

# MASTER'S THESIS

Woorden doen ertoe

**DE WENSELIJKHEID VAN HET BURGERPERSPECTIEF BIJ TOETSING AAN HET  
VERTROUWENSBEGINSEL IN HET OMGEVINGSRECHT.**

Anoniem

**Award date:**

2023

**Awarding institution:**

Department of Public Law

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 07. Nov. 2024

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)





## Woorden doen ertoe

DE WENSELIJKHEID VAN HET BURGERPERSPECTIEF BIJ TOETSING AAN  
HET VERTROUWENSBEGINSSEL IN HET OMGEVINGSRECHT.

x

Studentnummer: x

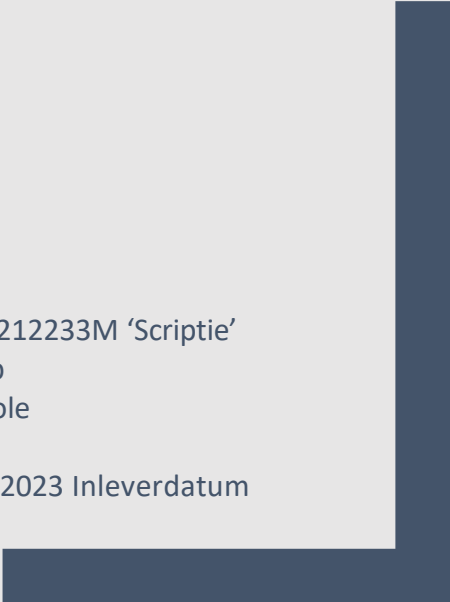
Cursuscode: RM9906212233M 'Scriptie'

Begeleider: Rolf Ortlep

Examinator: Sander Kole

Woorden: 13.997

Inleverdatum: 13 juni 2023 Inleverdatum  
definitieve versie



## Inhoudsopgave

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INLEIDING</b> .....                                                                                                        | <b>2</b>  |
| 1.1. AANLEIDING .....                                                                                                            | 2         |
| 1.2. PROBLEEMSTELLING EN DEELVRAGEN .....                                                                                        | 3         |
| 1.3. DEFINIËRING .....                                                                                                           | 4         |
| 1.4. AFBAKENING .....                                                                                                            | 6         |
| 1.5. METHODOLOGIE .....                                                                                                          | 6         |
| 1.6. LEESWIJZER .....                                                                                                            | 7         |
| <b>2. HET BURGERPERSPECTIEF IN HET BESTUURSRECHT</b> .....                                                                       | <b>8</b>  |
| 2.1. INLEIDING .....                                                                                                             | 8         |
| 2.2. DE REDELIJK DENKENDE BURGER TE GOEDER TROUW. ....                                                                           | 9         |
| 2.2.1. WAT IS DE REDELIJK DENKENDE BURGER? .....                                                                                 | 9         |
| 2.2.2. TE GOEDER TROUW .....                                                                                                     | 10        |
| 2.3. HET BURGERPERSPECTIEF EN DE RESPONSIEVE RECHTSSTAAT.....                                                                    | 13        |
| 2.4. CONCLUSIE .....                                                                                                             | 16        |
| <b>3. HET VERTROUWENSBEGINSEL</b> .....                                                                                          | <b>17</b> |
| <b>3.1. INLEIDING</b> .....                                                                                                      | <b>17</b> |
| <b>3.2. HET VERTROUWENSBEGINSEL</b> .....                                                                                        | <b>17</b> |
| 3.2.1 DE CASUS VAN DE AMSTERDAMSE DAKOPBOUW: HET STAPPENPLAN .....                                                               | 19        |
| 3.2.1. STAP 1: DE TOEZEGGING.....                                                                                                | 21        |
| 3.2.3. STAP 2: BEVOEGDHEID OF SCHIJN VAN BEVOEGDHEID .....                                                                       | 24        |
| 3.2.4. STAP 3: GERECHTVAARDIGD VERTROUWEN .....                                                                                  | 26        |
| 3.3. CONCLUSIE .....                                                                                                             | 27        |
| <b>4. DE WENSELIJKHEID VAN HET BURGERPERSPECTIEF</b> .....                                                                       | <b>28</b> |
| 4.1. INLEIDING .....                                                                                                             | 28        |
| 4.2. DE RECHTSSTAAT ALS TOETSINGSKADER.....                                                                                      | 29        |
| 4.2.1. HET RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL .....                                                                                        | 31        |
| 4.2.2. HET GELIJKHEIDSBEGINSEL.....                                                                                              | 32        |
| 4.3. HET SPANNINGSVELD TUSSEN MAATWERK EN HET BURGERPERSPECTIEF EN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL EN HET RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL ..... | 33        |
| 4.4. CONCLUSIE .....                                                                                                             | 36        |
| <b>5. CONCLUSIE</b> .....                                                                                                        | <b>37</b> |
| <b>LITERATUUR</b> .....                                                                                                          | <b>39</b> |
| PARLEMENTAIRE STUKKEN .....                                                                                                      | 42        |
| OVERIGE LITERATUUR .....                                                                                                         | 42        |
| JURISPRUDENTIE .....                                                                                                             | 42        |

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Een man een man, een woord een woord. Een uitdrukking die wij allemaal kennen, maar die slechts enkelen van ons zullen associëren met het bestuursrecht. Het betekent dat een eerlijk persoon zijn woord zal houden. Er is weinig vertrouwen in de politiek, zoals blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>1</sup> Het vertrouwen is laag als het om het gemeentebestuur gaat.<sup>2</sup> Recentelijk noemt Johan Remkes in zijn rapport met de titel 'Wat wel kan, uit de impasse en aanzet voor perspectief' dat het vertrouwen van boeren in de overheid tot een dieptepunt gedaald is. Hij sluit zijn inleiding af met: 'Ik hoop dat dit rapport een bijdrage kan leveren aan een goede oplossing en aan herstel van vertrouwen'.<sup>3</sup> In dit debat geldt het adagium: 'Woorden doen ertoe'.<sup>4</sup>

De modelburger zou altijd rationeel moeten handelen, voldoende kennis moeten hebben om de juiste keuzes te maken en zelfredzaam moeten zijn om met alle regels en de overheid om te gaan.<sup>5</sup> Na het kinderopvangtoeslagschandaal weten we dat dit model van de burger niet klopt. Burgers werden overrompeld door de overheid en het vergde flink wat doorzettingsvermogen van een aantal advocaten en slachtoffers, die zich niet door stress of tegenslag van de wijs lieten brengen, om dit schandaal boven tafel te krijgen. In de responsieve rechtsstaat wordt dan ook erkend, dat het beeld van de 'modelburger' niet klopt en dat het denkvermogen van de burger wordt overschat. De responsieve rechtsstaat neemt de burger wel serieus, wat overigens niet betekent dat de burger altijd zijn zin krijgt.<sup>6</sup> De democratische rechtsstaat zou de burger zo goed mogelijk moeten dienen.<sup>7</sup>

De burger lijkt vertrouwen te hebben in de ambtenaren die bij of namens de verschillende overheden handelen. Echter, wanneer de burger de indruk heeft dat buiten hem om over zijn belangen wordt beslist, dan krijgt hij het gevoel dat niet naar hem is geluisterd en ervaart hij een bureaucratie en geen rechtsstaat.<sup>8</sup> Zo lijken burgers regelmatig te vertrouwen op uitspraken gedaan door de wethouder of ambtenaren van een gemeente, maar zien zij dit niet terug in het genomen besluit. Burgers worden hierdoor regelmatig teleurgesteld in hun vertrouwen op en in het openbaar bestuur en diens ambtenaren. Maar wat is vertrouwen? Klaarblijkelijk is er bij burgers onduidelijkheid wanneer zij op een uitspraak van een wethouder of ambtenaar kunnen vertrouwen, want burgers doen regelmatig een beroep op het vertrouwensbeginsel bij het bestuur en de rechter.<sup>9</sup> Waren de

---

<sup>1</sup> Ridder e.a., p. 20.

<sup>2</sup> Ridder e.a., p. 20.

<sup>3</sup> Remkes 2022, p. 8.

<sup>4</sup> Dit zei Johan Remkes in een reactie op een uitspraak van Jesse Klaver toen hij geïnterviewd werd door het programma Buitenhof op 9 oktober 2022.

<sup>5</sup> Scheltema 2018, p. 120.

<sup>6</sup> Scheltema 2018, p. 121.

<sup>7</sup> Scheltema 2018, p. 121.

<sup>8</sup> Scheltema 2015.

<sup>9</sup> Damen 2018, p. 7-105.

verwachtingen van de burger dan wel gerechtvaardigd? En waarom dacht de burger op de woorden van een ambtenaar of wethouder te kunnen vertrouwen en ontleende hij er waarde aan? Is het perspectief van de burger anders dan dat van het bestuursorgaan? In een recente uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw<sup>10</sup> introduceert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het ‘burgerperspectief’. Nadat het al eerder was geïntroduceerd door staatsraad advocaat-generaal Wattel (hierna: A-G Wattel) in een conclusie die hij schreef in dezelfde casus of door bijvoorbeeld Damen in het VAR preadvies ‘Vertrouwen in de overheid’.<sup>11</sup> De vormgevers van de rechtsstaat zijn uitgegaan van een ‘modelburger’. Een burger die rationeel handelt en calculerend is.<sup>12</sup> Terwijl in het consumentenrecht de burger zich naïef mag opstellen, moet hij in het bestuursrecht begrijpen dat ambtenaren niet bevoegd zijn toezeggingen te mogen doen.<sup>13</sup> Maar nu gaat de Afdeling rekening houden met het burgerperspectief. Dit impliceert dat er een verschil is tussen het ‘burgerperspectief’ en het ‘bestuursperspectief’ en dat deze verandering consequenties heeft voor de burger.

## 1.2. Probleemstelling en deelvragen

Gelet op het voorgaande, wil ik de volgende onderzoeksvraag beantwoorden:

*In hoeverre is het wenselijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak het burgerperspectief betreft bij haar afwegingen, wanneer er een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heb ik een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de betekenis en rol van het begrip ‘burgerperspectief’ wanneer er beoordeeld wordt of er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen?

Door deze deelvraag te beantwoorden hoop ik inzicht te krijgen in het burgerperspectief. In dit hoofdstuk ga ik in op wat A-G Wattel bedoelde met uitgaan van de aankomstleer in plaats van de uitzendleer. Ik definieer het ‘burgerperspectief’ zoals dat mijns inziens door A-G Wattel en de Afdeling bedoeld is. Ik creëer zo een kader waaraan ik kan toetsen of er na de uitspraak in de casus van de Amsterdamse dakopbouw een verandering waarneembaar is. Dit kader gebruik ik om deelvraag 2 te beantwoorden:

---

<sup>10</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*dakopbouw Amsterdam*).

<sup>11</sup> Damen 2018, p. 7-105.

<sup>12</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 31; zie ook Damen 2018, p. 12.

<sup>13</sup> Damen 2017, p. 628-638.

2. Wordt er, sinds de uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw, rekening gehouden met het burgerperspectief wanneer er een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden analyseer ik vervolguitspraken van na de publicatie van de uitspraak over de Amsterdamse dakopbouw. In die uitspraak geeft de Afdeling eerst een algemeen kader, een 'stappenplan' voor het beoordelen van een beroep op het vertrouwensbeginsel. Daarna past zij dit toe op de casus van de Amsterdamse dakopbouw. In dit stappenplan zitten verschillende elementen die betrekking hebben op de toepassing van het burgerperspectief. Zoals wie heeft de uitspraak waaraan vertrouwen is ontleend gedaan? En hoe kwam deze uitspraak over bij de burger? Heeft deze uitspraak gerechtvaardigd vertrouwen bij de burger gewekt? En zo ja, waarom? Deze analyse helpt me bij het beantwoorden van deelvraag 3:

3. Hoe past de doorwerking van het burgerperspectief in het omgevingsrecht binnen de idee van de responsieve rechtsstaat en hoe verhoudt zich dat in het spanningsveld tussen maatwerk (oftewel de dienende overheid), het rechtszekerheidsbeginsel, en het gelijkheidsbeginsel.

Rechtstatelijke beginselen zijn waarden die essentieel zijn in een rechtsstaat en beheersen de verhouding tussen overheid en burgers. Deze rechtstatelijke beginselen kunnen daarom worden gezien als normen, maar ook als toetsingscriteria voor het overheidsoptreden.<sup>14</sup> Dit betekent dat het hanteren van het burgerperspectief getoetst dient te worden aan het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.<sup>15</sup> De beantwoording van deelvraag 3 leidt er uiteindelijk toe dat ik een afweging kan maken over de wenselijkheid van gebruik van het burgerperspectief.

### 1.3. Definiëring

In deze scriptie staan twee begrippen centraal: het burgerperspectief en het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel is een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en gaat uit van een overheid waarop je moet kunnen vertrouwen.<sup>16</sup> Het vertrouwensbeginsel impliceert dat wanneer een bestuursorgaan gerechtvaardigde verwachtingen bij een burger heeft gewekt, dat het bestuursorgaan deze verwachtingen moet honoreren. In hoofdstuk 3 ga ik verder in op het vertrouwensbeginsel en hoe de rechter beoordeelt of er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. Het vertrouwensbeginsel

---

<sup>14</sup> Cramwinckel 2022, p. 133.

<sup>15</sup> Scheltema 2021, p. 809-820.

<sup>16</sup> Marseille & de Graaf 2019, p. 999.

en de beoordeling staan centraal in de, al eerdergenoemde, casus van de Amsterdamse dakopbouw.<sup>17</sup> In de conclusie die A-G Wattel heeft geschreven, gaat hij nadrukkelijk in op het begrip 'burgerperspectief'. Maar wat is het burgerperspectief? Het gaat volgens A-G Wattel meer om de aankomstleer dan om de uitzendleer. Het belangrijkste? Hoe een redelijke burger, die te goeder trouw is, de verkeersopvatting mocht begrijpen.<sup>18</sup>

Het burgerperspectief betekent dat een overheid burgergericht werkt, responsief is en een dienstbare opstelling jegens de burger heeft. Het komt voort uit het besef dat de overheid er voor de burger is en niet andersom: de idee van de responsieve rechtsstaat. De rechtsstaat is er om de burger te dienen.<sup>19</sup> Het doel van het burgerperspectief is dat beslissingen van de overheid als rechtvaardig worden ervaren door de burger en dat de overheid juist ondersteuning biedt aan burgers in het contact met de overheid. En ten slotte, dat, waar mogelijk, tegemoet wordt gekomen aan betrokken belangen van die burger.<sup>20</sup>

Dit onderzoek draagt hopelijk bij aan de discussie over het vertrouwen in de overheid. En heel specifiek rondom de discussie over het burgerperspectief in het bestuursrecht. Vertrouwen in de overheid was in 2017 het onderwerp van een preadvies voor de Vereniging voor bestuursrecht (hierna: VAR). In het preadvies van 2023 stonden de zorgplichten in het bestuursrecht centraal. Ook in dit preadvies wordt gesproken over de dienende overheid. Daarnaast is er bij het 25-jarig jubileum van de Awb in 2019, een bundel verschenen waarin wordt gesproken over ontwikkelingen in het bestuursrecht van de afgelopen 25 jaar. Door Alex Brenninkmeijer, voormalig Nationale ombudsman, wordt in deze bundel gepleit voor een responsieve rechtsstaat, waar het bestuur uitdrukkelijk aandacht heeft voor het perspectief van de burgers en in staat is om daarop te antwoorden.<sup>21</sup> Scheltema omschrijft de responsieve rechtsstaat als een Staat waarin de overheid de burger serieus neemt en zich openstelt voor belangen en standpunten van de burger.<sup>22</sup> Koenraad beargumenteerd dat in de responsieve rechtsstaat maatwerk prevaleert boven strikte regeltoepassing, indien de individuele situatie dit verlangt. De overheid dient zich redelijk en billijk op te stellen.<sup>23</sup> Volgens Brenninkmeijer zouden legitimatie, aanvaarding en vertrouwen de belangrijkste ambities van het bestuursrecht moeten vormen. Daarnaast zouden de kennis en wijze waarop juridische procedures toegepast kunnen worden zodanig dat burgers, zoveel als redelijkerwijs mogelijk, procedurele

---

<sup>17</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>18</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>19</sup> Scheltema 2018, p. 121.

