Naam: J.M.L.N. Henriquez

Studentnummer: s1089805

Opdrachtgever: Lectoraat Recht en Rechtvaardigheid

Afstudeerbegeleider: Dina Zbeidy en Stefan Kok

Onderzoeksdocenten: Gerdo Kuiper

Inleverdatum: 20 augustus 2019

Hogeschool Leiden, opleiding HBO-Rechten

Verantwoording van maatwerk binnen de omgevingsvergunningsprocedure



# Voorwoord

Ik wil mijn opdrachtgever en mijn begeleiders bedanken voor hun steun. Daarnaast wil ik ook de professionals die mee hebben gedaan met Living Lab en de vergunningsverleners en beleidsmedewerkers die ik heb geïnterviewd bij de gemeenten Krimpenerwaard, Bodegraven-Reeuwijk, Leiden en Waddinxveen en de Omgevingsdienst Midden-Holland bedanken voor hun tijd en moeite. Zonder hun steun was het niet mogelijk om dit onderzoek rond te krijgen.

Oegstgeest, 17-08-2019

# Samenvatting

## Aanleiding voor het onderzoek

Met de komst van de Omgevingswet gaat er veel veranderen. Onder de Omgevingswet (Ow) is het uitgangspunt flexibele omgevingsplannen, in tegenstelling tot de huidige (vaak restrictieve) bestemmingsplannen. Gevolg van de huidige bestemmingsplanpraktijk is dat veel initiatieven niet binnen het bestemmingsplan passen. Hierdoor moet al snel afgeweken worden middels een omgevingsvergunning of er moet een nieuw bestemmingsplan opgesteld worden. De houding van de gemeente verschuift vanwege de flexibele omgevingsplannen van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Maar hoewel het omgevingsplan globaler van aard zal zijn, kan de bestuurder in het omgevingsplan wel voorwaarden verbinden aan een bepaalde activiteit of initiatief. Een voorwaarde die ook duidelijk uit de Omgevingswet voortvloeit, is de verplichting tot participatie.

De gemeente krijgt op grond van art. 4.5 Ow de bevoegdheid om maatwerk toe te passen. Dit betekent dat gemeenten meer afwegingsruimte krijgen. De gemeente kan door middel van dit maatwerk afwijken van vaste regelgeving ten behoeve van de fysieke leefomgeving. De gemeente zal dit maatwerk wel moeten kunnen verantwoorden in het besluit. Vooral als de verplicht gestelde participatie hierbij een rol speelt. Dus enerzijds krijgt de gemeente meer afwegingsruimte om maatwerk te bieden aan initiatiefnemers voor de verlening van een vergunning, maar anderzijds moet de initiatiefnemer dus wel zorgen dat er ‘voldoende’ participatie heeft plaatsgevonden en moet de gemeente dit kunnen verantwoorden.

Wat zijn nu belangrijke aspecten voor gemeenten om te verantwoorden dat er ‘voldoende’ participatie heeft plaatsgevonden? Dit was zeer onduidelijk en het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid wil graag advies kunnen geven aan gemeenten over de verantwoording van deze besluiten tot het toe- of afwijzen van deze vergunningaanvragen binnen het kader van maatwerk binnen de Omgevingswet. Met het begrip verantwoorden wordt binnen het kader van dit onderzoek het motiveren van besluiten bedoeld. De wijze waarop de participatie hierbij heeft plaatsgevonden is relevant en belangrijk, omdat onder de omgevingswet dit dus een belangrijk onderdeel gaat worden van de belangenafweging die bestuursorganen moeten maken om tot een besluit te komen.

## Aanpak van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid in staat te stellen om advies te geven aan de bestuursorganen van gemeenten over hoe deze de verantwoording van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen kunnen waarborgen wanneer er maatwerk wordt toegepast en participatie een rol speelt.

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Welk advies kan het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid aan gemeenten geven over het verantwoorden van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen waarbij participatie een rol heeft gespeeld in het kader van maatwerk, volgens wet, literatuur en interviews?

Om de theoretische deelvragen te kunnen beantwoorden is met name gekeken naar de wetgeving, de parlementaire geschiedenis, andere literatuur en online bronnen. Binnen het theoretische kader zijn naast de omgevingsvergunningsprocedure, de begrippen *participatie* en *maatwerk* behandeld. De antwoorden op de praktische deelvragen zijn verkregen door gemeentelijke vergunningverleners en beleidsmedewerkers, die zich bezighouden met maatwerk en participatie binnen het omgevingsrecht, te interviewen. Naast interviewvragen is er ook een casus voorgelegd aan de geïnterviewden.

## Resultaten

Uit de interviews vloeien de volgende resultaten voort:

* Maatwerk biedt meer afwegingsruimte aan bestuursorganen, maar gemeenten verwachten dat dit heel beperkt toegepast zal kunnen worden. De gemeente zal namelijk van tevoren de toepassingsmogelijkheden van maatwerk in het omgevingsplan moeten vastleggen.
* Precedentwerking is een risico bij de toepassing van maatwerk. Dit is echter een bestaand risico waar gemeenten al rekening mee houden in de besluitvorming.
* In de afweging tussen het belang dat voortvloeit uit de participatie en het algemeen belang dat de gemeente vertegenwoordigt, zal het algemeen belang zwaarder wegen in de besluitvorming. Het belang dat uit participatie voortvloeit moet indien mogelijk wel worden meegenomen in het uiteindelijke besluit.
* Het faciliteren van participatie is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer bij de omgevingsvergunningsprocedure. De gemeente zal wel indien nodig een actieve rol hebben daarbij.
* De gemeente moet de kwaliteit van het participatieproces waarborgen en de ingediende resultaten kunnen controleren.

## Conclusies en aanbevelingen

Dit zijn in het kort de belangrijkste conclusies van dit onderzoek:

* De invulling van het participatieproces en de rol van de gemeente bij participatie is nog onduidelijk.
* De verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ schept een beperkt kader waarin maatwerk toegepast kan worden.
* Het belang dat uit participatie voortvloeit moet meegenomen worden in de belangenafweging, maar het algemeen belang weegt zwaarder.

Door het praktijkonderzoek is naar voren gekomen dat de volgende aspecten van belang zijn: maatwerk, precedentwerking, algemeen belang, belang van participatie, kwaliteitscriteria voor de participatie en de rol van de gemeente bij het participatieproces. Een eerste aanbeveling is dan ook vervolgonderzoek te doen naar de invulling van deze specifieke aspecten en ze te gebruiken als topics.  
De tweede aanbeveling is om een bijeenkomst te organiseren met de partijen van het LivingLAB Omgevingswet en andere geïnteresseerde gemeenten en omgevingsdiensten om de resultaten te bespreken en te kijken op welke manier invulling wordt gegeven aan deze aspecten door de verschillende partijen.

Inhoudsopgave

[Begrippenlijst 6](#_Toc17175663)

[Hoofdstuk 1 Inleiding 8](#_Toc17175664)

[1.1 Inleiding 8](#_Toc17175665)

[1.2 Voorbeeldcasus 8](#_Toc17175666)

[1.3 De aanleiding van het probleem 10](#_Toc17175667)

[1.4 Doelstelling 13](#_Toc17175668)

[1.5 Hoofdvraag en deelvragen 13](#_Toc17175669)

[1.6 Methoden van onderzoek 14](#_Toc17175673)

[1.7 Leeswijzer 16](#_Toc17175674)

[Hoofdstuk 2 De omgevingsvergunningsprocedure en participatie 17](#_Toc17175675)

[2.1 Inleiding 17](#_Toc17175678)

[2.2 De omgevingsvergunningsprocedure 17](#_Toc17175679)

[2.2.1 De reguliere en de uitgebreide procedure 20](#_Toc17175680)

[2.2.2 De participatie binnen de reguliere procedure 23](#_Toc17175681)

[2.2.3 De participatie binnen de uitgebreide procedure 24](#_Toc17175682)

[2.3 Conclusie 24](#_Toc17175683)

[Hoofdstuk 3 Maatwerk bij omgevingsvergunningen 26](#_Toc17175684)

[3.1 Inleiding 26](#_Toc17175686)

[3.2 Maatwerk binnen de Omgevingswet 26](#_Toc17175687)

[3.2.1 Relatie met dit onderzoek 28](#_Toc17175688)

[3.3 De voordelen en nadelen van maatwerk 28](#_Toc17175689)

[3.4 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur 29](#_Toc17175690)

[3.5 Conclusie 31](#_Toc17175691)

[Hoofdstuk 4 Resultaten van interviews 33](#_Toc17175692)

[4.1 Inleiding 33](#_Toc17175694)

[4.2 Participatie 34](#_Toc17175695)

[4.3 Maatwerk 39](#_Toc17175700)

[4.4 Conclusie 44](#_Toc17175705)

[Hoofdstuk 5 Conclusies 46](#_Toc17175706)

[5.1 Inleiding 46](#_Toc17175708)

[5.2 Maatwerk in theorie en in praktijk 46](#_Toc17175709)

[5.3 Participatie in theorie en in praktijk 47](#_Toc17175710)

[5.4 Conclusie 49](#_Toc17175711)

[Hoofdstuk 6 Aanbevelingen 51](#_Toc17175712)

[6.1 Inleiding 51](#_Toc17175714)

[6.2 Aanbevelingen 51](#_Toc17175715)

[Adviesbrief 53](#_Toc17175716)

[Bronnenlijst 55](#_Toc17175717)

[Bijlagen 59](#_Toc17175718)

[Bijlage 1 Tabel interviews 59](#_Toc17175719)

[Bijlage 2 Interview beleidsmedewerker en vergunningverlener gemeente Krimpenerwaard 69](#_Toc17175720)

[Bijlage 3 Interview beleidsmedewerker en vergunningverlener ODMH/gemeente Bodegraven-Reeuwijk 78](#_Toc17175721)

[Bijlage 4 Interview beleidsmedewerker gemeente Bodegraven-Reeuwijk 86](#_Toc17175722)

[Bijlage 5 Interview vergunningverlener gemeente Leiden 97](#_Toc17175723)

[Bijlage 6 Interview beleidsmedewerker gemeente Leiden 105](#_Toc17175724)

[Bijlage 7 Interview beleidsmedewerker gemeente Waddinxveen 111](#_Toc17175725)

[Bijlage 8 Interview vergunningverleners ODMH/gemeente Waddinxveen 120](#_Toc17175726)

[Bijlage 9 Fictieve casus voor interviews 132](#_Toc17175727)

[Bijlage 10 Interviewvragen 133](#_Toc17175728)

# Begrippenlijst

**Begrip Verklaring**

|  |  |
| --- | --- |
| Activiteit | Een term in de Omgevingswet waarmee onder andere bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten worden bedoeld.[[1]](#footnote-1) |
| Algemene regels | Regelgeving die door alle overheden gesteld kan worden. Het is een heel breed begrip en hiermee worden onder andere de regels in de Omgevingswet, AMvB’s en omgevingsplannen bedoeld. |
| Bestemmingsplan | Het bestemmingsplan is een document waarin regels worden opgesteld met betrekking tot gebruik en bouw in een bepaald gebied. Er kunnen meerdere bestemmingsplannen worden opgesteld door het Rijk, de provincie, of de gemeente.[[2]](#footnote-2) |
| Fysieke leefomgeving | Dit begrip bepaalt de reikwijdte van de Omgevingswet. De onderdelen die hierbij horen zijn ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Deze lijst is niet uitputtend maar volgens de wetgever wel volledig. |
| Initiatiefnemer | Degene die een omgevingsvergunning aanvraagt. |
| Maatwerk | De bevoegdheid van het bestuursorgaan om af te wijken van rijksregels die in de weg staan van het uitvoeren van een specifiek project dat de fysieke leefomgeving kan verbeteren. |
| Maatwerkregel | Een algemene regel die opgesteld is om af te wijken van een algemene regel van het Rijk of de provincie. |
| Maatwerkvoorschrift | Hierin staan concrete regels die gesteld worden door het bestuursorgaan voor een specifieke activiteit. Deze kunnen afwijken van algemene regels die door het Rijk of provincie zijn opgesteld. |
| Participatie | Het betrekken van belanghebbenden in het besluitvormingsproces. De initiatiefnemer moet belanghebbenden in staat stellen om hun inbreng te geven bij zijn plannen. |
| Omgevingsplan | Het omgevingsplan wordt opgesteld door de gemeente en hierin staan de regels die in haar grondgebied gelden met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Per gemeente wordt er één omgevingsplan opgesteld. |
| Omgevingsvergunningsprocedure | De procedure die begint bij een aanvraag en die leidt tot het besluit tot het al dan niet verstrekken van de omgevingsvergunning. |
| Omgevingsvisie | Het Rijk, de provincies en de gemeenten stellen ieder deze strategische visie voor de langere termijn op om de doelen van de Omgevingswet te kunnen bereiken. |
| Vroegtijdige participatie | De participatie die plaatsvindt voordat een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt. |

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## Inleiding

In dit hoofdstuk zullen ten eerste de kernbegrippen *maatwerk* en *participatie*, en de problematiek van dit onderzoek aan de hand van een voorbeeldcasus worden uitgelegd om deze onderwerpen in de praktijk weer te geven. Daarna zal de aanleiding van het probleem uitgebreid beschreven worden. Dit wordt gevolgd door de doel- en vraagstelling en hier worden tevens de deelvragen van dit onderzoek geformuleerd. Ten slotte komen de methoden van het onderzoek en de leeswijzer aan bod.

