.

Gerards 2010

J.H. Gerards, Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J. E. M. Polak (Red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridisch 2010.

Hillegers, Lam & Nijmeijer 2021

S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, *Vertrouwen in de Omgevingswet* (Staat en Recht nr. 51), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Huisman & Jak, NTB 2019/20

P.J. Huisman & N. Jak, 'Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit', *NTB 2019/20*.

Ippel NTB 2020/73

M.H. Ippel, 'Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter', *NTB 2020/73*.

Ippel & Beirnaert, RegelMaat 2022/38

M.H. Ippel & P. Beirnaert, 'Goede uitvoering van wetgeving vanuit het burgerperspectief', *RegelMaat 2022(38) 4*.

Jacobs, in: T&C Awb 2023

M.J. Jacobs, commentaar op art. 2:4 Awb, in: T.C. Borman & J.C.A de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Kegge, NTB 2023/206

R. Kegge, 'Het omgevingsrecht als inspiratiebron voor het algemeen bestuursrecht: de (exceptieve) toetsing van het bestemmingsplan, licht in de bestuursrechtelijke duisternis?', *NTB* 2023/206.

Kegge, JBplus 2018/4

R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter', *JBplus* 2018/4.

Lurks & Van Renssen 2020

M. Lurks & N.A. van Renssen, 'Doelgericht maatwerk: tussen integratie en specialisatie in de Omgevingswet', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (preadviezen VAR) VAR-reeks nr. 164, Den Haag: Boom Juridisch 2020.

Marseille e.a., NJB 2023/12

A.T. Marseille e.a., 'Kleine Gids voor het wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2023/12.

Ortlep, JBPL 2020/4

R. Ortlep, 'Referentiekader van waaruit wij het bestuursrecht bezien en waarderen', *JBPL* 2020/4.

Ortlep e.a. 2014

R. Ortlep e.a., 'Nut en noodzaak van een algemene codificatie van bestuursrecht', *NALL* 2014.

Bakker 2023/28

S. Bakker, Woonboten in Maastricht: handhaving en de dienende overheid, in: J.A.F. Peters, S. Hillegers & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

De Poorter, in: T&C Awb 2023

J.C.A. de Poorter, commentaar op art. 3:4 Awb, in: T.C. Borman & J.C.A de Poorter (red.), *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

De Poorter & De Graaf 2011

J.C.A. de Poorter & K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak: een blik op de toekomst*, Den Haag: Raad van State 2011.

Scheltema, NTB 2019/24

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24.

Scheltema, NTB 2015/37

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015/37.

Scheltema 1989

M. Scheltema, De rechtsstaat, in: J.W.M. Engels (red.) e.a., *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Wilink 1989.

Schlössels, Gst. 2016/20

R.J.N. Schlössels, 'Service Principle', *Gst.* 2016/20.

Schlössels, Gst. 2010/102

R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid?', *Gst.* 2010/102.

Verhoeven MenR 2019/124

M.J.H.M. Verhoeven, 'Hoe toetst de bestuursrechter onder de Omgevingswet?', *MenR* 2019/124.

Warendorf, MenR 2022/126

F. Warendorf, 'Omgevingsoverleg, omgevingstafels en participatie', *MenR* 2022/126.

Rapporten**Behoorlijkheidswijzer 2019**

Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer, Den Haag: Nationale Ombudsman 2019.

Bestuursrecht op maat 2020

Y.E. Schuurmans, A.E.M. Leijten & J.E. Esser (red.), Bestuursrecht op Maat. Een juridische analyse van knelpunten bij het bieden van maatwerk (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Leiden: Universiteit Leiden 2020.

Burgerperspectieven 2022 | kwartaal 1

SCP (2022). Burgerperspectieven 2022 | kwartaal 1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4

SCP (2021). Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Innoveren in de rechtsstaat 2024

Raad van State, Innoveren in de rechtsstaat. Jaarverslag 2023, Den Haag: Raad van State 2024.

Maatwerk met de Awb 2019

S. Van Heukelom-Verhage & F. Van Tienen, Maatwerk met de Awb. Advies over het gebruikmaken van de juridische ruimte van de Algemene wet bestuursrecht voor het bieden van maatwerk, Den Haag: Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn 2019.

Prettig contact met de overheid 2010

L. van der Velden, C. Koetsenruijter & M. Euwema, Prettig contact met de overheid. Een effectieve informele aanpak van aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Proactief maatwerk 2023

R. Goené & A. Meuwese, Proactief maatwerk. Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Leiden: Universiteit Leiden 2023.

Staat van de Uitvoering 2022

Staat van de Uitvoering 2022. ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse, Den Haag 2020.

Weten is nog geen doen 2017

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, Den Haag: WRR 2017.

Parlementaire documenten

Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3.

Kamerstukken II 1990/91, 21221, nr. 5.

Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3.
Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 2.
Kamerstukken II 2019/20, 29362, nr. 282.
Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.
Kamerstukken II 2022/23, 29279, nr. 763.

Jurisprudentie

Rb. Den Haag 9 mei 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7766.
Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2911.
Rb. Den Haag 20 augustus 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:9537.
Rb. Den Haag 15 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10347.
Rb. Noord-Holland 25 augustus 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:8732.
Rb. Amsterdam 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6331.
ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:381.
CBB 21 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:414, AB 2018/58, m.nt. R. Ortlep.
CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2705.
CRvB 10 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:128, AB 2018/90, m.nt. R. Ortlep.
CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1006, AB 2018/197, m.nt. R. Ortlep.
CRvB 16 januari 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:203.

Website

iplo.nl