



**Gemeente
Rotterdam**

'Werken op maat'

***Een praktijkgericht juridisch onderzoek over het leveren van maatwerk
conform de Richtlijn Boomverlichting***

Toetsing van:

Afstuderen

SV-Code:

HBR-4-AS17-AS

Aantal woorden: 14.422 woorden

Hogeschool Leiden

Opleiding HBO-Rechten

Naam student: S.F.B.C Vreds

Studentnummer: 1111497

Afstudeerbegeleider: G. Swemmelaar

Onderzoeksdocent: R. Koning

Opdrachtgever: gemeente Rotterdam, afdeling Stadsbeheer

Inleverdatum: 15 juni 2022

Voorwoord

De gemeente Rotterdam heeft mij de kans gegeven om mijn afstudeeronderzoek binnen de afdeling Stadsbeheer uit te voeren. Ik heb dit onderzoek in de afgelopen vier maanden uitgevoerd. Door dit afstudeertraject heb ik veel over mezelf geleerd. Ik ben tot het besef gekomen dat ik liever geen carrière wil maken in het rechtsgebied bestuursrecht. Desondanks heb ik door dit afstudeertraject verschillende vaardigheden verder ontwikkeld, namelijk tijdmanagement en doorzettingsvermogen.

Binnen Stadsbeheer heb ik onderzoek gedaan naar het leveren van maatwerk conform de Richtlijn Boomverlichting. Het resultaat van dit onderzoek heb ik ten eerste te danken aan mezelf, maar zonder een paar mensen die mij hebben gesteund zou ik niet weten hoe het zou lopen. Vandaar dat ik een paar mensen in het bijzonder wil bedanken voor het ondersteunen in dit traject. Als eerste mijn beste vriendin Oumaima Igamhiouen die ervoor heeft gezorgd dat ik mijn onderzoek binnen de gemeente kon uitvoeren. Ik ben haar heel dankbaar daarvoor. Ten tweede mij begeleider Brenda Schulte bedanken voor haar begeleiding, ik heb dit als zeer prettig ervaren. Ik heb veel waarde gehecht aan haar support, tips en feedback. Hiernaast wil ik mijn afstudeerbegeleider bedanken. Zijn feedback heeft ervoor gezorgd dat dit het eindresultaat is geworden.

Verder wil ik een moment nemen om mijn familie te bedanken voor de steun, motivatie en feedback omtrent dit traject. In het bijzonder mijn tante Ebony en tante Abbygail voor hun tips en het nalezen van mijn afstudeeronderzoek. Daarnaast mijn moeder voor haar expertise en creativiteit, daar ben ik zeer dankbaar voor. Tot slot wil ik mijn broertje Cyres en zusje Ocean bedanken voor hun afleiding, zodat ik even uit het schrijfproces was.

Rotterdam, 15 juni 2022

Samenvatting

In 2021 is de gemeenteraad gestart met het Programma: 'Wijk aan Zet'. Hierdoor krijgen burgers meer invloed in hun wijken en kunnen zij bepaalde verzoeken indienen onder andere over de buitenruimte. De afdeling Stadsbeheer is nauw betrokken bij dit programma, omdat zij over de buitenruimte gaan. Denk hierbij aan verzoeken voor het plaatsen van speeltuinen, maar ook de plaatsing van een fietsbeugel. Hierdoor kan het voorkomen dat de ambtenaren moeten afwijken van de geldende richtlijnen om ervoor te zorgen dat die burgers ook daadwerkelijk kunnen participeren in hun wijken. Het probleem dat zich voordoet in de praktijk is dat ambtenaren verzoeken moeten afwijzen vanwege geldende richtlijnen terwijl het programma ervoor zorgt dat de bewoners meer invloed krijgen in hun wijken. Hierdoor kunnen zij als wijk meer verzoeken indienen. Ook moeten de ambtenaren wel de gelijkheid van bewoners onderling behouden. Dus aan de ene kant krijgen bewoners meer invloed en aan de andere kant moeten de ambtenaren zich aan de richtlijnen houden. Dit onderzoek richt zich op de Richtlijn Boomverlichting. Er is voor deze afbakening gekozen, omdat de verlichting elk jaar terugkomt in de verzoeken van bewoners. De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

'Hoe kan de gemeente Rotterdam, afdeling Stadsbeheer, efficiënt en eenduidig maatwerk leveren voor de Richtlijn Boomverlichting met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aan de hand van wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentieonderzoek, dossieranalyse en interviews?'

Het beoogde doel voor dit onderzoek is een werkinstructie opstellen voor Stadsbeheer, zodat zij aan de hand van de werkinstructie kunnen bepalen in welke gevallen zij maatwerk kunnen leveren conform de Richtlijn Boomverlichting. Om dit doel te behalen en de centrale vraag te beantwoorden, is er gebruik gemaakt van zowel wetsanalyse en literatuur om de deelvragen te beantwoorden. Het ging hierbij vooral om de theoretische deelvragen van het onderzoek. Hiernaast is voor de praktijkgerichte deelvragen gebruik gemaakt van jurisprudentieonderzoek, dossieranalyse en interviews.

Uit de resultaten van de voorgaande onderzoeksmethoden zijn verschillende uitkomsten gekomen, die bijdragen aan het beantwoorden van de centrale vraag. Bijvoorbeeld: concluderend van het jurisprudentieonderzoek kan er gezegd worden dat niet alle omstandigheden daadwerkelijk bijzondere omstandigheden zijn. Om de omstandigheden aan te merken als bijzondere omstandigheden speelt de verwijtbaarheid van de vergunningaanvrager een rol. Hier tegenover staat de resultaten van het dossieronderzoek. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er over het algemeen niet wordt afgeweken van de richtlijn. Echter blijkt wel uit de analyse dat er sneller wordt afgeweken op het soort verlichting dan op andere zaken. Zoals hierboven omschreven kan dit wederom bevestigd worden door de interviewanalyse. Uit deze analyse blijkt dat er niet veel punten zijn om af te wijken op de richtlijn. Desondanks geven bewonersinitiatieven meer aanleiding om af te wijken van de richtlijn. Daarnaast kwam er uit de interviews dat afwijken op het soort verlichting geen bezwaren kent, mits deze het juiste keurmerk hebben.

Al met al kan Stadsbeheer efficiënt en eenduidig maatwerk leveren door op basis van art. 4:84 Awb af te wijken op de richtlijn. Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die uiteindelijk nadelige gevolgen kunnen hebben. Hiervoor geldt het gegeven dat er in zekere mate afgeweken kan worden van het soort verlichting en de termijn van de vergunning, mits de veiligheid van de bomen hierdoor niet in gevaar komt. Hiernaast wordt Stadsbeheer aanbevolen om één beleid te maken per wijk waarin de verlichting wordt bepaald voor alle bomen die daarvoor geschikt zijn.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting	3
Afkortingen	6
Begrippenlijst	7
I. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Praktijkprobleem	8
1.2.1 Juridisch kader.....	9
1.2.2 De richtlijn	10
1.2.3 Hoofdonderzoeksvraag.....	10
1.3 Doelstelling	10
1.4 Centrale vraag & deelvragen	11
1.4.1 Centrale vraag	11
1.4.2 Deelvragen	11
1.5 Onderzoeksmethode	11
II. Maatwerk	15
2.1 Basiselementen Awb	15
2.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	15
2.3 Maatwerk	16
2.3.1 Wettelijke basis maatwerk.....	17
2.3.2 Eisen afwijken beleidsregel.....	18
2.3.3 Bijzondere omstandigheden.....	18
2.3.4 Onevenredige gevolgen.....	18
2.4 Conclusie	19
III. Richtlijn Boomverlichting	20
3.1 Wettelijke basis richtlijn	20
3.1.1 Richtlijn als beleidsregel	20
3.2 Inhoud richtlijn	20
3.3 Aanvraagprocedure vergunning.....	21
3.4 Conclusie	22
IV. Resultaten van de jurisprudentieanalyse	23
4.1 Bijzondere omstandigheden	23
4.1.1 Relevantie gemeente	24
4.1.2 Financiële omstandigheden.....	24
4.1.2.1 Verwijtbaarheid	24
4.1.2.2 Relevantie gemeente	25
4.1.2.3 Tussenconclusie	25

4.1.3 Medische omstandigheden.....	25
4.1.3.1 Verslechtering medische toestand	26
4.1.3.2 Relevantie gemeente	26
4.1.3.3 Tussenconclusie	27
4.1.4 Woonomstandigheden.....	27
4.1.4.1 Binding met de woning.....	27
4.1.4.2 Relevantie gemeente	28
4.1.4.3 Zelfstandigheid huisvesting.....	28
4.1.4.4 Tussenconclusie	29
4.2 Het evenredigheidsbeginsel	29
4.2.1 Verwijtbaarheid.....	29
4.2.2 Het beoogd doel van de beleidsregel.....	30
4.2.3 Tussenconclusie	30
4.3 Conclusie	30
V. Resultaten van het dossieronderzoek.....	31
5.1 Verlening vergunning.....	31
5.2 Termijn vergunning verlenen	31
5.3 Geschikte boom & soort verlichting.....	32
5.4 Bijzonderheden	32
5.5 Conclusie	32
VI. Resultaten van het interviewonderzoek	33
6.1 Bijzondere omstandigheden.....	33
6.2 Bewonersinitiatieven.....	33
6.3 Afwijkingsgronden	34
6.4 Conclusie	34
VII. Conclusie.....	35
VIII. Aanbevelingen	36
IX. Literatuur- en bronnenlijst	37
Bijlage	39
Bijlage 1. Overzicht uitspraken.....	40
Bijlage 2. Jurisprudentie analyse	41
Bijlage 3. Dossieranalyse.....	42
Bijlage 4. Vragenlijst.....	42
Bijlage 5. Uitwerking interview	42
Bijlage 6. Beroepsproduct.....	48

Afkortingen

<i>ABBB's:</i>	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
<i>APV:</i>	Algemene plaatselijke verordening
<i>Awb:</i>	Algemene wet bestuursrecht
<i>Gw:</i>	Grondwet
<i>WaZ:</i>	Wijk aan Zet

Begrippenlijst

Maatwerk: in algemene maatstaven van de maatschappij houdt maatwerk in, dat de overheid op basis van wet- en regelgeving naar specifieke omstandigheden van burgers kijkt. Hierdoor probeert de overheid het beleid toe te passen op die specifieke omstandigheden van de individuele burger. De organisatie acht dezelfde betekenis als die van algemene maatstaven.

Eenduidig: in algemene zin wordt onder eenduidig verstaan, zodra er geen andere uitkomst mogelijk is. De organisatie deelt diezelfde invulling van eenduidigheid.

Efficiënt: de betekenis die in het maatschappelijk verkeer geldt is dat iets efficiënt is, zodra er met zo min mogelijk extra inspanningen het doel wordt bereikt. Voor de organisatie houdt dit in, dat iets efficiënt is als er maatwerk geleverd kan worden. Waarbij de ambtenaren makkelijk en snel kunnen bepalen wanneer er maatwerk geleverd kan worden.

I. Inleiding

1.1 Aanleiding

In juni 2021 besloot de gemeenteraad om te starten met een nieuw programma, genaamd 'Wijk aan Zet' (hierna: WaZ), dit programma heeft een verandering aangebracht in het bestaande bestuursmodel zijnde de verdeling van de stad in deelgemeentes en gebiedscommissies.¹ Binnen dit programma verdwijnen namelijk de huidige gebiedscommissies en wijkcomités en wordt dit omgezet naar wijkvertegenwoordigers, die meer betrokken moeten zijn in de wijk. Door onder andere wijkagenda's op te stellen met de leden van de wijk, zodat de belangrijkste punten van de wijk op de politieke agenda gezet kunnen worden. Met dit nieuwe programma krijgen bewoners de kans om meer invloed uit te oefenen in de gemeente. Dit kan betekenen dat bewoners onder andere meebeslissen over hun wijk, waar het geld aan besteed wordt en welke bewonersinitiatieven moeten worden uitgevoerd. De afdeling Stadsbeheer werkt actief aan het uitvoeren van WaZ. Stadsbeheer houdt zich bezig met alle aspecten die komen kijken bij de buitenruimte. Zij hebben de taak om de stad een fijne, veilige en schone stad te maken. Deze voorgenoemde taak ligt bij de afdelingen Openbare Werken, Schone Stad en Toezicht & Handhaving. Stadsbeheer is nauw betrokken bij de wijken en dit is ook de reden dat zij onderdeel zijn van WaZ.

Doordat bewoners meer invloed krijgen in de wijk, krijgen zij de mogelijkheid om bepaalde verzoeken met betrekking tot de buitenruimte in te dienen en deze zelfs op de wijkagenda te zetten. Om de bewoners meer invloed te laten uitoefenen, moet er maatwerk geleverd worden.²

1.2 Praktijkprobleem

Praktijkvoorbeeld

Momenteel is er binnen de gemeente een richtlijn voor een fietsbeugel. In deze richtlijn staat, dat de aanvrager geen fietsbeugel op de stoep krijgt van de gemeente als de aanvrager al een schuur/berging heeft. Nu heeft de gemeente meerdere verzoeken van bewoners gekregen, waaruit bleek dat de schuur ongeschikt is voor het stallen van fietsen. Vanwege de richtlijn worden deze verzoeken toch afgewezen.

Dit voorbeeld schets een goed beeld van het probleem dat zich in de praktijk afspeelt door de inzet van WaZ. Het is namelijk zo dat het programma ervoor zorgt dat burgers meer invloed hebben. Tegelijkertijd hebben de ambtenaren de opdracht om de geldende richtlijnen zo nauw mogelijk op te volgen. Dit zou betekenen dat de invloed van de burgers niet zou uitmaken als ambtenaren enkel de richtlijnen opvolgen. Zoals in het voorbeeld beschreven, is het voor de bewoners niet mogelijk om hun fietsen te stallen. Desondanks door de voorwaarden van de richtlijn krijgen zij toch geen fietsbeugel. Om de bewoners tegemoet te kunnen komen en op een redelijke wijze te helpen, moet er afgeweken worden van de geldende richtlijn. Hierdoor ontstaat het dilemma voor Stadsbeheer om door WaZ de bewoners meer te betrekken in de wijk en hierdoor de

¹ Rotterdam.nl, 'Wijk aan Zet'.

² Buitenruimte Richtlijn fietsbeugel', gemeente Rotterdam 2021.

verzoeken van de bewoners zo goed mogelijk in te willigen. Echter moeten de ambtenaren zich ook aan de richtlijnen houden die gelden voor de verzoeken van bewoners. Het dilemma dat hier weer naar voren komt is: 'Hoe moet Stadsbeheer de bewoners meer invloed geven in de wijk, maar tegelijkertijd zich ook houden aan de richtlijnen?'

Voor dit onderzoek wordt er expliciet gekeken naar maatwerk binnen de Richtlijn Boomverlichting. In deze richtlijn staat dat bewoners een vergunning moeten aanvragen als zij tijdelijk boomverlichting willen plaatsen in bomen. Hierbij is de vergunninghouder verantwoordelijk voor het aanbrengen, onderhouden en verwijderen van de boomverlichting. Indien er niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de richtlijn, heeft de gemeente het recht om deze boomverlichting te verwijderen en dit te verhalen bij de vergunninghouder. Deze verwijdering vindt plaats als de vergunninghouder een waarschuwing heeft gekregen van de gemeente en als dit niet hersteld wordt dan kan de gemeente overgaan op een last onder bestuursdwang. Deze voorgaande actie van de gemeente is vastgelegd in art. 5:21 Awb. Stadsbeheer krijgt meermalen verzoeken van bewoners om boomverlichting te plaatsen die niet voldoen aan de voorwaarden, maar deze verzoeken zijn bijvoorbeeld afkomstig van de hele wijk door een petitie. Hoe moet Stadsbeheer omgaan met deze verzoeken in het kader van WaZ, als er niet wordt voldaan aan de voorwaarden? Daarnaast kan het zijn dat niet elke wijk hetzelfde denkt over boomverlichting, moet in het kader van WaZ dan per wijk worden gekeken waar maatwerk geleverd kan worden?

1.2.1 Juridisch kader

Maar wat houdt maatwerk in? Maatwerk houdt in dat de overheid op basis van wet- en regelgeving naar specifieke omstandigheden van burgers kijkt. Hierdoor probeert de overheid het beleid toe te passen op die bijzondere omstandigheden van de individuele burger.³ Dit beleid is vastgelegd in beleidsregels, dit zijn regels die vastgesteld zijn voor bestuursorganen. Ingevolge art. 4:84 Awb kan een bestuursorgaan afwijken van een beleidsregel indien bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot het doel van de beleidsregel. Dit wordt ook wel inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd.⁴ Dit geeft ambtenaren de kans om af te wijken van een beleidsregel, indien dit nodig is. Voor dit onderzoek is het belangrijk om te kijken wanneer de bijzondere omstandigheden van toepassing zijn.