## Voorbeeldcasus

Een groot professioneel grondverzetbedrijf dat gevestigd is in een buitengebied wil uitbreiden. Het bedrijf is in gesprek gegaan met de gemeente en heeft voorgesteld op perceel 1 te willen uitbreiden. Perceel 1 is een stiltegebied in het buitengebied en ligt aan een weg die niet is geschikt voor zwaar transport. Perceel 1 is wel aangemerkt in het bestemmingsplan als ‘bedrijf, loonwerkersbedrijf’. Het gebied leent zich echter niet voor deze uitbreiding, omdat het bedrijf werkt met zware vrachtwagens en machines en aan de weerzijden van deze weg staan ook vrijstaande woningen. Aan de andere kant van het dorp ligt perceel 2. Dit is een verwaarloosd perceel op een bedrijventerrein. Hier wil een projectontwikkelaar woningen bouwen.

Voor beide percelen geldt dat verdere bebouwing in het buitengebied niet wenselijk is. De Ruimte-voor-Ruimteregeling[[3]](#footnote-3) maakt het wel mogelijk dat er meer woningen gebouwd kunnen worden op perceel 1. De gemeente ziet dat er een mogelijkheid is om het bedrijf naar perceel 2 te laten verhuizen en de projectontwikkelaar op perceel 1 te laten bouwen. Er zouden dan twee woningen gebouwd kunnen worden met behulp van de Ruimte-voor-Ruimteregeling.

Deze oplossing zou het verkeer rond perceel 1 kunnen verminderen, de verwaarlozing van perceel 2 kunnen beëindigen en het bedrijf in staat kunnen stellen om uit te breiden. De projectontwikkelaar wil wel meer woningen kunnen bouwen op perceel 1, omdat twee woningen te weinig opleveren. Daarnaast is gebleken dat de buren niet blij zijn dat er meer woningen gebouwd gaan worden op perceel 1, dit zou namelijk ten koste gaan van hun vrije uitzicht.

In deze casus komen de drie onderwerpen van dit onderzoek naar voren. Deze onderwerpen zijn omgevingsvergunningen, maatwerk en participatie. Deze drie onderwerpen spelen een centrale rol onder de Omgevingswet, die in 2021 zal intreden. Ten eerste is er sprake van twee afzonderlijke omgevingsvergunningsaanvragen, namelijk die van het loonwerkersbedrijf en die van de projectontwikkelaar. Deze aanvragen zullen beide bij de gemeente terechtkomen. Het uitgangspunt is dat de gemeente het overzicht heeft en kan zien welke oplossing wenselijk zou zijn voor kwaliteitsverbetering in de omgeving.

De Omgevingswet geeft de gemeente de mogelijkheid tot het toepassen maatwerk, waarmee zij tot passende oplossingen kan komen. We zien in de casus dat de gemeente door middel van dit maatwerk van het bestemmingsplan kan afwijken om zo tot oplossingen te komen voor beide projecten. In dit onderzoek wordt het begrip maatwerk gebruikt in de brede zin, zoals bedoeld in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Dit is de afwegingsruimte die bestuursorganen krijgen om van vaste regelgeving af te wijken in bijzondere en complexe gevallen.[[4]](#footnote-4) Dit roept echter wel vragen op over waarom en wanneer het bestuursorgaan in het ene geval wel en in het andere geval niet van de vaste regels afwijkt middels maatwerk en hoe dit verantwoord moet worden in de besluiten tot het afgeven van een omgevingsvergunning.

Ten slotte verplicht de Omgevingswet participatie in een eerder stadium van het omgevingsvergunningsproces.[[5]](#footnote-5) In de casus zien we dat het element participatie een rol speelt. In een vroegtijdig stadium is het duidelijk geworden wat belanghebbenden vinden van het project dat in hun omgeving gepland is. Het begrip participatie in dit onderzoek houdt in dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties inbreng hebben in projecten aan het begin van de besluitvorming. De gemeente zal deze participatie ook moeten meewegen bij het nemen van het besluit. Echter volgt dan wel de vraag hoe zwaar dit zal meewegen, vooral als het bestuursorgaan het besluit genomen heeft middels maatwerk. [[6]](#footnote-6)

## De aanleiding van het probleem

De Omgevingswet heeft volgens artikel 1.3 Ow als doel het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarnaast beoogt de wet dat de maatschappelijke behoeften van de fysieke leefomgeving doelmatig beheerd, gebruikt en ontwikkeld zullen worden. Onder de Omgevingswet (Ow) is het uitgangspunt flexibele omgevingsplannen, in tegenstelling tot de huidige (vaak restrictieve) bestemmingsplannen. Gevolg van de huidige bestemmingsplanpraktijk is dat veel initiatieven niet binnen het bestemmingsplan passen. Hierdoor moet al snel afgeweken worden middels een omgevingsvergunning of er moet een nieuw bestemmingsplan opgesteld worden. De houding van de gemeente verschuift vanwege de flexibele omgevingsplannen van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Maar hoewel het omgevingsplan globaler van aard zal zijn, kan de bestuurder in het omgevingsplan wel voorwaarden verbinden aan een bepaalde activiteit of initiatief. Bestuursorganen krijgen de taak om belangenafwegingen te maken bij besluiten waarbij maatwerk van toepassing is. Bestuursorganen moeten het toepassen van maatwerk kunnen rechtvaardigen of verantwoorden, dit vloeit voort uit het motiveringsbeginsel in artikel 3:46 Awb. Met verantwoorden wordt binnen dit onderzoek het motiveren van besluiten bedoeld.

De Omgevingswet beoogt ook de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten en faciliteert de mogelijkheid voor het toepassen van lokaal maatwerk. Dit betekent dat in gevallen waar rijksregels in de weg staan van het uitvoeren van een specifiek project dat de fysieke leefomgeving kan verbeteren, van deze regels afgeweken kan worden.[[7]](#footnote-7) Hierdoor kan de gemeente bijvoorbeeld met passende oplossingen komen voor herontwikkeling in verwaarloosde gebieden. Hierdoor heeft het bestuursorgaan de beleidsruimte om zelf afwegingen te maken over de doelen en behoeften die bij de fysieke leefomgeving van toepassing zijn.[[8]](#footnote-8) Ook bij omgevingsvergunningen heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om maatwerk toe te passen, mits het de bevoegdheid heeft gekregen van het bestuursorgaan dat de algemene regel heeft opgesteld.[[9]](#footnote-9) Alle overheden kunnen algemene regels opstellen.[[10]](#footnote-10) De algemene regels van het Rijk staan bijvoorbeeld in de Omgevingswet en AMvB’s en die van de gemeente in het omgevingsplan. Als hierin dus de bevoegdheid wordt gegeven tot afwijking, zal dit openstaan voor het bestuursorgaan dat deze bevoegdheid heeft gekregen.

Zoals in paragraaf 1.1 besproken is, geeft de Omgevingswet aan dat enige vorm van burgerparticipatie in een eerder stadium van het besluitvormingsproces moet plaatsvinden.[[11]](#footnote-11) Een van de doelen voor het opnemen van het indieningsvereiste van vroegtijdige participatie bij de omgevingsvergunningsaanvraag in de Omgevingswet is het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het wordt voor belanghebbenden makkelijker om te participeren en om met initiatieven te komen.[[12]](#footnote-12) De resultaten die uit de vroegtijdige participatie voortvloeien, worden door bestuursorganen meegenomen in de belangenafweging bij de besluitvorming. Ook wanneer er sprake is van maatwerk bij deze besluitvorming is de burgerparticipatie in de belangenafweging belangrijk.

De aanleiding van dit onderzoek was dat het volgens de opdrachtgever, het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid niet duidelijk is op welke wijze bestuursorganen de besluiten tot het afgeven van een omgevingsvergunning kunnen verantwoorden wanneer er sprake is van maatwerk en burgerparticipatie verplicht is voor de aanvrager (initiatiefnemer). Deze participatie is vormvrij en de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren ervan ligt bij de initiatiefnemer die de omgevingsvergunning aanvraagt, waardoor het onduidelijk is aan welke eisen de participatie moet voldoen en hoe bij maatwerk de participatie moet worden meegewogen in de verantwoording van besluiten door bestuursorganen.[[13]](#footnote-13)

Om de verantwoording of rechtvaardiging van de besluiten in de omgevingsvergunningsprocedure binnen een theoretisch kader te plaatsen, wilde de opdrachtgever: lectoraat Recht & Rechtvaardigheid in eerste instantie dat in dit onderzoek gekeken zou worden naar een normatieve verantwoording van de gemeente op basis van rechtvaardigheidstheorieën zoals die van Rawls[[14]](#footnote-14) of de theorieën van gelijkheid en gemeenschapslezing van Dworkin.[[15]](#footnote-15)De opdrachtgever wilde in andere woorden een koppeling naar een normatief kader, een kader van rechtvaardigheid. Al snel werd duidelijk dat gemeenten hier wel degelijk mee worstelden, maar omdat zij zelf nog zo zoekende zijn, dat zij hier allemaal (zonder uitzondering) geen uitspraken over wilden doen. Gemeenten gaven dus expliciet aan dat zij lang niet zo ver zijn om dit soort normatieve vragen te beantwoorden in het licht van de Omgevingswet. Doordat er ten aanzien van deze normatieve vragen geen praktijkonderzoek mogelijk is, is er gekozen om meer aansluiting te zoeken bij wat wel mogelijk is bij gemeenten. De theorie van Rawls en Dworkin vallen hierdoor buiten de kaders van dit onderzoek. De opdrachtgever ging volledig akkoord met deze aanpassing van het oorspronkelijke voorstel.