<sup>20</sup> Hulst, Marseille & Steenhagen 2022, p. 3210.

<sup>21</sup> Brenninkmeijer 2019, p. 39.

<sup>22</sup> Scheltema 2015, p. 288.

<sup>23</sup> Koenraad 2020, p. 121.

rechtvaardigheid ervaren. Echter, volgens Brenninkmeijer is hier nader onderzoek voor nodig.<sup>24</sup> Dit onderzoek sluit hierbij aan.

#### 1.4. Afbakening

In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar het begrip burgerperspectief, bij een beroep op het vertrouwensbeginsel in het Nederlandse omgevingsrecht. Mijn onderzoek beperk ik tot het omgevingsrecht, omdat de initiële vraag aan A-G Wattel inhield dat hij: 'inging op de toepassing van het vertrouwensbeginsel binnen het omgevingsrecht'.<sup>25</sup> Meer specifiek waren vragen die aan A-G Wattel zijn gesteld gericht op de context van herstelsancties in het omgevingsrecht.<sup>26</sup> A-G Wattel heeft het verzoek om een conclusie, op eigen initiatief, breder getrokken dan was verzocht.<sup>27</sup> Daarnaast is voor het omgevingsrecht typerend dat er ook met het belang van derden rekening gehouden moet worden.<sup>28</sup> Uiteraard zou men dezelfde fundamenteën kunnen gebruiken om uitspraken te analyseren in andere onderdelen van het bestuursrecht. Vanwege de beperkte omvang van het onderzoek voor deze scriptie heb ik dat niet gedaan. De analyse over de toepassing van het stappenplan en het burgerperspectief beperk ik tot het omgevingsrecht en heel specifiek beperk ik mij tot vervolguitspraken sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de casus van de Amsterdamse dakopbouw. Voor deze analyse beperk ik mij tot de uitspraken van de Afdeling.

#### 1.5. Methodologie

In deze scriptie is het object van onderzoek het geldende recht, zoals dat is vastgelegd in geschreven en ongeschreven regels, beginselen, leerstukken, jurisprudentie en die jurisprudentie van annotaties is voorzien in de literatuur. Ik betrek met name literatuur en jurisprudentie van Scheltema, Damen, Van Triet, Cramwinckel, Ortlep, Koenraad en Kortmann. Het betreft hier auteurs die veel publiceren over de toepassing van het burgerperspectief en die toonaangevend zijn in hun vakgebied, of recentelijk een proefschrift hebben geschreven zoals Cramwinckel en Van Triet. Tevens betrek ik de toelichting op het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie van de Awb'. Ook al is dit conceptwetgeving, het geeft duidelijk weer hoe het denken van de wetgever over het burgerperspectief aan het veranderen is. Deze scriptie is dan ook tot stand gekomen door literatuur- en jurisprudentieonderzoek.<sup>29</sup> Ik gebruik juridische bronnen en hanteer dus een klassiek (normatief)

---

<sup>24</sup> Brenninkmeijer 2019, p. 48.

<sup>25</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>26</sup> Groot & Damen, 2019.

<sup>27</sup> Groot & Damen, 2019.

<sup>28</sup> Hillegers 2019, p. 159.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld Cramwinckel 2022, p. 24-26.



juridisch onderzoek. Ik gebruik standaard juridische bronnen, zoals artikelen uit verschillende bekende journalen en bundels, maar ook de uitspraken van de Afdeling in de casussen van de Overbetuwse Paardenbak<sup>30</sup> en de Amsterdamse dakopbouw<sup>31</sup> en de conclusie van A-G Wattel. Hiermee definieer ik het burgerperspectief. Daarnaast gebruik ik heel specifiek artikelen of annotaties waarin de uitspraak van de Afdeling in de casus van de Amsterdamse dakopbouw of de casus van de Overbetuwse paardenbak wordt besproken en jurisprudentie uit het omgevingsrecht waar een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, van na de uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw. Dit om de vraag te kunnen beantwoorden of er sinds de uitspraak van de Afdeling in de casus van de Amsterdamse dakopbouw rekening wordt gehouden met het burgerperspectief. Dit is methodologisch best lastig. Gelijk als Damen, heb ik geen harde criteria om te bepalen wat een burgervriendelijke lijn is.<sup>32</sup> Daarom is enige subjectieve waardering daarmee onvermijdelijk. Voor bespreking van het burgerperspectief is het niet vreemd om een multidisciplinair onderzoek uit te voeren. Zo kun je de sociale-, maar ook de taal- en communicatiewetenschappen en wellicht ook de psychologie betrekken bij onderzoek naar het burgerperspectief. Toch doe ik dat niet en ik beperk mij tot bespreking van het burgerperspectief in louter juridische bronnen. Dit betekent echter niet dat het geen aanvulling kan zijn op louter juridisch onderzoek, integendeel. Echter ook hier heb ik gekozen om mijn onderzoek af te bakenen, aangezien dit een scriptie in de rechtsgeleerdheid betreft.

## 1.6. Leeswijzer

In paragraaf 1.2 heb ik reeds uitgelegd langs welke deelvragen ik mijn hoofdvraag ga beantwoorden. Impliciet heb ik hier meteen ook de hoofdstuk indeling kenbaar gemaakt. In hoofdstuk 2 bespreek ik deelvraag 1. In dit hoofdstuk ga ik in op de definitie van het begrip 'redelijk denkende burger die te goeder trouw is' en definieer ik het burgerperspectief. In hoofdstuk 3 behandel ik deelvraag 2. Ik begin het hoofdstuk met een introductie in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer specifiek het vertrouwensbeginsel. Vervolgens bespreek ik het stappenplan en analyseer ik recente jurisprudentie. In hoofdstuk 4 bespreek ik deelvraag 3. Ik ga in op de rechtsstaat als toetsingskader en het spanningsveld tussen maatwerk, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Ik sluit af met een conclusie.

---

<sup>30</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 (*Overbetuwse paardenbak*).

<sup>31</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).

<sup>32</sup> Damen 2022.

## 2. Het burgerperspectief in het bestuursrecht

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat het burgerperspectief centraal. Het perspectief van de burger is in het denken over de huidige responsieve rechtsstaat zeer actueel. In het meest recente VAR- preadvies stellen Ippel en Scheltema de vraag centraal hoe de beginselen van de rechtsstaat in het bestuursrecht zodanig vorm krijgen dat die vanuit het perspectief vanuit de burger herkenbaar zijn.<sup>33</sup> Maar ook de wetgever heeft veel aandacht voor het perspectief van de burger. Dit blijkt onder andere uit een recente brief<sup>34</sup> van Minister Bruins Slot, maar ook uit de toelichting van het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb'.<sup>35</sup>

A-G Wattel stelt in zijn conclusie dat de perceptie van het bestuur vaak anders is dan de perceptie van de burger. Waardoor de 'niet juridische burger' vaak in de kou staat, omdat hij niet weet dat de overheidsfunctionaris met wie hij contact had, niet bevoegd was. Dat gezegd hebbende, ook de overheid stelt zich dienstverlenend op en wil graag voorlichten, maar de burger wil graag zeker weten.<sup>36</sup> In de conclusie van A-G Wattel legt hij in paragraaf 3.16 uit wat hij bedoelt met het burgerperspectief. Volgens hem gaat het meer om de aankomstleer dan de uitzendleer: Wat het meest belangrijk is, *'is wat een redelijke justitiabele te goeder trouw objectief naar de verkeersopvatting mocht begrijpen...'*<sup>37</sup> In de uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw, neemt de Afdeling in r.o. 11.2 deze uitleg over.<sup>38</sup>

In dit hoofdstuk bespreek ik deelvraag 1: Wat is de betekenis en rol van het begrip 'burgerperspectief' wanneer er beoordeeld wordt of er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden ga ik in paragraaf 2.2.1 eerst in op de vraag: Wat is een redelijke justitiabele? Wat is de 'modelburger'? In paragraaf 2.2.2 bespreek ik wat te goeder trouw betekent. Deze antwoorden zijn nodig om een duidelijk beeld te geven op het burgerperspectief. Want met welke burger denkt de overheid van doen te hebben? U en ik verschillen van elkaar, geen mens denkt en doet hetzelfde. Ik beantwoord deze vraag met behulp van literatuur van voornamelijk Damen en Scheltema en Ortlep. Ik maak een vergelijking tussen het denken over de burger in het bestuursrecht en het privaatrecht. Dit doe ik om duidelijk te maken hoe verschillend er wordt gedacht over de 'modelburger'. Vervolgens ga ik in paragraaf 3 in op de betekenis en rol van het begrip burgerperspectief. Ik gebruik hierbij literatuur van Damen en Scheltema, maar ook de toelichting op

---

<sup>33</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 10.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II* 2021/22, 35510, nr. 102, p. 2 e.v.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II* 2022/23, 292, nr. 763, p. 1 e.v.

<sup>36</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par 3.2. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>37</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>38</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).

het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie' Awb. Alhoewel dit nog een 'concept' is, geeft deze toelichting wel duidelijk aan hoe de huidige wetgever de burger en het burgerperspectief definieert. Ik sluit af met een conclusie.

## 2.2. De redelijk denkende burger te goeder trouw.

In deze paragraaf ga ik als eerste in op een aantal onderdelen van de definitie van het burgerperspectief van A-G Wattel. Ik probeer als eerste de redelijk denkende burger te definiëren, om vervolgens in te gaan op de kwalificatie te goeder trouw. Twee eigenschappen die een burger moet bezitten om een beroep te kunnen doen op het vertrouwensbeginsel.

### 2.2.1. Wat is de redelijk denkende burger?

In de vorige paragraaf werd de burger ook wel de 'redelijke justitiabele' genoemd. Volgens Fockema Andreae's Juridisch woordenboek moeten we onder justitiabele verstaan: *'de aan het recht onderworpen, persoon vallend onder een bepaalde rechtsmacht van een rechtbank of van een wetgever'*.<sup>39</sup> In klare taal<sup>40</sup> maak ik daarvan de burger die een besluit vraagt van de rechtbank of een bestuursorgaan. Maar burgers zijn er in alle soorten en maten. Met welke burger denkt de bestuursrechter dan van doen te hebben?

In de conclusie van A-G Wattel en de uitspraak van de Afdeling wordt gesproken over een redelijk denkende burger, maar wat is een redelijk denkende burger? In het vorige hoofdstuk gaf ik al de definitie van de modelburger volgens Scheltema: De 'modelburger' zou altijd rationeel moeten handelen, voldoende kennis hebben om de juiste keuzes te maken en zelfredzaam zijn om met alle regels en de overheid om te gaan.<sup>41</sup> Het dominerende beeld is dat van een rationeel handelende burger die over alle informatie beschikt die nodig is om de juiste beslissing te nemen en de wet te kennen. Ook wel een 'homo juridicus' genoemd.<sup>42</sup> Volgens Damen is het een 'modale' burger die geen voorkeursbehandeling krijgt van het openbaar bestuur en gewoon verticaal wordt bestuurd'.<sup>43</sup> Damen noemt deze burger dan ook de 'niet-Awbmens'. In de wetsgeschiedenis zou de burger gekwalificeerd kunnen worden als een ontwikkelde leek. Maar volgens Damen is dat nadrukkelijk wat anders.<sup>44</sup> En Scheltema onderschrijft dit, niet elk burgerperspectief is hetzelfde, omdat burgers van elkaar verschillen en ook de omstandigheden van het geval van invloed kunnen zijn.<sup>45</sup> Uiteraard speelt de

---

<sup>39</sup> Van Caspel & Klijn 2012, p. 192.

<sup>40</sup> Klare taal in de rechtspraak is een begrip dat is geïntroduceerd door rechter Joyce Lie, die elk jaar de 'Klare Taal- bokaal' uitreikt aan de rechter die de meest duidelijke uitspraak geschreven heeft.

<sup>41</sup> Scheltema 2018, p. 120.

<sup>42</sup> Scheltema 2016, p. 268.

<sup>43</sup> Damen 2018, p. 9.

<sup>44</sup> Damen 2018, p. 9; zie ook Damen 2022.

<sup>45</sup> Scheltema 2018, p. 120.

deskundigheid van de burger een rol.<sup>46</sup> Een jurist moet anders behandeld worden dan een verpleegster.

Waar in het consumentenrecht de burger zich naïef<sup>47</sup> mag opstellen, moet hij in het bestuursrecht begrijpen dat ambtenaren niet bevoegd zijn toezeggingen te mogen doen.<sup>48</sup> Volgens Damen wordt een burger in zijn contact met de overheid zelfs geacht te beschikken over de nodige juridische-bureaucratische vaardigheden.<sup>49</sup> Zoals al is benoemd, is er geen sprake van horizontaal bestuur. De burger is zelfs sterk afhankelijk van een goede informatievoorziening door de overheid zelf.<sup>50</sup> Volgens Damen is het verder essentieel dat bij alle contacten tussen burger en openbaar bestuur er stilgestaan wordt bij het burgerbeeld waarvan wordt uitgegaan en van welke beleidstheorie van de wetgever, bestuur en bestuursrechter.<sup>51</sup> Eerder verwees ik al naar de ‘homo juridicus’ van Scheltema. Het burgerbeeld van het openbaar bestuur, de wetgever, ambtenaren en de bestuursrechter zijn van cruciaal belang.<sup>52</sup>

### 2.2.2. Te goeder trouw

Zoals bleek in de inleiding van dit hoofdstuk moet de redelijke justitiabele te goeder trouw zijn. Maar wat betekent dit eigenlijk? Scheltema schreef in een VAR-Preadvies dat de relatie die de burger tot de overheid behoort in te nemen, ook consequenties heeft voor het eigen voorafgaand handelen.<sup>53</sup> Wanneer de burger een volwaardige gesprekspartner wil zijn voor de overheid dan dient hij te staan voor hetgeen hij zegt. Waar de overheid een toezegging doet, moet de burger zich ook houden aan zijn toezeggingen.<sup>54</sup> Immers de overheid komt tot bepaalde besluiten gebaseerd op het gedrag van de burger. Echter, de overheid kan en mag de burger niet verplichten tot het verrichten van een prestatie waarop zij geen recht heeft.<sup>55</sup> Er bestaan wel beginselen van behoorlijk bestuur, maar geen equivalent die de rechtsverhouding tussen bestuur en burger beheerst.<sup>56</sup>

Bijna 45 jaar later bevestigt A-G Wattel dat de burger alleen een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel, wanneer hij alle relevante feiten en omstandigheden, die betrekking hebben op

---

<sup>46</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2. (*Dakopbouw Amsterdam*).

<sup>47</sup> Damen 2017 omschrijft dat de burger zich in het consumentenrecht zich zeer onnozel mag gedragen. Ik vind het woord ‘onnozel’ in deze denigrerend en spreek in plaats daarvan over ‘naïef’. Mijns inziens is er sprake van een burger die (te) goed van vertrouwen is en over te weinig kennis en/of vaardigheden beschikt om door de marketingstrategie van een bedrijf heen te kijken.

<sup>48</sup> Damen 2017, p. 628- 638.

<sup>49</sup> Damen 2017, p. 631.

<sup>50</sup> Damen 2017, p. 632.

<sup>51</sup> Damen 2017, p. 634- 638.

<sup>52</sup> Damen 2017, p. 634- 638.

<sup>53</sup> Scheltema 1975, p. 51-52.

<sup>54</sup> Scheltema 1975, p. 51-52.

<sup>55</sup> Scheltema 1975, p. 51-52.