In beginsel om te bepalen of er mag worden afgeweken van een beleidsregel moet er gekeken worden naar de bedoeling van de wetgever. Indien er in een individueel geval afgeweken moet worden van een richtlijn, dan kan dit in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. De gemeente moet zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierin staat dat de gemeente zich onder andere moet houden aan het gelijkheidsbeginsel in art. 1 Gw. Hiermee kan er gezegd worden dat maatwerk leveren in incidentele gevallen, kan leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel. Echter kan er ook maatwerk worden geleverd indien het naleven van de beleidsregel leidt tot nadelige of voordelige gevolgen voor een of meer belanghebbende die onevenredig zouden zijn. Het moet hier gaan om bijzondere omstandigheden.

In een uitspraak van de Raad van State is er bepaald wanneer er gesproken kan worden van bijzondere omstandigheden.⁵ Om te spreken van bijzondere omstandigheden moet het gaan om omstandigheden, waaraan de beleidsmaker niet heeft gedacht. Als er een

³ De Nationale ombudsman 2019.

⁴ Kocken, *NJB* 2016.

⁵ AbRvS 16 februari 2005, ECLI:NL: RVS:2005:AS6225.

strikte navolging plaatsvindt kan dit niet de bedoeling van het bestuursorgaan geweest zijn. In een andere uitspraak van de Raad van State is bepaald, dat het bestuursorgaan niet alleen moet kijken naar de omstandigheden die hij niet had kunnen voorzien, maar ook of deze omstandigheden in combinatie met andere omstandigheden tot onevenredige gevolgen leidt.⁶ Hierdoor moet het bestuursorgaan alle omstandigheden van het geval meenemen in de beoordeling of er sprake is van bijzondere omstandigheden op basis van art. 4:84 Awb.

Al eerder kwam naar voren dat de gemeente te maken heeft met het opvolgen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast heeft de gemeente ook te maken met precedentwerking, waarbij een bepaalde goedkeuring van een aanvraag kan leiden tot een verwachting van andere bewoners dat zij in dezelfde omstandigheden hetzelfde besluit krijgen.

1.2.2 De richtlijn

Vervolgens is het belangrijk om in te gaan op de Richtlijn Boomverlichting die binnen de gemeente geldt.⁷ Onder boomverlichting wordt verstaan sierverlichting, verlichtingskabels voor de wintersfeerverlichting. Op basis van art. 4:11 K APV is het verboden om voorwerpen aan/in houtopstand te plaatsen, tenzij het college van B&W hiervoor een vergunning heeft gegeven. Daarnaast is in de richtlijn vastgelegd, dat afwijking mogelijk is indien er grondig gemotiveerd is en dit moet plaatsvinden in een integraal overleg. In de richtlijn staat niet vermeld welke gronden aanleiding zijn om af te kunnen wijken van de richtlijn. Hiermee is het niet alleen voor de ambtenaren lastig om te bepalen welke bijzondere omstandigheden in de zin van art. 4:84 Awb sprake moeten zijn om te kunnen afwijken. Maar ook binnen de richtlijn is niet aangegeven welke gronden aangevoerd kunnen worden door een bewoner.

1.2.3 Hoofdonderzoeksvraag

Dit zorgt voor de volgende onderzoeksvraag: 'in welke gevallen is er sprake van bijzondere omstandigheden die de aanleiding zijn voor het leveren van maatwerk op basis van de Richtlijn Boomverlichting, zodat het handelen conform de richtlijn niet tot nadelige gevolgen leidt voor een of meer belanghebbenden? Deze onderzoeksvraag is relevant voor de gemeente, omdat zij dan weten wanneer er volgens de wet gesproken kan worden van bijzondere omstandigheden. Vervolgens kan dit gegeven gebruikt worden om eventueel af te wijken van de richtlijn.

1.3 Doelstelling

Door dit probleem te onderzoeken wil ik graag dat er voor Stadsbeheer verduidelijking komt, wanneer er mag worden afgeweken van de Richtlijn Boomverlichting en hoe zij kunnen toetsen of er sprake is van bijzondere omstandigheden. Door middel van het leveren van een werkinstructie aan Stadsbeheer, kunnen zij efficiënt en eenduidig handelen omtrent verzoeken voor deze richtlijn. De werkinstructie zal daarom functioneren als een handvat bij de beoordeling van verzoeken van bewoners omtrent de Richtlijn Boomverlichting. Het onderzoek is gebaseerd op wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentieonderzoek, dossieranalyse en interviews. Dit zal ook terugkomen in de werkinstructie.

⁶ AbRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL: RVS: 2016:2840.

⁷ 'Buitenruimte Richtlijn Boomverlichting, gemeente Rotterdam 2020.

1.4 Centrale vraag & deelvragen

1.4.1 Centrale vraag

'Hoe kan de gemeente Rotterdam, afdeling Stadsbeheer, efficiënt en eenduidig maatwerk leveren voor de Richtlijn Boomverlichting met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aan de hand van wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentieonderzoek, dossieranalyse en interviews.'

1.4.2 Deelvragen

Theoretisch:

- Wat houdt maatwerk in, waaraan voldaan moet worden volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur krachtens wetsanalyse en literatuuronderzoek?
- Wat houdt de Richtlijn Boomverlichting in juridische zin in blijkens wetsanalyse?

Praktisch:

- Wanneer kan de gemeente een geslaagd beroep doen op het leveren van maatwerk volgens jurisprudentieonderzoek?
- Wat zijn doorslaggevende gronden voor ambtenaren om maatwerk te leveren conform de Richtlijn Boomverlichting, krachtens dossieranalyse?
- Wat zijn doorslaggevende gronden voor ambtenaren van Stadsbeheer om maatwerk te willen leveren conform de Richtlijn Boomverlichting, krachtens interviewanalyse?

1.5 Onderzoeksmethode

Theoretisch

Deelvraag 1: Wat houdt maatwerk in, waaraan voldaan moet worden volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur krachtens wetsanalyse en literatuuronderzoek?

Methode: wetsanalyse en literatuuronderzoek

Werkwijze: Om deze deelvraag te beantwoorden zijn er verschillende bronnen gebruikt. Als eerste is er gebruik gemaakt van nationale wetgeving omtrent dit vraagstuk, daarnaast wordt dit ondersteund door standaardjurisprudentie. In samenstelling met de wet- en regelgeving is er ook gebruik gemaakt van vakliteratuur. Onder andere kamerstukken en rapporten. Vervolgens is de informatie over dit vraagstuk verzameld en uitgewerkt in hoofdstuk twee. Om het tweede gedeelte van de deelvraag te kunnen beantwoorden is er gekeken naar de wetgeving hierover. Vervolgens is dit vergeleken met verschillende literatuur over dit vraagstuk. Om te kijken of de informatie van de wet wordt ondersteund door de literatuur. Op basis van mijn vooronderzoek zijn deze bronnen relevant:

Wet- en regelgeving:

1. Art. 1 Gw
2. Art. 4:81 Awb
3. Art. 4:84 Awb
4. Kamerstukken II 1994/95, 23700, 5, p. 37

Jurisprudentie:

1. *ECLI:NL:RVS:2005:AS6225*
2. *ECLI:NL:RBGEL:2014:1780*
3. *ECLI:NL:HR:1998:AA2286*
4. *ECLI:NL:GHAMS:2021:2605*
5. *ECLI:NL:RVS:2019:1336*
6. *ECLI:NL:RVS:2018:3285*

Literatuur:

1. N.J. Kortmann, 'Maatwerk in de wet', *NTB* 2021/59
2. C. Raat, 'Gij zult maatwerk leveren; maar hoe dan? Beleidsregels die de burger en professional zekerheid bieden.', *PB* 2021/226
3. *Kroniek 'Beginselen van behoorlijk bestuur'*, *NTB* 2017/36 (p. 333).
4. R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018, afl. 9, p. 62-67.
5. H. Nummerdor-Buijs & J.C. de Wit, 'Over het gelijkheidsbeginsel en risicoprofielen', *Gst* 2015, afl. 7427, p. 94-101.
6. G.A. van der Veen, 'Gemeentelijke contracten en het gelijkheidsbeginsel', *Gst* 2010, afl. 7345, p. 112-121.

Kwaliteit: door het gebruiken van nationale wetgeving en de bijbehorende regelgeving in combinatie met jurisprudentie en vakliteratuur van het perspectief van verschillende auteurs wordt de kwaliteit van de methode gewaarborgd. Deze methode is betrouwbaar, omdat het door het gebruik van deze middelen zowel controleerbaar als herhaalbaar is. Daarnaast voor het tweede gedeelte van de vraag is er eerst naar de wetgeving gekeken en vervolgens te kijken hoe dit in de praktijk is toegepast, dit zorgt voor het waarborgen van de kwaliteit. Hiernaast wordt er vanuit verschillende invalshoeken in de literatuur gekeken of de informatie van de wet en de jurisprudentie hiermee overeenkomt. Op deze manier is deze methode ook controleerbaar en herhaalbaar. Dit bevordert de kwaliteit van het onderzoek.

Deelvraag 2: Wat houdt de Richtlijn Boomverlichting in juridische zin in blijkens wetsanalyse?

Methode: wetsanalyse

Werkwijze: Om deze deelvraag te beantwoorden is er intensiever gekeken naar de wet- en regelgeving. Er is gekeken van nationale wetgeving naar lokale regelgeving. Deze wetsanalyse bevat de motieven van de wetgevers en de gedachtegang van hen. De wetten die zijn gebruikt zijn hieronder weergegeven:

1. Art. 147 Gemw
2. Art. 149 Gemw
3. Art. 4:11a APV
4. Art. 4:11b APV
5. Art. 4:11K APV

Kwaliteit: Vanuit de nationale wetgeving wordt de richtlijn eerst bestudeerd, vervolgens wordt dit bekeken vanuit de lokale regelgeving van de gemeente Rotterdam. Op deze manier is de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd. Om dit allemaal te bestuderen is er gekeken naar Tekst & Commentaar van de artikelen.

De methodes die zijn gebruikt voor het theoretisch onderzoek, hebben ervoor gezorgd dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek is bevorderd. Doordat er in alle bronnen gekeken is naar de voetnoten en daar weer de voetnoten

van ontstaat er geen nieuwe informatie. Dit heeft geleid tot het controleerbaar en herhaalbaar maken van deze methode.

Praktisch onderzoek

Deelvraag 3: Wanneer kan de gemeente een geslaagd beroep doen op het leveren van maatwerk volgens jurisprudentieonderzoek?

Methode: jurisprudentieonderzoek

Werkwijze: deze deelvraag wordt beantwoord door jurisprudentieonderzoek te doen. Het analyseren van de jurisprudentie geeft inzicht in hoe het leveren van maatwerk van de gemeente in de praktijk is geregeld, door middel van het analyseren van uitspraken van feitenrechters. De uitspraken zijn allemaal van feitenrechters, die ik zal verzamelen op rechtspraak.nl. Bij het verzamelen van de jurisprudentie zal ik zoeken op de termen art. 4:84 Awb en gemeente, vervolgens zal ik filteren op het rechtsgebied bestuursrecht.

Hierdoor zullen er nog maar 134 uitspraken over zijn, daarna zal ik filteren op de instantie namelijk de rechtbank. Daardoor zullen er nog maar 71 uitspraken over zijn, hierna zal ik filteren op de datum. Ik zal hetzelfde tijdsbestek nemen als bij de dossiers, zodat er toch één lijn is in het tijdsbestek van de geanalyseerde dossiers en jurisprudentie. Met als resultaat dat er nog 36 uitspraken zullen overblijven. Als laatste zal ik binnen de 36 uitspraken filteren welke uitspraken te maken hebben met beleidsregels, hierdoor wordt het jurisprudentieonderzoek relevanter voor de organisatie. Dit zal leiden tot het overblijven van 26 uitspraken.

Kwaliteit: door de uitspraken op deze manier te selecteren wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd. De reden hiervoor is, omdat de methode voor het selecteren van de uitspraken herhaalbaar is. In principe komen dezelfde uitspraken naar voren als iemand deze methode uitvoert.

Deelvraag 4: Wat zijn doorslaggevende gronden voor ambtenaren om maatwerk te leveren conform de Richtlijn Boomverlichting, krachtens dossieranalyse?

Methode: dossieranalyse

Werkwijze: deze deelvraag zal ik beantwoorden door het uitvoeren van dossieranalyses van de verzoeken omtrent de richtlijn. Door deze methode wordt in kaart gebracht hoe er voor WaZ maatwerk werd geleverd. De dossiers zijn allemaal binnen de organisatie. Deze dossiers zijn verzameld door op de interne schijf van de organisatie te zoeken op verzoeken de Richtlijn Boomverlichting. Bij het verzamelen van de dossiers heb ik gefilterd op de periode mei 2018 tot en met mei 2021, omdat WaZ in juni 2021 is begonnen. De reden dat 2018 ook wordt meegenomen in deze methode is, omdat binnen de organisatie ik alleen dossiers kon vinden vanaf 2018. Waardoor ik deze gegevens ook meeneem in dit onderzoek, want hiervoor zijn er geen dossiers bekend. Op deze wijze zijn de dossiers in zekere zin nog actueel.

Het is belangrijk om de dossiers te analyseren vóór WaZ en hier blijft een selectie van veertien over, dit zijn dossiers in heel Rotterdam. Hiervan blijven na het filteren op datum tien dossiers over, van deze dossiers zal ik filteren op de gebieden die bij Zuid-Buiten de ring horen. Dit zijn de wijken Hoek van Holland-dorp, Hoogvliet, Pernis en Rozenburg. De reden hiervoor is, omdat ik binnen Stadsbeheer betrokken ben bij dat gebied en vanuit dat gebied is de aanleiding van dit onderzoek ook ontstaan. Van de tien dossiers zullen er drie dossiers overblijven die geanalyseerd

zullen worden, het gebied Pernis heeft geen dossier omtrent de richtlijn. Aan de hand van het lezen van de dossiers zullen er topics uitkomen die ik zal gebruiken om de drie dossiers die ik gebruik voor de dossieranalyse te analyseren.

Kwaliteit: door de dossiers op deze manier te selecteren wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd. Doordat het gebruikmaken van deze methode herhaald kan worden, als de dossiers op dezelfde wijze worden geselecteerd.

Deelvraag 5: Wat zijn doorslaggevende gronden voor ambtenaren van stadsbeheer om maatwerk te willen leveren conform de Richtlijn Boomverlichting, krachtens interviewanalyse?

Methode: interview

Werkwijze: voor het beantwoorden van deze deelvraag zal er gebruik gemaakt worden van interviews. Deze interviews zullen plaatsvinden met de wijkregisseurs en de wijknetwerkers van Rayon Zuid-Buiten de Ring, omdat ik nauw betrokken ben binnen dat gebied. Hierbij zal ik de wijkregisseurs en wijknetwerkers interviewen, omdat zij de verzoeken omtrent boomverlichting behandelen. Het gaat hierom drie wijkregisseurs en één wijknetwerker die ik zal interviewen, in totaal vier ambtenaren.

De wijkregisseur van Pernis en Rozenburg is dezelfde persoon, daarnaast zijn de wijkregisseurs van Hoogvliet en Hoek van Holland – dorp. En van het gebied Pernis is er geen wijknetwerker, die is sinds 1 mei afwezig en er is nog geen vervanger voor de functie. Aan de hand van de voorgaande topics zal ik interviewvragen bedenken. Deze van tevoren opgestelde topiclijst zal gebruikt worden om de informatie van de geïnterviewden te verzamelen. Het gaat hierbij om een semigestructureerd interviews, die opgenomen zullen worden. Vervolgens zullen de antwoorden van de geïnterviewden worden getranscribeerd, om deze te kunnen gebruiken voor de analyse.

Kwaliteit: door de interviews te transcriberen wordt de objectiviteit van interviews gewaarborgd, omdat er dan letterlijk gelezen kan worden wat er is gezegd. Dit bevordert de validiteit van het onderzoek.

II. Maatwerk

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van dit onderzoek weergegeven, hierin komt de theorie van zowel maatwerk als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan bod (hierna: ABBB's). Als eerste komen basiselementen van het bestuursrecht aan bod. Vervolgens wordt er uitgebreid ingegaan op de betekenis van maatwerk conform de literatuur en wetanalyse en dit wordt vervolgens naast de ABBB's gelegd. Uiteindelijk wordt aan de hand van de theorie deelvraag één beantwoord namelijk: wat houdt maatwerk in, waaraan voldaan moet worden volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur krachtens wetanalyse en literatuuronderzoek?

2.1 Basiselementen Awb

Een gemeente bestaat uit meerdere organen. Denk aan de Gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders (hierna: College van B&W) en de Burgemeester. Op grond van art. 1:1 lid sub a Awb zijn deze organen aan te merken als bestuursorganen. Deze organen voeren allemaal een overheidstaak uit en de wettelijke basis hiervan is vastgelegd in de Awb. Indien dit vertaald wordt naar de gemeente Rotterdam kan de Gemeenteraad verordeningen opstellen en besluiten vaststellen. Voor het College van B&W betekent dit dat zij de besluiten van de Gemeenteraad kunnen uitvoeren, maar ook de wetten en regelingen afkomstig van het Rijk en de provincie. Bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.⁸ Bovendien kan de Burgemeester bijvoorbeeld de politie of de brandweer aansturen, doordat zij de verantwoordelijkheid draagt voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. Al deze bovenstaande taken zijn vastgelegd in zowel de Awb als de Gemw en door deze taken voeren zij overheidstaken uit.