De volgende stap was dat er gekeken zou worden naar beginselen binnen het bestuursrecht, oftewel de algemenen beginselen van behoorlijk bestuur, hierna abbb’s te noemen. Ook hebben gemeenten aangegeven dat zij niet een uitdrukkelijk standpunt naar voren willen brengen met betrekking tot de toepassing van deze abbb’s. Omdat bestuursorganen wel de abbb’s altijd in acht moeten nemen in de besluitvorming, waaronder bij het verlenen van omgevingsvergunningen, worden de abbb’s in dit onderzoek alleen in het kort besproken in het theoretisch kader, maar is dit geen expliciet ‘toetsingskader’ in het praktijkonderzoek. Gemeenten hebben wel aangegeven dat zij mee willen werken aan een praktijkonderzoek dat zich richt op de wijze waarop maatwerk en participatie toegepast moeten worden binnen de omgevingsvergunningsprocedure en hoe de gemeente besluiten die op deze wijze tot stand zijn gekomen kunnen verantwoorden. Gemeente Krimpenerwaard was de gemeente die dit initiatief wilde nemen en zodoende zijn de interviewvragen en de casus ook afgestemd met de gemeente Krimpenerwaard. Dit vormt de kern van dit onderzoek.

## Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid in staat te stellen om advies te geven aan de bestuursorganen van gemeenten over hoe deze de rechtvaardiging of verantwoording van besluiten van omgevingsvergunningen binnen de Omgevingswet kunnen waarborgen wanneer er sprake is van maatwerk en waar participatie wordt toegepast. Dit is onderzocht door middel van het bestuderen van de Omgevingswet, literatuur en het afnemen van interviews met beleidsmedewerkers en vergunningverleners van verschillende gemeenten.

## Hoofdvraag en deelvragen

### Hoofdvraag

Welk advies kan het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid aan gemeenten geven over het verantwoorden van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen waarbij participatie een rol heeft gespeeld in het kader van maatwerk, volgens wet, literatuur en interviews?

### Theoretische deelvragen

1. Wat is de omgevingsvergunningsprocedure in de Omgevingswet?
2. Wat behelst de participatie binnen de omgevingsvergunningen, als bedoeld in de Omgevingswet?
3. Wat houdt maatwerk in bij besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen, volgens wet en regelgeving?

### Praktische deelvragen

1. Welke middelen kunnen bestuursorganen gebruiken om te bepalen wanneer de participatie, die bij de omgevingsvergunning plaats moet vinden en de aanvrager heeft uitgevoerd, voldoende is?
2. Op welke wijze kunnen bestuursorganen de besluiten van omgevingsvergunningen verantwoorden als er sprake is van maatwerk?

## Methoden van onderzoek

Het theoretische deel is als volgt opgebouwd:

* De omgevingsvergunningsprocedure
* Maatwerk bij omgevingsvergunningen
* Vroegtijdige participatie bij omgevingsvergunningen

Om de theoretische deelvragen te kunnen beantwoorden zijn wetgeving, handboeken, andere literatuur, en online bronnen zoals overheidsberichtgeving en ‑bekendmakingen geraadpleegd. De wetgeving die gebruikt is, bestaat uit de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Daarnaast zijn de daarbij behorende memories van toelichting gebruikt. De validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door alleen bronnen van betrouwbare wetenschappelijke artikelen en handboeken, en officiële berichtgeving en bekendmakingen te raadplegen. De overheidsberichtgeving en -bekendmakingen kunnen door eenieder opgevraagd worden. De informatie in dit onderzoek is bijgehouden aan de hand van bronnen die tot en met 18 augustus 2019 gepubliceerd zijn.

De antwoorden op de praktische deelvragen zijn verkregen door gemeentelijke vergunningverleners en beleidsmedewerkers, die zich bezighouden met het omgevingsrecht, te interviewen op een semigestructureerde wijze. Er is gekozen om in vier gemeenten een beleidsmedewerker en een vergunningverlener te interviewen om zo een vergelijkend onderzoek te kunnen verrichten. Deze twee groepen ambtenaren hebben veel kennis over de drie belangrijkste onderwerpen in dit onderzoek: omgevingsvergunningen, maatwerk en participatie. Vergunningverleners zijn actief betrokken in het omgevingsvergunningsproces en beleidsmedewerkers houden zich bezig met het gemeentebeleid met betrekking tot het omgevingsrecht.

Uit de interviews werd informatie over de volgende onderwerpen verwacht:

* De betekenis van de begrippen maatwerk en participatie;
* De voordelen en nadelen van maatwerk en participatie in de Omgevingswet;
* De rol van de gemeente bij vroegtijdige participatie bij omgevingsvergunningen;
* De manier waarop gemeenten ‘voldoende’ vroegtijdige participatie kunnen waarborgen;
* De reikwijdte en toepassing van maatwerk door de gemeente;
* De manier waarop gemeenten de besluiten kunnen verantwoorden.

Omdat het een explorerend onderzoek is, was het nog onduidelijk welke richting dit onderzoek op ging en zodoende zijn de onderwerpen of topics die verwacht werden nogal vrij algemeen geformuleerd. Na het afleggen van de interviews en het bestuderen hiervan zijn aspecten onderscheiden die meer specifiek zijn. In een eventueel vervolgonderzoek op basis van de resultaten in dit onderzoek zouden specifiekere topics geformuleerd kunnen worden.

In afstemming met de gemeente Krimpenerwaard is er naast interviewvragen ook een casus bedacht die voorgelegd werd aan de beleidsmedewerkers en de vergunningverleners die geïnterviewd werden. Deze casus is gebruikt als ondersteuning van de algemene analyse over maatwerk en participatie, maar vanwege de antwoorden van de geïnterviewden is er geen specifieke analyse van de casus zelf. Dit is besloten in overleg met de opdrachtgever.

Omdat het voor veel gemeenten al een hele stap is om met een dergelijk onderzoek mee te doen, hebben de contacten vanuit Krimpenerwaard en van het LivingLAB geleid tot een selectie van gemeenten. In dit onderzoek werden ambtenaren bij de gemeenten Krimpenerwaard, Bodegraven-Reeuwijk, Waddinxveen en Leiden geïnterviewd.

Naast deze gemeenten is ook de Omgevingsdienst Midden-Holland, hierna ODMH te noemen, geïnterviewd, omdat deze de vergunningverlening in opdracht van verschillende gemeenten op een kleinschalig niveau regelt, waaronder de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen. De ODMH is bevoegd om omgevingsvergunningen te verlenen, ook als deze op basis van maatwerk genomen zijn. Zij moeten de regels die de gemeenten in hun omgevingsplan hebben opgesteld toepassen. De interviews werden opgenomen en in een transcript verwerkt. Het praktische deel van dit onderzoek zal bestaan uit de resultaten en conclusies uit de interviews.

Er werden met betrekking tot het praktijkonderzoek interviews gehouden met in totaal vijf beleidsmedewerkers en vijf vergunningverleners met dezelfde of soortgelijke functie bij vier gemeenten en de ODMH. Het doel hiervan was om ervoor te zorgen dat er geen eenzijdig beeld wordt geschetst vanuit de optiek van één gemeente. Daarnaast heeft het interviewen van mensen met dezelfde of soortgelijke functie ervoor gezorgd dat de verkregen kennis vergelijkbaar was.

## Leeswijzer

De opzet van het onderzoeksrapport is als volgt. In hoofdstuk 2 zal ten eerste de omgevingsvergunningsprocedure aan de hand van wet- en regelgeving worden uitgelegd. Hierna wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe participatie in de omgevingsvergunningsprocedures naar voren komt. Daarna wordt in hoofdstuk 3 aan de hand van de wet- en regelgeving uitgelegd wat het begrip ‘maatwerk’ inhoudt en op welke manier dit maatwerk toegepast moet worden bij omgevingsvergunningen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de resultaten van de interviews met vergunningverleners en beleidsmedewerkers weergegeven. In de conclusie, hoofdstuk 5, wordt het praktische deel in het theoretische kader geplaatst en daaruit zullen conclusies getrokken worden. Ten slotte bestaat hoofdstuk 6 uit aanbevelingen.

# Hoofdstuk 2 De omgevingsvergunningsprocedure en participatie



## Inleiding

De Omgevingswet heeft als gevolg dat de procedures voor activiteiten in de fysieke leefomgeving niet alleen voor de overheid, maar ook voor de burgers en bedrijven eenvoudiger en toegankelijker worden. Door de Omgevingswet worden er 26 wetten samengevoegd en wordt het aantal algemene maatregelen van bestuur gereduceerd van 120 naar vier. Hiermee beoogt de wetgever dat het eenvoudiger wordt voor initiatiefnemers om overzicht te hebben in het omgevingsrecht, omdat alle regelgeving vindbaar en eenduidig is. Initiatiefnemers kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn die een omgevingsvergunning aanvragen. Bij de activiteiten waarvoor een vergunning verplicht is op grond van artikel 5.1 Ow moeten initiatiefnemers de aanvraag tot een vergunning bij één loket indienen. Omdat er één gezag tot een besluit komt volgens artikelen 5.7 tot en met 5.16 Ow worden de vergunningsprocedures sneller, waardoor ze minder gaan kosten in vergelijking met de huidige situatie.[[16]](#footnote-16)

De Omgevingswet brengt met zich mee dat een initiatiefnemer belanghebbenden in een eerdere fase van de omgevingsvergunningsprocedure moet betrekken, dit wordt participatie genoemd.[[17]](#footnote-17) In dit hoofdstuk wordt de reguliere en de uitgebreide procedure van de omgevingsvergunning uitgelegd. Daarnaast wordt de wijze waarop participatie plaatsvindt in deze procedures weergegeven.

## De omgevingsvergunningsprocedure

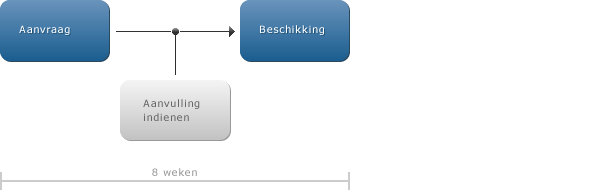
Een omgevingsvergunning is niet voor alle activiteiten noodzakelijk. Binnen de Omgevingswet is de omgevingsvergunning een uitzondering, omdat veel activiteiten door middel van algemene regels geregeld worden. Algemene regels zijn regels die voor iedereen gelden, door alle overheden vastgesteld kunnen worden en in de Omgevingswet, de algemene maatregelen van bestuur bij de Omgevingswet en de Omgevingsregeling te vinden zijn.[[18]](#footnote-18) Het uitgebreid uitleggen van deze algemene regels reikt buiten de kaders van dit onderzoek, daarom zullen deze buiten beschouwing worden gelaten. De activiteiten waarbij een omgevingsvergunning wel noodzakelijk is, worden onder andere door de gemeente bepaald in het omgevingsplan en door de provincie in de omgevingsverordening. Deze activiteiten hebben in veel gevallen invloed op de fysieke leefomgeving van de omwonenden. Voorbeelden van deze activiteiten zijn bouwactiviteiten, milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in oppervlaktewater.[[19]](#footnote-19)In artikel 5.37 lid 1 Ow staat dat een omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht, voor de vergunninghouder en voor wie zorg draagt voor de naleving van de vergunningsvoorschriften. Kortom, de omgevingsvergunning heeft betrekking op de initiatiefnemer die deze heeft aangevraagd.

De omgevingsvergunningsprocedure kan via de reguliere of de uitgebreide procedure plaatsvinden. De reguliere procedure die besproken wordt in titel 4.1 Awb en paragraaf 16.5.2 Ow is het uitgangspunt.[[20]](#footnote-20) Paragraaf 16.5.2 Ow bepaalt dat de bepalingen uit titel 4.1 Awb over onder andere de aanvraag, de voorbereidingsfase en de beslistermijn in de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zijn. Naast de reguliere procedure, kent men de uitgebreide procedure. Onder de Ow is het uitgangspunt dat in de hoofdregel de reguliere procedure doorlopen wordt. De uitzondering is de uitgebreide procedure, die in paragraaf 16.5.3 Ow besproken wordt. Deze procedure is volgens artikel 16.65 lid 1 Ow van toepassing als er sprake is van een aanvraag die enkel betrekking heeft op een activiteit die bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd is.