<sup>56</sup> Ortlep 2020, p. 2.

de toezegging, correct heeft weergegeven.<sup>57</sup> Dit principe kennen we uit het privaatrecht. In het Burgerlijk Wetboek is dit gecodificeerd<sup>58</sup> in de beginselen van redelijkheid en billijkheid. Ortlep betoogt dat de gedachte die ten grondslag ligt aan het beginsel van te goeder trouw gelijk is aan de specifieke rechtsgedachte die ten grondslag ligt aan de eisen van redelijkheid en billijkheid. Want op alle leden van de rechtsgemeenschap rust een dwingende rechtsplicht om zich jegens elkaar behoorlijk en zorgvuldig te gedragen.<sup>59</sup> Daarnaast beargumenteert Ortlep dat de overweging van de Afdeling<sup>60</sup> een bevestiging is dat ook in het bestuursrecht, de rechtsverhouding tussen overheid en burger beheerst wordt door redelijkheid en billijkheid, oftewel te goeder trouw.<sup>61</sup> Dit is nadrukkelijk iets anders dan de wantrouwende houding en het beeld van de calculerende burger die lang in het bestuursrecht dominant was.<sup>62</sup> Maar betekent dit dan dat de wederkerige rechtsbetrekking dan zijn wederopstanding<sup>63</sup> doet?

In de literatuur wordt het bestuursrecht af en toe omschreven als het recht dat gaat over de rechtsverhouding tussen overheid en burger.<sup>64</sup> De wederkerige rechtsverhouding wordt gedefinieerd als de feitelijke horizontalisering van de verhouding tussen overheid en burger. Waarbij gelijkwaardigheid een belangrijke rol speelde.<sup>65</sup> Wederom was het Scheltema die besprak dat de overheid veel vaker was aangewezen op informatie van de burger wanneer zij overeenkomsten aanging, maar ook bij het overheidsoptreden wanneer het bestuur een beschikking uitvaardigt.<sup>66</sup> Gerealiseerd moet worden dat de rechtsbetrekking tussen overheid en burger niet betekent dat het in hun aard geen verschillende partijen zijn. De overheid is vanaf het eerste moment gebonden aan het recht.<sup>67</sup> De wederkerigheid houdt in dat de burger zich het algemeen belang niet hoeft aan te trekken, maar wel zijn belangen en inzichten naar voren dient te brengen en dat de burger daar ook door het bestuur aan kan worden gehouden.<sup>68</sup> De burger kan medeverantwoordelijk worden gehouden voor een zorgvuldig besluitvormingsproces. Immers moet de burger gegevens en bescheiden verschaffen die voor een beslissing op een aanvraag noodzakelijk zijn.<sup>69</sup>

---

<sup>57</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>58</sup> In artikel 6:2 BW en artikel 6:248 BW.

<sup>59</sup> Ortlep 2020, p. 7.

<sup>60</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).

<sup>61</sup> Ortlep 2020, p. 10.

<sup>62</sup> Ippel & Scheltema, 2023; zie ook Damen 2018, p. 12.

<sup>63</sup> In de eerste tranche van de Awb is dit begrip geïntroduceerd, in latere tranches is het niet meer opgedoken; zie Schlössels & Zijlstra, p. 37.

<sup>64</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 34.

<sup>65</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 34.

<sup>66</sup> Scheltema 1975, p. 8 e.v.

<sup>67</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 35.

<sup>68</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 35.

<sup>69</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 35.

Deze informatielast<sup>70</sup> geeft de burger een mate van rechtszekerheid betreffende wat van hem wordt verwacht. Maar het is geenszins een afdwingbare rechtsplicht. Nadruk moet worden gelegd op het verschil tussen een last en een plicht. Aan een last hoeft geen gevolg te worden gegeven in tegenstelling tot een plicht.<sup>71</sup> Rechtens afdwingbare plichten ten op zichte van burgers, moeten altijd rusten op een specifieke wettelijke grondslag, omdat anders de democratische legitimatie ontbreekt.<sup>72</sup> De rechtsbetrekking tussen overheid en burger kan dus niet horizontaal zijn, omdat de burger voor zijn eigen belang opkomt en het bestuur voor het algemeen belang. En de burger kan niet verplicht worden rekening te houden met het algemeen belang.<sup>73</sup>

Uit de memorie van toelichting (hierna: MvT) van de Awb maak ik op dat met verticaal besturen wordt bedoeld dat het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteerde. Er was in het verleden geen plaats ingeruimd voor inbreng van de burger, ook niet bij beschikkingen die de burger in het bijzonder aangingen.<sup>74</sup> Maar in de nieuwe Awb moest er ruimte zijn voor de belangen van de, bij de besluitvorming betrokken, burger. Soms is de belanghebbende zelfs noodzakelijk bij het maken van een goede beschikking.<sup>75</sup>

Mijns inziens is hetgeen wat A-G Wattel betoogt in zijn conclusie geen wederopstanding van de wederkerige rechtsbetrekking. Ook al staat er in de toelichting van het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb', dat in de huidige Awb de verhouding tussen procespartijen wordt gezien als een wederkerige rechtsbetrekking. Tegelijkertijd wordt in dezelfde alinea bevestigd dat er sprake is van feitelijke ongelijkheid tussen burger en overheid. Deze ongelijkheid is dus niet alleen gevoelsmatig.<sup>76</sup> Er was en is dus geen sprake van een feitelijke wederkerige rechtsbetrekking. Maar waar het bestuur gebonden wordt aan gerechtvaardigd vertrouwen wordt dat ook gevraagd van de burger. Ook de burger kan gerechtvaardigd vertrouwen wekken bij het bestuursorgaan, door feiten zodanig te presenteren waarop het bestuur een onderbouwd besluit kan nemen. Wat dat betreft is de vergelijking met het privaatrecht een juiste. Beide partijen worden daar beheerst door de redelijkheid en billijkheid. Het is niet vreemd om dit door te trekken naar het bestuursrecht. Mijns inziens is het vreemd wanneer het anders zou zijn, het lijkt mij ook het enig juiste. De burger moet zich realiseren dat hij altijd de last heeft om juiste informatie en gegevens te vertrekken. Of dat nu in contact is met de overheid of een private partij zou er niet toe moeten doen. Anders gezegd, altijd naar eer en geweten handelen is geen raar verzoek aan de burger. Dit standpunt wordt verder onderbouwd

---

<sup>70</sup> Zoals omschreven in art. 4:2 lid 2 Awb.

<sup>71</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 279-281.

<sup>72</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 279-281.

<sup>73</sup> Schlössels & Zijlstra, p. 279-281.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 1988/89 – 21 221*, nr. 3, p. 11.

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 1988/89 – 21 221*, nr. 3, p. 11-12.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 19 e.v.

doordat het Gerechtshof in Arnhem in een civiele zaak zich aangesloten heeft bij de wijze waarop de Afdeling een beroep van een burger op de door de overheid gewekt vertrouwen beoordeeld.<sup>77</sup>

Ik concludeer daarmee dat te goeder trouw betekent dat de burger naar eer en geweten informatie moet geven aan het bestuursorgaan, zodat deze een goede afweging kan maken tussen het algemeen belang en het individuele belang van een specifieke burger. Het verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie is voor rekening van de burger.

### 2.3. Het burgerperspectief en de responsieve rechtsstaat

Ik begon dit hoofdstuk met een paragraaf over het mensbeeld in het Nederlandse bestuursrecht. Ik poogde een definitie te geven van de redelijk denkende burger. Zoals in de inleiding al opgemerkt vindt er momenteel een verschuiving plaats in het denken over de ‘modelburger’. In het coalitieakkoord is opgenomen dat er met een meer menselijke maat gekeken moet worden.<sup>78</sup> Minister Bruins Slot definieert de menselijke maat als ‘recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving’.<sup>79</sup> Wetten moeten beoordeeld worden op menselijke maat en het mag niet langer zo zijn dat mensen die onbedoeld een fout maken, direct als fraudeur worden aangemerkt. Er moet ook ruimte zijn om af te wijken van de regels wanneer de gevolgen onevenredig groot zijn.<sup>80</sup> Ook het mensbeeld in de toelichting conceptwetsvoorstel ‘Wet versterking waarborgfunctie Awb’ haakt hierop aan. Dit voorstel heeft als doel ‘de menselijke maat in het bestuurs(proces)recht te vergroten en de overheid meer ‘responsief’ te maken.<sup>81</sup> De mens moet meer centraal komen te staan, waarbij bij het maken van beleid wordt uitgegaan van realisme en daarbij te kijken naar wat mensen echt nodig hebben. Daarnaast moet er zeker niet vanuit gegaan worden dat mensen altijd rationeel handelende burgers zijn, die altijd alle bureaucratie, wetten en regels goed kunnen toepassen. Er wordt uitgegaan van een burger die mogelijk wat extra tijd, meer informatie of ruimte voor herstel nodig heeft. Er moet aandacht zijn voor mensen die tussen wal en schip lijken te geraken en daar moet het bestuur juist een stapje extra voor doen.<sup>82</sup> Maar of dit een juist mensbeeld gaat geven vraag ik me af. Mensen zijn zo verschillend zoals in het vorige hoofdstuk reeds opgemerkt en het vertrouwen in de overheid is laag. Gaan mensen die overheid dan vertrouwen om hen te helpen in hun contact met het bestuur? Het antwoord moet ik u schuldig blijven.

Dat het bestuur al beschikte over mogelijkheden om de burger te helpen komt niet duidelijk naar voren uit de toelichting van het conceptwetsvoorstel ‘Wet versterking Waarborgfunctie Awb’. Zo

---

<sup>77</sup> HR 24-12-2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77, p. 1.

<sup>79</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35510, nr.102, p. 2 e.v.

<sup>80</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77, p. 1.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 1 e.v.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 1 e.v.

wordt de burgerlijke lus geïntroduceerd. Zodat ook de burger de kans krijgt om fouten te herstellen gelijk de bestuurlijke lus waarin het bestuur de kans krijgt fouten te herstellen. Volgens Damen bestaat de mogelijkheid van een burgerlijke lus er al lang en is dit dus niets nieuws.<sup>83</sup> Dit wordt in de toelichting maar even buiten beschouwing gelaten. En ook het feit dat de bestuursrechter met standaardtekstblokken het beroep heeft weggeschreven, getuigt niet van de wil van de bestuursrechter om uit te gaan van het burgerperspectief.<sup>84</sup> Na het kindertoeslagenschandaal is ook de rechtspraak zich ervan bewust dat verandering noodzakelijk is. Het perspectief van het bestuur was jarenlang dominant in het bestuursrecht.<sup>85</sup> Het toepassen van het burgerperspectief gebeurt al zonder dat er een wetswijziging heeft plaatsgevonden.<sup>86</sup> Al is de wetgever wel voornemens de wet te gaan veranderen. Ik vraag me dan ook af wat er na invoering van deze wet concreet gaat veranderen. Het enige wat ik kan bedenken is dat de bestuursrechter nu ook van de wetgever onderbouwd krijgt dat hij de menselijke maat kan toepassen in zijn uitspraken. Al kennen we het beginsel van evenredigheid al uit art. 3:4 van de Awb waar het verbod op willekeur in ligt besloten.<sup>87</sup>

Cramwinckel illustreert de toenemende expliciete aandacht van het burgerperspectief in het juridische discours. Vanaf 2015 neemt deze aandacht sterk toe. Volgens haar is een van de oorzaken hiervan het kindertoeslagenschandaal.<sup>88</sup> De democratische rechtsstaat moet de burger zo goed mogelijk dienen. Maar wanneer je dit vraagt aan de burger op straat dan wordt de Nederlandse rechtsstaat vaak omschreven als formeel en bureaucratisch. De rechtsstaat die ervoor de burger is, maar in Nederland ziet de burger die niet.<sup>89</sup> De vormgevers van de rechtsstaat gaan uit van een 'modelburger', maar klopt dat model wel? De 'modelburger' zou altijd rationeel moeten handelen, voldoende kennis hebben om de juiste keuzes te maken en zelfredzaam zijn om met alle regels en de overheid om te gaan.<sup>90</sup> In de responsieve rechtsstaat wordt dan ook erkend, dat het beeld van de 'modelburger' niet klopt en dat het denkvermogen van de burger wordt overschat.<sup>91</sup> Juristen kunnen wel overtuigd zijn dat een bepaald besluit of een bepaalde uitspraak juist is, maar dit betekent niet dat de burger dit ook als zodanig ervaart.<sup>92</sup> Voor de burger is het recht niet altijd rechtvaardig. Burgers verschillen sterk van elkaar. Soms zal dezelfde burger een regel goed kunnen hanteren, maar bij veranderende omstandigheden zal dat soms somt toch niet kunnen. Elke burger kent zijn eigen

---

<sup>83</sup> Damen 2022, p. 630-632.

<sup>84</sup> Damen 2022, p. 630-632.

<sup>85</sup> Damen 2022, p. 630-632.

<sup>86</sup> Damen 2022, p. 643.

<sup>87</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 6 e.v.

<sup>88</sup> Cramwinckel 2022, p. 51.

<sup>89</sup> Scheltema 2015.

<sup>90</sup> Scheltema 2018, p. 120.

<sup>91</sup> Scheltema 2018, p. 121.

<sup>92</sup> Scheltema 2015.



perspectief. Het verschilt niet alleen van burger tot burger, maar ook van de omstandigheden in het specifieke geval.<sup>93</sup>

Schlössels noemt het burgerperspectief ongrijpbaar. De belevingswereld van gewone mensen, zou volgens hem, het vertrekpunt moeten zijn en niet het juridische systeem.<sup>94</sup> En dat is het vertrekpunt van het burgerperspectief. In de inleiding haalde ik Alex Brenninkmeijer al even aan. In zijn essay verkent hij het verschil tussen rechtssubject en mens.<sup>95</sup> Het gaat volgens hem over het spanningsveld tussen wat er bij burgers speelt en hoe een zorgvuldig werkende organisatie werkt. Verder op in zijn essay geeft hij aan hoe het volgens hem zou moeten zijn. Vier elementen zijn dan volgens hem van belang: het persoonlijk contact, het serieus nemen van mensen, het met respect behandelen van mensen en uitgaan van vertrouwen. Volgens hem is vertrouwen niet vanzelfsprekend, de Awb gaat uit van wantrouwen. Legitimatie, aanvaarding en vertrouwen moeten de belangrijkste ambities van het bestuursrecht vormen.<sup>96</sup> Is maatwerk dan de oplossing?

In de toelichting van het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb'<sup>97</sup> wordt uitgebreid ingegaan op het perspectief van de burger. Zo lijkt het idee van Scheltema dat niet alleen burgers onderling verschillen, maar ook dat de omstandigheden kunnen veranderen waardoor een burger niet altijd even juist handelt, geresoneerd te hebben bij de wetgevingsjuristen. Zo wordt er omschreven dat 'gebeurtenissen in de persoonlijke sfeer, zoals een overlijden van een partner of de zorg voor een ernstig ziek kind, van belanghebbenden niet verwacht mag worden dat zij gedurende een bepaalde periode over het doenvermogen beschikken om een bezwaar- of beroepschrift in te dienen'.<sup>98</sup> Maar ook wordt er naast de 'bestuurlijke lus' een 'burgerlijke lus' geïntroduceerd. Dit moet de mogelijkheid geven aan burgers om eigengemaakte procedurele fouten te herstellen, gelijk zo bij de 'bestuurlijke lus'.<sup>99</sup> Er komt dus meer ruimte voor maatwerk.

In 2010 werd er door Schlössels al gezegd dat we uit moeten gaan van maatwerk. Zo moest volgens hem ambtelijke starheid worden bestreden en flexibiliteit worden bevorderd. Dit vereist aandacht voor de individuele burger. Hiervoor is nodig dat de overheid tijdig begrijpelijke en volledige informatie moet verstrekken. Zodat de burger weet waar hij aan toe is. Hij constateert ook dat rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en onpartijdigheid niet direct pleiten voor maatwerk.<sup>100</sup>

Concluderend moet ik vaststellen dat er geen sprake is van een 'modelburger', maar dat meerdere auteurs het er wel mee eens zijn dat de menselijke maat nu vaak ontbreekt in het

---

<sup>93</sup> Scheltema 2018, p. 121-123.