Ingevolge art. 4:81 Awb kunnen de bestuursorganen beleidsregels vaststellen, die betrekking hebben op hun toekomstige of onder hun verantwoordelijkheid. Tevens kan een bestuursorgaan ook beleidsregels vaststellen voor zover dit bij wettelijke voorschrift is bepaald. Vertaald naar de gemeente Rotterdam kan de Gemeenteraad concrete beleidsregels opstellen. Onder beleidsregels wordt op basis van art. 1:3 lid 4 Awb verstaan, een bij besluit vastgestelde algemene regel. De Richtlijn Boomverlichting is zo'n beleidsregel die het bestuursorgaan van de gemeente vastgesteld. Door de bevoegdheid die de Awb heeft toegekend aan het bestuursorgaan is de beleidsregel opgesteld. Uiteindelijk moet het bestuursorgaan volgens deze beleidsregel handelen.

2.2 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Over de manier van handelen van de Gemeenteraad zijn verschillende beginselen opgesteld, waarin is vastgelegd op welke wijze zij zich moet opstellen tegenover de burger. De ABBB's is het ongeschreven recht waar bestuursorganen zich aan moeten houden.⁹ Hierin wordt er onderscheid gemaakt in verschillende fases van besluitvorming. Het begint bij de voorbereidingsfase van besluitvorming, vervolgens gaat dit over naar de motivering en inrichting van de besluiten. De laatste fase hierin is de inhoud van de besluiten. Voor dit onderzoek is het belangrijk dat er wordt gekeken naar de laatste fase van de besluitvorming, namelijk de inhoud van besluiten. Hierin zijn een viertal beginselen onderverdeeld, die relevant zijn om de rol van de ABBB's binnen dit onderzoek te onderzoeken¹⁰. Hieronder zullen de beginselen worden toegelicht:

⁸ Rijksoverheid.nl

⁹ Schlössels, NTB 2018, p. 62-67.

¹⁰ Kenniscentrum Infomil.nl, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur'.

Het eerste beginsel dat centraal staat is het rechtszekerheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in, dat de burger beschermd is tegen onzekerheid en tevens willekeur tegenover de overheid. Dit betekent dat de rechtspositie van de burgers beschermd is nadat het bestuursorgaan tot een besluit is gekomen. Hierdoor kunnen besluiten niet meer met terugwerkende kracht gewijzigd worden, waarbij dit nadelig zou zijn voor de burger. In een uitspraak van de Centrale Raad heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de gemaakte fouten te herstellen, maar dit mag niet ten nadele van een betrokkene zijn.¹¹ Naast het rechtszekerheidsbeginsel wordt het vertrouwensbeginsel ook betrokken in de laatste fase van de besluitvorming. In feite speelt dit beginsel een rol vóór het nemen van een besluit. Bij het vertrouwensbeginsel heeft het bestuursorgaan de taak om het opgewekte vertrouwen daadwerkelijk na te komen. Het bestuursorgaan moet datgene wat zij zeggen of verwachtingen die zij overbrengen op de burgers nakomen. Deze twee beginselen zorgen ervoor dat burgers weten waar ze aan toe zijn en wat zij eventueel kunnen verwachten van het bestuursorgaan.¹²

Verder met de andere beginselen, het derde beginsel is het gelijkheidsbeginsel vastgelegd in art. 1 Gw. Het komt erop neer dat iedereen gelijk behandeld moet worden. Hierbij moet het wel gaan om gelijke gevallen die op dezelfde wijze behandeld moeten worden. Wat onder gelijke gevallen wordt verstaan is afhankelijk van de maatschappelijke omstandigheden en politieke ideeën.¹³ Op basis van een ander arrest over het gelijkheidsbeginsel vloeide de volgende rechtsregel uit voort, namelijk niet alleen gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, maar ook ongelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden.¹⁴ Het tweede element bij dit beginsel is discriminatie, de regering gaf hier de volgende betekenis aan: het verbod op discriminatie. Het verbieden van onderscheid op grond van eigenschappen of kenmerken van personen, die in redelijkheid niet relevant zijn voor het bepalen van rechten en verplichtingen op een bepaald gebied van het maatschappelijk leven.¹⁵

Het laatste beginsel is vastgelegd in art. 3:4 lid 2 Awb, namelijk het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de lasten die uit een besluit voortvloeien, niet onevenredig zwaar mogen zijn in vergelijking met het belang dat het besluit dient. Het komt erop neer dat indien een bestuursorgaan een besluit maakt dat onevenredig nadelig is voor een betrokkene, dan moet het bestuursorgaan dit nadeel compenseren. Dit betekent voor de gemeente dat zij een besluit omtrent een aanvraag voor boomverlichting kunnen nemen, waarbij de aanvraag wordt toegekend of afgewezen. Maar dit besluit mag er niet voor zorgen dat de betrokkene enkel nadelige gevolgen ondervindt van dit besluit. Bijvoorbeeld nadelige financiële gevolgen, dit zou betekenen dat de gemeente deze gevolgen zou moeten compenseren.

2.3 Maatwerk

De ABBB's zijn voor bestuursorganen essentieel om te gebruiken bij het behandelen van bijvoorbeeld vergunningen. Bij het behandelen van zo'n vergunning zijn er drie opties die een bestuursorgaan heeft om een besluit te maken. Het bestuursorgaan kan ten eerste de vergunning toewijzen en de richtlijn opvolgen. Daarnaast kan het bestuursorgaan ook de vergunning afwijzen op basis van de richtlijn. Hiernaast kan een bestuursorgaan op basis van de wet, ook afwijken van een richtlijn en de vergunning alsnog toewijzen. In deze paragraaf komt het afwijken van een richtlijn aan bod, dit kan ook wel als maatwerk genoemd worden.

¹¹ CBB 23 juli 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB0079.

¹² Schlössels & Zijlstra 2017.

¹³ HR 21 maart 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9283.

¹⁴ HR 13 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995: ZC1607.

¹⁵ *Kamerstukken II* 1981/82, 16905, nr. 5, p. 16 & *Kamerstukken II* 1981/82, 16 938, nr. 6, p. 20.

In het hoofdstuk begrippen is de definitie van maatwerk weergegeven die in dit onderzoek wordt gebruikt. Het kwam erop neer dat in algemene maatstaven van de maatschappij maatwerk inhoudt dat de overheid op basis van wet- en regelgeving naar specifieke omstandigheden van burgers kijkt. Hierdoor probeert de overheid het beleid toe te passen op die specifieke omstandigheden van de individuele burger. In een online gesprek van drie professionals en de nationale ombudsman kwam het onderwerp maatwerk ook aan de orde.¹⁶ In dit gesprek kwam het dilemma tussen systemen en maatwerk ter sprake. In grote lijnen kwam het erop neer dat door het leveren van maatwerk het onrecht wat burgers ervaren voorkomen kan worden. In het gesprek is benadrukt dat het logisch is dat er systemen en regels zijn voor richtlijnen, maar in bepaalde situaties moet er ook afgeweken kunnen worden van deze regels. Zodat dit meer aansluit op de behoefte van de burger.

In een rapport van ABDTOPConsult in opdracht van de secretarissen-generaal van de ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën, is het vraagstuk maatwerk behandeld in combinatie met het vertrouwen in de overheid.¹⁷ In dit rapport wordt geconcludeerd dat maatwerk betrekking heeft op de rechten en plichten van burgers. Hierbij is de vraag die centraal staat bij het leveren van maatwerk: 'kan er rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden waarin een burger verkeert als de uitvoering van regels tot resultaten leidt die het beoogde doel van de wet niet nakomt'?

Hierbij moet een bestuursorgaan bij het maken van beleidsregels nagaan of de uitkomsten van het strikt navolgen van de regels bij de bedoeling van de wet passen. Desondanks kan maatwerk volgens wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie ook voor problemen zorgen.¹⁸ De wettelijke regels zullen dan algemener geformuleerd moeten worden, zodat ze voldoende ruimte bieden om af te kunnen wijken op basis van persoonlijke omstandigheden. Dit zou kunnen leiden tot juist meer willekeur.

2.3.1 Wettelijke basis maatwerk

Desondanks is er een wettelijke basis voor het leveren van maatwerk, dit wordt ook wel de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. Dit is vastgelegd in art. 4:84 Awb, hierin staat dat het bestuursorgaan volgens de beleidsregel moet handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen. Met andere woorden houdt dit in dat het bestuursorgaan handelt volgens de beleidsregels, maar bijzondere omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat afgeweken kan worden van de beleidsregel.

Het doel van de inherente afwijkingsbevoegdheid is aan de ene kant dat het bestuursorgaan zich aan de voor hem geldende beleidsregels houdt, maar aan de andere kant vast te leggen dat het bestuursorgaan zich door het geven van beleidsregels niet de bevoegdheid kan ontnemen om in bijzondere gevallen van beleidsregels af te wijken.¹⁹ Hierbij ontstaat wel een onderzoeksverplichting voor het bestuursorgaan om te bepalen of de bijzondere omstandigheden reden is voor afwijking. Bij het verrichten van het onderzoek, moeten de ABBB's in acht worden genomen.

¹⁶ De Nationale ombudsman 2021.

¹⁷ *Regels en Ruimte Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte 2019.*

¹⁸ De Beer, Wiardi Beckman Stichting 2021.

¹⁹ *Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 122-124.*

2.3.2 Eisen afwijken beleidsregel

Terugkomend op art. 4:84 Awb, in dit artikel staan twee cumulatieve eisen waaraan moet worden voldaan om te kunnen afwijken van een beleidsregel. Allereerst moet het gaan om bijzondere omstandigheden. Ten tweede moeten deze leiden tot nadelige of voordelige gevolgen van het handelen overeenkomstig de beleidsregel, die onevenredig zouden zijn in verhouding tot het beoogde doel van de beleidsregel. In de volgende alinea's zal er dieper worden ingegaan op de twee cumulatieve eisen die nodig zijn om te bepalen of er mag worden afgeweken. Doordat de eisen cumulatief zijn, zorgen enkel bijzondere omstandigheden er niet voor dat een bestuursorgaan kan afwijken van een beleidsregel.

2.3.3 Bijzondere omstandigheden

De eerste cumulatieve eis is de bijzondere omstandigheden van het geval. Op basis van art. 4:84 Awb moet het bestuursorgaan steeds in elk concreet geval rekening houden met de bijzondere omstandigheden waarin burgers zich in bevinden. Dit houdt in dat een burger die geen vergunning krijgt van het bestuursorgaan, maar toch te maken heeft met bijzondere omstandigheden, die uiteindelijk nadelig zullen zijn voor diegene. Echter is afwijking in normale gevallen geen aanleiding om af te kunnen wijken van de beleidsregel.²⁰ In een uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State waren er bepaalde omstandigheden die speelden voor een gezin en een leerplichtambtenaar beschouwde deze omstandigheden niet als bijzonder, waardoor er niet mocht worden afgeweken van de regels. De Afdeling was van mening dat deze bijzondere omstandigheden in dit geval voor de betrokkene ingrijpende gevolgen hebben, terwijl het doel van de beleidsregel daarmee niet zou worden gediend.²¹

Hierdoor mag een bestuursorgaan niet enkel de doelmatigheid als leidraad gebruiken, zodat in alle gevallen dezelfde regels worden toegepast. Hiernaast wederom in een uitspraak van de Raad van State is bepaald dat het bestuursorgaan bij de beoordeling van de omstandigheden in een concreet geval, moet kijken naar alle omstandigheden van het geval.²² Dit moet wel in combinatie met de omstandigheden die bij het opstellen van het beleidsregel zijn meegeteld en op basis daarvan moet het bestuursorgaan onderzoeken of deze omstandigheden op zichzelf of de omstandigheden in zijn geheel moeten worden beschouwd als bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden maken dat er eventueel afgeweken kan worden van de beleidsregels.²³

2.3.4 Onevenredige gevolgen

Verder met de cumulatieve eisen van de inherente afwijkingsbevoegdheid. De tweede eis is, dat de bijzondere omstandigheden moeten tevens met zich meebrengen dat de gevolgen van het naleven van de beleidsregels onevenredig zijn in verhouding tot de beoogden doelen van de beleidsregels. Het komt erop neer dat strikte naleving van het beleid nadeliger zou zij voor de betrokkene, waardoor gezien de bijzondere omstandigheden beter afgeweken zou kunnen worden van de beleidsregels. Tenslotte wanneer een beleidsregel in normale gevallen zou leiden tot uitkomsten die voor een of meer belanghebbende onevenredig zouden zijn in verhouding met het beoogde doel. Dan kan geconcludeerd worden dat de beleidsregel in strijd is met datgene wat bepaald is art. 3:4 lid 2 Awb.²⁴

²⁰ Kamerstukken II 1993/94 23 700, nr. 3, p. 122-124.

²¹ AbRvS 14 september 1992, ECLI:NL: RVS:1992:AN2858.

²² AbRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL: RVS:2019:2912.

²³ AbRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL: RVS: 2016:2840.

²⁴ Kamerstukken II 1994/95 23 700, nr. 5 p. 37.

2.4 Conclusie

Concluderend naar algemeen gebruik houdt maatwerk het volgende in, dat de overheid op basis van wet- en regelgeving naar specifieke omstandigheden van burgers kijkt. Hierdoor probeert de overheid het beleid toe te passen op die specifieke omstandigheden van de individuele burger. Dit houdt in dat een bestuursorgaan op basis van art. 4:84 Awb de bevoegdheid heeft om af te kunnen wijken van een beleidsregel. Dit kan zodra er gekeken wordt naar bijzondere omstandigheden die spelen voor een betrokkene, waarbij het naleven van de beleidsregel onevenredige gevolgen heeft voor hen. Dit moet worden bekeken per individueel geval. Echter bij het afwijken van een beleidsregel moet een bestuursorgaan de ABBB's in acht nemen, zodat er onder andere geen ongelijkheid ontstaat of willekeur. Hierdoor heeft maatwerk aan de ene kant te maken met de bijzondere omstandigheden die spelen bij een burger en aan de andere kant het opvolgen van de beginselen waar een bestuursorgaan zich aan moet houden.

III. Richtlijn Boomverlichting

In het voorgaande hoofdstuk kwam het juridisch kader van dit onderzoek naar voren. In dit onderzoek staat de Richtlijn Boomverlichting centraal. Als eerste wordt ingegaan op de totstandkoming van de richtlijn. Vervolgens wordt er gekeken naar de inhoud van de richtlijn. Uiteindelijk zal dit resulteren in het beantwoorden van deelvraag twee, namelijk: Wat houdt de Richtlijn Boomverlichting in juridische zin in?

3.1 Wettelijke basis richtlijn

In het voorgaande hoofdstuk is toegelicht, welke bestuursorganen te onderscheiden zijn binnen de gemeente. Op basis van art. 147 Gemw heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om gemeentelijke verordeningen vast te stellen. De meest voorkomende gemeentelijke verordening is de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Hierin staan verschillende regels omtrent vergunningen die bewoners kunnen aanvragen, maar ook bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen die vervolgens verder toegelicht zijn in een richtlijn. In algemene zin is een richtlijn de uitwerking van een regel of wet die aanwijzing geeft hoe iets moet gebeuren en wat er niet gedaan mag worden volgens die regel. Richtlijnen komen zowel op nationaal niveau als lokaal niveau voor, denk bijvoorbeeld aan de Dienstenrichtlijn die op nationaal niveau geldt. Deze richtlijn is gebaseerd op de Dienstenwet en dit is vergelijkbaar met de Richtlijn Boomverlichting, dit wordt later in het hoofdstuk verder uitgewerkt. Dit wil zeggen dat een richtlijn als het ware gezien kan worden als een extra uitlegdocument waarin uitgelegd wordt, de wijze waarop er gehandeld moet worden door een bestuursorgaan voor het maken van een besluit.

3.1.1 Richtlijn als beleidsregel

Een richtlijn kan benoemd worden tot een beleidsregel zodra een bestuursorgaan de inhoud van een richtlijn overneemt en vaststelt met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. Dit is vastgelegd in art. 4:81 lid 1 Awb. Hieruit volgt dat op grond van art. 4:81 lid 1 jo. 1:3 lid 4 Awb een bestuursorgaan in dit geval de gemeenteraad een bij besluit vastgestelde algemene regel kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. Hierdoor kan de Richtlijn Boomverlichting ook gezien worden als een beleidsregel. Op basis van deze beleidsregel neemt de Gemeenteraad een besluit over de aanvragen. Uit de bovenstaande toelichting komt naar voren dat de richtlijn geen verplichtingen voor de burgers in het leven roept enkel de verplichting die de gemeente heeft.²⁵ In beginsel betekent een beleidsregel voor een burger dat zij geen rechten kunnen ontleiden aan die regel, maar zij kunnen wel het bestuursorgaan benadrukken dat zij verplicht zijn zich aan die beleidsregel te houden.