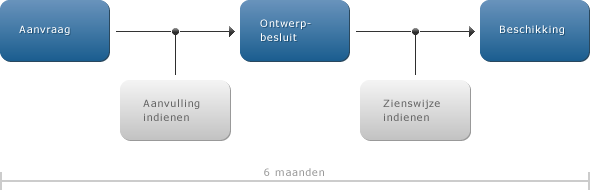
Paragraaf 16.5.3 Ow bepaalt dat bij de uitgebreide procedure afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. In deze afdeling wordt onder andere de voorbereidingsprocedure, de besluitvorming en de rechtsbescherming van de uitgebreide procedure besproken. In de Omgevingswet en in het omgevingsbesluit wordt een aantal activiteiten opgenoemd waarop deze uitgebreide procedure van toepassing is. De activiteiten waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is, zijn meestal activiteiten waarbij de overheid de initiatiefnemer is en er verschillende soorten partijen belanghebbende zijn.

In artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit worden specifieke gevallen aangewezen waarin de uitgebreide procedure van toepassing is. De uitgebreide procedure is volgens dit artikel van toepassing als een activiteit nadelige gevolgen zal hebben voor het milieu, zoals een lozings- of stortingsactiviteit. Deze verplichtingen vloeien voort uit internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen, zoals de habitatrichtlijn en het verdrag van Granada.[[21]](#footnote-21)

Kortom, binnen de besluitnemingsprocedure kennen we de reguliere en de uitgebreide procedure. Het bevoegde bestuursorgaan volgt de procedure die de wet voorschrijft en gebruikt deze als middel om te kunnen beslissen of een initiatiefnemer een omgevingsvergunning mag ontvangen voor de activiteit die hij wil gaan realiseren. De reguliere en de uitgebreide procedure beginnen in elk geval met een aanvraag van de initiatiefnemer. Daarna is er een moment om aanvulling in te dienen. Bij de reguliere procedure wordt er ten slotte een beschikking afgegeven. De uitgebreide procedure duurt wat langer, omdat er nog eerst een moment volgt om zienswijzen in te dienen en daarna de beschikking. Figuur 1 en 2 illustreren kort deze procedures. In subparagraaf 2.2.1 wordt de inhoud van de reguliere procedure en de uitgebreide procedure beschreven.



Figuur 1: Reguliere procedure[[22]](#footnote-22)



Figuur 2: Uitgebreide procedure[[23]](#footnote-23)

## De reguliere en de uitgebreide procedure

Welke procedure gevolgd moet worden, hangt af van wat voor soort activiteit de initiatiefnemer wil gaan uitvoeren. Als een burger of een bedrijf een activiteit wil uitvoeren die invloed zal hebben op de fysieke leefomgeving van de andere belanghebbenden is in de meeste gevallen de reguliere procedure als bedoeld in titel 4.1 Awb en paragraaf 16.5.2 Ow van toepassing. Een van de aanvraagvereisten is de vroegtijdige participatie, die de initiatiefnemer moet faciliteren. Bestuursorganen kunnen ook belang hebben bij de plannen van de initiatiefnemer, zoals de herontwikkeling van een gebied. Als een bestuursorgaan zelf een belang heeft bij een bepaalde activiteit, kan het ook zelf op verschillende momenten burgers, organisaties en bedrijven erbij betrekken om zo de vroegtijdige participatie te faciliteren. Dit is een voorbeeld van de mogelijkheid tot maatwerk die het bestuursorgaan met de komst van de Omgevingswet heeft gekregen. Het doel dat de Omgevingswet beoogt, is dat er vroegtijdige participatie moet plaatsvinden bij de voorbereiding van de beleids- en besluitvorming.[[24]](#footnote-24) Hierbij krijgen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers de kans om hun mening te geven over het desbetreffende initiatief. Deze vroegtijdige participatie is zowel op de reguliere als op de uitgebreide procedure van toepassing. Alleen bij de uitgebreide procedure is er naast de mogelijkheid tot vroegtijdige participatie nog een mogelijkheid tot participatie door middel van het indienen van zienswijzen op het moment dat het bestuursorgaan een ontwerpbesluit heeft opgesteld.

Bij de omgevingsvergunningsprocedure moet de initiatiefnemer zelf ervoor zorgen dat de belanghebbenden de kans krijgen om te participeren door hen bijvoorbeeld op de hoogte te brengen van de plannen die hij wil gaan verrichten. Dit moet voorafgaand aan het aanvragen van een omgevingsvergunning gebeuren. De initiatiefnemer moet bij het aanvragen daarvan aangeven hoe de participatie plaats heeft gevonden en wat de resultaten daarvan zijn.[[25]](#footnote-25) De vroegtijdige participatie die plaats moet vinden is vormvrij, waardoor de initiatiefnemer dit zelf kan invullen.[[26]](#footnote-26) Dit heeft de wetgever zo bepaald, omdat de aard en inhoud van de omgevingsvergunningen steeds verschillend is en participatie niet op een specifieke manier plaats kan vinden. De manier waarop participatie plaats moet vinden voor het aanvragen van een omgevingsvergunning is afhankelijk van de soort activiteiten, de belangen van derden en het maatschappelijk belang. Zo wordt de participatie voor een initiatiefnemer die in een woonwijk een speeltuin wil bouwen op een andere manier beoordeeld dan participatie voor een initiatiefnemer die een weg wil aanleggen buiten de bebouwde kom, omdat het aantal belanghebbenden hierbij sterk verschilt. Zo is ook de manier waarop een burger de participatie moet invullen anders dan de manier waarop een bedrijf of een bestuursorgaan dit moet invullen. In de wet wordt niet besproken in wat voor soort document en op welke wijze de initiatiefnemer de manier waarop participatie plaats heeft gevonden kan aanleveren. Gemeenten kunnen in hun projectbesluit en omgevingsplan aangeven hoe initiatiefnemers de participatie moeten aanleveren.[[27]](#footnote-27) Een voorbeeld dat hierbij te bedenken is, is een verslag waarin de initiatiefnemer de resultaten van de participatie aangeeft.

Nadat er vroegtijdige participatie heeft plaatsgevonden kunnen de bestuursorganen overgaan tot de besluitvormingsprocedure. Tijdens deze procedure moeten de bestuursorganen volgens artikel 2.2 lid 1 Ow rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. In dit artikel staat namelijk dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen moet afstemmen. Besluiten die in een gemeente worden genomen kunnen gevolgen hebben voor een andere gemeente, hierdoor moeten de bestuursorganen met elkaar samenwerken. Artikel 2.2 lid 1 Ow is algemeen geformuleerd zodat bestuursorganen de ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan de manier van samenwerking die zij willen gebruiken.[[28]](#footnote-28) Daarnaast moet het bevoegde gezag die over de omgevingsvergunning een besluit moet nemen de adviesorganen de mogelijkheid geven om te adviseren over het al dan niet verstrekken van de vergunning. Dit is vaak het geval als er meerdere vergunningen tegelijkertijd aangevraagd worden. Bij de uitgebreide procedure kunnen de adviesorganen ook over de inhoud van het ontwerpbesluit advies geven.

Als het bestuursorgaan een ontwerpbesluit heeft opgesteld kan het onderdeel rechtsbescherming van de procedure plaatsvinden. In het geval dat de uitgebreide procedure van toepassing is, kunnen zienswijzen worden ingediend. Dit houdt in dat belanghebbenden die hun inbreng willen geven over het ontwerpbesluit een zienswijze mogen indienen. Het indienen van zienswijzen is in beginsel niet mogelijk bij de reguliere procedure. Echter mag het bestuursorgaan dit toelaten voor een aanvrager volgens artikel 4:7 lid 1 Awb en voor een belanghebbende als er sprake is van artikel 4:8 lid 1 Awb, hiermee vormen deze artikelen een uitzondering binnen de reguliere procedure.

In artikel 4:7 lid 1 Awb staat dat het bestuursorgaan een aanvrager in de gelegenheid kan stellen om een zienswijze in te dienen voordat een beschikking geheel of gedeeltelijk niet wordt toegewezen. Volgens artikel 4:8 lid 1 Awb kan het bestuursorgaan een (derde)belanghebbende in de gelegenheid stellen om een zienswijze in te dienen als deze achteraf een andere bedenking heeft bij een ontwerpbeschikking. Het bestuursorgaan moet op deze ingediende zienswijzen ingaan bij de motivering van zijn uiteindelijke besluit.[[29]](#footnote-29) Deze artikelen zijn slechts bij hoge uitzondering van toepassing. Er zijn hieraan namelijk voorwaarden verbonden op grond van artikel 4:7 lid 1 sub a en b en 4:8 lid 1 sub a en b Awb.

In de reguliere procedure ontstaat er een mogelijkheid om bezwaar in te dienen nadat het bestuursorgaan een besluit heeft genomen.[[30]](#footnote-30) Het indienen van bezwaar is bij de uitgebreide procedure niet mogelijk, omdat daar al de mogelijkheid open staat om een zienswijze in te dienen tegen het ontwerpbesluit. Als iemand het niet eens is met het genomen besluit op het bezwaar of met het besluit na het indienen van zienswijzen kan hij ervoor kiezen om in beroep te gaan. Hierbij geeft de rechter een oordeel over het besluit van het bevoegde gezag. Daarnaast staat de mogelijkheid open om na de beroepsprocedure in hoger beroep te gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## De participatie binnen de reguliere procedure

Bij de reguliere procedure moet de initiatiefnemer voldoen aan het aanvraagvereiste van participatie. De initiatiefnemer moet aangeven op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan waren.[[31]](#footnote-31) In artikel 16.55 lid 6 Ow wordt er aangegeven dat er bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden over de wijze van het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning. Op grond van dit artikel hebben bestuursorganen de bevoegdheid gekregen om regels op te stellen over de manier van uitvoeren van de participatie. Deze regels kunnen opgesteld worden in het omgevingsplan en in het projectbesluit zoals in de vorige paragrafen genoemd is. Het participatietraject dat gesteld wordt, verschilt per locatie, soort besluit en soort belanghebbenden. Omdat al deze elementen per gemeente verschillen, hebben de bestuursorganen de mogelijkheid gekregen om maatwerk toe te passen bij het participatietraject.

Bij de reguliere procedure in de huidige wet- en regelgeving hebben belanghebbenden ook de kans om bezwaar in te dienen tegen een besluit. Dit is hierin de voornaamste mogelijkheid die belanghebbenden hebben om aan te geven of zij voor of tegen een besluit zijn. De wetgever wil dat er in een eerdere fase sprake is van participatie binnen de omgevingsvergunningsprocedure. Het gevolg hiervan is volgens de wetgever dat er minder bezwaren ingediend zullen worden, omdat men al de kans heeft gekregen om een mening te uiten over de activiteit in de fysieke leefomgeving.[[32]](#footnote-32)

De wetgever beoogt dat met de komst van de Omgevingswet de gemeente zelf invulling zal geven aan het participatieproces en dat zij moet bepalen wanneer de initiatiefnemer voldoet aan de participatie-eis. Aan de ene kant is het aan de gemeente om te bepalen waaraan initiatiefnemers moeten voldoen en wanneer het participatieproces voldoende uitgebreid en zorgvuldig is. Aan de andere kant is het van belang hoe de rechter zal bepalen hoe zwaar het participatieproces moet gaan wegen in de verantwoording van het besluit. Het is moeilijk te voorspellen hoe het participatieproces eruit zal moeten zien en hoe belangrijk deze is binnen de besluitvorming. Hierin ligt dus een van de vraagstukken die de Omgevingswet met zich meebrengt.[[33]](#footnote-33) Een onvoldoende uitgewerkt participatietraject zou ook voor onduidelijkheid kunnen zorgen voor initiatiefnemers die een aanvraag willen indienen, omdat zij dan misschien niet zouden kunnen weten wanneer zij voldoen aan de participatie-eis.