<sup>94</sup> Schlössels 2020.

<sup>95</sup> Brenninkmeijer, p. 41-48.

<sup>96</sup> Brenninkmeijer, p. 41-48.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 16 e.v.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 16 e.v.

<sup>99</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 18 e.v.

<sup>100</sup> Schlössels 2020; zie ook Schlössels 2010, p. 516.

bestuursrecht. Er moet meer uitgegaan worden vanuit het denkbeeld van de burger. In de toelichting van conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie van de Awb' zit al een flink aantal aspecten die ervoor moeten zorgen dat de menselijke maat wordt geïntroduceerd in het bestuursrecht. De vraag is alleen: Hoe gaat dit uitwerken in de praktijk?

#### 2.4. Conclusie

In dit hoofdstuk heb ik de volgende vraag beantwoord: Wat is de betekenis en rol van het begrip 'burgerperspectief' wanneer er beoordeeld wordt of er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen?

Ik ging in op de definitie van A-G Wattel: het gaat niet zozeer om wat het bestuur probeert te zeggen, maar meer hoe het aankomt bij de burger. Het gaat niet om de uitzendleer maar om de aankomstleer. En dat bij de redelijk denkende burger die te goeder trouw is. Ik heb vastgesteld dat de modelburger niet bestaat. In het consumentenrecht mag de burger naïef zijn, maar zeker niet in het bestuursrecht. Het burgerperspectief is nodig omdat burgers sterk van elkaar verschillen. Waar de een zich goed staande kan houden, wordt de ander snel overrompeld. Maar ook de burger die zich goed staande kan houden kan voor omstandigheden komen te staan, waardoor ook hij het niet meer aan kan. Elke burger kent zijn eigen perspectief.

Er is geen sprake van een wederkerige rechtsbetrekking tussen burger en bestuur. Het is een verticale verhouding. Wat betekent dat de burger naar eer en geweten informatie moet geven aan het bestuursorgaan, zodat deze een goede afweging kan maken tussen het algemeen belang en het individuele belang van een specifieke burger. Het verstrekken van verkeerde of onvolledige informatie is voor rekening van de burger. Maar dat neemt niet weg dat ook de overheid duidelijk en tijdig voldoende informatie moet verstrekken.

### 3. Het vertrouwensbeginsel

#### 3.1. Inleiding

Wat is gerechtvaardigd vertrouwen? Het vertrouwensbeginsel is de juridische vertaling van het gezegde ‘belofte maakt schuld’, maar wanneer is er een belofte gedaan? En wanneer moet een bestuursorgaan die belofte nakomen? Het vertrouwensbeginsel is in de jaren 70 van de vorige eeuw ontwikkeld. Het is het beginsel op grond waarvan gewekte verwachtingen moeten worden gehonoreerd door bestuursorganen. Een vertrouwensschending kan alleen met succes worden aangevochten wanneer zij plaatsvindt in het kader van een besluit in de zin van art. 7.1 en art. 8.1 Awb.<sup>101</sup> Om te bepalen wanneer er sprake is van een gerechtvaardigd vertrouwen moeten we afgaan op jurisprudentie. De Afdeling heeft recentelijk meerdere uitspraken gedaan die als leidraad moeten gelden wanneer getoetst wordt aan het vertrouwensbeginsel. In de zaak van de Amsterdamse dakopbouw heeft A-G Wattel een stappenplan geïntroduceerd voor de toetsing aan het vertrouwensbeginsel. Dit stappenplan is overgenomen door de Afdeling.

Ik beantwoord uiteindelijk de volgende vraag: wordt er, sinds de uitspraak van de Amsterdamse dakopbouw, rekening gehouden met het burgerperspectief wanneer er een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht? Om deze vraag te kunnen beantwoorden ga ik eerst wat dieper in op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en specifiek het vertrouwensbeginsel. Aan de hand van literatuur beschrijf ik in paragraaf 3.2 de plaats van het vertrouwensbeginsel in het Nederlandse Bestuursrecht. In paragraaf 3.2.1 introduceer ik de casus van de Amsterdamse dakopbouw. Ik bespreek eerst waarom A-G Wattel en de Afdeling genoodzaakt waren om het stappenplan te introduceren. Daarna kijk ik gelijk als Albers met een frisse blik naar het nieuwe stappenplan van de Afdeling en de toepassing van het burgerperspectief daarin. Zij komt tot de conclusie dat uit de vervolguitspraken van de Afdeling blijkt dat er nog geen soepelere benadering is van stap 1 en stap 2.<sup>102</sup> Maar is dat wel zo? Ook maak ik een analyse van recente jurisprudentie van de Afdeling. Per stap uit het stappenplan ga ik in op de het door de A-G Wattel en de Afdeling gegeven kader en analyseer ik vervolguitspraken van de Afdeling. Ik heb geen harde criteria om te bepalen wat een burgervriendelijke lijn is. Daarom is enige subjectieve waardering onvermijdelijk. Ik sluit af met een conclusie.

#### 3.2. Het vertrouwensbeginsel

Al het overheidsoptreden dient op een algemene regel te berusten die krachtens attributie hetzij delegatie is vastgesteld. Dit is de kern van het legaliteitsbeginsel. Maar waarom is dit belangrijk? Alle

---

<sup>101</sup> Van Triet 2023, p. 25.

<sup>102</sup> Albers 2019.

handelingen van de overheid moeten in een rechtsstaat zijn gebonden aan de regels van het recht, omdat de wet hierdoor willekeur beperkt in de uitoefening van staatsmacht.<sup>103</sup> Het legaliteitsbeginsel verenigt hiermee de fundamentele rechtsbeginselen van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, proportionaliteit en democratie.<sup>104</sup> Dit vormt de kapstok van het algehele bestuursrecht. Het bestuur kent geen andere bevoegdheden dan die in de wet zijn vastgelegd en aan de wet gebonden zijn. Een wettelijke grondslag is een vereiste voor het bestuurlijk handelen.<sup>105</sup>

Wat heeft dit met vertrouwen te maken en specifiek wat heeft het legaliteitsbeginsel te maken met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? Algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen de 'blauwdruk' van het geldend recht. Want deze rechtsbeginselen zijn normatieve en richtinggevende uitgangspunten die zich ook lenen voor afweging tegen andere beginselen.<sup>106</sup> Algemene beginselen van behoorlijk bestuur zorgen ervoor dat de overheid betrouwbaar is. Een goed functionerende samenleving heeft als basis een betrouwbare overheid nodig. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen breed worden toegepast en rechtsgevolgen legitimeren, maar ze bieden geen pasklare oplossingen. Er wordt soms de schijn gewekt dat er in strijd met het legaliteitsbeginsel wordt gehandeld, wanneer een bestuursorgaan om redenen van rechtsbescherming besluiten neemt die niet op de wet steunen.<sup>107</sup>

Het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel zijn (nog) niet in algemene zin in de wet gecodificeerd.<sup>108</sup> In hoofdstuk 4 ga ik uitvoerig in op het belang van het rechtzekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel wanneer men toetst aan het vertrouwensbeginsel. Dat deze rechtsbeginselen nog niet zijn gecodificeerd betekent overigens niet dat ze onbelangrijk zijn.<sup>109</sup> Deze rechtsbeginselen worden door de burgerlijk rechter, de bestuursrechter en door de wetgever erkend en verder ontwikkeld. De bestuursrechter toetst aan regels van geschreven en ongeschreven recht. Het bestuursorgaan moet, bij het nemen van een besluit, alle beginselen en de algemene eisen van rechtmatigheid in acht nemen. De eisen van gelijkheid en vooral het respecteren van gerechtvaardigd vertrouwen worden pas scherp, zodra een concrete burger zich erop beroept ter bescherming van zijn rechtspositie.<sup>110</sup> Dit, terwijl juist rechtsbeginselen heel belangrijk zijn voor de burger. Zo beschermen zij de rechtspositie van de burger en zouden daarmee vertrouwen in de toekomst moeten schenken.<sup>111</sup>

---

<sup>103</sup> WRR 2002, p. 9.

<sup>104</sup> Kortmann 2016, p. 54; Wermeskerken 2020.

<sup>105</sup> Wermeskerken 2020.

<sup>106</sup> Schlössels 2012.

<sup>107</sup> Schlössels 2012.

<sup>108</sup> Burkens e.a. 2006, p. 88.

<sup>109</sup> Burkens e.a. 2006, p. 88.

<sup>110</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 336.

<sup>111</sup> Van Triet 2023, p. 37-45.

Vertrouwensbescherming heeft als doel dat gewekte verwachtingen zoveel mogelijk gehonoreerd dienen te worden. In het bestuursrecht zijn er beginselen die het vertrouwen moeten beschermen; het materiele rechtszekerheidsbeginsel zoals het vertrouwensbeginsel en het formele rechtszekerheidsbeginsel.<sup>112</sup> Voorheen werden deze twee rechtsbeginselen in een adem genoemd. Tegenwoordig wordt er een verschil gemaakt. Het materiële rechtzekerheidsbeginsel vereist dat gerechtvaardigd vertrouwen dat door een bestuursorgaan is gewekt, moet worden gehonoreerd. Het beschermt hiermee de positie die burgers al hebben opgebouwd. Zo kunnen al genomen besluiten niet zomaar worden ingetrokken en geldende rechtsregels niet zomaar worden gewijzigd. De burger kan erop vertrouwen dat een reeds opgebouwde rechtspositie niet zomaar verandert. Dit speelt een rol wanneer er al een besluit is genomen door het bestuursorgaan. In tegenstelling tot het materiële rechtszekerheidsbeginsel speelt het vertrouwensbeginsel een rol in de fase waarin het bestuursorgaan een besluit voorbereid.<sup>113</sup>

Volgens A-G Wattel is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig *'dat er aan een bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens honoreren verwachtingen aan kunnen worden ontleend'*.<sup>114</sup> Om aan het burgerperspectief tegemoet te komen moet er volgens hem iets worden toegevoegd aan de definitie van het vertrouwensbeginsel *'hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen gedaan zijn door een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte'*.<sup>115</sup> De burger wil geen voorlichting, hij wil rechtszekerheid. Volgens A-G Wattel moeten bestuursorganen leren dat de ambtenaren beter geïnstrueerd moeten worden hoe ze moeten communiceren met burgers en wat hun mandaat is.<sup>116</sup>

### 3.2.1 De casus van de Amsterdamse dakopbouw: het stappenplan

Ik begin met een korte uiteenzetting van de casus van de Amsterdamse dakopbouw. De casus die leidde tot de conclusie van A-G Wattel en de 'nieuwe' stapsgewijze toetsing aan het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. In deze casus is er een toezegging gedaan door een ambtenaar (een bouwinspecteur) dat de dakopbouw mocht blijven zoals het is, dat er geen vergunning nodig was en dat de gemeente niet over zou gaan tot handhaving. Jaren later wil de gemeente toch

---

<sup>112</sup> Kortmann 2019, p. 683-684.

<sup>113</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 389-390.

<sup>114</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.2. (Concl. A-G Wattel).

<sup>115</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.4. 12 en 13 (Concl. A-G Wattel).

<sup>116</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.5. (Concl. A-G Wattel).

dat er een vergunning wordt aangevraagd en dat de dakopbouw deels afgebroken wordt, zodat het binnen de vastgestelde beleidskaders valt.<sup>117</sup>

In deze casus is er geen verweerschrift van het bestuur aangetroffen waar het gaat om de toezegging gedaan door de ambtenaren.<sup>118</sup> Het bestuur ontkent de toezegging daarmee niet. Het bestuur van het stadsdeel heeft niet getwijfeld aan de inhoudelijke argumenten van de betrokken burger, dat er een toezegging gedaan is door een ambtenaar om niet te gaan handhaven. Het bestuur van het stadsdeel heeft slechts gezegd dat de toezegging niet schriftelijk is vastgelegd.<sup>119</sup> Het bestuur van het stadsdeel heeft vanwege een beleidsmatige reden geen vergunning verleend voor de gehele bestaande situatie. Een vergunning voor de hele situatie zou niet betekenen dat een dergelijke legalisatie in strijd zou zijn met de wet. Het leidt dus niet tot *contra legem* werking.<sup>120</sup> Het College vindt dat een bouwinspecteur niet bevoegd is of was om toezeggingen te doen. Het College betwijfelt ook dat een dergelijke toezegging is gedaan nu daar geen schriftelijke stukken van zijn overlegd.<sup>121</sup>

De eigenaar van het pand stapt naar de rechter en doet een beroep op het vertrouwensbeginsel. Om dit te kunnen doen toetsen A-G Wattel en de Afdeling de toezegging in drie stappen:<sup>122</sup>

- Stap 1: is er sprake van een toezegging of een uitlating dan wel gedraging die als zodanig kan worden gekwalificeerd?
- Stap 2: Kon de persoon die de toezegging gedaan heeft daartoe bevoegd zijn of is de schijn gewekt dat er sprake was van een bevoegdheid die toerekenbaar is aan de persoon dan wel bevoegd orgaan?

Pas wanneer aan stap 1 en 2 is voldaan, dan komt men toe aan de beoordeling van stap 3.

- Stap 3: Wat is de betekenis van het gerechtvaardigd vertrouwen bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid?

De afgelopen paar jaar zijn er al verschillende vervolguitspraken gedaan, waarbij wordt verwezen naar de uitspraak en het stappenplan van de Amsterdamse dakopbouw. Dit leidt ertoe dat we nog verder kunnen verfijnen hoe het stappenplan in de praktijk werkt en of er inderdaad een verschuiving is naar het burgerperspectief. Zoals ik in de inleiding al aangaf bespreek ik per stap de uitleg van de Afdeling zoals gedaan in de casus van de Amsterdamse dakopbouw. Daarna analyseer ik recente jurisprudentie van de Afdeling.

---

<sup>117</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, m.nt. P.M.J. de Haan.

<sup>118</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 1.7. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>119</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 6.3. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>120</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 6.3. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>121</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 1.9. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>122</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11. (*Dakopbouw Amsterdam*).

### 3.2.1. Stap 1: de toezegging

Wat is een toezegging? De kwalificatie van het begrip ‘toezegging’ behandelt de Afdeling uitgebreid in r.o 11.2 in de casus van de Amsterdamse dakopbouw. Onder een toezegging vallen, volgens de Afdeling, zowel uitlatingen als gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk gewekt kunnen hebben dat het ging om een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur en de wijze waarop het bestuur omgaat met de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarnaast neemt de Afdeling de opmerking over van A-G Wattel dat de betrokkene te goeder trouw moet zijn. Hier ben ik in het vorige hoofdstuk al op ingegaan. In het kort herhaal ik dat te goeder trouw zijn inhoudt dat betrokkene alle relevante feiten en omstandigheden correct heeft weergegeven. Daarnaast betekent het volgens de Afdeling ook dat je van een burger mag verwachten dat deze onderzoek doet en weet of had moeten weten dat de uitlating van een ambtenaar ging over een beslissing waar het bestuursorgaan niet over gaat of in strijd was met andere rechtsregels.<sup>123</sup> De toezegging moet toepasbaar zijn op het concrete geval. Ten slotte hoeft een toezegging niet altijd op schrift te zijn gesteld, maar ook uitspraken die het betrokken bestuursorgaan onbetwist laat kunnen van toepassing zijn, als er geen nadrukkelijke disclaimer is gegeven. Standaard teksten of een standaard disclaimer onderaan e-mails worden hier niet bedoeld.<sup>124</sup>

Wat is er gebeurd na de publicatie van het stappenplan door de Afdeling? Om deze vraag te beantwoorden ga ik in op enkele voorbeelden uit vervolguitspraken. Een marktkoopman uit Rotterdam gaat groenten en fruit verkopen, terwijl hij daar geen vergunning voor heeft. Op verschillende momenten hebben handhavers van de gemeenten dit vastgesteld. Volgens de marktkoopman heeft het college gerechtvaardigd vertrouwen gewekt, omdat hij groenten en fruit anderhalf jaar lang verkocht heeft zonder dat handhavers tegen hem hebben opgetreden of een waarschuwing hebben gegeven. Daarom heeft hij investeringen gedaan. De Afdeling zegt in deze zaak dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is ontstaan, omdat het niet optreden van handhavers, niet gezien kan worden als een gedraging waaruit de marktkoopman redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de verkoop van groenten en fruit hem is toegestaan.<sup>125</sup> Volgens Damen betekent dit dat de Afdeling er kennelijk niet aan wil dat gerechtvaardigd vertrouwen kan worden gewekt door *passief gedogen*.<sup>126</sup> Oftewel het niet optreden tegen een overtreding van, in deze casus, een standplaatsvergunning. Ik ben dit met Damen eens. In deze betreffende casus is er namelijk anderhalf jaar passief gedoogd. Zou het slechts om enkele weken gaan dan is de redenering van de Afdeling wel te volgen. Wat dit betreft

---

<sup>123</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2. (*Dakopbouw Amsterdam*).