3.2 Inhoud richtlijn

Doordat er in de voorgaande alinea is omschreven, dat de Richtlijn Boomverlichting wordt gezien als een beleidsregel is de juridische basis hiervan vastgelegd in de APV Rotterdam 2012. Op basis van art. 4:11k APV 2012 is het verboden om zonder vergunning van het college aan of in houtopstand voorwerpen aan te brengen. Hierdoor is de definitieve Richtlijn Boomverlichting op 22 december 2020 ontstaan, omdat hierin de verplichtingen van de gemeente is weergegeven ten aanzien van boomverlichting. Het is namelijk zo dat bewoners of ondernemers boomverlichting kunnen plaatsen met een vergunning. Er wordt gesproken van boomverlichting maar in de praktijk is dat sierverlichting in de bomen. De reden daarvan is, omdat bewoners of ondernemers niet

²⁵ Bröring 1998, p. 35-61.

die bevoegdheid hebben om te bepalen waar verlichting moet komen. Hiermee wordt bedoeld dat de bewoners niet kunnen bepalen waar stadsverlichting moet komen of waar verlichting bij grote evenementen in de stad moeten komen, vandaar dat zij alleen met toestemming van de gemeente sierverlichting in bomen kunnen plaatsen.

3.2.1 Eisen vergunning

Echter zijn er een paar eisen waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor de vergunning.²⁶ Als eerste moet de boomsoort geschikt zijn en in goede staat verkeren, waardoor het bevestigen van sierverlichting geen schade kan verrichten aan de bomen.²⁷ In combinatie met de eis dat het moet gaan om geschikte boomsoort, moet de takstructuur ook in goede staat verrichten. De dikte van de takbasis dient hierbij minimaal 4 cm te zijn. Hiernaast zijn er ook eisen gesteld aan de plaatsing van sierverlichting, dit moet door middel van een omwikkeling gebeuren.

Naast de eisen die zijn gesteld voor de bomen, zijn er ook eisen verbonden aan de sierverlichting. Het gaat hierom het soort sierverlichting, dat moet worden gebruikt. Maar ook moet het tussen 0.00- en 06.00 uur worden uitgeschakeld.²⁸ Hiernaast worden ook eisen gesteld aan de elektriciteit zoals het type installatie, maar ook de installateur die gebruikt moet worden voor de plaatsing en verwijderen van de sierverlichting. Ook worden er diverse eisen gesteld aan de omgeving van de boom waar sierverlichting in moet komen. Dit houdt onder andere in dat de sierverlichting niet in de buurt van cameratoezicht mag worden geplaatst of verkeerslichten en borden. Hiernaast is er ook bepaald, dat omwonenden op de hoogte moeten worden gebracht van de plaatsing van de sierverlichting.²⁹

3.3 Aanvraagprocedure vergunning

Nadat de bewoner of ondernemer van mening is, dat zij aan alle eisen zullen voldoen conform de richtlijn. Dan kunnen zij hun aanvraag indienen bij Stadsbeheer. Op basis van art. 4:13 Awb moet een bestuursorgaan binnen een redelijk termijn een beschikking geven omtrent de aanvraag. Als een redelijk termijn kan worden gezien een beschikking binnen acht weken na de aanvraag. Binnen dit termijn moet er een beschikking worden afgegeven omtrent de aanvraag, tenzij het bestuursorgaan een mededeling heeft gedaan dat het termijn verlengd wordt gebaseerd op art. 4:14 Awb. Indien de aanvrager het niet eens is met het besluit, dan kan deze in bezwaar gaan op basis van art. 1:5 lid 1 Awb. Dit kan door middel van het indienen van een bezwaarschrift, bij het desbetreffende bestuursorgaan. Dit moet binnen zes weken worden ingediend ingevolge art. 6:7 Awb. Zodra de vergunning is toegekend dan heeft de vergunninghouder een aantal verplichtingen waaraan moet worden voldaan.

Ten eerste gaat het om een tijdelijke vergunning voor sierverlichting, waarbij de vergunninghouder verantwoordelijk is voor de kosten die worden gemaakt bij de plaatsing, het onderhoud en de verwijdering. Vervolgens geldt de vergunning voor een periode van maximaal 3 jaar waarbij de sierverlichting ieder jaar voor 1 maart uit de boom verwijderd moet worden. Indien de vergunninghouder zich niet aan deze verplichtingen houdt, heeft de gemeente de bevoegdheid om de vergunning ten eerste in te trekken van de vergunninghouder. En tevens mag de gemeente de sierverlichting zelf verwijderen en de vergunninghouder hiervoor aansprakelijk stellen. Waardoor de kosten van het verwijderen verhaald zullen worden bij de vergunninghouder. Deze verwijdering

²⁶ Buitenruimte Richtlijn boomverlichting, gemeente Rotterdam 2020.

²⁷ Buitenruimte richtlijn boomverlichting p. 1.

²⁸ Idem.

²⁹ Buitenruimte richtlijn boomverlichting p. 2.

vindt plaats als de vergunninghouder een waarschuwing heeft gekregen van de gemeente en als dit niet hersteld wordt dan kan de gemeente overgaan op een last onder bestuursdwang. Deze voorgaande actie van de gemeente is vastgelegd in art. 5:21 Awb.³⁰

3.4 Conclusie

Alles overziend houdt de richtlijn in dat bewoners en/of ondernemers zonder vergunning geen sierverlichting kunnen plaatsen. De wettelijke gronden hiervan zijn vastgelegd in de Awb en de richtlijn. Zo kan de richtlijn op basis van art. 1:3 jo 4:81 Awb aangemerkt worden als beleidsregel. Op basis van deze beleidsregel kan Stadsbeheer besluiten maken omtrent de aanvragen voor de plaatsing van boomverlichting. Hierbij bindt de richtlijn enkel Stadsbeheer en niet de bewoners. Die kunnen geen rechten ontleen aan de richtlijn. Deze vergunning kan enkel worden toegekend indien een bewoner of ondernemer aan alle criteria van de richtlijn voldoet. Na afgifte van de vergunning draagt de vergunninghouder de verantwoordelijkheid om aan de verplichtingen te houden.

³⁰ Idem.

IV. Resultaten van de jurisprudentieanalyse

In de voorgaande hoofdstukken kwam naar voren dat theoretisch gezien er maatwerk geleverd kan worden als er sprake is van bijzondere omstandigheden die onevenredige gevolgen zullen hebben, mochten de regels strikt worden nageleefd. In dit hoofdstuk wordt duidelijk gemaakt op basis van welke gronden de rechter in eerste aanleg maatwerk toekent, dan wel afwijst. Om deze deelvraag te beantwoorden worden vijftientig uitspraken geanalyseerd. Uit de geanalyseerde uitspraken zijn de onderstaande topics naar voren gekomen.

Topics:

- Topic 1: Bijzondere omstandigheden
 - Sub topic 1A: Financiële omstandigheden
 - Sub topic 1B: Geestelijke omstandigheden
 - Sub topic 1C: Woonomstandigheden
- Topic 2: Evenredigheidsbeginsel
- Topic 3: Slaagt het beroep op maatwerk conform art. 4:84 Awb

Deze topics dragen in het bijzonder bij de beantwoording van de centrale vraag, omdat de topics bijzondere omstandigheden en het evenredigheidsbeginsel twee elementen zijn die aangemerkt kunnen worden als de cumulatieve voorwaarden van art. 4:84 Awb. Deze twee elementen kunnen bepalen of de gemeente mag afwijken van een beleidsregel. Dit is relevant voor de gemeente omdat zij dan weten wat volgens de rechtspraak aangemerkt kan worden als bijzondere omstandigheid. Daarnaast weet de gemeente door het topic evenredigheidsbeginsel welke elementen zij moeten meenemen in de belangenafwegingen. Hieronder volgt de analyse per topic. De uitspraken zijn te vinden in **bijlage 1** en de jurisprudentieanalyse bevindt zich in de **bijlage 2**.

4.1 Bijzondere omstandigheden

In vier van de zessentwintig uitspraken heeft de rechter bepaald dat het bestuursorgaan, in dit geval de gemeente, moest afwijken van de beleidsregel. Dit laat zien dat een bestuursorgaan over het algemeen in veel situaties niet afwijkt van een beleidsregel ongeacht de bijzondere omstandigheden die spelen voor een burger. Door dit gegeven blijkt dat een burger een kleinere kans heeft op een afwijking van de beleidsregel op basis van hun bijzondere omstandigheden. Terwijl aan de kant van de gemeente is de kans groot dat zij conform de beleidsregel moeten blijven handelen, omdat aan de criteria om af te wijken niet makkelijk voldaan wordt. Toch is er in de vier uitspraken een geslaagd beroep gedaan op art. 4:84 Awb.

Hierbij speelden verschillende bijzondere omstandigheden een rol. Het ging hierbij om alle omstandigheden die per geval speelden. Dit is het criteria die is toegelicht in alinea 2.3.3. Vandaar dat in de vier uitspraken naar alle omstandigheden is gekeken. Hieruit volgt dat er voor verzoekers sprake kan zijn van zowel financiële omstandigheden (1A) als medische omstandigheden (1B), maar ook omstandigheden met betrekking tot huisvesting (1C). Deze omstandigheden in combinatie met het evenredigheidsbeginsel maakten een verschil in het toekennen van het verzoek om af te wijken van de beleidsregel. Wat opvallend hieraan is dat in alle vier de uitspraken het bestuursorgaan het evenredigheidsbeginsel niet kon nakomen. Dit is ook enkel in deze vier uitspraken het geval. Hierbij was het handelen conform de beleidsregel in combinatie met de bijzondere omstandigheden onevenredig. Daarnaast woog deze onevenredigheid

zwaarder dan het te dienen doel van de beleidsregels. Hierdoor kan er gezegd worden dat als er niet voldaan kan worden aan het evenredigheidsbeginsel, dan is de kans groter op het kunnen leveren van maatwerk voor een bestuursorgaan. Dit wordt later in het hoofdstuk verder toegelicht.

4.1.1 Relevantie gemeente

Dit is relevant voor de gemeente Rotterdam, omdat zij door dit gegeven in kunnen zien dat als zij maatwerk willen leveren zij vrij snel niet zullen voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. In conclusie maken bijzondere omstandigheden en het evenredigheidsbeginsel als losse elementen geen verschil in het leveren van maatwerk, maar als combinatie van de twee elementen kan dit aanleiding zijn om te kunnen afwijken van de beleidsregel.

4.1.2 Financiële omstandigheden

Allereerst zal hieronder de analyse beschreven worden van het topic 1A: 'Financiële omstandigheden'. In elf van de zessentwintig uitspraken spelen financiële omstandigheden een rol in het bepalen of er sprake is van bijzondere omstandigheden. In deze elf uitspraken zijn er diverse financiële omstandigheden waarin verzoekers zich bevinden die hieronder verder worden toegelicht. Van de elf uitspraken hebben drie uitspraken een geslaagd beroep kunnen doen op een bijzondere omstandigheid, die zal resulteren na het handelen volgens de beleidsregel. Hierdoor kan er gezegd worden dat niet alle financiële omstandigheden die zullen ontstaan na het opvolgen van de beleidsregel zullen resulteren in bijzondere omstandigheden. Dit blijkt uit uitspraak veertien waarbij het verzoek om afwijking van de beleidsregel werd afgewezen doordat er voor de verzoeker geen bijzondere omstandigheden spelen. In deze zaak zou de verzoeker financiële schade ondervinden zodra het bestuursorgaan volgens de beleidsregel zou handelen. Het beroep van die verzoeker is in die zaak ongegrond onder de motivering dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit is vastgelegd in rechtsoverweging 7:

*'Ten aanzien van de vrees voor financiële en imago schade is in het advies overwogen dat dit in de jurisprudentie van de AbRS geen bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb oplevert.'*³¹

Dit wil zeggen dat enkel het gevolg dat er financiële schade zal ontstaan voor de verzoeker niet kan leiden tot bijzondere omstandigheden. Dit houdt ook in dat het bestuursorgaan hierdoor aan het evenredigheidsbeginsel voldoet door te handelen volgens de beleidsregel.

4.1.2.1 Verwijtbaarheid

Maar wat opvallend is in uitspraak zestien speelde voor verzoeker ook financiële schade op die het gevolg zullen zijn van het niet afwijken van het beleid.³² Dit werd uiteindelijk door de rechter gezien als bijzondere omstandigheid waardoor er een geslaagd beroep op art. 4:84 werd gedaan. Echter was de verzoeker in deze zaak niet verwijtbaar voor het niet handelen volgens de beleidsregel. Dit in tegendeel tot de verzoeker in uitspraak veertien waarbij die verzoeker wel verwijtbaar was in het niet naleven van de beleidsregel. Dit blijkt uit rechtsoverweging 6:

³¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:250 (uitspraak 14).

³² Rechtbank Limburg, 30 september 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:7407 (uitspraak 16).

*'Van verwijtbaarheid is geen- of mogelijksterwijs in zeer geringe mate sprake en de consequenties voor verzoekers en belanghebbende [bedrijfsnaam 1] zijn groot. Het besluit dient te worden vernietigd nu het in strijd is met de bepaling van art. 4:84 Awb. Verzoekers concluderen dat de noodzaak om tot sluiting over te gaan ontbreekt in de onderhavige situatie. De omstandigheden van dit geval maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen'.*³³

Hieruit kan opgemaakt worden dat financiële omstandigheden als bijzondere omstandigheden kunnen worden aangemerkt zodra de verzoeker niet verwijtbaar is voor het niet nakomen van het beleid. Waarbij eventuele gevolgen van het handelen volgens de beleidsregel nadelige gevolgen zou hebben voor de verzoeker. Het bovenstaande werd ondersteund door uitspraak acht en elf.^{34 35}

4.1.2.2 Relevantie gemeente

Dit betekent voor de gemeente dat indien een vergunninghouder zich niet aan het beleid houdt dat is opgesteld voor het plaatsen van sierverlichting, dan is het belangrijk om te bepalen of die vergunninghouder verwijtbaar is voor dat gedrag. Dit speelt enkel een rol als de vergunninghouder financiële schade zou ondervinden als de gemeente niet afwijkt van de richtlijn. Als dit het geval is dan kunnen die financiële omstandigheden aangemerkt worden als bijzondere omstandigheden en dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de beleidsregel.

4.1.2.3 Tussenconclusie

Kortom, in principe kan er voor een verzoeker allerlei financiële omstandigheden spelen, die door het handelen van het bestuursorgaan kunnen leiden tot nadelige gevolgen. Om te bepalen of de financiële omstandigheden aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheden is het van belang om de rol van de verzoeker hierin mee te nemen. Hiermee wordt bedoeld dat het bestuursorgaan moet nagaan of de verzoeker verwijtbaar heeft gehandeld door niet volgens het beleid te handelen.

Indien de verzoeker niet verwijtbaar is dan kan dit gezien worden als een financiële omstandigheid die resulteert in een bijzonder omstandigheid. Het bovenstaande kan uiteindelijk leiden tot het kunnen afwijken van een beleidsregel mocht het bestuursorgaan deze omstandigheden tot onevenredige gevolgen leiden. Desondanks komt het vaker voor dat financiële omstandigheden niet aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheden.

4.1.3 Medische omstandigheden

Naast financiële omstandigheden spelen in deze uitspraken ook medische omstandigheden een rol. Onder medische omstandigheden wordt verstaan zowel mentale- als fysieke klachten die een verzoeker kan hebben. Hier komt ook de zorg die verzoekers krijgen van verschillende zorgbureaus bij kijken. Deze omstandigheden spelen bij vijf van de zessentwintig uitspraken een rol.

In de uitspraken vijf, elf en twaalf kunnen de medische omstandigheden gekwalificeerd worden als mentale klachten die spelen bij verzoekers. In uitspraak twaalf kampte de verzoeker met ernstige angststoornissen en heeft de desbetreffende verzoeker een

³³ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:250 (uitspraak 14).

³⁴ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5184 (uitspraak 8).