## De participatie binnen de uitgebreide procedure

Net als bij de reguliere procedure is er ook sprake van een vroegtijdige participatie binnen de uitgebreide procedure. Het verschil tussen de reguliere procedure en de uitgebreide procedure is dat er bij de uitgebreide procedure sprake is van het indienen van zienswijzen door belanghebbenden. Dit vormt een verdere laag van participatie binnen de omgevingsvergunningsprocedure. Hierbij krijgen belanghebbenden de kans om hun mening te geven over het ontwerpbesluit die het bestuursorgaan heeft opgesteld.In dit geval is er zoals in paragraaf 2.2.1 besproken is geen mogelijkheid meer tot bezwaar, omdat belanghebbenden al door middel van het indienen van zienswijzen, na de vroegtijdige participatie, een tweede kans tot participatie hebben gekregen. Binnen de uitgebreide procedure is de het indienen van zienswijzen een extra mogelijkheid tot participatie waardoor de belanghebbenden meer zeggenschap hebben op het uiteindelijke besluit.

## Conclusie

De omgevingsvergunningsprocedure bestaat uit een reguliere en een uitgebreide procedure. Beide procedures beginnen met een aanvraag van een initiatiefnemer, waarbij vroegtijdige participatie verplicht is. Het is de initiatiefnemer die ervoor moet zorgen dat deze vroegtijdige participatie plaatsvindt voordat deze een aanvraag indient. De initiatiefnemer moet zelf bedenken welke belanghebbenden hij moet bereiken en op welke manier hij dat gaat doen.

De wetgever is van mening dat de vroegtijdige participatie die plaats moet vinden bij het aanvragen van een omgevingsvergunning het gevolg zal hebben dat het indienen van het aantal zienswijzen en het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zal afnemen, omdat men al in het voortraject een kans heeft gekregen om zijn mening te geven over de plannen van de initiatiefnemer en omdat de participatie in de belangenafwegingen van het bestuursorgaan meegenomen wordt.[[34]](#footnote-34)

Naast dit voordeel wat de wetgever beoogt, brengt de Omgevingswet ook uitdagingen met zich mee. De wetgever heeft ervoor gekozen om gemeenten zelf het participatieproces te laten inkleuren, omdat per regio, soort belanghebbenden en soort besluit dit participatieproces er anders uit kan zien. Dit betekent wel dat elke gemeente zelf moet uitzoeken en bedenken wanneer dit proces zorgvuldig en voldoende uitgebreid is. Daarnaast is het niet zeker hoe zwaar de rechter het participatieproces zal laten wegen binnen de besluitvorming.

Wat zorgvuldigheid betreft, zal de gemeente een controleerbaar proces moeten opstellen. De gemeente zou op deze manier kunnen zien welke belanghebbenden door de initiatiefnemer benaderd zijn en of het plan voldoende draagvlak heeft. De gemeente zal ook een voldoende uitgebreid participatieproces moeten opstellen. Daarbij is te bedenken dat een dergelijk proces initiatiefnemers duidelijkheid moet geven over hoe zij het participatieproces moeten doorlopen. Dit zou rechtszekerheid voor initiatiefnemers kunnen bieden, omdat zij dan kunnen weten wanneer zij voldoen aan de participatie-eis om een vergunningaanvraag te kunnen indienen. Hoe het participatieproces precies ingevuld zal worden is alleen nog niet te voorspellen en dit moet uiteindelijk blijken in de praktijk.

# Hoofdstuk 3 Maatwerk bij omgevingsvergunningen



## Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er uitleg gegeven over het maatwerk die bestuursorganen kunnen toepassen binnen de Omgevingswet en specifiek binnen de omgevingsvergunningen. Maatwerk is binnen de Omgevingswet en wetsgeschiedenis een veelgenoemd begrip. Het begrip maatwerk neemt hierin verschillende vormen aan. Zo zijn er concrete instrumenten: de maatwerkvoorschriften en maatwerkregels. In dit hoofdstuk zullen deze twee instrumenten beschreven worden. Daarnaast zal begrip maatwerk in brede zin, zoals dit in de memorie van toelichting naar voren komt, aan bod komen. Binnen dit onderzoek wordt met het begrip maatwerk dit laatste begrip bedoeld.

De instrumenten maatwerkregel en maatwerkvoorschrift worden uitgelegd om het onderscheid aan te geven en om een meer praktische uitwerking van maatwerk te laten zien. Ook worden de mogelijke voordelen en nadelen van maatwerk toegelicht. Omdat de abbb’s een rol spelen bij het verantwoorden van maatwerk in de belangenafweging, worden deze beginselen ook kort toegelicht in dit hoofdstuk als aanvulling op de theorie.

## Maatwerk binnen de Omgevingswet

Door de komst van de Omgevingswet hebben bestuursorganen meer afwegingsruimte gekregen en daarom kunnen zij lokaal maatwerk toepassen. Dit betekent dat ze van de algemene wet- en regelgeving kunnen afwijken om zo een besluit te nemen dat voor verbetering zorgt binnen de fysieke leefomgeving.

Het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn de vier algemene maatregelen van bestuur, hierna AMvB’s te noemen, die gezamenlijk de uitvoeringsregeling van de Omgevingswet bepalen. Door deze vier AMvB’s wordt er meer bestuurlijke afwegingsruimte gegeven aan de bestuursorganen.[[35]](#footnote-35) Dit houdt in dat ze de beleidsruimte krijgen om eigen afwegingen te kunnen maken over de activiteiten binnen de fysieke leefomgeving. De bestuursorganen houden dan rekening met de verschillende onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de betrokken belangen die van belang zijn.

Doordat bestuursorganen meer bestuurlijke afwegingsruimte hebben, kunnen ze maatwerk toepassen.[[36]](#footnote-36) Binnen de Omgevingswet worden er diverse definities gegeven aan de term maatwerk en er is een aantal instrumenten waarmee maatwerk kan worden uitgevoerd. Een van de vormen van maatwerk is maatwerk bij rijks- of provincieregels. Door middel van een maatwerkregel kan het bestuursorgaan de rijks- en provincieregels verder uitwerken op lokaal niveau. Dit houdt in dat het bestuursorgaan in het opgestelde omgevingsplan kan afwijken van de algemene rijksregels die voor een gebied gelden. De maatwerkregel kan het bestuursorgaan toepassen bij onvoorziene situaties, lokale omstandigheden en bijzondere gevallen. Dit is alleen mogelijk als het bestuursorgaan de bevoegdheid heeft gekregen van het Rijk of de provincie.[[37]](#footnote-37)

Een andere vorm van maatwerk is het maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5 Ow en dit kan door het bestuursorgaan gebruikt worden om af te wijken van algemene regels door algemeen geldende voorschriften in concrete situaties specifiek te maken als dit tot een beter resultaat leidt in de fysieke leefomgeving. Het bestuursorgaan kan dit maatwerkvoorschrift opnemen in een omgevingsvergunning, als dit noodzakelijk is voor een activiteit. Bij een omgevingsvergunning zal een initiatiefnemer het maatwerkvoorschrift verzoeken bij het bestuursorgaan. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om tegen dit maatwerkvoorschrift beroep in te dienen als zij niet akkoord gaan met het voorschrift.[[38]](#footnote-38)

Er zijn diverse verschillen tussen deze vormen van maatwerk: maatwerk bij rijks- of provincieregels en maatwerkvoorschriften. Bij maatwerk bij rijks- of provincieregels is er sprake van maatwerk dat betrekking heeft op een heel gebied of op een categorie van gevallen. In tegenstelling tot maatwerk bij rijks- of provincieregels zijn de maatwerkvoorschriften alleen op specifieke gevallen van toepassing. Daarnaast is het maatwerk bij rijks- of provincieregels gericht tot iedereen die binnen het aangegeven gebied woont en maatwerkvoorschriften zijn alleen van toepassing op de initiatiefnemer die een activiteit wil verrichten.[[39]](#footnote-39)

Naast deze concrete maatwerkinstrumenten wordt ook de term maatwerk in brede zin gebruikt. In beginsel wordt hiermee de afwegingsruimte van bestuursorganen bedoeld. De Omgevingswet geeft mogelijkheden tot meer afwegingsruimte in bestuurlijk beleid en in de keuze van wetsinstrumenten. Met deze zogenaamde maatwerkmogelijkheden beoogt de wetgever dat bestuursorganen passende oplossingen op lokaal niveau kunnen realiseren.[[40]](#footnote-40)

## Relatie met dit onderzoek

In dit onderzoek wordt met het begrip *maatwerk* het begrip in brede zin bedoeld en specifiek bij de besluitvorming bij omgevingsvergunningen. Dit richt zich op de afwegingsruimte voor bestuursorganen in het afwijken van algemeen geldende regels bij omgevingsvergunningen in specifieke bijzondere gevallen. Participatie maakt een belangrijk onderdeel uit van de belangenafweging die bij de besluitvorming hoort. Bestuursorganen zullen namelijk de informatie die verkregen is uit de participatie meenemen in de beoordeling of maatwerk al dan niet wordt toegepast.

## De voordelen en nadelen van maatwerk

De Omgevingswet brengt een aantal afwijkingsbevoegdheden voor bestuursorganen mee, om zo meer ruimte te bieden voor maatwerk. De Omgevingswet is niet de eerste wet in het omgevingsrecht die bestuursorganen de ruimte geeft om af te wijken van bepaalde algemeen geldende regels. Zo bevat de Interimwet stad-en-milieubenadering ook afwijkingsbevoegdheden voor bestuursorganen. In de praktijk is hier echter zelden gebruik van gemaakt.[[41]](#footnote-41) In deze geringe gevallen wordt ook alleen van geluidsnormen afgeweken. Het is dan de vraag in hoeverre de afwijkingsbevoegdheden in de Omgevingswet zullen zorgen voor een toename in maatwerkoplossingen, zoals dit beoogd is door de wetgever.

De afwijkingsbevoegdheden in de Omgevingswet zijn echter wel veel breder geformuleerd dan in de Interimwet stad-en-milieubenadering. Dit zou met zich mee kunnen brengen dat bestuursorganen wel meer gebruik zullen maken van de afwijkingsbevoegdheden. Daarom zou het door de wetgever beoogde doel dat bestuursorganen met meer maatwerkoplossingen komen, bereikt kunnen worden. Voor de wetgever betekent dit dat in complexe gevallen dit maatwerk een positief effect heeft op de fysieke leefomgeving.[[42]](#footnote-42) Ook het zoeken naar maatwerkoplossingen in bestuurlijke samenwerking, zoals de wetgever dit in de memorie van toelichting beschrijft, zal zorgen voor een vermindering van bureaucratie en verbeteringen in de fysieke leefomgeving.[[43]](#footnote-43)

Een mogelijk nadeel van deze bredere afwijkingsmogelijkheid is dat burgers en bedrijven minder inzicht zullen hebben in het bestuurlijk beleid en het beleid minder voorspelbaar kan worden naarmate meer wordt afgeweken van vaste regels. Hierdoor zou de rechtszekerheid in gevaar kunnen komen.[[44]](#footnote-44) De invulling van deze afwijkingsbevoegdheden in de Omgevingswet is afhankelijk van de regelgeving in de vier AMvB’s die in paragraaf 3.2 genoemd zijn. In het Omgevingsbesluit zijn dan ook procedurele regels gesteld met betrekking tot de afwijkingsbevoegdheden.[[45]](#footnote-45) Hierdoor is de onzekerheid over de afwijkmogelijkheden wel beperkt.