<sup>124</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2. (*Dakopbouw Amsterdam*).

<sup>125</sup> ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, r.o. 2.4.

<sup>126</sup> ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, m.nt. L.J.A. Damen.

blijft de Afdeling de lijn volgen die zij voor het arrest van de Amsterdamse dakopbouw hanteerde, waarbij er soms jarenlang werd gedoogd.<sup>127</sup>

In een andere casus zou een wethouder planschade hebben toegezegd. Waar de rechtbank nog wel toekwam aan het volgen van het stappenplan, deed de Afdeling dat in deze casus niet. De Afdeling vond namelijk dat het aannemelijk is dat de wethouder geen toezegging heeft gedaan, omdat hij dit schriftelijk heeft verklaard en in die verklaring heeft aangegeven dat er een aparte procedure in het leven is geroepen voor planschade. De betrokkene kan de toezegging echter niet bewijzen en dus gaat de Afdeling ervanuit dat de wethouder de toezegging nooit gedaan kan hebben.<sup>128</sup> De vraag is of dit voor de betrokkene duidelijk is. Ook hier lijkt dat de Afdeling het burgerperspectief verlaat, want ze gaat niet in op hoe de uitspraken van de wethouder bij de betrokkene zijn overgekomen, maar op het procedurele feit dat de wethouder dit nooit gezegd zou kunnen hebben, omdat er een andere procedure voor is.

Ook een minnelijk voortraject kan niet leiden tot toezeggingen. Een boer ondervindt schade, omdat het waterschap het waterpeil gaat verhogen. In een minnelijk voortraject hebben een projectleider en regiobeheerder toegezegd dat de schade volledig zou worden vergoed. Echter, de betrokkene kan dit niet bewijzen.<sup>129</sup> Uit eerdere jurisprudentie blijkt dat de Afdeling geen waarde toekent aan toezeggingen gedaan in een minnelijk traject waarbij men niet tot een oplossing voor het geschil is gekomen. Volgens de Afdeling moeten partijen in een minnelijk traject vrijuit kunnen spreken en kunnen deze uitspraken in een eventueel latere juridische periode niet binden.<sup>130</sup> Op zich een begrijpelijke redenering, omdat zo'n traject anders bedoeld is te mislukken. Echter, niet alle minnelijke trajecten eindigen in een vaststellingsovereenkomst.<sup>131</sup> Dus wederom de vraag: verlaat de Afdeling hier niet het burgerperspectief? Is het voor de burger wel voldoende duidelijk waar het minnelijke traject eindigt en waar de juridische procedure begint?<sup>132</sup> Ook hier is er, mijns inziens, dus niets veranderd.

Ik vervolg met de casus van de dichtgemetselde bunker. In Amstelveen staat een bunker die jarenlang is gebruikt als jongeren centrum. Na het sluiten van het jongeren centrum is de ingang van de bunker dichtgemetseld, het huisnummer ontnomen. Tevens is de bunker op de monumentenlijst geplaatst en heeft het pand de bestemming 'groen' gekregen. Toch verleent het College een vergunning om de bunker om te bouwen tot jongeren centrum. Omwonenden maken bezwaar. Volgens de rechtbank zijn er geen expliciete toezeggingen gedaan of gedragingen geweest dat dit zou

---

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 25-11-2015, ECLI:NL:RVS:2015:3627 of ABRvS 29-10-2014 AB 2015/111 m.nt. Kortmann.

<sup>128</sup> ABRvS 08 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1610, m.nt. J.W. van Zundert.

<sup>129</sup> ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:488, m.nt. T. Groot.

<sup>130</sup> ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:88.

<sup>131</sup> ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:488, m.nt. T. Groot.

<sup>132</sup> ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:488, m.nt. T. Groot.



betekenen dat de bunker een definitieve bestemming heeft gekregen en niet meer gebruikt mocht worden. Een beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.<sup>133</sup> Wederom vraag ik me af hoe expliciet de gedraging dan moet zijn? Waar dichtmetselen nog kan zijn ten behoeve van veiligheid en of het voorkomen van overlast, is het ontnemen van een huisnummer en toekennen van de monumentale status en het wijzigen van het bestemmingsplan, toch wat anders. Daarnaast wordt er ook nog afgeweken van het bestemmingsplan. En ja, dit is een bevoegdheid van het College, maar geeft de Afdeling hier niet te veel ruimte aan het College ten nadele van het burgerperspectief?

Ten slotte een aantal casussen waarbij individuele raadsleden toezeggingen doen aan inwoners. Zo is er een casus waarbij een enkel raadslid een toezegging doet over het blijven staan van bomen en het wijzigen van het bestemmingsplan. In zijn algemeenheid gaat het er bij het vaststellen van een bestemmingsplan om dat de Raad bestemmingen aanwijst en regels geeft die de Raad vanuit goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Raad moet hier betrokken belangen afwegen, maar heeft wel beleidsruimte.<sup>134</sup> Vanuit de commissievergadering appt een raadslid met betrokkene en geeft te kennen dat de bomen mogen blijven staan. Het betreft een besluit uit juni 2018 en het betreffende raadslid is dan al ruim 12 jaar raadslid. Volgens Damen is dit belang gevend, het is een zeer ervaren raadslid van de grootste partij.<sup>135</sup> Ik betwijfel dat, omdat het slechts één raadslid betreft en dat iemand lang in de Raad zit, niets zegt over de kwaliteit van dat raadslid. Deze persoon kan bijvoorbeeld ook populair zijn en veel stemmen trekken. Volgens de Afdeling is de uitlating van dit raadslid niet te kwalificeren als een toezegging. Volgens Damen is het verder onduidelijk of het om een individuele toezegging gaat of om een toezegging van de Raad.<sup>136</sup> De Afdeling had volgens hem beter kunnen stellen dat er voor een gerechtvaardigd vertrouwenwekkende toezegging van de Raad sprake kan zijn als de Raad enigerlei besluit heeft genomen, bijvoorbeeld een motie of vaststellen van een bestemmingsplan.<sup>137</sup> Ik begrijp de opmerking van Damen, maar ik vind hem nogal naïef. Immers zou een redelijk denkend mens ook niet moeten begrijpen dat de Raad niet gebonden is aan een toezegging van een raadslid? Ook het raadslid zelf had deze indruk niet moeten wekken. Volgens de Afdeling mag er ook van een burger worden verwacht dat hij of zij zelf ook onderzoek doet en de regels kent.<sup>138</sup> Bovendien worden er in een commissievergadering ook geen besluiten genomen. De Afdeling had dit in haar uitspraak beter kunnen verwoorden.

---

<sup>133</sup> ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2035, m.nt. T. Groot.

<sup>134</sup> ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2035, r.o. 4.

<sup>135</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2918, m.nt. L.J.A. Damen.

<sup>136</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2918, m.nt. L.J.A. Damen.

<sup>137</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2918, m.nt. L.J.A. Damen.

<sup>138</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).

### 3.2.3. Stap 2: bevoegdheid of schijn van bevoegdheid

Kon de persoon die de toezegging gedaan heeft daartoe bevoegd zijn of is de schijn gewekt dat er sprake was van een bevoegdheid die toerekenbaar is aan de persoon dan wel het bevoegd orgaan? Zowel A-G Wattel als de Afdeling vinden dat er een verschuiving moet zijn naar het burgerperspectief. De Afdeling verwijst naar de zaak van de Overbetuwse Paardenbak.<sup>139</sup> Ook in deze zaak was er sprake van een niet-bevoegde ambtenaar die uitdrukkelijk namens het bevoegde orgaan uitspraken deed. Betrokkene mocht in deze casus op goede gronden veronderstellen dat deze ambtenaar de opvattingen van het bevoegde orgaan vertolkte. De Afdeling blijft deze lijn volgen, en gaat minder de nadruk leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling. Ook een wethouder kan zich binden aan een toezegging en zich niet achter het College verschuilen. Zo vallen toezeggingen van medewerkers die als taak hebben om alleen algemene informatie te verstrekken hier nadrukkelijk niet onder. Wel de inspecteur bouw- en woningtoezicht of een ambtenaar van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving.<sup>140</sup> Concreet betekent dit dat ambtenaren die belast zijn met het voorbereiden van een besluit in sommige gevallen wel vertrouwen kunnen wekken, dat kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan. Een voorbeeld is het geval waarin een ambtenaar aan het bevoegd orgaan ondergeschikt is en met taken en werkzaamheden belast is en handelt binnen de grenzen van een geldig mandaat en dus namens het bevoegde orgaan.<sup>141</sup>

De vraag is of een burger onderscheid kan maken tussen ambtenaren die alleen informatie behoren te verstrekken en ambtenaren die besluiten voorbereiden en vanuit hun functie meer informatie mogen verstrekken. Uit een recente casus blijkt dat wanneer een ambtenaar de informatie wel heeft, maar niet mag verstrekken vanuit zijn functie en dat vervolgens toch doet, niet gehouden kan worden aan die informatie. De burger heeft er dus niets aan. Volgens Damen is er een aantal extra vuistregels voor de burger van belang: alle informatie die verstrekt wordt door het openbaar bestuur is per definitie onbetrouwbaar; en stuur altijd een 'heb-ik-het-goed-begrepen-brief' per post of e-mail aan het bevoegde bestuursorgaan en doe niets zonder een antwoord.<sup>142</sup> Al vraag ik me dan af hoe de burger dan moet weten dat degene die het antwoord dicht wel bevoegd is? En hoe moet de burger weten van deze vuistregel?

In het voorgaande heb ik het al even gehad over de gebondenheid van de Raad. Uit de jurisprudentie blijkt dat de Raad niet gebonden is aan een toezegging van een individueel raadslid. Maar ook een toezegging gedaan door het College van Burgemeester en Wethouders kan niet aan de Raad worden toegerekend. Ook niet als er een anterieure overeenkomst is afgesloten. Een anterieure

---

<sup>139</sup> ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 (*Overbetuwse Paardenbak*).

<sup>140</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3.

<sup>141</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 389-397.

<sup>142</sup> ABRvS 05 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838, m.nt. L.J.A. Damen.

overeenkomst is een inspanningsplicht van het College en de Raad is geenszins gebonden aan deze overeenkomst.<sup>143</sup> Dit, vanwege de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om bestemmingsplannen vast te stellen. Deze exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad maakt ook dat betrokkene niet mag uitgaan van toezeggingen gedaan door individuele raadsleden, wethouders of zelfs het College.<sup>144</sup> Voor mij is dit duidelijk en logisch. In een democratie is het de meerderheid die beslist. Op het democratiebeginsel ga ik in hoofdstuk 4 verder in. Ik kan de Afdeling dan ook volgen in deze beredenering. Toch vindt Damen dat de toegang van de gewone burger tot de gemeenteraad voor het verkrijgen van gerechtvaardigde verwachting al heel lang problematisch is.<sup>145</sup> Maar is dat wel zo? Voor de Hoge Raad staat de positie van de gemeenteraad vast, die is alles overheersend.<sup>146</sup> Zoals A-G Wattel in zijn conclusie schrijft is dat honorering van gerechtvaardigd vertrouwen geen uitgangspunt kan zijn, maar alleen een grond voor dispositieschade, omdat een onbevoegde gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt.<sup>147</sup> Damen vraagt zich af *'hoeveel rechtstreeks dan de Raad heeft het College nu daadwerkelijk invloed op de gemeenteambtenaren?'*<sup>148</sup> Ik vraag me af hoe bekend hij is met het interne reilen en zeilen van een gemeente? Waar A-G Wattel dat wel juist formuleert? Een wethouder heeft veel invloed heeft op de ambtenaren, elk stuk dat geschreven wordt, wordt door tenminste één wethouder gelezen en becommentarieert en alles wat naar de Raad gaat is zelfs door het gehele College vastgesteld. Soms gaan de stukken meermaals langs de wethouder of college.<sup>149</sup> Damen trekt verder in twijfel of het burgerbeeld wel klopt dat de Afdeling heeft wanneer zij stelt dat een burger wel degelijk weet dat een wethouder niet voor de gemeenteraad mag spreken vanwege de scheiding der machten.<sup>150</sup> Ik begrijp het probleem van Damen niet en volg hier in de lijn die A-G Wattel en de Afdeling hanteren. De burger weet dat de Gemeenteraad het hoogste orgaan is binnen gemeente. Burgers weten soms zelfs beter hoe de hazen lopen dan de ambtenaren. Ze bellen gerust met een wethouder.<sup>151</sup> Daarnaast wordt de samenleving steeds individualistischer en is het bij sommigen zelfs normaal geworden om werkenden, en ook ambtenaren uit te gaan schelden, te kleineren of zelfs te bedreigen als ze hun zin niet krijgen. Gewone burgers, maar ook criminelen kunnen besluitvorming daarmee naar hun hand zetten. Dat doen ze onder andere door grote hoeveelheden klacht-, bezwaar- en beroepsprocedures in te dienen. Maar ook door bedreigingen. Het gevolg van deze ondermijning is dat bijvoorbeeld ambtenaren dan maar toegeven of een toezegging doen die

---

<sup>143</sup> ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS2020:90, r.o. 3.2.1.

<sup>144</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, r.o. 4.3.

<sup>145</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 m.nt. L.J.A Damen.

<sup>146</sup> Zie bijvoorbeeld: HR 26 juni 2015, ECLI:NL:HR2015:1737.

<sup>147</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.20. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>148</sup> ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 m.nt. L.J.A Damen.

<sup>149</sup> Auteur is ambtenaar bij de gemeente Hilversum en was lid van Provinciale Staten Utrecht.

<sup>150</sup> ABRvS 28-08-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 m.nt. L.J.A Damen.