³⁵ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 27 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:318 (uitspraak 11).

zeldzame aandoening in het autistische spectrum. Ondanks deze klachten slaagde het beroep niet van de verzoeker op een afwijking van de beleidsregel. De motivering van deze afwijking is vastgelegd in rechtsoverweging 6.8:

'De medische omstandigheden waar verzoekers zich op beroepen zijn niet met (medische) stukken onderbouwd'.³⁶

Hieruit blijkt dat als een verzoeker zich wil beroepen op een medische omstandigheid, zij deze moeten onderbouwen met medische stukken ook al gaat het hierbij om mentale klachten. Dit is belangrijk om te bepalen of de medische omstandigheden ook als bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd. Bijvoorbeeld in uitspraak vijf kampte verzoeker met een depressieve stoornis en beginnende dementie. Hierbij heeft de rechter deze medische omstandigheden wel aangemerkt als bijzondere omstandigheden. Dit blijkt uit rechtsoverweging 8.2:

'Uit de stukken blijkt dat verzoeker is doorverwezen naar een ouderenpsychiater en dat sprake is van een depressieve stoornis. [naam schoondochter] heeft ter zitting aangegeven dat inmiddels in het ziekenhuis een beginnende dementie is vastgesteld en dat zij verzoeker overal bij moet helpen. De voorzieningenrechter heeft ter zitting met verzoeker gesproken. De in het dossier aanwezige (medische) stukken, de overgelegde verklaringen van familieleden en het gesprek met verzoeker ter zitting leiden ertoe dat verzoeker naar het oordeel van de rechter te worden aangemerkt als een kwetsbaar persoon'.³⁷

Doordat het ziektebeeld is onderbouwd met medische stukken, resulteerde dit uiteindelijk in het toewijzen van de medische omstandigheden als bijzondere omstandigheden. Dit wil zeggen dat een bestuursorgaan de medische omstandigheden niet als bijzondere omstandigheden hoeft te rekenen indien deze niet zijn onderbouwd met medische stukken.

4.1.3.1 Verslechtering medische toestand

Hierop volgend is uitspraak vijf één van de uitspraken waarbij het verzoek is toegekend. Dit is vergelijkbaar met uitspraak elf. Hierbij was er ook sprake van mentale klachten voor de verzoeker en, net als in uitspraak vijf, heeft verzoeker zich niet aan het geldende beleid gehouden. Hierdoor is het bestuursorgaan over gegaan tot maatregelen. Echter hebben deze maatregelen ervoor gezorgd dat de geestelijke gesteldheid van beide verzoekers achteruit gaat indien zij niet afwijken van de beleidsregels.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot het toekennen van de medische omstandigheden tot bijzondere omstandigheden. In de andere drie uitspraken is hier geen sprake van. Daardoor zijn deze medische omstandigheden niet aangemerkt als bijzondere omstandigheden. Hieruit kan worden opgemaakt dat medische omstandigheden aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheden zodra de geestelijke gesteldheid van de verzoeker achteruit gaat op het moment dat het bestuursorgaan handelt volgens de beleidsregel. Dit moet vervolgens wel onderbouwd worden met medische stukken.

4.1.3.2 Relevantie gemeente

Om dit vervolgens toe te passen op de gemeente bij verzoeken voor de Richtlijn Boomverlichting spelen medische omstandigheden in zekere zin geen rol, omdat dat

³⁶ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 17 september 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:4407 (uitspraak 12).

³⁷ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2067 (uitspraak 5).

meer te maken heeft met de buitenruimte dan vergunninghouder zelf. Het is overigens wel belangrijk voor de gemeente om te weten welke omstandigheden er kunnen spelen waarbij de kans bestaat dat deze onder bijzondere omstandigheden vallen.

4.1.3.3 Tussenconclusie

Al met al kunnen er verschillende medische omstandigheden spelen voor een verzoeker. Denk hierbij aan geestelijke klachten waar een verzoeker mee te kampen heeft. Hierbij kan het ook voorkomen dat deze medische omstandigheden aangevoerd worden als bijzondere omstandigheden die zullen verergeren als het bestuursorgaan niet afwijkt van de beleidsregel. Desalniettemin is het belangrijk om te bepalen of de verzoeker deze omstandigheden kan aantonen met medische stukken die een eventuele verergering zullen onderbouwen. Waarbij het naleven van de beleidsregel onevenredige gevolgen zullen hebben voor de verzoeker.

4.1.4 Woonomstandigheden

Naast financiële omstandigheden komen omstandigheden met betrekking tot huisvesting het meeste voor. Hierbij gaat het om omstandigheden die zich zullen voordoen op het moment dat het bestuursorgaan niet afwijkt van de beleidsregel. Denk hierbij aan het tijdelijk verliezen van een woning of het niet kunnen vinden van een vervangende woning. Dit is het geval in tien van de zessentwintig uitspraken. De meest voorkomende gevallen zijn die van verzoekers die hun woning tijdelijk verliezen door het bestuursorgaan omdat dit volgens de beleidsregel zo opgevolgd moet worden.

4.1.4.1 Binding met de woning

In alle tien de uitspraken komt de rechter tot de volgende rechtsoverweging die betrekking heeft op het tijdelijk verliezen van een woning, die eventueel kan leiden tot bijzondere omstandigheden. Dit blijkt uit uitspraak acht rechtsoverweging 7.2.2:

'Inherent aan een sluiting van een woning is dat een bewoner de woning moet verlaten. Dit is op zichzelf dan ook geen bijzondere omstandigheid. Dat wordt anders als de betrokkene een bijzondere binding heeft met de woning'.³⁸

Hieruit kan worden opgemaakt dat als een verzoeker zijn woning tijdelijk verliest dit in principe niet aangemerkt kan worden als bijzondere omstandigheden. Dit verandert echter als de verzoeker een bepaalde binding heeft met die woning. Een voorbeeld hiervan kan zijn als er sprake is van een verzoeker die een binding heeft met een woning vanwege medische redenen. Echter kan niet van binding met een woning worden gesproken indien minderjarige kinderen hun woning dreigen te verliezen. Dit is geen reden om te spreken van binding. Dit blijkt uit uitspraak tien rechtsoverweging 7.6:

'Op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de aanwezigheid van minderjarige kinderen in een woning op zichzelf ook geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan de burgemeester van een sluiting moet afzien'.³⁹

Dit wil zeggen: om te kunnen spreken van binding gaat het niet om de binding die de verzoeker heeft met de omgeving van de woning, maar specifiek om een binding met de woning zelf. De verzoeker is niet in staat om op dezelfde manier te leven in een andere

³⁸ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5184 (uitspraak 8).

³⁹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5012 (uitspraak 10).

woning zodra verzoeker de vertrouwde woning moet verlaten. Minderjarige kinderen zouden in principe in een andere woning ook op dezelfde wijze kunnen leven. Dit in tegendeel tot een verzoeker die vanwege medische redenen het huis heeft verbouwd en deze niet zou kunnen verlaten.

Dit is het geval in vier van de tien uitspraken waarbij de verzoekers een bepaalde binding hebben met de woning, waardoor het verliezen van hun woning gezien kon worden als bijzondere omstandigheden. Het gaat hierbij om de uitspraken vier, vijf, zes en elf die vanwege medische redenen een binding hadden met de woning. Het tijdelijk verliezen van een woning kan niet gezien worden als een bijzondere omstandigheid. Tenzij de verzoeker een binding heeft met de woning zelf.

4.1.4.2 Relevantie gemeente

Dit betekent voor de gemeente Rotterdam dat indien zij te maken hebben met verzoekers die door het opvolgen van het beleid als gevolg hun woning tijdelijk verliezen dit niet in eerste instantie een bijzondere omstandigheid is. Hier kan een verschil in komen zodra de verzoeker binding heeft met de woning zelf. De vergunninghouders van de vergunning voor het plaatsen van boomverlichting zullen wellicht niet hun woning verliezen als maatregel van het bestuursorgaan, maar de gemeente moet alle mogelijke omstandigheden meenemen in hun beoordeling.

4.1.4.3 Zelfstandigheid huisvesting

Naast de binding die een verzoeker heeft met een woning moet de gemeente ook rekening houden in hoeverre de betrokkene in staat is om zelf een geschikte vervangende woning te vinden. Hierbij is er ook een rol weggelegd voor de burgemeester. Doordat de verzoeker eventueel tijdelijk zijn woning verliest is het wel belangrijk dat zij een vervangende woonruimte vinden. Dit is het geval in vijf van de tien uitspraken. In deze zaken zijn verzoekers niet in staat geweest om zelfstandig een eigen woning te vinden. De rechter is in uitspraak acht tot de volgende rechtsoverweging gekomen 7.2.2:

'Gelet op de vereiste evenredigheid van de sluiting dient de burgemeester te informeren naar de mogelijkheden van vervangende huisvesting. De gevolgen van een woningsluiting kunnen ook bijzonder zwaar zijn indien de betrokkene niet kan terugkeren in de woning na de sluiting'.⁴⁰

Hieruit blijkt dat de burgemeester de rol heeft om te informeren of de verzoeker in staat is om een vervangende woning te vinden. Indien de verzoekers niet in staat zijn om een vervangende woning te vinden dan kan dit toch gezien worden als bijzondere omstandigheid. In vier van de vijf uitspraken waren de verzoekers niet in staat om zelf een vervangende woonruimte te zoeken. Wat opvallend hieraan, is dat bij alle vier de uitspraken deze omstandigheden ook aangemerkt zijn als bijzondere omstandigheden die uiteindelijk resulteerde in het afwijken van de beleidsregels.

De reden hiervoor is, omdat de verzoekers zelf niet in staat waren om een vervangende woonruimte te zoeken. Daarnaast kwam de burgemeester niet met een passende oplossing. Het was voor de verzoekers niet mogelijk om op dezelfde wijze te leven in een vervangende woning. Bijvoorbeeld in uitspraak vijf kwam de rechter tot de conclusie dat de vervanging die de burgemeester regelde niet gepast was, omdat deze tachtig

⁴⁰ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5184 (uitspraak 8).

kilometer verwijderd was van zijn huidige woning. Dit zou betekenen dat de verzoeker overdag op straat moet zwerven om zich vervolgens dagelijks aan te melden voor de nachtopvang. Dit houdt in dat indien de verzoeker niet zelf in staat is om een vervangende woonruimte te zoeken en de gemeente niet met een gepaste vervanging kan komen, deze omstandigheden aangemerkt kunnen worden als bijzondere omstandigheid.

4.1.4.4 Tussenconclusie

Alles overziend geeft het tijdelijk verliezen van een woning geen aanleiding om te kunnen spreken van een bijzondere omstandigheid. Dit verandert wel als een verzoeker een bepaalde binding heeft met de woning. Denk hierbij aan de binding die zij hebben met de woning vanwege medische redenen. Deze binding bepaalt uiteindelijk of het tijdelijk verliezen van de woning aangemerkt kan worden als bijzondere omstandigheid. Hiertegenover staat het gevolg van het tijdelijk verliezen van een woning, namelijk het vinden van een vervangende woonruimte. De gemeente speelt ook een rol bij het vinden van een gepaste vervanging, mocht de verzoeker dit niet zelf kunnen.

4.2 Het evenredigheidsbeginsel

Deze bovenstaande omstandigheden zijn het eerste element om te kunnen bepalen of er afgeweken mag worden van een beleidsregel. In deze alinea komt het tweede element aan de orde namelijk het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat het voor het bestuursorgaan evenredig is geweest om volgens de beleidsregels te handelen ondanks de omstandigheden die spelen voor de verzoekers. Het doel van die beleidsregels weegt hierdoor zwaarder mee dan de omstandigheden die voor de verzoekers spelen. Dit is het geval in éénentwintig van de zessentwintig uitspraken waarbij het bestuursorgaan voldeed aan het evenredigheidsbeginsel.

4.2.1 Verwijtbaarheid

Dit heeft ervoor gezorgd dat in die éénentwintig uitspraken door geen enkel bestuursorgaan is afgeweken van de beleidsregel. De verzoekers in die uitspraken konden geen geslaagd beroep doen op art. 4:84 Awb. Om te beoordelen of het bestuursorgaan evenredig handelt moet er gekeken worden naar de verwijtbaarheid van de verzoeker. Dit blijkt uit rechtsoverweging 9.1 van uitspraak negentien:

*'Voor de beoordeling van de evenredigheid zijn onder meer de verwijtbaarheid van belang'.*⁴¹

Om de verwijtbaarheid van een verzoeker te toetsen moet er gekeken worden naar de verantwoordelijkheid die de verzoeker heeft bij het niet nakomen van het beleid. Als er redelijkerwijs geacht kan worden dat de verzoeker op de hoogte was van het niet nakomen van het beleid, dan is de verzoeker verwijtbaar. Dit zal uiteindelijk resulteren in het evenredig handelen van het bestuursorgaan waardoor er niet afgeweken kan worden van de beleidsregel. Hieruit kan opgemaakt worden dat een bestuursorgaan evenredig handelt indien de verzoeker verwijtbaar is geweest in het niet nakomen van het beleid. Dit betekent voor de gemeente Rotterdam dat als een verzoeker verantwoordelijk is voor het niet nakomen van het beleid, de verzoeker verwijtbaar is en dit betekent dat de gemeente in principe niet hoeft af te wijken van de beleidsregel. Enkel bijzondere omstandigheden zouden hier een verschil in maken.

⁴¹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 21 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6537 (uitspraak 19).

4.2.2 Het beoogd doel van de beleidsregel

Ondanks er in meer dan de helft van de zesentwintig uitspraken voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel is er in vijf van die uitspraken niet aan voldaan. In die vijf uitspraken heeft het bestuursorgaan niet evenredig gehandeld gezien de omstandigheden die speelden voor de verzoekers. Hierin wogen de omstandigheden zwaarder dan het te dienen doel van de beleidsregels. Het was onevenredig van het bestuursorgaan om niet af te wijken van de beleidsregel. Hierdoor besloot de rechter dat het bestuursorgaan moest afwijken van de beleidsregels.

Hierbij speelt verwijtbaarheid ook een rol om te bepalen of het bestuursorgaan evenredig handelt of niet. Bijvoorbeeld in uitspraak elf slikte de verzoeker geen medicijnen voor zijn psychoses. Hierdoor was hij er niet van bewust dat hij het beleid overtrad. De rechter was van mening dat de verzoeker niet verwijtbaar was en dit heeft geleid dat het bestuursorgaan onevenredig heeft gehandeld door niet af te wijken van de beleidsregel.

4.2.3 Tussenconclusie

Kortom, bij het evenredigheidsbeginsel komt verwijtbaarheid wederom ter sprake om te bepalen of de verzoeker verantwoordelijk is voor het niet nakomen van het beleid. Hierbij komen ook de omstandigheden, die voor de verzoekers spelen kijken. Deze maken uiteindelijk deel van het onderdeel om te bepalen of de verzoeker verwijtbaar is. Als de verwijtbaarheid eenmaal is beoordeeld, kan er gekeken worden of het bestuursorgaan op basis van deze beoordeling evenredig dan wel onevenredig handelt indien er niet afgeweken wordt van de beleidsregel.

4.3 Conclusie

De gemeente kan een geslaagd beroep doen op het leveren van maatwerk zodra aan de twee elementen die betrekking hebben op art. 4:84 Awb wordt voldaan. Het eerste element waarmee de gemeente rekening moet houden, zijn bijzondere omstandigheden die spelen voor de vergunningaanvrager. Deze omstandigheden kunnen betrekking hebben op de financiële-, medische- en woningsituatie van de vergunningaanvrager. Hierbij geldt dat als de vergunningaanvrager financiële omstandigheden heeft die voor nadelige gevolgen zullen leiden als de gemeente niet afwijkt van de beleidsregel. Ditzelfde geldt voor eventuele medische omstandigheden en woonomstandigheden.

Vervolgens kan de gemeente op basis van deze omstandigheden maatwerk leveren als deze omstandigheden ook daadwerkelijk als bijzonder gezien kunnen worden. Hierbij is het belangrijk om naar de verwijtbaarheid van de vergunningaanvrager te kijken. Als de vergunningaanvrager niet verwijtbaar is voor de ontstane omstandigheden, dan kan er gezegd worden dat deze bijzonder zijn. Hierdoor kan de gemeente een geslaagd beroep doen op het leveren van maatwerk indien zij van mening is dat er voor de vergunningaanvrager bijzondere omstandigheden spelen.

Als laatste moet de gemeente ook bepalen of er sprake zal zijn van onevenredige gevolgen door te kijken naar het evenredigheidsbeginsel. Hierbij komt verwijtbaarheid wederom kijken waardoor er gezegd kan worden dat als de vergunningaanvrager niet verwijtbaar is, de bijzondere omstandigheden tot onevenredige gevolgen zullen leiden. Dit bovenstaande betekent concreet dat de gemeente een geslaagd beroep kan doen op het leveren van maatwerk als er in eerste instantie bijzondere omstandigheden spelen voor de vergunningaanvrager die tot onevenredige gevolgen zullen leiden, zodra de vergunningaanvrager niet verwijtbaar is.

V. Resultaten van het dossieronderzoek

In het voorgaande hoofdstuk is er vanuit de rechtspraak bekeken wanneer de gemeente een geslaagd beroep kan doen op het leveren van maatwerk. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de dossiers binnen de gemeente omtrent de Richtlijn Boomverlichting, zodat er geanalyseerd kan worden of datgene wat vanuit de rechtspraak naar voren is gekomen ook te vinden is in de analyse van de dossiers. Dit zorgt er uiteindelijk voor dat deelvraag vier met deze gegevens wordt beantwoord. Hiervoor worden drie dossiers geanalyseerd die allemaal een tijdsbestek hebben van 2018 tot 2021. Om deze dossiers te analyseren zijn de volgende topics gebruikt:

Topics:

Topic 1: Verlening vergunning

Topic 2: Termijn vergunning verlenen

Topic 3: Geschikte boom

Topic 4: Soort verlichting

Deze topics dragen bij aan het beantwoorden van de centrale vraag, doordat met deze topics inzichtelijk wordt gemaakt hoe de ambtenaren voor WaZ handelden volgens de richtlijn. Daarnaast laten deze topics zien op welke gebieden de ambtenaren al hebben afgeweken van de richtlijn. Deze analyse is te vinden in **bijlage 3** onder het kopje dossieranalyse.