## De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Zoals in paragraaf 1.2 besproken is, wordt in dit onderzoek alleen binnen het theoretisch kader kort gekeken naar de abbb’s, omdat deze van belang zijn bij de besluitvormingsprocedure, waaronder bij de verantwoording van besluiten die met maatwerk genomen worden. De abbb’s worden gebruikt om te bepalen of de bestuursorganen de belangen op de juiste manier hebben afgewogen. Het is daarom van belang dat de abbb’s worden genoemd binnen dit onderzoek, maar binnen het praktijkgedeelte zullen deze beginselen niet expliciet naar voren komen. In dit theoretisch kader zal er gekeken worden naar de volgende beginselen: het evenredigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

Het evenredigheidsbeginsel houdt volgens artikel 3:4 lid 2 Awb in dat een besluit voor een of meer belanghebbenden niet tot nadelige gevolgen mag leiden die onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van het besluit. Vooral als bij het besluit is afgeweken van algemeen geldende regels, zoals geluidsnormen, is dit beginsel van belang. Ook wanneer participatie een rol speelt binnen de belangenafweging, is het van belang dat een groep belanghebbenden niet onevenredig nadeel lijdt als gevolg van het besluit. Met name de burgers die niet hebben geparticipeerd moeten niet lijden onder negatieve gevolgen die het doel van het besluit voorbijgaan.[[46]](#footnote-46)

Het afwijken van algemeen geldende regels middels maatwerk is uitzonderlijk, want deze regels bieden rechtszekerheid en een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven.[[47]](#footnote-47) Daarom is het van belang dat het bestuursorgaan onderbouwt waarom het in een specifiek geval maatwerk toepast. Het motiveringsbeginsel is dus van belang bij het verantwoorden van maatwerk. Dit beginsel houdt volgens artikel 3:46 Awb in dat besluiten van bestuursorganen op een deugdelijke motivering moeten berusten.[[48]](#footnote-48)

Het zorgvuldigheidsbeginsel is ook van belang bij het goede verloop van de besluitvormingsprocedure. Op grond van artikel 3:2 Awb houdt dit beginsel in dat het bestuursorgaan voor het nemen van een besluit voldoende kennis moet vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Zoals besproken is in paragraaf 2.2.2 zal de invulling van het participatieproces door de gemeente zelf bepaald moeten worden. Het is te verwachten dat niet elke burger deelneemt aan het participatieproces en daarom zullen niet alle individuele belangen naar voren komen. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat een besluit wordt genomen dat niet gebaseerd is op de belangen van de belanghebbenden die niet hebben geparticipeerd.

Het gelijkheidsbeginsel is ook van belang bij maatwerk. Dit beginsel vloeit voort uit artikelen 1 Gw en 26 IVBPR en het verplicht het bestuursorgaan om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Het bestuursorgaan moet kunnen bewijzen waarom een specifiek geval zich leent voor het afwijken van algemeen geldende regels ten opzichte van andere gevallen.[[49]](#footnote-49) Als het bestuursorgaan in een bepaald gebied maatwerk toepast, zou dit kunnen leiden tot precedentwerking. Andere initiatiefnemers zouden dan kunnen verwachten dat ook in hun geval maatwerk toegepast kan worden. Gevallen zijn in de praktijk echter zelden gelijk.[[50]](#footnote-50) Het bestuursorgaan zou wel dit risico van precedentwerking moeten meewegen bij het toepassen van maatwerk.

## Conclusie

Met het begrip maatwerk wordt in dit onderzoek het begrip in brede zin bedoeld. Bestuursorganen krijgen in de Omgevingswet de bevoegdheid om af te wijken van algemene wet- en regelgeving bij besluiten, waaronder besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen. Naast dit begrip in brede zin zijn er concrete uitwerkingen. Dit zijn maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. Maatwerkregels zijn een uitwerking van algemene regelgeving van het Rijk of de provincie. Maatwerkvoorschriften zijn concrete uitwerkingen van de algemene regels bij een specifieke activiteit. Beide instrumenten stellen de gemeente in staat om af te wijken van vaste regelgeving. Het inzetten van deze instrumenten speelt weliswaar een rol bij de besluitvorming, maar ze stellen de gemeente enkel in staat om maatwerk toe te passen. In dit onderzoek gaat het juist om die toepassing van maatwerk en de belangenafweging in de besluitvorming die daarbij hoort.

Het is niet zeker of bestuursorganen de afwijkingsbevoegdheden die de Omgevingswet biedt veel zullen toepassen. Het is bij eerdere wetgeving voorgekomen dat de gemeente afwijkingsbevoegdheden heeft gekregen, maar dat hier uiteindelijk niet veel gebruik van gemaakt is. Dit hoeft echter niet te betekenen dat bij de Omgevingswet ook niet veel maatwerk toegepast zal worden. De afwijkingsbevoegdheden in de Omgevingswet zijn breder geformuleerd dan in vorige wetgeving. Dit zou dus kunnen betekenen dat gemeenten juist meer gebruik zullen maken van deze bevoegdheden. De wetgever beoogt deze uitkomst met de invoering van de Omgevingswet en de verwachting is dat er een bredere toepassing van maatwerk zal plaatsvinden. Het afwijken van geldende vaste regelgeving zou in beginsel ten koste kunnen gaan van de rechtszekerheid van burgers en bedrijven. Echter is dankzij de procedurele regels in onder andere het Omgevingsbesluit dit risico beperkt.

Bestuursorganen moeten rekening houden met de abbb’s in de belangenafweging bij besluiten. De beginselen die beschreven zijn met betrekking tot de besluitvorming bij omgevingsvergunningen zijn het evenredigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en gelijkheidsbeginsel. Wat uit de analyse in het kader van maatwerk en participatie blijkt bij deze beginselen, is dat de gemeente zal moeten motiveren waarom in een specifiek geval maatwerk wel toegepast wordt. Maatwerk is een uitzondering en omdat het een risico vormt voor de rechtszekerheid zal dit ook voldoende gemotiveerd moeten worden. Ook is deze motivering van belang ter preventie van precedentwerking. Daarnaast moet deze motivering berusten op de juiste feiten. Daarom zal de gemeente het participatieproces voldoende uitgebreid en zorgvuldig moeten opstellen om ten opzichte van de participatie kennis te nemen van de juiste feiten. Zonder de beginselen expliciet op te noemen is te zien dat de abbb’s te herkennen zijn in de verantwoording van besluiten die genomen worden aan de hand van maatwerk.

# Hoofdstuk 4 Resultaten van interviews



## Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit afstudeeronderzoek besproken aan de hand van de interviews die gehouden werden met de gemeentenBodegraven-Reeuwijk, Krimpenerwaard, Leiden en Waddinxveen. De algemene vragen die tijdens de interviews gesteld werden, gingen over het maatwerk en de participatie in de Omgevingswet.[[51]](#footnote-51) De specifieke vragen werden aan de hand van een fictieve casus gesteld.[[52]](#footnote-52)

Zoals in het theoretische kader uitgebreid is beschreven, spelen bij de omgevingsvergunningverlening twee aspecten een rol: participatie en maatwerk. Deze onderwerpen zijn ook aan bod gekomen in de interviews. De resultaten van de interviews werden daarom aan de hand van de volgende onderwerpen bestudeerd:

* Wat verstaat de gemeente onder participatie?
* Wat zijn de voordelen en nadelen van participatie?
* Hoe weegt de gemeente het algemeen belang ten opzichte van het belang dat voortvloeit uit de participatie?
* Wat verstaat de gemeente onder maatwerk?
* Wat zijn de voordelen en nadelen van maatwerk?
* Hoe verantwoorden gemeenten besluiten die genomen worden met behulp van maatwerk, waarbij participatie een rol speelt?
* Wanneer is er voldoende geparticipeerd om maatwerk toe te passen?

Hieronder wordt per onderdeel gekeken naar de overeenkomsten en verschillen in de beantwoording van de interviewvragen door de verschillende geïnterviewde partijen.

## Participatie

### Interpretatie van het begrip participatie

De partijen werden gevraagd wanneer de participatie voldoende is voor de gemeente zodat deze over kan gaan tot het toepassen van maatwerk. Om dit te kunnen beschrijven moet er eerst een beeld worden gegeven van wat de partijen onder participatie begrijpen en wat volgens hun de nadelen en voordelen zijn van participatie. Participatie houdt in dat de initiatiefnemer de belanghebbenden de mogelijkheid moet geven om inspraak te kunnen hebben op zijn plan. De partijen stellen zich ongeveer dezelfde definitie van participatie voor, maar de manier waarop men denkt dat de participatie eruit moet gaan zien, is per partij verschillend.[[53]](#footnote-53)

In een van de interviews gaf men aan dat de verantwoordelijkheid om de participatie te laten plaatsvinden bij de initiatiefnemer gaat liggen. Als de gemeente ook een belang heeft bij een bepaald project, zoals dit het geval is bij de fictieve casus, zal zij de participatie kunnen faciliteren om ervoor te kunnen zorgen dat deze op de juiste manier plaatsvindt.[[54]](#footnote-54)

Andere geïnterviewde partijen gaven aan dat de participatie die plaats moet vinden verder gaat dan alleen maar meedenken en dat er sprake moet zijn van belanghebbenden die hun inbreng kunnen toevoegen aan een plan. Het is volgens deze partijen echter moeilijk om zonder een concreet plan van hun activiteit belanghebbenden te bereiken en initiatiefnemers zullen dus toch wel eerst zelf alternatieve plannen op moeten stellen zonder participatie en deze voorleggen aan de belanghebbenden. Daarnaast gaven deze partijen aan dat de gemeente de participatie niet helemaal kan overlaten aan de initiatiefnemers. Dit is bijvoorbeeld het geval als er sprake is van een groot project die belangrijke gevolgen heeft voor de fysieke leefomgeving. Hierin zou de gemeente een meer ondersteunende rol moeten nemen als het gaat om de participatie.[[55]](#footnote-55)

Ten slotte gaf een andere geïnterviewde partij aan dat participatie voor de initiatiefnemer niet verplicht is. Dit zal namelijk alleen verplicht zijn als de gemeente een plan heeft opgesteld. Wat wel verplicht is voor de initiatiefnemer is dat deze moet aangeven of er al dan niet sprake is geweest van participatie.[[56]](#footnote-56) Als de initiatiefnemer dus aangeeft dat participatie niet heeft plaatsgevonden, dan gaat de omgevingsvergunningsprocedure door volgens deze geïnterviewde partij.

### Wanneer is er voldaan aan de participatie-eis?

Nadat partijen duidelijk hadden gemaakt wat zij onder het begrip participatie verstaan, werd hun gevraagd naar wanneer er sprake is van voldoende vroegtijdige participatie om te voldoen aan de participatie-eis bij de omgevingsvergunningsaanvraag. Uit de interviews blijkt dat de gemeente van tevoren zal bepalen wanneer de initiatiefnemer voldoet aan deze eis.[[57]](#footnote-57) Twee van de geïnterviewde partijen gaven aan dat de gemeente kwaliteitscriteria zou kunnen opnemen in het omgevingsplan om zo de kwaliteit van de participatie te kunnen waarborgen. De andere partij had dezelfde mening, maar gaf aan dat in plaats van kwaliteitscriteria, de gemeente minimale participatiecriteria zou kunnen opnemen in het omgevingsplan. Dit moet dan een minimum zijn dat behaald moet worden door de initiatiefnemer om aan het participatievereiste te kunnen voldoen. Dit zou dan bijvoorbeeld een aantal belanghebbenden binnen een bepaalde straal kunnen zijn. Ook gaf deze partij aan dat er specifieke voorwaarden gesteld kunnen worden bij grotere projecten. Zo is het geven van informatie als een vorm van participatie bij een groot project niet voldoende, maar moeten de belanghebbenden ook kunnen bijdragen bij het opstellen van het plan van de initiatiefnemer.[[58]](#footnote-58)

Als het om een groot plan gaat, kan de gemeente controleren of participatie heeft plaatsgevonden door de initiatiefnemer een informatieavond te laten organiseren. Het laten inleveren van een verslag is niet te controleren, omdat een initiatiefnemer dit zelf kan invullen zonder dat er participatie heeft plaatsgevonden.