<sup>151</sup> Koetsenruijter 2021, p. 39-41.

misplaatst is.<sup>152</sup> Daarom denk ik dat de vraag die Damen moet stellen is: Is het bestuursrecht niet te stroperig voor de gemiddelde ongeduldige en welbespraakte burger?<sup>153</sup>

### 3.2.4. Stap 3: gerechtvaardigd vertrouwen

Volgens A-G Wattel is het niet logisch om niet aan een belangenafweging toe te komen door de eerste twee stappen gelijk dicht te draaien, want dit stuit op een muur van onbegrip bij burgers en bedrijven. Tot recentelijk kwam de Afdeling aan die laatste stap zelden toe, omdat er ‘voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat er concrete ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waar rechtens te honoreren verwachtingen aan kunnen worden ontleend’.<sup>154</sup> De burger wil namelijk goede voorlichting en rechtszekerheid. De meeste burgers komen nu van een koude kermis thuis.<sup>155</sup> In 2021 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan waarbij de Afdeling aangeeft dat voor het omgevingsrecht gerechtvaardigd vertrouwen niet altijd moet worden gehonoreerd.<sup>156</sup> Het is vereist dat alle betrokken belangen worden afgewogen, waarbij het belang van de betrokkene bij wie het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt zwaar weegt. Er mogen geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Deze zwaarder wegende belangen kunnen zijn dat het in strijd is met de wet, of bijvoorbeeld het algemeen belang en het belang van derden.<sup>157</sup> In de casus van de Amsterdamse dakopbouw concludeert de Afdeling dat het belang dat gediend is bij handhaving in zijn algemeenheid zwaar weegt, maar niet doorslaggevend hoeft te zijn wanneer er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis aangewezen kunnen worden.<sup>158</sup>

Is er ruimte voor *contra legem* werking in het omgevingsrecht wanneer sprake is van toepassing van het vertrouwensbeginsel? Kortmann denkt dat dit wel het geval is, wanneer het gaat om wijzigingsplannen en daarmee de wijzigingsbevoegdheid van een College, maar hij geeft ook aan dat er nog geen jurisprudentie of een conclusie over bekend is. De vraag blijft dus, kan een beroep op het vertrouwensbeginsel ertoe leiden dat er een planregel buiten toepassing wordt gelaten wegens strijd met het vertrouwensbeginsel?<sup>159</sup> Ik denk dat we hier de kritische vraag moet stellen of we dit moeten willen?

---

<sup>152</sup> Koetsenruijter 2021, p. 39-41.

<sup>153</sup> Ik maak hier toch een klein uitstapje naar een andere wetenschappelijk discipline om mijn visie te onderbouwen. De opmerkingen die Damen maakt zijn in de huidige tijd, mijns ziens, zelfs als misplaatst te karakteriseren. Misplaatst doordat de manier waarop veel burgers met ambtenaren en politici omgaan in het grijze gebied valt tussen bedreiging, laster en vrijheid van meningsuiting. En veel politici, met name landelijk, maar ook in Provinciale Staten en Gemeenteraden bedreigd worden.

<sup>154</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.2. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>155</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>156</sup> ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882.

<sup>157</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4.

<sup>158</sup> ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4.

<sup>159</sup> ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, m.nt. C.N.J. Kortmann.

### 3.3. Conclusie

Concluderend kan ik stellen dat vervolguitspraken in lijn zijn met de oude koers en er geen verandering valt waar te nemen richting het burgerperspectief. Uit de ervaring bij het toepassen van stap 1 blijkt dat de kwalificatie die de Afdeling hanteert voor het begrip ‘toezegging’ in de huidige praktijk vooral een uitlating is en geen gedraging. De uitlating moet toch veelal worden bewezen door de betrokkene en daarmee dus op schrift worden gesteld. Ook jarenlang gedogen wordt nog steeds niet gezien als een toezegging. In de casus van de marktkoopman en de bunker lijken de gedragingen toch voor zichzelf te spreken. In elk geval voor deze weldenkende burger. Toch staat betrokkene in de kou. In de casus van de Amsterdamse dakopbouw had de Afdeling het ook over een onderzoeksplicht en het feit dat betrokkene redelijkerwijs op de hoogte moet zijn van regels, maar hier komt de Afdeling niet op terug. De verschuiving naar een burgerperspectief blijkt ook niet uit deze uitspraken, wellicht volgt dat bij stap 2.

Dan de ervaringen van stap 2. Ook hier zie je in recente uitspraken dat de Afdeling niet altijd zijn eigen kaders, zoals gesteld in de casus van de Amsterdamse dakopbouw volgt. Maar ook bij de uitspraak van de Overbetuwse paardenbak niet. Nog steeds is niet helemaal duidelijk wanneer een ambtenaar een toezegging doet die bindend is. Ook hier lijkt de Afdeling het burgerperspectief gelijk weer te verlaten. Dat gezegd hebbende, kan ik de lijn van de Afdeling volledig volgen wanneer het gaat om toezeggingen gedaan door wethouders, College of een individueel raadslid. Waar Damen vindt dat een burger gemakkelijker toegang moet krijgen tot de Raad, ben ik het daar absoluut niet mee eens. Burgers weten de raadsleden heel goed te vinden. De Afdeling zei immers ook dat je van een burger mag verwachten dat hij of zij zich enigszins informeert en de belangrijke rechtsregels kent. Dat had de Afdeling in deze uitspraken beter kunnen verwoorden.

Ten slotte stap 3, als je hier al aan toekomt. Want uit de jurisprudentie blijkt dat de meeste beroepen op het vertrouwensbeginsel struikelen bij stap 1 en 2. In de praktijk wordt het advies van A-G Wattel niet opgevolgd en komt men niet toe aan een volledige afweging van alle belangen. Ook hier verandert er nog niets. In de vervolgrechtspraak lijkt er dus nog weinig veranderd te zijn.

## 4. De wenselijkheid van het burgerperspectief

### 4. 1. Inleiding

In een goed functionerend bestuursrecht zou er geen kindertoeslagenschandaal mogelijk moeten zijn: immers het bestuursrecht heeft als hoofdfunctie rechtsbescherming bieden aan de burger tegenover de machtige overheid.<sup>160</sup> Volgens A-G Wattel moet het uitgangspunt zijn dat gerechtvaardigd vertrouwen zoveel mogelijk moet worden gehonoreerd.<sup>161</sup> Dit wordt in alle democratische samenlevingen van onder andere de Europese Unie en de Raad van Europa als een algemeen rechtsbeginsel beschouwd. Daarnaast heeft zelfs het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Raad van Europa het als een grondrecht respectievelijk een principe van bestuursrecht genoemd.<sup>162</sup> We hebben vertrouwen nodig in elkaar, in zakenpartners en in de overheid anders kun je niet fatsoenlijk ondernemen, besturen, wonen en functioneren en samenleven. Het zou met name de overheid moeten zijn die betrouwbaar is, omdat een onbetrouwbare overheid uiteindelijk de gehele door die overheid bestuurder maatschappij onbetrouwbaar maakt.<sup>163</sup> Maar moet het gerechtvaardigd vertrouwen wel altijd gehonoreerd worden? In hoofdstuk 3 ben ik niet diep ingegaan op stap 3 van het stappenplan van de Afdeling. Bij de bespreking van de wenselijkheid van het burgerperspectief zit er een nadrukkelijk verschil tussen het omgevingsrecht en andere onderdelen van het bestuursrecht. Immers in het omgevingsrecht is het typerend dat er ook met het belang van derden rekening gehouden moet worden.<sup>164</sup> In dit hoofdstuk ga ik daar dieper op in, want wanneer moet het algemeen belang of het derde-belang zwaarder wegen? Zijn er andere rechtstatelijke beginselen die in de weg staan dat gerechtvaardigd vertrouwen gehonoreerd kan worden?

In dit hoofdstuk bespreek ik de vraag: Hoe past de doorwerking van het burgerperspectief binnen de idee van de responsieve rechtsstaat en hoe verhoudt zich dat in het spanningsveld tussen maatwerk (oftewel de dienende overheid), het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel? Oftewel hoe wenselijk is het idee van het burgerperspectief? Ik doe dit door eerst het rechtstatelijk toetsingskader te schetsen. Dit doe ik aan de hand van literatuur van voornamelijk Scheltema en Kortmann. De (responsieve) rechtsstaat is er namelijk voor elke burger en moet het algemeen belang voorop stellen. Ik bespreek in paragraaf 2 eerst de rechtsstaat als toetsingskader en ga in op de vraag wat een responsieve rechtsstaat is en hoe dat zich verhoudt tot het dienstbaarheidsbeginsel, het democratiebeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Dan in paragraaf 3 bespreek ik het spanningsveld tussen de dienende rechtsstaat, het rechtszekerheidsbeginsel en het

---

<sup>160</sup> Scheltema 2021.

<sup>161</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>162</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>163</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par. 3.1. (*Concl. A-G Wattel*).

<sup>164</sup> Hillegers 2019, p.159.

gelijkheidsbeginsel. Ik doe dit wederom aan de hand van literatuur en jurisprudentie. In deze paragraaf behandel ik de voors en tegens van het burgerperspectief. Aan de hand hiervan kan ik iets zeggen over de wenselijkheid van het burgerperspectief. Ik sluit dit hoofdstuk af met een conclusie.

#### 4.2. De rechtsstaat als toetsingskader

Hoe gaan we dan om met het burgerperspectief in de responsieve rechtsstaat? Een responsieve rechtsstaat kan gedefinieerd worden als een rechtsstaat die de burger daadwerkelijk ervaart in zijn verhouding tot de overheid.<sup>165</sup> Volgens Scheltema is de rechtsstaat er om de burger te dienen, de rechtsstaat is een construct om dit mogelijk te maken.<sup>166</sup> Concreet betekent dit dat de overheid zich responsief opstelt door op transparante wijze, tijdig en vooral met menselijke maat te reageren op ontwikkelingen in de maatschappij.<sup>167</sup> Belangrijk in deze discussie is hoe de burger wordt gezien. Hoe past het burgerperspectief in het idee van de responsieve rechtsstaat en hoe verhoudt dit zich in het spanningsveld tussen maatwerk, rechtszekerheid en gelijkheid? In deze paragraaf steun ik sterk op de definitie van de burger zoals besproken in hoofdstuk 2. Is de burger wel een goed geïnformeerde en rationeel denkende burger en heeft deze wel het doenvermogen zoals in de visie van de overheid en de wetgever?

Scheltema definieert in zijn bundel 'De rechtsstaat herdacht' vier fundamentele rechtsstatelijke waarden.<sup>168</sup> Kortmann definieert zes basiselementen van de rechtsstaatgedachte.<sup>169</sup> Ik bespreek hoofdzakelijk de vier elementen genoemd door Scheltema, omdat deze in de meeste literatuur worden gehanteerd als toetsingskader van de rechtsstaat.<sup>170</sup> Dat zijn het democratiebeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, en het beginsel van een dienende overheid.<sup>171</sup> Ik ga ogenschijnlijk met willekeur door deze elementen heen. Dat is bewust omdat ik een aantal elementen wat verder wil uitdiepen dan andere. Gelijk als Cramwinckel ben ik van mening dat alle elementen wel een principiële en gelijksoortig gewicht hebben. Het ene beginsel is dus niet belangrijker dan het andere beginsel.<sup>172</sup>

Ik begin met het zesde element van Kortmann, een die niet door Scheltema genoemd wordt, maar die mijns inziens wel aandacht verdient en dat zijn de klassieke grondrechten. Deze grondrechten zijn er om de privésfeer te beschermen tegen overheidsbemoeienis.<sup>173</sup> Een element dat ik van waarde vind omdat de burger ervan uit gaat dat deze grondrechten door de overheid in acht

---

<sup>165</sup> Zie onder andere: Ortlep 2023; Scheltema 2021; Scheltema 2019; Scheltema 2018.

<sup>166</sup> Scheltema 2021.

<sup>167</sup> Ortlep 2023.

<sup>168</sup> Scheltema 1989 p. 15; zie ook Ippel & Scheltema 2023, p. 14.

<sup>169</sup> Kortman 2016, p. 51-53.

<sup>170</sup> Zie bijvoorbeeld; Cramwinckel 2022; Ippel & Scheltema 2023; Scheltema 1989.

<sup>171</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 14; Scheltema 1989, p.15; zie ook Cramwinckel p. 47 e.v.

<sup>172</sup> Cramwinckel 2022, p. 47.

<sup>173</sup> Kortman 2016, p. 51-53.

worden genomen. Klassieke grondrechten maken daarmee deel uit van het perspectief van die burger. Ze geven de burger ook vrijheid. Mill definieert dit als volgt: 'een individu heeft het recht te doen wat hij wil, zo lang hij anderen geen schade berokkent'.<sup>174</sup> En natuurlijk geldt ook hier weer het adagium dat niet elke burger hier goed van op de hoogte is.

Het tweede rechtsstatelijke basiselement dat Kortmann benoemt, is het democratiebeginsel.<sup>175</sup> Ippel en Scheltema laten het democratiebeginsel buiten beschouwing in hun VAR preadvies.<sup>176</sup> Waarom is echter niet duidelijk.<sup>177</sup> Het democratieprincipe gaat ervanuit dat de burger zeggenschap moet hebben over het overheidshandelen. Dat betekent dat de burger invloed moet kunnen uitoefenen op de totstandkoming van regelgeving, al dan niet via vertegenwoordigende lichamen, zoals Tweede Kamer, Gemeenteraad en Provinciale Staten, waarin vertegenwoordigers zitten die de burger zelf heeft kunnen kiezen.<sup>178</sup> Dat maakt de burger dus medeverantwoordelijk voor de wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2.3. ging ik hier ook al op in. Een toezegging van bijvoorbeeld één raadslid of wethouder kan de Raad niet binden aan die toezegging, omdat de Raad democratisch is gekozen en alle burgers vertegenwoordigt en daarmee een afspiegeling vormt van de bevolking. Eén raadslid is geen afspiegeling van die bevolking.

Het beginsel van een dienende overheid krijgt momenteel veel aandacht. Het wordt namelijk ook al genoemd in het in hoofdstuk 2 besproken conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb'. In de artikelsgewijze toelichting wordt het dienstbaarheidsbeginsel geïntroduceerd.<sup>179</sup> Het wordt als volgt gedefinieerd: 'het bestuursorgaan stelt zich bij het uitoefenen van een taak dienstbaar op'.<sup>180</sup> Dit betekent dat het bestuur de burger centraal zal stellen en zich voor de burger inzet. Hiervoor is nodig dat de overheid zicht dus bewust is van zijn handelen en de effecten daarvan op de burger. Beleid en uitvoering moeten dus zodanig worden ingericht dat het belang van de burger wordt gediend.<sup>181</sup> Dit betekent dat de overheid dus ook rekening moet houden met het mensbeeld, dat zij in dezelfde toelichting op conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' schetst. Zie voor bespreking hiervan hoofdstuk 2. Omdenken is hierbij noodzakelijk. Het is niet: hoe kunnen wij zo goed mogelijk voorlichting geven, maar: welke informatie heeft de burger nodig?<sup>182</sup>

---

<sup>174</sup> Mill 1978.

<sup>175</sup> Kortman 2016, p. 51-53.

<sup>176</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 14.

<sup>177</sup> Zie ook Ortlep 2023.

<sup>178</sup> Zie bijvoorbeeld: Van de Sande 2019, p. 45; Kortmann 2016, p. 51-53; Schlössels & Zijlstra 2017, p. 17-18.

<sup>179</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 15; *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 22.

<sup>180</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 22.

<sup>181</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 22.; zie ook Ippel & Scheltema 2023, p. 22.

<sup>182</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 22.



Het dienstbaarheidsbeginsel komt in een aantal recente uitspraken naar voren.<sup>183</sup> Zo werd een bezwaarschrift door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het Cbb) gegrond verklaard nu verweerder te streng hanteerde dat er geen bezwaren waren opgenomen in het bezwaarschrift. Volgens het Cbb waren bezwaren in het bezwaarschrift wel degelijk opgenomen, zij het summier. De verweerder, in deze casus de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV), had aangevoerd dat er geen bezwaren opgenomen waren in het bezwaarschrift en dat deze op voorhand niet kunnen slagen. Het Cbb gaf aan dat dit standpunt rechtens onjuist is.<sup>184</sup> Samengevat kan geconcludeerd worden dat de rechtsstaat er dus is ten dienste van de burger en niet andersom.<sup>185</sup> En dat het bestuur de burger dus dient te ondersteunen waar mogelijk. In de zojuist besproken casus betekent dat dan ook, dat het bestuur enigszins tussen de regels door moet lezen. De bedoeling van de appelland werd duidelijk uit het bezwaarschrift, al was het niet in de gewenste vorm beschreven en summier uiteengezet.<sup>186</sup>

#### 4.2.1. Het rechtszekerheidsbeginsel

Bij het beginsel van rechtszekerheid staat de legaliteitseis voorop. In het vorige hoofdstuk heb ik de legaliteitseis reeds behandeld. Toch kom ik er hier nog even op terug. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet een besluit duidelijk zijn en niet voor andere uitleg vatbaar. Zo weet de burger waar hij aan toe is en wat de consequenties zijn van het besluit.<sup>187</sup> Deze eis is er voornamelijk voor burgers, maar niet uitsluitend.<sup>188</sup> Een overheid mag alleen handelen wanneer dit in een wet is vastgelegd.