4.4 Verlening vergunning

Een aanvraag voor het plaatsen van boomverlichting kan worden gedaan door zowel een bewoner als een rechtspersoon die ingeschreven staat in de gemeente. Over het algemeen kan er gezegd worden dat als een bewoner een aanvraag doet voor het plaatsen van verlichting heeft dit meestal betrekking op één straat. Dit is het geval in nummer twee van de dossiers. Hierbij ging het om het plaatsen van verlichting in één straat. Als een rechtspersoon een aanvraag doet is dit voor een groter gebied, waarbij het meestal om meerdere straten gaat. Dit is het geval in twee van de drie dossiers. Hierbij hadden rechtspersonen een aanvraag ingediend voor meerdere bomen. Dit wil zeggen dat op basis van deze dossiers een aanvraag voor meerdere bomen in redelijkheid verwacht kan worden van rechtspersonen, terwijl bij één bewoner gaat dit vaker alleen om de straat waar zij verblijven. Naast dit gegeven blijkt uit het dossieranalyse dat alle vergunningen zijn verleend aan de aanvragers. Dit betekent dat de aanvragers voor een bepaald termijn verlichting mochten plaatsen in de bomen die zij hebben uitgekozen.

4.5 Termijn vergunning verlenen

Om verder te gaan op de termijn van de vergunning, valt op dat in alle dossiers verschillende termijnen werden aangehouden voor het afgeven van de vergunning. In de richtlijn staat dat de vergunning wordt afgegeven voor een periode van maximaal drie jaar. Dit is vergelijkbaar met de termijn in dossier drie. Hierin werd bepaald dat de vergunninghouder een termijn van drie jaar heeft om verlichting in de bomen te plaatsen. In tegenstelling tot dossier twee heeft de vergunninghouder een termijn van één jaar gekregen voor het plaatsen van boomverlichting. Dit betekent op basis van deze analyse dat rechtspersonen langer de tijd krijgen om boomverlichting te plaatsen dan een bewoner. Hierdoor kan er gezegd worden dat rechtspersonen een grotere kans hebben een vergunning voor langere tijd te krijgen, in ieder geval langer dan één jaar.

Dit laat ook zien dat de gemeente een onderscheid maakt tussen rechtspersonen en individuele bewoners bij het bepalen van de termijn.

4.6 Geschikte boom & soort verlichting

In hoofdstuk drie is beschreven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om een vergunning te krijgen voor het plaatsen van boomverlichting. Eén van deze voorwaarden is dat de boom geschikt moet zijn voor het plaatsen van boomverlichting. In twee van de drie dossiers waren de bomen geschikt voor het plaatsen van boomverlichting. In dossier één ging het om vijftien bomen waar verlichting in moest komen, maar twee van die bomen waren niet geschikt. Dit resulteerde in het geven van een vergunning voor enkel de geschikte bomen. Dit wil zeggen dat de gemeente direct geen vergunning afgeeft als een boom niet geschikt is. Uit dit gegeven blijkt dat de gemeente niet afwijkt van de richtlijn indien de bomen niet geschikt zijn.

Een tweede voorwaarde die in de richtlijn staat vermeld, is het soort verlichting dat gebruikt mag worden en ook de kleur van de verlichting. In twee van de drie dossiers gaat het om kerstverlichting in de bomen. Wat opvallend hieraan is dat in de richtlijn vermeld staat dat enkel witte sierverlichting gebruikt mag worden. De kerstverlichting die gebruikt is in de dossiers knipperde niet alleen witlicht. Hierdoor kan er gezegd worden dat de gemeente ergens heeft afgeweken van de richtlijn, namelijk de kleur van de verlichting. Hierdoor kan er gezegd worden dat van het soort verlichting nog wel wordt afgeweken in tegenstelling tot de geschiktheid van de boom.

4.7 Bijzonderheden

In één van de drie dossiers zijn er bijzonderheden, namelijk de aanvraag kwam naar aanleiding van een bewonersinitiatief. Toevallig was in dit dossier de termijn voor de vergunning verleend voor drie jaar. In de andere dossiers kregen de vergunninghouders allemaal voor minder dan drie jaar een vergunning en daar speelden geen bijzonderheden. Om het nader toe te lichten zijn bewonersinitiatieven verzoeken van grotere groepen bewoners in een wijk. Dit was het geval in dossier drie waarbij een grote groep bewoners het verzoek hadden ingediend. Dit werd ook wel gezien als een bijzonderheid. Vandaar dat er gezegd kan worden dat bij een verzoek afkomstig van een bewonersinitiatief makkelijker afgeweken kan worden van de richtlijn. Dit blijkt uit het gegeven dat de bewoners in eerste instantie kerstverlichting mochten plaatsen die niet alleen wit was.

4.8 Conclusie

In conclusie is het lastig te bepalen wat de doorslaggevende gronden zijn voor ambtenaren op basis van deze dossieranalyse om maatwerk te leveren. Wat wel uit de analyse naar voren is gekomen, is dat bewonersinitiatieven de kans vergroot om maatwerk te kunnen leveren. In het voorgaande hoofdstuk kwam naar voren dat maatwerk geleverd kan worden volgens de rechtspraak indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die tot onevenredige gevolgen zullen leiden. In deze dossieranalyse zijn deze voorwaarden voor maatwerk niet naar voren gekomen. Enkel het gegeven dat burgerinitiatieven ervoor zorgen dat ambtenaren sneller geneigd zijn om af te wijken van de richtlijn. Desondanks voldoet dit gegeven niet aan de voorwaarden die naar voren zijn gekomen vanuit de rechtspraak. Dit betekent dat op basis van deze dossieranalyse afgeweken werd van de richtlijn zonder dat deze voldoen aan de voorwaarden die vanuit de rechtspraak gelden.

VI. Resultaten van het interviewonderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is ten eerste weergegeven aan welke elementen voldaan moet zijn volgens de rechtspraak om maatwerk te kunnen leveren. Ten tweede is uiteengezet hoe de gemeente voor het programma WaZ handelt volgens de richtlijn. In dit hoofdstuk wordt weergegeven hoe de ambtenaren van Stadsbeheer maatwerk zouden willen leveren naar aanleiding van WaZ. Dit wordt gedaan door middel van interviewonderzoek, waarbij drie wijkregisseurs en twee wijknetwerkers geïnterviewd zijn met betrekking tot hun visie op dit vraagstuk. Hieronder zijn de topics beschreven die op basis van de vragenlijst naar voren zijn gekomen. De uitwerking van het interview is te lezen in **de bijlagen 4 en 5**.

Topics:

Topic 1: Bijzondere omstandigheden

Topic 2: Bewonersinitiatieven

Topic 3: Afwijkingsgronden

Deze topics dragen in het bijzonder bij aan het beantwoorden van de centrale vraag, omdat deze elementen aangeven wat de wensen zijn van de ambtenaren. Dit is nodig om maatwerk te bedenken dat passend is, zodat de wensen van de ambtenaren hierin terugkomen.

6.1 Bijzondere omstandigheden

In de voorgaande hoofdstukken kwam het stukje bijzondere omstandigheden ook al naar voren. Hierbij is er vanuit de rechtspraak bekeken wat deze omstandigheden inhouden en wat gezien kan worden als bijzondere omstandigheden. Dit is ook besproken met de wijkregisseurs en de wijknetwerkers. Over het algemeen kan er gezegd worden dat de ambtenaren bij de behandelingen van de aanvragen niet daadwerkelijk te maken hebben gehad met bijzondere omstandigheden. Als we dit vergelijken met de resultaten van de dossieranalyse, hierin kwam naar voren dat er voor de aanvragers ook geen bijzondere omstandigheden speelden. Dit laat zien dat er bij de aanvragers geen financiële omstandigheden voordeden waardoor het niet afwijken van de richtlijn onevenredig zou zijn. Om terug te komen op het gegeven van de rechtspraak om maatwerk te kunnen leveren moeten er sprake zijn van bijzondere omstandigheden. Dit speelt volgens de respondenten niet, maar het werd wel duidelijk dat er weleens financiële omstandigheden kunnen voordoen. Echter beschouwen de respondenten deze niet als bijzonder. Dit betekent voor de gemeente dat er gekeken moet worden of de financiële omstandigheden niet daadwerkelijk bijzonder zijn die gekwalificeerd zijn in de rechtspraak.

6.2 Bewonersinitiatieven

Wat opvallend is aan de interviewanalyse is dat ook in deze analyse naar voren komt dat bewonersinitiatieven meer aanleiding geeft om af te wijken van de richtlijn. Dit kwam ook naar voren in de dossieranalyse. In deze analyse werd het duidelijk dat bij bewonersinitiatieven er meer werd afgeweken van de richtlijn dan wanneer één bewoner of ondernemer een verzoek indient. Dit werd nogmaals bevestigd door de ambtenaren in de interviews. Hierin gaven alle respondenten aan dat zij van mening zijn dat er bij bewonersinitiatieven meer ruimte is om af te wijken van de richtlijn. Dit wordt tevens bevestigd door de dossieranalyse. Hierdoor kan er gezegd worden dat de kans groter is om maatwerk te leveren op het moment dat de aanvraag afkomstig is van een bewonersinitiatief. Dit blijkt uit interview 4:

*'Als het verzoek vanuit de bewoners komt, probeer je wel altijd als ambtenaar zo dicht mogelijk bij het verzoek te blijven en deze zo ver mogelijk na te kunnen komen. Wel met de inachtneming van de veiligheid van de bomen natuurlijk, maar wel zodat de bewoners tevreden kunnen zijn over de uitkomst van het verzoek.'*⁴²

Dit laat duidelijk zien dat veiligheid het belangrijkste is maar daarnaast ook dat de wensen van de bewoners toch op één of andere manier prioriteit heeft. De bewoners voelen zich toch gehoord en zij krijgen zoveel mogelijk wat ze willen binnen de grenzen van de richtlijn. Al met al bieden bewonersinitiatieven meer mogelijkheden om maatwerk te leveren wel met de inachtneming van de veiligheid.

6.3 Afwijkingsgronden

Om dit voorgaande verder te bekijken, komt naar voren dat alle respondenten van mening zijn dat zij geen bezwaren hebben om af te wijken op het soort verlichting. Het is namelijk zo dat in de richtlijn staat dat er alleen witlicht gebruikt mag worden en deze verlichting mag ook niet knipperen. Desondanks geven alle vier de respondenten aan dat zij op het soort verlichting wel zouden afwijken mits die verlichting wel het juiste keurmerk heeft die de veiligheid waarborgt. Dit komt wederom ook voor in het voorgaande hoofdstuk, waarin gelezen kon worden dat er op het soort verlichting wel een aantal keer werd afgeweken. Hierdoor kan er gezegd worden dat op het soort verlichting afgeweken kan worden indien deze verlichting het juiste keurmerk heeft en deze veilig gebruikt kan worden. Dit blijkt ook uit interview 2:

*'Als de bewoner kerstverlichting wil plaatsen of alleen maar roze verlichting maakt in principe niet uit, zolang deze verlichting het juiste keurmerk heeft en de plaatsing ervan is volgens de richtlijn. Dan vind ik het niet erg om hier goedkeuring voor te geven. Maar enkel alleen als de verlichting verder wel aan de voorwaarden van de richtlijn voldoet.'*⁴³

Deze gedachtegang laat goed zien dat het soort verlichting niet belangrijk is enkel de veiligheid van de verlichting is belangrijk. Dit is ook de reden geweest dat in het voorgaande hoofdstuk in de dossiers ook gebruikt kon worden gemaakt van een andere soort verlichting dan de richtlijn toelaat. Dit betekent voor de gemeente dat zij niet zozeer moeten kijken naar het soort verlichting maar meer naar de veiligheid van die verlichting.

6.4 Conclusie

Al met al zijn de meningen van de ambtenaren over het algemeen hetzelfde omtrent het leveren van maatwerk voor de Richtlijn Boomverlichting. In dit geval spelen er geen bijzondere omstandigheden voor de aanvragers die een doorslaggevende grond is om maatwerk te leveren. Desondanks zijn er wel andere doorslaggevende gronden voor de ambtenaren om maatwerk te willen leveren. Ten eerste de wens dat bij een verzoek dat afkomstig is van een bewonersinitiatief meer maatwerk geleverd mag worden door de ambtenaren. Daarnaast een andere wens om maatwerk te willen leveren is op het soort verlichting. Uit de analyse is naar voren gekomen dat de ambtenaren geen moeite hebben met het afwijken op het soort verlichting. Mits deze verlichting nog steeds aan het juiste keurmerk voldoet en de plaatsing veilig kan gebeuren. Dit betekent dat de combinatie van een bewonersinitiatief en het soort verlichting gronden zijn waardoor de ambtenaren willen afwijken van de richtlijn. Hierbij is veiligheid nog wel altijd belangrijk.

⁴² Bijlage 5: Transcript interview vier.

⁴³ Bijlage 5: Transcript interview twee.

VII. Conclusie

Naar aanleiding van WaZ is er in opdracht van de gemeente Rotterdam, afdeling Stadsbeheer, onderzoek gedaan naar het efficiënt en eenduidig maatwerk leveren conform de Richtlijn Boomverlichting. De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

'Hoe kan de gemeente Rotterdam, afdeling Stadsbeheer, efficiënt en eenduidig maatwerk leveren voor de Richtlijn Boomverlichting met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, aan de hand van wet- en regelgeving, literatuur, jurisprudentieonderzoek, dossieranalyse en interviews?'

De informatie die in de voorgaande hoofdstukken is uiteengezet, heeft geleid in de onderstaande conclusie die het antwoord geeft op de centrale vraag. Stadsbeheer kan efficiënt en eenduidig maatwerk leveren door op basis van art. 4:84 Awb af te wijken op de richtlijn, indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die uiteindelijk tot onevenredige gevolgen zullen leiden. Hierbij is het belangrijk om de verwijtbaarheid van de vergunningaanvrager te bepalen bij het beoordelen of de omstandigheden als bijzonder gezien kunnen worden. Ditzelfde geldt bij bewonersinitiatieven waarbij er in de praktijk al sneller werd afgeweken van de richtlijn.

Echter geldt dit ook voor aanvragen van één bewoner of ondernemer. Hiervoor geldt het gegeven dat er in zekere maten afgeweken kan worden van het soort verlichting en de termijn van de vergunning, mits de veiligheid van de bomen hierdoor niet in gevaar komt. Het bovenstaande kan alleen worden doorgevoerd indien het niet afwijken op deze punten tot nadelige gevolgen leidt die niet overeenkomen met het te dienen doel van de richtlijn. Stadsbeheer kan niet afwijken van de richtlijn indien door dit besluit niet zal worden voldaan aan de ABBS's. Er zal met name gekeken moeten worden naar ongelijkheid of willekeur dat zal leiden tussen de bewoners onderling. Hiervoor zullen zij moeten kijken of de omstandigheden van de bewoners hetzelfde zijn, waardoor er uiteindelijk op dezelfde wijze afgeweken moet worden als de andere bewoners.

Stadsbeheer is alleen in staat om maatwerk te leveren indien er sprake is van bijzondere omstandigheden die tot nadelige gevolgen zullen leiden, waarbij er alleen maatwerk geleverd kan worden op het soort verlichting en de termijn van afgifte van de vergunning. Buiten deze punten is er geen andere uitkomst voor Stadsbeheer om maatwerk te kunnen leveren. Op deze manier is het leveren van maatwerk eenduidig. Hiernaast is deze manier van maatwerk leveren efficiënt, omdat Stadsbeheer zonder extra inspanning op dezelfde wijze maatwerk kan leveren aan alle bewoners.

Het doel van dit onderzoek was dat het voor Stadsbeheer duidelijk werd wanneer zij maatwerk mogen leveren conform de richtlijn. Op basis van het bovenstaande antwoord op de centrale vraag, kan er gezegd worden dat deze doelstelling bereikt is. De reden hiervoor is, omdat het nu direct duidelijk is voor Stadsbeheer wanneer zij kunnen afwijken van de richtlijn en op welke punten zij kunnen afwijken, zodat dit nog steeds volgens de wet gebeurt. Dit onderzoek is zeer bruikbaar voor Stadsbeheer, omdat zij deze elementen kunnen gebruiken in het behandelen van aanvragen voor vergunningen van boomverlichting.