*“Als het om grotere gebieden gaat, zijn wij als gemeente aanwezig en zitten we in de zaal om vragen te beantwoorden over de procedures. Soms moeten we dingen zoals de belangenafweging uitleggen. Daarmee weet je of [de participatie] gebeurd is. Wij hebben ook een keer meegemaakt dat een ontwikkelaar zei dat hij bij zijn buren was geweest en dat de buren het een leuk plan vonden. Het bleek later in het vergunningstraject dat de buren het niet eens waren met het plan. Dan ga je ervan uit dat participatie plaats heeft gevonden en dan blijkt dat niet zo te zijn en uiteindelijk is het plan aangepast, omdat de initiatiefnemer niet goed naar zijn buren heeft geluisterd. Ook dat is maatwerk. Dus we proberen vaak aanwezig te zijn, vooral als de initiatiefnemer geen ervaring heeft met het organiseren van zo’n informatieavond. “[[59]](#footnote-59)*

Hiernaast was volgens een andere partij expertise en ervaring belangrijk bij het controleren van de participatie door de gemeente. Deze partij gaf aan dat het van belang is dat de gemeente weet welke doelgroepen en belanghebbenden benaderd zouden moeten worden door initiatiefnemers in een bepaald gebied en bij een bepaald soort plan. De gemeente zou ter controle deze mensen kunnen benaderen om te vragen of zij op de hoogte zijn van de plannen.[[60]](#footnote-60)

### Voordelen en nadelen van participatie

De geïnterviewde partijen waren van mening dat de participatie diverse voordelen heeft voor het omgevingsvergunningsproces. Een aantal partijen was het eens met de wetgever over de stelling dat er minder bezwaren en zienswijzen ingediend zullen worden, omdat belanghebbenden hun mening kunnen geven tijdens de vroegtijdige participatie.[[61]](#footnote-61) Als belanghebbenden niet akkoord zullen gaan met een plan, kunnen ze in een eerdere fase dit aangeven en daarnaast hun inbreng geven over hoe het volgens hun beter kan. De participatie heeft volgens een van de geïnterviewde partijen niet alleen voordelen voor de omgevingsvergunningsprocedure, maar ook voor het omgevingsplan dat door de gemeente opgesteld zal worden. Door middel van participatie zal de gemeente namelijk ervoor kunnen zorgen dat de belangenafweging al kan plaatsvinden bij het opstellen van de regels die ze gaan opnemen in het omgevingsplan. Dit heeft als gevolg dat de regels die opgenomen worden het algemeen belang waarborgen.[[62]](#footnote-62)

Naast voordelen heeft de participatie ook mogelijke nadelen. Zo gaf een van de partijen aan dat de gemeente ervoor zal moeten waken dat het niet telkens dezelfde mensen zijn die participeren. Want dit zou als gevolg kunnen hebben dat de participatie heel beperkt is en niet een goed beeld geeft van de belangen die in de fysieke leefomgeving spelen.[[63]](#footnote-63) Een van de andere mogelijke nadelen waar de partijen het over eens waren, was namelijk dat de vroegtijdige participatie een effect zou kunnen hebben op hoe de rechter de bezwaren en zienswijzen van belanghebbenden zou gaan beoordelen. Het is nog niet duidelijk of de rechter de vroegtijdige participatie aan het ingediende bezwaar of zienswijze gaat binden of niet, waardoor belanghebbenden al dan niet het recht op bezwaar of beroep zouden kunnen verliezen als zij al hebben ingestemd tijdens de vroegtijdige participatie.[[64]](#footnote-64) Dit zou namelijk grote gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop men mee gaat doen met de vroegtijdige participatie. Dit valt echter buiten het kader van dit onderzoek, omdat het over de beoordeling van de rechter gaat en gemeenten hier geen invloed op kunnen uitoefenen.

Een ander nadeel dat de vroegtijdige participatie mogelijk met zich meebrengt, is dat de initiatiefnemer voor het aanvragen van een omgevingsvergunning niet kan weten of zijn plan wel of niet bij de doelstellingen van de gemeente past. Dit betekent dat de initiatiefnemer het risico loopt dat hij tijd en geld investeert in het bereiken van belanghebbenden en het organiseren van informatieavonden, terwijl zijn plan niet in aanmerking komt voor een omgevingsvergunning.[[65]](#footnote-65) Een aantal partijen gaf wel aan dat de gemeente initiatiefnemers adviseert om voor de start van de formele procedure al in gesprek te gaan over hun geplande activiteit om zo dit risico te beperken. De initiatiefnemer kan dan zijn plan voorleggen aan de gemeente. De opzet van de participatie zal ook geregeld worden in deze gesprekken. Hierdoor zou de informele procedure volgens deze partijen wel veel langer kunnen worden dan nu.[[66]](#footnote-66)

### Belangenafweging van de gemeente

Omdat de gemeente een belangenafweging moet maken bij het nemen van het besluit, werd er aan partijen gevraagd hoe de gemeente het algemeen belang ten opzichte van de participatie moet gaan afwegen om ervoor te zorgen dat de besluiten die genomen worden te verantwoorden zijn. De partijen waren het met elkaar eens dat de gemeente het algemeen belang vertegenwoordigt en dat zij deze zal moeten waarborgen, ook al gaat dit tegen de participatie in.[[67]](#footnote-67)

De individuele belangen van de belanghebbenden die geparticipeerd hebben, zal de gemeente volgens partijen niet zwaarder laten wegen dat het algemeen belang. Wel werd er aangegeven dat het algemeen belang van een gemeente vast zit aan de gemeentelijke politieke richting. Zo zullen bijvoorbeeld linkse partijen zich een ander algemeen belang voorstellen dan rechtse partijen.[[68]](#footnote-68) Als vanwege verkiezingen het beleid van het gemeentebestuur verandert, zal er dus een verschuiving zijn in hetgeen de gemeente als het algemeen belang beschouwt. Het algemeen belang is dus volgens deze geïnterviewde partij niet een statisch begrip.[[69]](#footnote-69)

Dat de gemeente in beginsel het algemeen belang zwaarder laat wegen dan de individuele belangen die uit de vroegtijdige participatie blijken, betekent niet dat de gemeente hier geen gehoor aan moet geven. Als er ruimte is voor het eventueel aanpassen van het plan, dan zal de gemeente ook gehoor moeten geven aan het individueel belang door dit plan aan te passen en tot een compromis te komen. Het individueel belang kan dus niet zomaar opzij worden gezet.[[70]](#footnote-70)

## Maatwerk

### Interpretatie van het begrip maatwerk

In deze paragraaf worden de verschillende resultaten die over maatwerk gaan, besproken. Deze zijn namelijk: wat partijen onder maatwerk verstaan, wat de voordelen of nadelen van maatwerk zijn, hoe gemeenten besluiten die tot stand zijn gekomen door middel van maatwerk gaan verantwoorden en wanneer er sprake is van voldoende participatie om maatwerk toe te kunnen passen. Uit de interviews met de verschillende partijen blijkt dat ze ongeveer dezelfde definitie hebben voor maatwerk.

De eerste definitie is dat de gemeente in een specifiek geval van een algemeen geldende regel mag afwijken, als zij daarvoor de bevoegdheid heeft gekregen of als zij dat heeft opgenomen in haar omgevingsplan.[[71]](#footnote-71) Daarnaast is uit de interviews gebleken dat men onder maatwerk verstaat dat lokale omstandigheden meer of juist minder ruimte krijgen binnen het afwegingskader, omdat de regels van het Rijk niet altijd van toepassing kunnen zijn op de lokale omstandigheden.[[72]](#footnote-72)

“*Maatwerk is, zoals ik de Omgevingswet lees, vooral bedoeld om lokale omstandigheden ruimte te geven binnen het afwegingskader. Dus je hebt het rijksbeleid en het Activiteitenbesluit. En dan zie je dat dat niet altijd één op één van toepassing is op de lokale omstandigheden. Wat je met maatwerk doet is dus een lokale situatie ruimte geven of juist minder, want dat kan ook, ten opzichte van het rijksbeleid.”[[73]](#footnote-73)*

### Voordelen en nadelen van het toepassen van maatwerk

De partijen waren het er mee eens dat maatwerk voordelen heeft voor de gemeenten. Een van deze voordelen is dat de gemeenten binnen de fysieke leefomgeving veel meer kunnen bepalen, omdat ze meer beleidsvrijheid hebben gekregen op verschillende vlakken. Een van de vlakken die door partijen naar voren werd gebracht is de geluidsnorm, namelijk dat gemeenten hier meer kunnen bepalen door middel van maatwerk. Voor geluidsnormen geldt zo bijvoorbeeld dat gemeenten vooral in het stads- of dorpscentrum hogere geluidsnormen kunnen stellen met behulp van maatwerk, omdat bewoners in het centrum kunnen verwachten dat het daar drukker is dan in andere delen van de gemeente.[[74]](#footnote-74) De gemeente heeft daarnaast meer beleidsvrijheid gekregen en ze kunnen maatwerk toepassen op gebieden waar herontwikkeling gewenst is, omdat dit zich makkelijk leent voor het toepassen van maatwerk.[[75]](#footnote-75)

In tegenstelling tot de grotendeelse overeenstemming over de voordelen van maatwerk hadden partijen uiteenlopende visies met betrekking tot de mogelijke risico’s die maatwerk met zich mee zou kunnen brengen. Zo werd precedentwerking als een belangrijk risico van maatwerk gezien, omdat initiatiefnemers zich op soortgelijke casussen zouden kunnen beroepen om het toepassen van maatwerk te eisen in hun geval. Echter is precedentwerking al wel een bestaand risico bij de hedendaagse besluitvorming van de gemeente en daarom is het niet een onverwacht risico.[[76]](#footnote-76) Om dit bestaande risico te beperken moet de gemeente voor het toepassen van maatwerk nadenken over hoe groot het risico van precedentwerking zal zijn bij het verlenen van de omgevingsvergunning. Het is dan een kwestie van onderbouwen.[[77]](#footnote-77) Als het risico te groot is, kan de gemeente ervoor kiezen om geen maatwerk toe te passen.[[78]](#footnote-78)

Waar partijen het ook over eens waren, was dat een van de mogelijke nadelen van maatwerk zou kunnen zijn dat de gemeente veel meer op langere termijn moet gaan denken, voordat zij maatwerk en participatie in hun omgevingsplan kunnen opnemen. Dit zou dan als gevolg kunnen hebben dat de gemeente niet steeds op individuele specifieke gevallen maatwerk zou kunnen toepassen, omdat vanwege het vele werk niet alle mogelijke individuele gevallen opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan. Volgens een van de geïnterviewde partijen kan de gemeente wel deze vastgestelde regels aanpassen als deze niet meer in de doelstellingen van de gemeente passen.[[79]](#footnote-79)

Een ander mogelijk nadeel dat gebleken is uit de interviews is dat de Omgevingswet de gemeenten dwingt de ‘ja, mits’ mentaliteit te moeten gaan toepassen. Tot nu toe hanteert de gemeente de ‘nee, tenzij’ mentaliteit en omdat deze ‘tenzij’ volgens de geïnterviewde partijen niet in strikte regelgeving is opgenomen, hebben gemeenten ruimte in hun beleid. Echter moeten gemeenten voor de ‘mits’ meer duidelijke regels gaan opstellen, waardoor zij mogelijk slechts een gering kader gaan creëren waarin zij daadwerkelijk maatwerk kunnen toepassen.[[80]](#footnote-80) Niet alle partijen zagen dit als een nadeel. Volgens deze geïnterviewde partijen is de verschuiving richting de ‘ja, mits’-mentaliteit zelfs niet eens verplicht voor gemeenten, omdat dit niet in de Omgevingswet is vastgelegd.[[81]](#footnote-81) Gemeenten mogen volgens deze partijen zelf de keuze maken of ze deze mentaliteitsverandering willen doorvoeren of niet.