Volgens het materiële rechtszekerheidsbeginsel kunnen burgers rechten en verwachtingen ontleen aan onder andere beschikkingen. Dit beginsel speelt een belangrijke rol in het leerstuk van de intrekking en wijziging van beschikkingen. Uiteraard zijn ook hier de omstandigheden van het geval bepalend.<sup>189</sup> Er is pas sprake van formele rechtskracht zodra een beschikking of ander appellabel besluit in rechte onaantastbaar is geworden. Dit kan gebeuren door het ongebruikt verstrijken van de bezwaar- en beroepstermijnen.<sup>190</sup>

De burger moet voldoende rechtszekerheid hebben omtrent zijn positie in verhouding met de overheid, zodat hij zijn handelen daarop kan afstemmen. Maar de burger kan geen rechtszekerheid

---

<sup>183</sup> Ook hier maak ik een klein uitstapje naar een ander rechtsgebied, omdat deze uitspraak heel goed illustreert waar de overheid, in deze casus de minister van LNV, soms geen oog heeft voor het individu, maar nog steeds uitgaat van een rationele denkende burger.

<sup>184</sup> Cbb 26 juni 2018, ECLI:NL:CBB:2018:307, AB 2018/295 m.nt. Ortlep.

<sup>185</sup> Scheltema 2015; zie ook Scheltema 2021.

<sup>186</sup> Cbb 26 juni 2018, ECLI:NL:CBB:2018:307, AB 2018/295 m.nt. Ortlep.

<sup>187</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 379.

<sup>188</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 379.

<sup>189</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 406.

<sup>190</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 410.

ontlenen aan de wet.<sup>191</sup> De burger zou ook op grond van de wet moeten weten wat zijn rechtspositie is.<sup>192</sup> In hoofdstuk 2 heb ik reeds besproken dat niet alle burgers hiertoe voldoende kennis en kunde hebben. Volgens Ippel en Scheltema zijn wetten in de huidige tijd zelfs zodanig ingewikkeld dat ze voor een niet-jurist te moeilijk zijn geformuleerd om goed te begrijpen. Zij stellen verder dat het juist contraproductief is voor het burgerperspectief om in te zetten op meer rechtszekerheid door de burger meer kennis van de wet te geven. Het zou tot schijnzekerheid en teleurstelling van de burger in de overheid kunnen bijdragen.<sup>193</sup> Zowel Cramwinckel als Ippel en Scheltema concluderen dat voorlichting door de het bestuur een plicht is om zo de burger meer rechtszekerheid te verschaffen.<sup>194</sup> Dat gezegd hebbende staat, mijns inziens, het rechtzekerheidsbeginsel maatwerk en een dienende overheid niet in de weg, zolang de overheid zijn beslissingen maar voldoende motiveert.

#### 4.2.2. Het gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel is een van de fundamentele rechtsbeginselen die zich manifesteert in alle deelgebieden van het recht. Het vereist dat alle gevallen gelijk worden behandeld en daaruit volgt dat ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld.<sup>195</sup> De betekenis van het gelijkheidsbeginsel moet niet worden onderschat. Dit ten behoeve van het rechtvaardigheidsgevoel van de burger. Wanneer een burger ongelijkheid ervaart wordt dat als negatief gezien.<sup>196</sup> Feitelijke overeenkomsten tussen twee gevallen, maakt nog niet dat het gelijke gevallen zijn in juridische zin. Om te bepalen of er sprake is van gelijke gevallen, moet er gebruikt gemaakt worden van een vergelijkingsmaatstaf waarbij vanuit een juridisch relevant gezichtspunt wordt vergeleken en bepaald of er daadwerkelijk sprake is van gelijke gevallen.<sup>197</sup> Wanneer er bij de vergelijkbaarheidstoets naar voren komt dat gevallen met elkaar overeenkomen, dan kan worden geobjectiveerd dat ongelijke behandeling gerechtvaardigd is of niet. Er wordt pas in strijd met het gelijkheidsbeginsel gehandeld indien er sprake is van gelijke gevallen, zonder dat er een gerechtvaardigde motivatie aan ten grondslag ligt.<sup>198</sup> Ik illustreer dit met twee voorbeelden.

Nog een voorbeeld van een Amsterdamse standplaatshouder. Net als zijn collega's wilde deze standplaatshouder uitbreiding van zijn standplaats. Het besluit van de gemeente was in strijd met het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. De marktkoopman heeft een weigeringsgrond voor een standplaats tegen zich geworpen gekregen, die geen grondslag vond in een beleidsregel en

---

<sup>191</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 15.

<sup>192</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 16.

<sup>193</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 16.

<sup>194</sup> Cramwinckel, p. 89; Ippel & Scheltema 2023, p. 18.

<sup>195</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 384.

<sup>196</sup> Scheltema 2018.

<sup>197</sup> Bröring, De Graaf e.a. 2019, p. 384-385.

<sup>198</sup> *Kamerstukken II* 2019/20, 29 362, nr. 282, p. 3.

achteraf ook onjuist bleek te zijn. Anders dan bij de andere standplaatshouders werd het verzoek dit keer wel afgewezen. Er was dus geen sprake van consistent doordacht bestuursbeleid.<sup>199</sup> In deze casus bevond appellant zich in een 'rechtens gelijke positie als de andere vaste standplaatshouders'.<sup>200</sup> In deze casus werkte het gelijkheidsbeginsel dus in het voordeel van appellant. Hij mocht vertrouwen ontlenen aan de manier waarop zijn collega's in een 'rechtens gelijke positie' zijn behandeld

In de casus van de Zwolse woonboot is bepaald dat het vertrouwensbeginsel niet *contra legem* mag worden toegepast.<sup>201</sup> In deze specifieke casus zou een ligplaatsvergunning zijn ingetrokken terwijl in vergelijkbare gevallen er wel een ligplaatsvergunning was verleend. Bovendien had appellant een toezegging van een daartoe bevoegd persoon. In r.o 3.4 stelt de Afdeling dat het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel niet zover strekken dat er in strijd met een verordening een vergunning verleend kan worden.<sup>202</sup> Nu is deze uitspraak van vóór de uitspraak van de Afdeling in de casus van de Amsterdamse dakopbouw. Echter ook in de vervolgrechtspraak wordt door de Afdeling bevestigd dat wanneer er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen dat dat niet betekent dat dit gerechtvaardigd vertrouwen moet worden gehonoreerd. Ook hier was *contra legem* werking niet toegestaan, omdat zwaarder wegende belangen in de weg stonden aan het vaststellen van een wijzigingsplan, terwijl niet was voldaan aan de voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid.<sup>203</sup> Dit lijkt mij ook een logische benadering, immers als degene die de toezegging heeft gedaan een fout maakt, kan er in strijd met een verordening of bestemmingsplan worden gehandeld. Het vaststellen en wijzigen van bestemmingsplannen is een bevoegdheid van de raad.

#### 4.3. Het spanningsveld tussen maatwerk en het burgerperspectief en het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Scheltema stelt dat, om alle initiatieven tot wetsvoorstellen te bespreken en om deze goed te kunnen beoordelen, het eerst noodzakelijk is dat er vastgesteld wordt wat wij met bestuursrecht willen bereiken en welk doel er nagestreefd dient te worden. En tenslotte: wanneer vinden we dat het bestuursrecht goed functioneert.<sup>204</sup> Volgens Damen moet het uitgangspunt van het openbaar bestuur zijn dat zij betrouwbaar is en, in beginsel, gerechtvaardigde verwachtingen honoreert.<sup>205</sup> Dit past in het beeld van de dienende overheid. Zoals ik in de voorgaande paragraaf al benoemde: de overheid is er voor de burger. Maar hoe organiseren we dat dan? En hoe houden we daarbij rekening met de rechtsstatelijke beginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel? Zijn het

---

<sup>199</sup> AbRvS, 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1584, m.nt. Damen.

<sup>200</sup> AbRvS, 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1584, m.nt. Damen.

<sup>201</sup> ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:891, m.nt. L.J.A. Damen (*Zwolse woonboot*).

<sup>202</sup> ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:891, m.nt. L.J.A. Damen (*Zwolse woonboot*).

<sup>203</sup> ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, m.nt. C.N.J. Kortmann.

<sup>204</sup> Scheltema 2021.

<sup>205</sup> Damen 2018, p. 7- 105.

burgerperspectief en de responsieve rechtsstaat wel het ‘hoera-woord’ zoals dat door sommige auteurs wordt gepresenteerd?

Rechtstoepassing dient enerzijds ‘zonder aanzien des persoons’ plaats te vinden, anderzijds moeten ongelijke gevallen ook als ongelijk behandeld worden. Maar wanneer is er nu sprake van een gelijk geval en welke verschillen zijn hierbij van belang? Dit leidt tot de volgende vraag, wanneer je rekening houdt met het burgerperspectief en dus maatwerk levert, is dat dan niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel?<sup>206</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid heeft in 2017 het rapport ‘Weten is nog geen doen’ uitgebracht waarin zij het bestuur adviseert om gedifferentieerd beleid te hanteren dat voldoende ruimte overlaat voor maatwerk. Daarmee kan er met een grotere variëteit van burgers rekening gehouden worden.<sup>207</sup> Volgens Ippel en Scheltema wordt de conclusie breed gedragen dat versterking van het burgerperspectief meer maatwerk vereist. En dat afhankelijk van het specifieke geval gezien moet worden of het gelijkheidsbeginsel in het geding is.<sup>208</sup> Het zijn vooral de burgers die arm zijn, ziek zijn, of andere problemen hebben die, hoe paradoxaal ook, juist de meeste administratieve lasten hebben en veel contact hebben met het bestuur. Zij komen in de problemen, omdat de diensten die zij nodig hebben van de overheid, vaak complex zijn en heel afhankelijk van de specifieke persoonlijke omstandigheden van die burgers.<sup>209</sup> Damen erkent nog een andere paradox: mensen die rationeel kunnen handelen en de weg weten in de bureaucratie, worden hier vaak voor beloond, terwijl juist mensen die dit niet weten, de mensen zijn die het meest contact hebben met de overheid en voor hun naïveteit gestraft worden.<sup>210</sup>

In het vorige hoofdstuk stipte ik al even het evenredigheidsbeginsel aan. Het evenredigheidsbeginsel is reeds gecodificeerd in art. 3:4 Awb. In art. 3:4 lid 2 Awb wordt bepaald dat de uitkomst van een belangenafweging evenwichtig moet zijn. Indien er zeer nadelige gevolgen zijn voor één of meer belanghebbenden dan mogen de gevolgen niet onevenredig zijn tot de in het besluit te dienen doel(en).<sup>211</sup> De wetgever heeft regels gemaakt met het beeld van de modelburger in het achterhoofd. Echter, in voorkomende gevallen waarin de regeltoepassing niet meer in evenredigheid staat, kan de wetgever in een responsieve rechtsstaat de regels niet zo bedoeld hebben. Op die momenten is er maatwerk nodig.<sup>212</sup> In het voorgestelde art. 2:4a in het conceptwetsvoorstel ‘Wet versterking waarborgfunctie Awb’ is nadrukkelijk de doelstelling opgenomen dat de overheid een zorgplicht heeft en maatwerk moet leveren.<sup>213</sup> Hiermee wordt het dienstbaarheidsbeginsel door de

---

<sup>206</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 19

<sup>207</sup> WRR 2017, p. 101 & p. 132.

<sup>208</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 20-21.

<sup>209</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 20-21.

<sup>210</sup> Ippel & Scheltema 2023, p. 20-21; zie ook Damen 2003.

<sup>211</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 376.

<sup>212</sup> Scheltema 2018.

<sup>213</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 292, nr. 763, p. 22; zie ook Ippel & Scheltema 2023, p. 22.

wetgever geconcretiseerd en gecodificeerd. Maar hoe zit het dan met het derde-belang in het omgevingsrecht? Specifiek wanneer de bezwaar en beroepstermijnen verstreken zijn bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

In de toelichting op het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' staat dat er rekening moet worden gehouden met burgers en hun specifieke omstandigheden. Zo zouden termijnen voor bezwaar en beroep niet te strak gehanteerd hoeven worden, wanneer de omstandigheden van het specifieke geval dit vereisen.<sup>214</sup> In de toelichting staat: 'Daarmee wordt nadrukkelijk beoogd afstand te nemen van de strikte lijn die thans gehanteerd wordt voor situaties waarin termijnoverschrijding het geval is van persoonlijke omstandigheden'... Beoogd wordt deze lat *met name*<sup>215</sup> bij tweepartijengeschillen te verlagen, of in elke geval voldoende ruimte te bieden aan bestuursorganen en bestuursrechters om maatwerk te leveren in individuele gevallen'.<sup>216</sup> Dit kan, in voorkomende gevallen, de rechtszekerheid ondermijnen. Gelukkig heeft de wetgever hier 'met name' toegevoegd aan de zin. In het omgevingsrecht is er vaak sprake van een derde-belang. Want, wanneer weet de aanvrager van een omgevingsvergunning nu dat deze definitief is en formele rechtskracht heeft? Wanneer de aanvrager een positieve beschikking heeft en de bezwaar- en beroepstermijnen zijn verstreken en hij dus aan de slag kan gaan met bijvoorbeeld het uitbouwen van zijn huis? Is de toepassing van maatwerk in gelijksoortige gevallen dan nog wel evenredig? Moet er bij het aanvragen van een omgevingsvergunning niet voor gezorgd worden dat de bezwaar- en beroepstermijnen hard zijn en geen ruimte bieden voor maatwerk? Moet de burger hier dan niet alsnog voldoen aan de vuistregel van Damen: 'vertrouw het bestuur niet lichtvaardig, maar wees alert, argwanend en assertief; dat verwacht de bestuursrechter ook van je'.<sup>217</sup> Al is de omschrijving van A-G Wattel over het functioneren van het vertrouwensbeginsel ook toepasbaar. 'Het vertrouwensbeginsel fungeert in dit mijnenveld van goede bedoelingen, gefnuikte verwachtingen, miscommunicatie en dispositieschade als arbiter tussen strikte toepassing van de wettelijke en mandateringsregels en het in het algemene fatsoens- en rechtsgevoelen levende beginsel dat ook de overheid door haar geweekte gerechtvaardigde verwachtingen moet honoreren (nakoming)'.<sup>218</sup> Alhoewel maatwerk een mooi principe is, denk ik dat het burgerperspectief en het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht nog mijlenver uiteen staan. Al kan het burgerperspectief bijdragen aan de legitimiteit en effectiviteit van overheidsbesluitvorming. Wil de overheid bereiken dat er meer draagvlak voor besluiten ontstaat en besluiten minder vaak tot conflicten leiden dan is toepassing van het burgerperspectief

---

<sup>214</sup> Kamerstukken II 2022/23, 292, nr. 763, p. 16 e.v.

<sup>215</sup> Cursivering en onderstreping is toevoeging van auteur.

<sup>216</sup> Kamerstukken II 2022/23, 292, nr. 763, p. 16 e.v.

<sup>217</sup> Vrij naar Groot & Damen 2019; Damen 2018.

<sup>218</sup> ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, par 3.5. (*Concl. A-G Wattel*).

onontbeerlijk.<sup>219</sup> Dat gezegd hebbende dient in het omgevingsrecht het derde-belang niet uit het oog verloren te geraken.