VIII. Aanbevelingen

In het bovenstaande antwoord is beschreven hoe Stadsbeheer efficiënt en eenduidig maatwerk kan leveren, waarbij de ABBB's in acht worden genomen in het telkens bepalen of de omstandigheden die spelen voor de aanvragers als bijzonder kunnen worden gezien. En daarnaast of deze omstandigheden tot nadelige gevolgen zullen leiden waardoor het afwijken op het soort verlichting en de termijn van de vergunning toegestaan is volgens de wet. Om op die manier te handelen is er een werkinstructie gecreëerd als beroepsproduct waarin beschreven staat hoe de huidige werkwijze eruitziet voor de wijkregisseurs. En hoe de vernieuwde werkwijze kan zijn met de elementen die maken dat maatwerk toegestaan en mogelijk is volgens de wet en hierbij de punten waarop er maatwerk geleverd kan worden. De werkinstructie is te vinden in **bijlage 6**.

Naast het gebruiken van de werkinstructie bij het behandelen van aanvragen voor de Richtlijn Boomverlichting beveel ik het onderstaande aan voor Stadsbeheer, zodat hen werk gemakkelijker zal verlopen. Ten eerste zal ik Stadsbeheer aanbevelen om per wijk, dit met de ondernemers en bewoners van die wijk te overleggen om één aanpak te gebruiken voor het plaatsen van boomverlichting. Hierdoor is de kans dat er willekeur ontstaat kleiner, omdat er nu naar alle wensen van de bewoners gekeken kan worden en op basis daarvan één beleid kan worden gemaakt. Dit betekent dat de gemeente sneller zal zien wanneer de verlichting niet goed is aangesloten, waardoor er geen schade aan de boom ontstaat. Hierdoor zal er naar mijn mening minder problemen ontstaan met verlichting dat niet goed is of verlichting die niet uit de bomen is verwijderd. De wijk is nog steeds verantwoordelijk voor de kwaliteit van de verlichting en de gemeente voert enkel de controles uit. Deze aanpak zal de wensen van de bewoners meer inwilligen en dat is ook een doel van WaZ. Dus hierdoor zal de wijk meer aanzet zijn.

Hiernaast zal ik aanbevelen om de criteria die bepalen of er maatwerk geleverd mag worden, te gebruiken bij andere richtlijnen om te bepalen. Zo kan er bepaald worden wanneer er voor die richtlijn afgeweken mag worden. Deze aanbeveling heeft weliswaar niks te maken met de Richtlijn Boomverlichting, maar deze criteria kan bij verschillende richtlijnen ingezet worden om te bepalen of dit aanleiding is om af te wijken. Concreet betekent dit dat een ambtenaar bij het behandelen van verzoeken over de buitenruimte, ten eerste naar alle omstandigheden van die verzoeker kijkt. Hierbij is het handig om de omstandigheden te categoriseren in financiële omstandigheden, medische omstandigheden en woonomstandigheden. Vervolgens in combinatie met deze omstandigheden kijken naar de gevolgen die een richtlijn kan hebben als er niet afgeweken wordt. Zodra dit duidelijk is voor de ambtenaar te kijken naar het beoogd doel van de richtlijn. Vervolgens deze twee gegevens met elkaar te vergelijken en bepalen welke belangen zwaarder wegen. Dit kan betekenen dat de gemeente moet afwijken, omdat de omstandigheden tot nadelige gevolgen leiden als er juist niet wordt afgeweken. Maar dit kan ook betekenen dat de gemeente niet hoeft af te wijken, omdat de omstandigheden niet bijzonder zijn dat zij maken dat er nadelige gevolgen zullen zijn voor de verzoeker.

Kortom, naast de werkinstructie zou ik Stadsbeheer aanbevelen om beide acties te ondernemen, zodat zij de wijk meer aan zet zetten. Waarbij de belangen en omstandigheden van bewoners meer meegenomen worden in het handelen van de ambtenaren.

IX. Literatuur- en bronnenlijst

Handboeken:

- **Bröring 1998, p. 35-61.**

H.E. Bröring, *Beleidsregels*, Deventer: Wolters Kluwer B.V. 1998.

- **Schlössels & Zijlstra 2017.**

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat (7)*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland B.V. 2017.

Vakliteratuur:

- **De Nationale ombudsman 2019.**

De Nationale ombudsman, '*Behoorlijkheidswijzer*', Nationale ombudsman.nl juni 2019.

- **De Nationale ombudsman 2021.**

De Nationale ombudsman, '*Maatwerk kan heel veel leed voor-komen*', Nationale ombudsman.nl 18 juni 2021.

- **Kocken, *NJB* 2016.**

B. Kocken, 'Beleidsregels en inherente afwijkingsbevoegdheid (en de Opiumwet)', *NJB* 2016.

- **Schlössels, *NTB* 2018, p. 62-67**

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018, afl. 9, p. 62-67.

Rapporten:

- ***Regels en Ruimte Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte* 2019.**

Regels en Ruimte Verkenning Maatwerk in dienstverlening en discretionaire ruimte, Den Haag: ABDTOPConsult 2019.

Internetbronnen:

- **Kenniscentrum Infomil.nl, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.**

Kenniscentrum InfoMil, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Bekeken op 20 april 2022 www.infomil.nl.

- **Rotterdam.nl, 'Wijk aan Zet'.**

Gemeente Rotterdam, *Wijk aan Zet*. Bekeken op 25 maart 2022 www.Rotterdam.nl.

- **De Beer, *Wiardi Beckman Stichting* 2021.**

P. de Beer, 'Maatwerk is geen oplossing', *Wiardi Beckman Stichting* 2021.

Regelgeving en parlementaire stukken:

- **APV Rotterdam 2012**

Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012

- **Buitenruimte Richtlijn Boomverlichting, gemeente Rotterdam 2020.**

Gemeente Rotterdam, Buitenruimte Richtlijn fietsbeugel, 2020.

- **Buitenruimte Richtlijn Fietsbeugel, gemeente Rotterdam.**

Gemeente Rotterdam, Buitenruimte Richtlijn fietsbeugel, 2021

Memorie van toelichting:

Kamerstukken II 1981/82, 16 905, nr. 5, p. 16

Kamerstukken II 1981/82, 16 938, nr. 6, p. 20

Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 122-124

Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 37

Jurisprudentielijst:

Hoge Raad/Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

AbRvS 14 september 1992, ECLI:NL: RVS:1992:AN2858.

AbRvS 16 februari 2005, ECLI:NL: RVS:2005:AS6225.

AbRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL: RVS: 2016:2840.

AbRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL: RVS:2019:2912.

CBb 23 juli 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB0079.

HR 21 maart 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9283.

HR 13 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995: ZC1607.

Bijlage

Bijlage 1: Overzicht uitspraken

Bijlage 2: Analyse jurisprudentie

Bijlage 3: Analyse dossieronderzoek

Bijlage 4: Overzicht interviewvragen

Bijlage 5: Uitwerking interviews

Bijlage 6: Beroepsproduct

Bijlage 1. Overzicht uitspraken

1. Rechtbank Den-Haag, 19 december 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4144.
2. Rechtbank Den-Haag, 13 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:4233.
3. Rechtbank Amsterdam, 09 oktober 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:7549.
4. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 15 juli 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3533.
5. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2067.
6. Rechtbank Den-Haag, 06 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:7011.
7. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 07 september 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:890.
8. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5184.
9. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 25 september 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:4549.
10. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 4 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5012.
11. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 27 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:318.
12. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 17 september 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:4407.

13. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 21 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3129.
14. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 22 januari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:250.
15. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 04 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2794.
16. Rechtbank Limburg, 30 september 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:7407.
17. Rechtbank Gelderland, 15 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3501.
18. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 23 april 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:1935.
19. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 31 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6537.
20. Rechtbank Amsterdam, 11 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1191.
21. Rechtbank Rotterdam, 01 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:1234.
22. Rechtbank Overijssel, 30 augustus 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:3211.
23. Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 16 december 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:6425.
24. Rechtbank Rotterdam, 05 februari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:870.
25. Rechtbank Oost-Brabant, 17 mei 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:2348.
26. Rechtbank Amsterdam, 28 juni 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:5661.

Bijlage 2. Jurisprudentie analyse

Nummers	ECLI-nummers	1. Bijzondere omstandigheden	1a Financiële omstandigheden	1b Medische omstandigheden	1c Huisvesting	Evenredigheidsbeginsel	Slaagt het beroep op maatwerk
1.	ECLI:NL:RBDHA:2019:14144	Niet van toepassing	Te weinig financiële middelen tot zijn beschikking	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
2.	ECLI:NL:RBDHA:2018:4233	Niet van toepassing	Te weinig financiële middelen tot zijn beschikking	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
3.	ECLI:NL:RBAMS:2019:7549	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
4.	ECLI:NL:RBZWB:2020:3533	Ja, op grond van 1C	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoeker raakt dakloos en er is geen mogelijkheid tot vervangende huisvesting	Niet voldaan	Ja
5.	ECLI:NL:RBZWB:2021:2067	Ja, op grond van 1B en 1C	Niet van toepassing	Verzoeker heeft beginnende dementie en depressieve stoornis	Verzoeker is niet in staat zelf vervangende woonruimte te vinden en geen vervangende opvang mogelijk	Niet voldaan	Ja
6.	ECLI:NL:RBDHA:2021:7011	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
7.	ECLI:NL:RBNNF:2021:890	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoeker krijgt medische zorg van een stichting voor verzoeker zijn medische klachten ivm een chronische ziekte	Verzoeker zal woning moeten verlaten en aansluiten bij een opvang van een andere stichting	Wel voldaan	Nee
8.	ECLI:NL:RBZWB:2021:5184	Ja, op grond van 1A en 1C	Verzoekster is een financieel hulpbehoevende moeder	Niet van toepassing	Verzoeker zal haar woning verliezen en verzoeker der contract met de woningbouwcorporatie wordt ontbonden	Niet voldaan	Ja
9.	ECLI:NL:RBZWB:2020:4549	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
10.	ECLI:NL:RBZWB:2021:5012	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoekster moet met minderjarige zoon, in een crisisopvang verblijven na sluiting van de woning. Waardoor de hulpverlening voortgezet kan worden	Wel voldaan	Nee
11.	ECLI:NL:RBZWB:2021:318	Ja, op grond van 1A, 1B en 1C	Verzoeker heeft een schuldenproblematiek en om dit op te lossen zal zijn woning uiteindelijk verkocht worden	Verzoeker heeft last van psychoses en gebruikt hierdoor al één jaar geen medicatie	Verzoeker zal zijn woning verliezen en kan geen niet zo spoedig mogelijk onderdak ergens anders vinden gezien zijn verleden	Niet voldaan	Ja
12.	ECLI:NL:RBZWB:2020:4407	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoeker leidt aan ernstige angststoornissen en heeft een zeldzame aandoening in het autistisch spectrum	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
13.	ECLI:NL:RBZWB:2021:3129	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoeker verliest zijn woning	Wel voldaan	Nee
14.	ECLI:NL:RBZWB:2021:250	Niet van toepassing	Verzoeker zal financiële schade ondervinden	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
15.	ECLI:NL:RBZWB:2021:2794	Niet van toepassing	Het onderhouden van het perceel zal verzoeker financieel niet aankunnen	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
16.	ECLI:NL:RBLIM:2021:7407	Ja, op grond van 1A	De onderneming van verzoeker zit in de opstartfase en hierdoor moeten klanten bediend worden, anders leidt dit tot faillissement	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet voldaan	Ja
17.	ECLI:NL:RBGEL:2020:3501	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Door de coronacrisis is het onmogelijk voor verzoeker om een vervangende woonruimte te vinden	Wel voldaan	Nee
18.	ECLI:NL:RBZWB:2020:1935	Niet van toepassing	Verzoeker zal enige financiële schade ondervinden	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
19.	ECLI:NL:RBZWB:2021:6537	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Verzoeker heeft medische problemen vanwege een ernstig ziektebeeld	Vanwege de feestdagen zal een vervangende woonruimte enige vertraging oplopen	Wel voldaan	Nee
20.	ECLI:NL:RBAMS:2020:1191	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
21.	ECLI:NL:RBROT:2021:1234	Niet van toepassing	Verzoeker ontvangt enkel een uitkering	Niet van toepassing	Verzoeker kan niet zo snel een nieuwe woning vinden vanwege de afstand tussen de school van de kinderen van verzoeker en de woning	Wel voldaan	Nee
22.	ECLI:NL:RBOVE:2021:3211	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
23.	ECLI:NL:RBZWB:2021:6425	Niet van toepassing	Verzoeker zal namelijk niet alleen kosten moeten maken voor een vervangende woonruimte, maar zal gedurende de sluitingsperiode tevens de huur moeten doorbetalen voor de woning	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
24.	ECLI:NL:RBROT:2021:870	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
25.	ECLI:NL:RBOBR:2021:2348	Niet van toepassing	De onderneming van verzoeker zal door sluiting in haar voortbestaan worden bedreigd	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee
26.	ECLI:NL:RBAMS:2018:5661	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Wel voldaan	Nee

Bijlage 3. Dossieranalyse

Nummer	Gebieden	Aanvragen	Topic 1 verlening vergunning	Topic 2 termijn vergunning verlening	Topic 3 geschikte bomen	Topic 4 soort verlichting	Bijzonderheden
1.	Hoogvliet - Aveling	Rechtspersoon	Ja, muv twee bomen daar mag geen wikkerverlichting worden geplaatst.	2 jaar en 4 maanden	Ja, behalve bomen 5 en 14	Kerstverlichting in de bomen	Geen
2.	Hoek van Holland	Bewoner	Ja	1 jaar	Ja	Sierverlichting	Geen
3.	Rozenburg	Bewoners	Ja	3 jaar	Ja	Kerstverlichting in de bomen	Bewonersinitiatief

Bijlage 4. Vragenlijst

Inleidende vraag:

1. Wat houdt u functie binnen de gemeente precies in?
2. Wat zal WaZ betekenen voor uw functie?

Topic 1: Bijzondere omstandigheden

3. Wat is uw kijk op het benoemen van financiële omstandigheden als bijzondere omstandigheden?
4. Heeft u hiermee al te maken gehad met het behandelen van de aanvragen voor het plaatsen van boomverlichting?

Topic 2: Bewonersinitiatieven

5. Hoe zou u bewonersinitiatieven door WaZ nu behandelen?
6. Wat maakt nu het verschil in het behandelen van aanvragen van bewonersinitiatieven en die van één bewoner of een rechtspersoon naar aanleiding van WaZ?

Topic 3: Toekomstige afwijkingsgronden

7. Op welke gronden zou u naar aanleiding van WaZ maatwerk willen leveren op de Richtlijn Boomverlichting?

Bijlage 5. Uitwerking interview

Transcript interview 1 & 2

A: Student

B: Geïnterviewde 1

C: Geïnterviewde 2

Inleiding

A: Goedemiddag ■■■ en ■■■, vinden jullie het goed als ik het interview opneem?

B&C: Ja, hoor geen probleem.

A: Ik ben Shevendra, stagiaire bij stadsbeheer. Ik zit momenteel in mijn laatste jaar van de opleiding hbo-rechten aan Hogeschool Leiden. In overeenstemming met Brenda heb ik jullie per e-mail benaderd voor dit interview. Ik wil je alvast bedanken voor uw medewerking aan dit interview. Zouden jullie jezelf kunnen voorstellen?

B: Ik begin wel. Ik ben ■■■ ook wijkregisseur maar dan voor het gebied ■■■. En ■■■ en ik werken nauw samen en wij vervangen elkaar ook.

C: Ik ben ■■■ wijkregisseur binnen de regio ■■■. En ik werk nu al enige tijd bij Stadsbeheer.

A: Nou welkom, bedankt voor het voorstellen. Dit interview zal ongeveer tussen de 30 minuten duren. Het doel van dit interview is informatie verzamelen over de wensen van de ambtenaren met betrekking tot het leveren van maatwerk volgens de Richtlijn Boomverlichting. Hebben jullie voordat we beginnen nog vragen?

B&C: Nee, geen vragen op dit moment.

A: Fijn, laten we dan maar beginnen aan het interview.

Kern

A: Wat houdt jullie functie precies in?

B: Een wijkregisseur heeft meer te maken met de dienstverlening en valt eigenlijk onder openbare werken, dat is toezicht & handhaving, schone stad en openbare werken. Wij zitten tussen de diensten en zijn eigenlijk de schakel tussen de burgers en de politiek.

C: Ja, ik sluit me hierbij aan.

A: Als ik het goed begrijp, dan komt een aanvraag voor boomverlichting bij jullie als eerste binnen?

B: Nou, dat ligt eraan het kan ook eerst bij de wijknetwerker komen. En vervolgens komt het bij ons terecht of het komt direct bij ons terecht. Het ligt er een beetje aan vanuit wie het verzoek komt.

A: Gaat WaZ dit veranderen voor jullie?

C: Het is lastig om te bepalen wat WaZ zal veranderen, want wij moeten nog zien wat er uiteindelijk zal veranderen. Ik denk aan de inhoud niet zo zeer, maar we gaan meer samenwerken met andere collega's.

B: Ja, we gaan een beetje terug naar toen we de deelgemeentes nog hadden.