#### 4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk besprak ik de volgende deelvraag: hoe past de doorwerking van het burgerperspectief in het omgevingsrecht binnen de idee van de responsieve rechtsstaat en hoe verhoudt zich dat in het spanningsveld tussen maatwerk (oftewel de dienende overheid), het rechtszekerheidsbeginsel, en het gelijkheidsbeginsel? De responsieve rechtsstaat kan gedefinieerd worden als een houding van de overheid waarbij de overheid bij al het handelen dat van invloed is op de burger, het burgerperspectief centraal stelt. In de literatuur wordt dit ook omschreven als een fundamenteel rechtsstatelijk beginsel dat de voorwaarde is voor een responsieve overheidsopstelling. Naast het gelijkheidsbeginsel, rechtzekerheidsbeginsel en democratiebeginsel kan worden gesteld dat responsiviteit onderdeel is van het toetsingskader in de democratische rechtsstaat. Dit betekent dat alle overheden ten dienste staan van de burger en rekening moeten houden met de omstandigheden waarin de burger zich bevindt. Maatwerk is niet een mogelijkheid, maar een verplichting. Maatwerk moet wel worden afgebakend door het gelijkheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel. Zeker bij die beslissingen waar het derde-belang een rol speelt. Is het burgerperspectief dan wenselijk? Ja en nee. Ja, omdat elke persoon verschillend is en anders handelt in de specifieke omstandigheden. Ja, omdat niet elke burger een rationele calculerende mens is. Maar ook nee, omdat beschikkingen in het omgevingsrecht na het verlopen van de bezwaar- en beroepstermijnen formele rechtskracht hebben. Het belang van de aanvrager en het derde-belang moeten dan goed afgewogen worden. Concluderend stel ik dat bij het leveren van maatwerk de objectieve rechtvaardiging kan worden gevonden in de onredelijke uitkomst van de regeltoepassing in een bepaald geval. Maatwerk doet dus niet per definitie afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel noch aan het rechtzekerheidsbeginsel. Een deugdelijke motivering is echter wel de basis.

---

<sup>219</sup> Hulst, Marseille & Steenhagen 2022.

## 5. Conclusie

De onderzoeksvraag bij deze scriptie luidt: *In hoeverre is het wenselijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak het burgerperspectief betreft bij haar afwegingen, wanneer er een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, in het omgevingsrecht?*

In de responsieve rechtsstaat wordt uitgegaan van het beginsel van de dienende overheid. Een overheid die zich dienstbaar opstelt en zo de burger helpt door het landschap van het bestuursrecht te navigeren. Alleen de burger komt in allerlei verschijningen. Rationeel een 'homo juridicus' of een 'homo economicus'. De naïviteit die in het privaatrecht is toegestaan kwam de burger niet ten goede in het bestuursrecht. Het burgerperspectief moet hier verandering in brengen. Een perspectief waarbij wordt gekeken naar het individu en waarbij de overheid maatwerk levert in contact met die burger. In de toelichting van het conceptwetsvoorstel 'Wet versterking waarborgfunctie Awb' komt dit ook nadrukkelijk naar voren. Het burgerperspectief is nodig omdat burgers sterk van elkaar verschillen. Waar de één zich goed staande kan houden, wordt de ander snel overrompeld. Maar ook de burger die zich goed staande kan houden, kan voor omstandigheden komen te staan, waardoor ook hij het niet meer aan kan. Elke burger kent zijn eigen perspectief. Van de burger mag wel verwacht worden dat hij zich goed inleest en de juiste informatie verstrekt. Als de burger een goede gesprekspartner wenst te zijn, dan dient hij zich ook houden aan zijn toezeggingen. De burger dient te beseffen dat de eisen van redelijkheid en billijkheid ook in het bestuursrecht gelden. Op alle leden van de rechtsgemeenschap rust de rechtsplicht om zich jegens elkaar, maar ook jegens de overheid zorgvuldig te gedragen.

Uit vervolguitspraken na de casus van de Amsterdamse dakopbouw heeft de Afdeling wel het stappenplan geïntroduceerd en bespreekt deze ook. Van het burgerperspectief zie ik nog weinig terug in deze vervolgrechtspraak. Concluderend kan ik stellen dat de kwalificatie die de Afdeling hanteert voor het begrip toezegging in de huidige praktijk nog het meest een uitlating is en geen gedraging. De uitlating moet toch veelal worden bewezen door de betrokkene en daarmee dus op schrift worden gesteld. Wanneer het betrokken bestuursorgaan de toezegging niet betwist dan geldt dit ook. Jarenlang passief gedogen of zelfs een formele wijziging van een bestemmingsplan als in de casus van de bunker, mag de burger geen gerechtvaardigd vertrouwen geven over de uitkomsten van een beslissing. Nog steeds is niet helemaal duidelijk wanneer een ambtenaar een toezegging doet, deze bindend is. Ook hier lijkt de Afdeling het burgerperspectief gelijk weer te verlaten. Dat gezegd hebbende, ik kan de lijn van de Afdeling volledig volgen wanneer het gaat om toezeggingen gedaan door wethouders, College of een individueel raadslid. Een toezegging van een ambtenaar, maar ook wethouder of raadslid kan dus nooit gerechtvaardigd vertrouwen wekken, indien de Raad het laatste woord heeft. Voor een welbespraakte burger kan het bestuursrecht zo best stroperig overkomen.

Naast het gelijkheidsbeginsel, rechtzekerheidsbeginsel kan worden gesteld dat responsiviteit onderdeel is van het toetsingskader in de democratische rechtsstaat. Dit betekent dat alle overheden ten dienste staan van de burger en rekening moeten houden met de omstandigheden waarin de burger zich bevindt. Maatwerk is niet een mogelijkheid, maar een verplichting. Maatwerk moet wel worden afgebakend door het gelijkheidsbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel. Zeker bij die beslissingen waar het derde-belang een rol speelt. Concluderend stel ik dat bij het leveren van maatwerk de objectieve rechtvaardiging kan worden gevonden in de onredelijke uitkomst van de regeltoepassing in een bepaald geval. Maatwerk doet dus niet per definitie afbreuk aan het gelijkheidsbeginsel noch aan het rechtzekerheidsbeginsel. Een deugdelijke motivering is echter wel de basis. Is het burgerperspectief daarmee wenselijk? Ja en nee. Feit is dat de rechtsstaat er is voor de burger. Het gebruik van het burgerperspectief is dus zeer wenselijk. Zeker ook bij toetsing van het vertrouwensbeginsel. Echter, dit is een voorlopige conclusie. Voorlopig, omdat vanaf 1 januari 2024 de nieuwe omgevingswet zijn intrede doet. Een prima gelegenheid om de menselijke maat en het burgerperspectief consequent leidend te laten zijn bij omgeving rechterlijke beslissingen. Dit eist wat van het bestuur. Een goede optie voor vervolgonderzoek is om te kijken of een nieuwe werkwijze ook zichtbaar is wanneer de nieuwe omgevingswet wordt toegepast. Een andere optie is om de analyse die ik heb uitgevoerd in hoofdstuk 3 breder te trekken dan alleen het omgevingsrecht. Of om bijvoorbeeld ook andere wetenschappen te betrekken bij dit onderzoek en wellicht ook met gevalideerde vragenlijsten de burgers die hier mee te maken hebben gehad te interviewen.

Ik sloot mijn laatste alinea van de inleiding af met: 'woorden doen ertoe'. Het is dat adagium dat ik de ambtenaren en politici graag wil meegeven in hun contact met de burgers.



## Literatuur

### **Albers 2019**

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel. Meer aandacht voor het burgerperspectief?', *Gst* 2019/153, p. 772-779.

### **Barkhuysen & Den Ouden 2020**

T. Barkhuysen & W. Den Ouden, 'Kroniek van het algemeen bestuursrecht. Over responsief bestuursrecht, integrale geschilbeslechting en vooral...maatwerk', *NJB* 2020/954, p. 1042-1053.

### **Brenninkmeijer 2019**

A.F.M. Brenninkmeijer, 'De burger tussen de ambities en doelstellingen van de Awb', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 39-48.

### **Bröring en De Graaf e.a. 2019**

H.E. Bröring en K.J. de Graaf e.a., *Bestuursrecht. Deel 1*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

### **Burkens, e.a 2006**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen, R.J.G.M. Widdershoven, '*Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*', Alphen aan den Rijn 2006.

### **Cramwinckel 2022**

T.A Cramwinckel, '*Voorlichting door de Belastingdienst in rechtsstatelijke context. Een juridisch en communicatiewetenschappelijk onderzoek naar gewekt vertrouwen*' (Fiscale Monografie.n nr. 177), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

### **Damen 2003**

L.J.A. Damen, 'Helpt de Centrale Raad van Beroep Jan Splinter door de bestuurs- rechtelijke winter?', in: R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903-2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, p. 259.

### **Damen 2017**

L.J.A. Damen, 'De autonome Awbmens', *AA* 2017 (Bijzonder nummer 'Autonomie'), p. 628-638.

### **Damen 2022**

J.J.A. Damen, 'Waait er na het kinderopvangtoeslagenschandaal een frisse wind door de bestuursrechtspraak?', *AA* 2022, p. 627-643.

### **Damen 2018**

L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?', in: *Vertrouwen in de overheid*, VAR-Reeks 160, Den Haag: Boom Juridisch, p. 7-105.

### **Damen 2020**

L.J.A. Damen, 'Op naar een dienende overheid (1DO)!. Naschrift', *NTB* 2020/74, p. 196-197.

### **Groot & Damen 2019**

T. Groot & L.J.A. Damen, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', *JBPlus* 2019/3.

**Hillegers 2019**

S. Hillegers, 'Vertrouwensbeginsel', in: R.J.N. Schlössels e.a., *Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2019.

**Hulst, Marseille & Steenhagen 2022**

L. Hulst, B. Marseille & N. Steenhagen, 'Hoe kan het burgerperspectief bij de overheid vaste voet aan de grond krijgen?', *NJB* 2022/39.

**Ippel & Scheltema 2023**

M.H. Ippel & M. Scheltema, 'De rechtsstatelijke zorgplicht', in: *Zorgplichten in het bestuursrecht*, VAR-reeks 170, Den Haag: Boom Juridisch, p.7-76.

**Koenraad 2019**

L.M. Koenraad, 'Op zoek naar algemene beginselen van behoorlijk burgerschap in het Nederlandse bestuursrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 233-244.

**Koenraad 2020**

L.M. Koenraad, 'De welwillende overheid. Een reactie op de voorstellen van Leo Damen in NTB 2020/2', *NTB* 2020/52, p. 121-124.

**Koetsenruijter 2021**

C. Koetsenruijter, 'Het agressieparadijs, wat we moeten doen om de verhuftering in Nederland te stoppen', S2uitgevers.

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann, 'Constitutioneel recht', Deventer 2016.

**Kortmann 2018**

C.N.J. Kortmann, 'Het vertrouwensdilemma', in: L.J.A. Damen, C.N.J. Kortmann & R.F.B. van Zutphen, *Vertrouwen in de overheid (VAR-reeks 160)*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 105-220.

**Kortmann 2019**

C.N.J. Kortman, 'Codificatie van het vertrouwensbeginsel', in: A.T. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 683-693.

**Marseille & de Graaf**

A.T. Marseille & K.J. de Graaf, 'Herijking van het Vertrouwensbeginsel? Over paardenbakken en dakterrassen', *AA* 2019/12, p. 999-1022.

**Mill 1978**

J.S. Mill, 'Over vrijheid', Boom Klassiek, 1978

**Ortlep 2020**

R. Ortlep, 'Redelijkheid en billijkheid in het bestuursrecht', Deventer: Wolters Kluwer 2020.

**Ortlep 2023**

R. Ortlep, 'De Grijsaard en de Jongeling en de rechtstatelijke zorgplicht'. *NTB* 2023/127, p.189-198.

**Schlössels 2010**

R.J.N. Schlössels, 'Bestaat er nog een dienende overheid? Kritische opmerkingen vanuit het perspectief van de decentrale overheid', *Gst.* 2010, 102, p. 510-519.

### **Schlössels 2012**

R.J.N. Schlössels, 'Rechtsbeginselen en de Algemene wet bestuursrecht: tevreden met een codificatie 'light'?', *JBplus* 2012-2, p. 87-100.

### **Schlössels 2020**

R.J.N. Schlössels, 'Het ongrijpbare burgerperspectief...', *NTB* 2020/170.

### **Schlössels & Zijlstra 2017**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1. Grondslagen. Begrippen. Normering. Uitvoering, Handhaving*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

### **Scheltema 2021**

Scheltema 2021: M. Scheltema, 'Mag de rechtsstaat voor de burger worden gesloten? Bouwstenen voor een meer burgervriendelijk bestuursrecht', *Ars Aequi* september 2021 (p. 809-820).

### **Scheltema 2018**

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, afl. 3, p. 120-131.

### **Scheltema 2016**

M. Scheltema, 'De burger in de rechtsstaat: Alice in Wonderland?', *NTB* 2016/33, p. 268.

### **Scheltema 1989**

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

### **Scheltema 1975**

M. Scheltema, 'Gebondenheid van overheid en burger aan eigen voorafgaand handelen (Rechtsverwerking)', in: M. Scheltema & W. Konijnenbelt, *De rechtsverwerking in het administratieve recht* (VAR-reeks LXXIV), Groningen: H.D. Tjeenk Willink 1975, p. 3-56.

### **Van Caspel & Klijn 2012**

R.D.J. van Caspel & C.A.W. Klijn, 'Fockema Andreae's juridisch Woordenboek'. Groningen/Houten: Noordhoff uitgevers.

### **Van de Sande 2019**

S.A.L. van de Sande, 'Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie' (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### **Van Triet 2023**

N. van Triet, 'Afspraken en aanspraken. Overheidsverplichtingen voor een schending van gerechtvaardigd vertrouwen, op het grensvlak van het bestuursrecht en het civiele recht'. Deventer: Wolters Kluwer 2023.

### **Wermeskerken 2020**

H. van Wermeskerken, 'De rechtmatigheid van wet- en regelgeving is een oude liefde. Afscheid Ron van Male', *NTB*, 2020/75, p. 198-202.

## Parlementaire Stukken

*Kamerstukken II 1988/89 – 21 221.*  
*Kamerstukken II 2019/20, 29 362, nr. 282.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77.*  
*Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr. 102.*  
*Kamerstukken II 2022/23, 292, nr. 763*

## Overige Literatuur

### **WRR 2017**

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *‘Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid’*, Den Haag 2017.

### **WRR 2002**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, 2002, p. 9.

### **Ridder e.a. 2021**

Ridder e.a., *Bugerperspectieven 2021, kwartaal 4*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

### **Remkes 2022**

J. Remkes, *‘Wat welk kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief’*, 2022.

## Jurisprudentie

ABRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6882.  
ABRvS 28 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:891, m.nt. L.J.A. Damen (*Zwolse woonboot*).  
ABRvS 29 oktober 2014, AB 2015/111 m.nt. Kortmann.  
ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3627 .  
ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 (*Overbetuwse paardenbak*) .  
AbRvS 14 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1584, m.nt. L.J.A. Damen .  
ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896 (*Concl. A-G Wattel*).  
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Dakopbouw Amsterdam*).  
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, m.nt. P.M.J. de Haan.  
ABRvS 05 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1838, m. nt. L.J.A. Damen.  
ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2918, m.nt. L.J.A. Damen.  
ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949 m.nt. L.J.A. Damen.  
ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:88.  
ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS2020:90.  
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, m.nt. C.N.J. Kortmann.  
ABRvS 08 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1610, m.nt. J.W. van Zundert.  
ABRvS 17 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1425, m.nt. L.J.A. Damen.  
ABRvS 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2035, m.nt. T. Groot.  
ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:488, m.nt. T. Groot.

HR 26 juni 2015, ECLI:NL:HR2015:1737

HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, m.nt. C.N.J. Kortmann.

CBb 26 juni 2018, ECLI:NL:CBB:2018:307, AB 2018/295 m.nt. Ortlep.