A: Oh oké. WaZ was de aanleiding van mijn onderzoek. Door het programma WaZ krijgen bewoners meer invloed in hun wijken en daardoor kwam het vraagstuk maatwerk aan de orde. En voor mijn onderzoek is dit gericht op de richtlijn boomverlichting. Ik heb voor dit onderzoek ook verschillende uitspraken geanalyseerd. En hieruit kwam dat er sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden om maatwerk te kunnen leveren. Dit kan onder andere financiële omstandigheden zijn. Hebben jullie hiermee te maken gehad bij het behandelen van verzoeken?

C: Nee, ik heb zulke omstandigheden nooit meegemaakt. Natuurlijk ga je met bewoners in gesprek over hun aanvraag en we gaan ook naar de bomen kijken. En hierin leggen zij

hun motieven uit voor de aanvraag, maar het is bij althans nooit voorgevallen dat er überhaupt bijzondere omstandigheden spelen.

B: Voor mij geldt eigenlijk hetzelfde.

A: Oké, dus als ik het goed begrijp, spelen bijzondere omstandigheden niet echt een rol. Debby jij gaf net al bewonersinitiatieven komen ook binnen bij jullie. Ik heb door mijn dossieranalyse wel gezien dat er bij bewonersinitiatieven sneller wordt afgeweken op de richtlijn. Denken jullie dat WaZ dit verder zal uitbreiden, zodat er echt maatwerk geleverd kan worden?

B: Ik denk het niet, omdat de richtlijn niet veel punten geeft waarbij je kan afwijken. Om maatwerk te leveren voor deze richtlijn komen er verschillende factoren kijken. Bijvoorbeeld de veiligheid, want het type verlichting die gebruikt moet worden moet een bepaald keurmerk hebben. En daarnaast worden de bomen door ons onderhouden en hier zit een bepaald snoeiprogramma op en waar je rekening mee moet houden is, dat de aannemer de verlichting niet doorknipt of iets. Deze zaken spelen allemaal bij het behandelen van zo'n verzoek.

A: Ah oké. En [REDACTED] hoe denk jij over het leveren van maatwerk omtrent deze richtlijn?

C: Ik ben voor het leveren van maatwerk, zodat de bewoners zich meer gehoord voelen. Maar voor deze richtlijn is het lastig om maatwerk te leveren i.v.m. de veiligheid van de bomen. En ik vind het moeilijk om maatwerk te leveren door te zeggen bij de een mag het wel en de ander mag het niet. Bewoners zijn soms niet in staat om het antwoord te begrijpen als zij iets niet mogen en iemand anders weer wel. Daarnaast geeft de richtlijn niet veel punten om maatwerk op te kunnen leveren. Dus ik weet niet of je echt maatwerk moet leveren op deze richtlijn. Als de bewoner kerstverlichting wil plaatsen of alleen maar roze verlichting maakt in principe niet uit, zolang deze verlichting het juiste keurmerk heeft en de plaatsing ervan is volgens de richtlijn. Dan vind ik het niet erg om hier goedkeuring voor te geven. Maar enkel alleen als de verlichting verder wel aan de voorwaarden van de richtlijn voldoet.

Slot

A: Nou ik wil je heel erg bedanken voor jullie tijd en de informatie die jullie hebben gegeven. Ik weet nu hoe jullie denken over dit vraagstuk en wat WaZ voor jullie zal betekenen.

B&C: Geen dank. Mocht je nog vragen hebben of andere dingen die onduidelijk zijn kan je altijd even mailen.

A: Zal ik doen. Fijne dag verder.

Transcript interview 3

A: Student

B: Geïnterviewde

Inleiding

A: Goedemiddag [REDACTED]. Vindt u het goed als ik het interview opneem?

B: Ja, hoor geen probleem.

A: Ik ben Shevendra, stagiaire bij stadsbeheer. Ik zit momenteel in mijn laatste jaar van de opleiding hbo-rechten aan Hogeschool Leiden. In overeenstemming met Brenda heb ik u per e-mail benaderd voor dit interview. Ik wil u alvast bedanken voor uw participatie aan dit interview. Zou uzelf willen voorstellen?

B: Ja, natuurlijk. Ik ben [REDACTED] en ik woon en werk in het gebied [REDACTED] als wijknetwerker.

A: Nou welkom, bedankt voor het voorstellen. Dit interview zal ongeveer tussen de 30 minuten duren. Het doel van dit interview is informatie verzamelen over de wensen van de ambtenaren met betrekking tot het leveren van maatwerk volgens de Richtlijn Boomverlichting. Heb je voordat we beginnen nog vragen?

B: Nee, ik heb op dit moment geen vragen.

A: Fijn, laten we dan maar beginnen aan het interview.

Kern

A: U gaf aan dat je wijknetwerk bent, wat houdt dat precies in?

B: Wijknetwerker houdt in dat je met alle partijen hebt te maken, dit is bijvoorbeeld de politie en de handhaving. Maar ook welzijnsinstellingen en ondernemers en de bewoners van Rozenburg. De wijknetwerker staat aan de voorkant van het proces, ik kijk of alles goed gaat in de wijk. En als bewoners bepaalde initiatieven hebben, dat zorg ik dat dit bij de juiste persoon komt die het wel kan behandelen.

A: Een Wijknetwerk is best wel betrokken al bij de bewoners en de professionals, wat gaat WaZ dan nog betekenen voor een wijknetwerker?

B: Inhoudelijk zal er niet veel veranderen voor de wijknetwerkers, maar MijnRotterdam.nl zal wel een verandering brengen voor de wijknetwerkers. De verzoeken tot 25.000 euro komen nu gelijk online bij de wijknetwerkers, zodat deze bekeken kunnen worden. De hogere bedragen moeten over gestemd worden door de andere bewoners. Dit zal veranderen voor de wijknetwerkers.

A: Oh oké. Voor dit onderzoek wordt er gekeken naar de Richtlijn Boomverlichting en het vraagstuk maatwerk hierover. Nu begrijp ik uit aan jou verhaal dat jij zelf niet de aanvragen behandelt maar hoe denk jij over maatwerk leveren omtrent de richtlijn?

B: Dat is lastig te bepalen, omdat ik natuurlijk niet de aanvragen niet behandelen. Maar natuurlijk is de veiligheid belangrijk om dit te bepalen. Dus ik vind het lastig om te zeggen dat er überhaupt maatwerk geleverd moet worden op de richtlijn.

A: Oké. En bij bewonersinitiatieven moet daar wel sneller van worden afgeweken?

B: Ja, ik denk dat als het verzoek vanuit een hele wijk komt er sneller kan worden afgeweken. Door bijvoorbeeld andere verlichting te plaatsen denk hierbij aan kerstverlichting.

A: Dus als ik het goed begrijp zou je maatwerk leveren op het soort verlichting?

B: Ja, als het maar veilig is.

A: Zijn er nog andere afwijzingsgronden?

B: Nee, niet die ik zo snel kan bedenken.

Slot

A: Nou dan wil ik je heel erg bedanken voor je tijd en de informatie die je hebt gegeven. Ik weet nu hoe jouw gedachtegang over dit vraagstuk is en wat WaZ voor jou zal betekenen.

B: Geen dank. Mocht je nog vragen hebben of andere dingen die onduidelijk zijn kan je altijd even mailen.

A: Zal ik doen. Fijne dag verder.

Transcript interview 4

A: Student

B: Geïnterviewde

Inleiding

A: Goedemorgen [REDACTED]. Vindt u het goed als ik het interview opneem?

B: Ja, hoor geen probleem.

A: Ik ben Shevendra, stagiaire bij stadsbeheer. Ik zit momenteel in mijn laatste jaar van de opleiding hbo-rechten aan Hogeschool Leiden. Ik wil u alvast bedanken voor uw participatie aan dit interview. Zou uzelf willen voorstellen?

B: Ja, natuurlijk. Ik ben [REDACTED] en ik werk als wijkregisseur voor het gebied [REDACTED].

A: Nou welkom, bedankt voor het voorstellen. Dit interview zal ongeveer tussen de 30 minuten duren. Het doel van dit interview is informatie verzamelen over de wensen van de ambtenaren met betrekking tot het leveren van maatwerk volgens de Richtlijn Boomverlichting. Heb je voordat we beginnen nog vragen?

B: Nee, ik heb op dit moment geen vragen.

A: Fijn, laten we dan maar beginnen aan het interview.

Kern

A: Wat houdt uw functie als wijkregisseur precies in?

B: Als wijkregisseur ben je bij alle aspecten betrokken bij de wijk. Je bent bezig met onder andere het onderhoud van de wijk, de klachtenafhandelingen en het behandelen van burgerinitiatieven over bijvoorbeeld de buitenruimte.

A: Oh oké. Gebeurt dit ook samen met de wijknetwerker?

B: Ja, met de wijknetwerker werk ik nauw samen.

A: Ik heb al eerder collega's gesproken over WaZ en wat dit voor hen zal betekenen. Wat zal dit voor jou betekenen in jouw functie?

B: WaZ moet nog echt uit de voeten komen, dus het is lastig om te bepalen wat er precies gaat veranderen doordat wij zelf niet echt weten wat de verandering zal zijn. Ik

denk dat je pas kan zeggen wat WaZ zal inhouden voor mijn functie zodra het daadwerkelijk is doorgevoerd in onze processen. Maar dat kan nog eventjes duren, dus ik denk dat we hooguit volgend jaar kunnen zeggen wat er veranderd is.

A: Ja, dit heb ik inderdaad wel vaker voorbij horen komen van andere collega's. Voor mijn onderzoek houd ik me bezig met maatwerk, dit wordt steeds vaker benoemd door de overheid. Hoe denkt u in zijn algemeenheid over maatwerk?

B: Maatwerk is ook een lastig onderwerp, omdat je niet altijd tegen de bewoner kan zeggen ja ze kunnen het krijgen. Je moet natuurlijk gewoon aan de richtlijnen houden die gelden in die situaties ook al willen de bewoners dit niet altijd horen.

A: Ja, ik kan dat begrijpen. En denkt u over maatwerk leveren voor de Richtlijn Boomverlichting?

B: Ik heb niet vaak te maken gehad met de richtlijn dus het is een beetje lastig om dit toe te passen. Als het verzoek vanuit de bewoners komt, probeer je wel altijd als ambtenaar zo dicht mogelijk bij het verzoek te blijven en deze zo ver mogelijk na te kunnen komen. Wel met de inachtneming van de veiligheid van de bomen natuurlijk, maar wel zodat de bewoners tevreden kunnen zijn over de uitkomst van het verzoek. En dat maakt het leveren van maatwerk moeilijk.

A: Ja het is als het ware de balans in het nakomen van de richtlijn en de wensen van de bewoners. En hoe denkt u over het afwijken van de richtlijn door het soort verlichting?

B: Ja ik vind het soort verlichting geen probleem, als het maar veilig gebeurt en het juiste keurmerk heeft, dan zie ik het probleem er niet echt van in.

A: Oké en denkt u er ook zo over bij bewonersinitiatieven?

B: Ja, hierbij is het belangrijk om alle aspecten van de richtlijn mee te nemen en ik ben ook van mening dat bij bewonersinitiatieven er meer mogelijk is om af te wijken. Doordat het hierbij wel om een grotere groep bewoners gaat i.p.v. één bewoner of ondernemer.

A: Dus als ik het goed begrijp is er meer ruimte om bij bewonersinitiatieven af te wijken dan in andere gevallen. En hierbij zijn er ook geen bezwaren bij het afwijken op het soort verlichting als dit maar veilig is.

B: Ja, daar komt het wel op neer.

Slot

A: Nou dan wil ik je heel erg bedanken voor je tijd en de informatie die je hebt gegeven. Ik weet nu hoe jouw gedachtegang over dit vraagstuk is en wat WaZ voor jou zal betekenen.

B: Geen dank. Mocht je nog vragen hebben of andere dingen die onduidelijk zijn kan je altijd even mailen.

A: Zal ik doen. Fijne dag verder.

Bijlage 6. Beroepsproduct



Werkinstructie Werken op Maat

Stadsbeheer

Datum: 15 juni 2022

Werkinstructie Werken op Maat

Inleiding

Deze werkinstructie beschrijft de werkwijze voor ambtenaren van de afdeling Stadsbeheer om maatwerk te leveren volgens de Richtlijn Boomverlichting. Dit is naar aanleiding van het programma Wijk aan Zet, die bewoners meer invloed geven in hun wijken. Hieronder zal beschreven worden hoe de aanvraagprocedure er momenteel uitziet, vervolgens aan welke voorwaarden er moet worden voldaan om maatwerk überhaupt te kunnen leveren. En als laatste de vernieuwde werkwijze, op basis van de voorwaarden van maatwerk toegepast op de aanvraagprocedure van de Richtlijn Boomverlichting.

Huidige werkwijze

Voor Wijk aan Zet werd nauwelijks afgeweken van de richtlijn, het was namelijk zo dat ambtenaren verzoeken binnen kregen van zowel bewoners als rechtspersonen. In sommige gevallen kwam het verzoek vanuit een bewonersinitiatief, maar desondanks hielden de ambtenaren zich nog aan de richtlijn. Echter, zijn er bepaalde punten waar de ambtenaren voorheen eventueel maatwerk op wilden leveren. Dit heeft ten eerste betrekking op de termijn van de afgifte van de vergunning. Het is weliswaar binnen de drie jaar wat volgens de richtlijn moet zijn, maar ambtenaren zijn geneigd om dichterbij de drie jaar te zitten dan enkel een vergunning voor één jaar. Ten tweede komt het soort verlichting aan de orde, er kan nu gezegd worden dat ambtenaren enkel de verlichting toestaan die de richtlijn goedkeurt. In sommige gevallen wijkt dit af, dit kan het geval zijn als het wederom een verzoek is op basis van een burgerinitiatief. Maar over het algemeen houden de ambtenaren zich strikt aan de richtlijn.

Voorwaarden maatwerk

Maatwerk houdt in dat de gemeente op basis van wet- en regelgeving naar specifieke omstandigheden van de bewoners kijkt. Om vervolgens het beleid toe te passen op die specifieke omstandigheden van de individuele bewoner. Om dit te kunnen leveren zijn er bepaalde wettelijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Ten eerste moet er voor de inwoner bijzondere omstandigheden spelen. Deze omstandigheden kunnen onder andere betrekking hebben op financiën, medische gesteldheid en huisvesting. Hierbij geldt wel dat niet alle omstandigheden ook gezien kunnen worden als bijzonder, om dit te bepalen komt de verwijtbaarheid kijken. Als een bewoner verwijtbaar is voor het zelf

ontstaan van deze omstandigheden, dan kunnen de omstandigheden niet aangemerkt worden als bijzonder. Vervolgens na het bepalen of de omstandigheden bijzonder zijn of niet komt het stukje onevenredige gevolgen kijken. Dit houdt in dat het belangrijk is om te bepalen wat de gevolgen zullen zijn voor de bewoner als er niet wordt afgeweken van het beleid. Dit moet vergeleken worden met het te dienen doel van het beleid in combinatie met de bijzondere omstandigheden die spelen voor de bewoner.

Als de gevolgen onevenredig zijn ten opzichte van het te dienen doel, dan is er ook voldaan aan de tweede voorwaarde namelijk dat het gevolg van het handelen volgens het beleid tot onevenredige gevolgen leidt. Dus om maatwerk te leveren moet er sprake zijn van bijzondere omstandigheden en deze omstandigheden moeten leiden tot onevenredige gevolgen.

Vernieuwde werkwijze

Voor de vernieuwde werkwijze zal ik aanbevelen om vanaf stap één te beginnen, namelijk op het moment dat de aanvraag binnenkomt bij de wijknetwerker of de wijkregisseur gezamenlijk te overleggen wat de motieven zijn om verlichting te plaatsen in de bomen. Als dit vanuit een bewonersinitiatief is gekomen, dit te bespreken met de vertegenwoordigers hiervan. Vervolgens verder gaan naar stap twee: nagaan wat er precies in het verzoek staat en of de boom geschikt is om überhaupt verlichting in te plaatsen. Als dit mogelijk is verder te gaan naar stap drie, namelijk naar de omstandigheden van de aanvragers. En hierbij na te gaan of de voorwaarde in de vorige alinea van toepassing zijn. Let hierbij wel op dat er alleen gekeken moet worden naar stap drie, indien het verzoek afwijkt van de richtlijn. Mocht het verzoek niet afwijken, dan dit in te willigen mits aan alle voorwaarden is voldaan.

Vervolgens als er naar stap drie is gekeken verder te gaan naar stap vier, hiervoor is het belangrijk om naar de omstandigheden te kijken en bepalen of deze nadelige gevolgen zullen hebben. Denk hierbij aan financiële omstandigheden die zullen spelen. Als de ambtenaar dit heeft bepaald dan verder te gaan naar stap vijf: kijken of het verzoek betrekking heeft op een afwijking van het soort verlichting en eventueel de termijn. Indien dit het geval is verder te gaan naar stap zes: en het verzoek in te willigen dan wel afwijzen als er niet aan de voorwaarden is voldaan. Wanneer een ambtenaar deze stappen zal volgen dan is er efficiënt en eenduidig maatwerk geleverd op de Richtlijn Boomverlichting. Hieronder wordt het stappenplan aan de hand van een schema inzichtelijk gemaakt.