*“De wetgever heeft de bedoeling om anders te gaan werken, maar je kan als gemeente ervoor kiezen om nog steeds vanuit die regels te werken en minimale participatie te doen die alleen wettelijk verplicht is. Dus hoofdstuk 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht is het minimum en als je dat gedaan hebt is het genoeg. Dus de cultuurverandering is de keuze van de gemeente. Bij ons was die al heel lang ingezet, want deze manier van werken is denk ik al voor 2012 bij ons geïmplementeerd. (…) Dat [de Omgevingswet dat niet vastlegt,] is juist het probleem. (…) Het zegt alleen dat je moet beschrijven hoe je het hebt gedaan. En als je zegt dat je hoofdstuk 3.4 AWB hebt toegepast dan heb je genoeg gedaan.”[[82]](#footnote-82)*

Dat deze mentaliteitsverschuiving niet verplicht is blijkt ook uit een ander interview. Hierin gaf de geïnterviewde partij aan dat de gemeente heeft gekozen om juist de controle te behouden in het beleid. Dit beleid zou namelijk beter passen bij de lokale situatie.

*“Interviewer: En waarom zou de gemeente de controle willen houden?*

*Vergunningverlener: Omdat wij van mening zijn dat als we dat uit handen geven dat het ten koste gaat van onze binnenstad en dat willen we voorkomen.*

*Interviewer: Dus voor de gemeente (…) zal maatwerk niet veel toevoegen?*

*Vergunningverlener: Uiteindelijk zal de aanvrager er niet zo heel veel van merken. Wij zullen uiteindelijk nog meer beleid gaan schrijven.”[[83]](#footnote-83)*

### verantwoorden van besluiten waarin maatwerk is toegepast

Naast de vraag over wat de mogelijke voordelen en nadelen van maatwerk kunnen zijn, werd er aan partijen gevraagd hoe zij denken dat de gemeenten besluiten, die door middel van maatwerk genomen zijn, kunnen verantwoorden. Bij alle partijen kwam naar voren dat de motivering en onderbouwing van essentieel belang zal zijn voor het verantwoorden van deze besluiten. Gemeenten moeten het risico van precedentwerking meewegen in de keuze om maatwerk al dan niet toe te passen. Ze zullen moeten kunnen onderbouwen waarom ze in een specifiek geval maatwerk toepassen en waarom dit geval afwijkt van soortgelijke gevallen. Daarnaast moeten de gemeenten aangeven dat door het toepassen van maatwerk sprake is van kwaliteitsverbetering in de fysieke leefomgeving.[[84]](#footnote-84)

### Wanneer is er voldoende geparticipeerd om maatwerk toe te kunnen passen?

De geïnterviewde partijen werden naar aanleiding van hun stellingen over participatie en maatwerk gevraagd naar wanneer participatie volgens hen ertoe zou kunnen leiden dat maatwerk kan worden toegepast. Volgens de geïnterviewde partijen is het lastig om te zeggen wanneer er voldoende geparticipeerd is om van een algemene regel te kunnen afwijken. Het is voor de gemeente makkelijker om van de algemene regel af te wijken als er unanimiteit bestaat onder de burgers en de initiatiefnemer. Dat de participatie positief is betekent niet dat de gemeente van algemene regels zal afwijken als deze afwijking tegen de doelstelling van de gemeente ingaat.

*“Beleidsmedewerker: (…) Op het moment dat iets afwijkt van het [omgevingsplan] en je als bewoner bij al je buren langsgaat en je buren zien het plan zitten. Dan is het unaniem dat iedereen het plan goed vindt en dan is het altijd genoeg.*

*Interviewer: Zouden er extra woningen gebouwd kunnen worden als het tegen de doelstellingen van de gemeente ingaat, maar de participatie wel positief is?*

*Beleidsmedewerker: Dan zou ik op voorhand bij de initiatiefnemer aangeven dat het goed is dat hij de participatie heeft gedaan, maar dat het indruist tegen alle doelstellingen van de gemeente. We kunnen wel kijken hoe we het wel kunnen doen, maar dat is meer een beleidsafweging.*

*Interviewer: Dus de participatie is niet leidend voor het afwijken van een bestemmingsplan.*

*Beleidsmedewerker: Niet altijd nee.*”[[85]](#footnote-85)

Bovendien gaf een andere partij aan dat de gemeente de mate van participatie die nodig is voor het kunnen toepassen van maatwerk concreet zal moeten opnemen in het omgevingsplan. De gemeente kan dan beoordelen dat er genoeg participatie plaats heeft gevonden om maatwerk te kunnen toepassen, als de uitkomsten van de participatie positief blijken te zijn. Daarnaast moet er dan ook sprake zijn van kwaliteitswinst voor de fysieke leefomgeving als de gemeente maatwerk wil toepassen.[[86]](#footnote-86) Hiernaast gaf een van de partijen aan dat de gemeente de participatie zou kunnen faciliteren als zij een belang heeft bij het project. Hierdoor zou de gemeente kunnen waarborgen dat de participatie aan de kwaliteitsvereisten, die zij hebben opgenomen in het omgevingsplan, voldoet.[[87]](#footnote-87)

## Conclusie

Uit de interviews is gebleken dat partijen ongeveer dezelfde definities aan maatwerk en participatie gaven en ze waren het ook eens over de voordelen van maatwerk. Het grootste voordeel is dat de gemeente meer beleidsruimte krijgt voor bijvoorbeeld herontwikkeling van gebieden en het toepassen van bepaalde normen. Over de nadelen liepen de meningen uiteen. Precedentwerking lijkt een groot probleem, maar het is een bestaand risico. Het grootste probleem van maatwerk zou juist kunnen zijn dat het opstellen van regels in het omgevingsplan ertoe zal leiden dat de gemeente een beperkt kader opstelt waarin maatwerk plaats kan vinden en dus niet per individueel geval maatwerk kan toepassen. Het onderbouwen van de keuze om maatwerk in het specifieke geval toe te passen is volgens de partijen erg belangrijk in de verantwoording van besluiten die met maatwerk zijn genomen. Niet alleen moet de gemeente aangeven waarom ze maatwerk hebben toegepast, maar zij moet ook kunnen aantonen dat het geval waarover zij besluiten, wezenlijk anders is dan andere gevallen.

Binnen dit kader van maatwerk zal vroegtijdige participatie een rol spelen in de afweging van besluiten. De verantwoordelijkheid om te participeren komt bij de initiatiefnemer te liggen. Echter is er onduidelijkheid over de rol van de gemeente bij de participatie. Het lijkt haast onvermijdelijk dat de gemeente een ondersteunende rol moet aannemen bij projecten die belangrijke gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het is dan de vraag in hoeverre de gemeente zich moet mengen in het proces van participatie. Daarnaast is er ook onduidelijkheid over de inhoud van de participatie zelf. De participatie moet namelijk verder gaan dan alleen meedenken, dus de gemeente moet waarborgen dat de initiatiefnemer men de kans zal geven om daadwerkelijk inbreng te laten hebben in het opstellen van de plannen. Alleen kan men niet zomaar zonder een concreet plan voor een activiteit belanghebbenden benaderen en dus moeten er al wel alternatieve plannen zonder participatie opgesteld zijn voordat belanghebbenden daarop hun inbreng kunnen geven. Uiteindelijk zou voor belanghebbenden participatie dan alleen het kiezen tussen alternatieve plannen kunnen worden. Hiernaast brengt de participatie-eis bij de aanvraag van de omgevingsvergunning het risico met zich mee dat de initiatiefnemer tevergeefs investeert in het laten participeren van belanghebbenden, terwijl het plan zelf niet binnen de doelstellingen van de gemeente past en er dus geen omgevingsvergunning verleend kan worden.

De gemeente kan oordelen dat participatie voldoende is, als zij kwaliteitscriteria in het omgevingsplan op hebben genomen. Het is echter de vraag of deze toereikend zijn in het waarborgen van de kwaliteit van de inhoud van de participatie en of er in plaats van deze kwaliteitscriteria bepaalde minimale eisen aan de participatie gesteld moeten worden. Het grootste voordeel van participatie is dat er verwacht wordt dat het aantal ingediende zienswijzen en bezwaren zal afnemen door de vroegtijdige participatie. Ook kan door middel van participatie al een belangenafweging gemaakt worden door de gemeente over de regels die in het omgevingsplan opgenomen zullen worden. Een van de nadelen is dat er het gevaar ontstaat dat participatie een onvolledig beeld geeft van wat zich in de fysieke leefomgeving afspeelt, als telkens dezelfde beperkte groep het vaakst van zich laat horen. Daarnaast is het mogelijk dat men terughoudender gaat worden met het instemmen met plannen van initiatiefnemers als dit consequenties zou gaan hebben voor hun recht op bezwaar in een later stadium.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeente altijd het algemeen belang het zwaarst gaat laten wegen ten opzichte van het belang dat voortvloeit uit de participatie, omdat zij dit algemeen belang vertegenwoordigt. Het algemeen belang is echter niet een statisch begrip en is afhankelijk van de gemeentelijke politiek. Wel is de gemeente verplicht gehoor te geven aan het individuele belang als hiervoor ruimte is binnen het plan. De gemeente kan oordelen dat er voldoende is geparticipeerd om maatwerk toe te passen als deze voldoet aan de kwaliteitsvereisten die zij hebben opgenomen in het omgevingsplan. Ook zou er sprake moeten zijn van enige kwaliteitswinst in de fysieke leefomgeving.

Ten slotte is gebleken uit de interviews dat per gemeente er vooral nog onduidelijkheden zijn met betrekking tot de risico’s van maatwerk, de reikwijdte van participatie en de rol van de gemeente in de participatie.

# Hoofdstuk 5 Conclusies



## Inleiding

In dit hoofdstuk zal er gekeken worden naar wat in het theoretische kader is besproken en hoe dit in verhouding staat tot de resultaten van het praktische deel van dit onderzoek. Naar aanleiding van deze vergelijking zullen conclusies getrokken worden. Deze conclusies zullen het mogelijk maken om antwoord te geven op de hoofdvraag:

Welk advies kan het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid aan gemeenten geven over het verantwoorden van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen waarbij participatie een rol heeft gespeeld in het kader van maatwerk, volgens wet, literatuur en interviews?

Ten slotte zal worden aangegeven of de doelstelling van dit onderzoek bereikt is en of dit onderzoek bruikbaar is voor de opdrachtgever.

## Maatwerk in theorie en in praktijk

Maatwerk is een breed begrip dat verschillende vormen aanneemt binnen het beleid van bestuursorganen. Zoals in paragraaf 3.2 besproken is, is er naast de concrete begrippen maatwerkvoorschrift en maatwerkregel ook sprake van het begrip maatwerk in brede zin, zoals deze in de memorie van toelichting naar voren komt. Kort gezegd is dit de afwegingsruimte die de Omgevingswet aan bestuursorganen geeft om af te wijken van algemeen geldende regels in bijzondere gevallen. Omdat in de interviews telkens deze definitie werd verstaan onder het begrip maatwerk, kan geconcludeerd worden dat wanneer gemeenten het hebben over maatwerk in de Omgevingswet, dat zij de brede definitie uit de memorie van toelichting hanteren.

De wetgever beoogt met de uitbreiding van de afwegingsruimte dat bestuursorganen maatwerk kunnen realiseren op lokaal niveau om tot passende oplossingen te komen. Uit de praktijk is echter gebleken dat de mogelijkheid tot maatwerk veel beperkter is dan het lijkt, omdat gemeenten niet alleen een bevoegdheid moeten hebben, maar ook binnen de kaders van hun opgestelde omgevingsplan moeten blijven. Hierin moeten zij namelijk bepalen in welke gevallen maatwerk toegepast kan worden. Hiernaast zal maatwerk eerder een uitzondering zijn dan dat dit regelmatig wordt toegepast, want uit de praktijk blijkt dat veel plannen gewoon binnen de algemeen geldende regelgeving passen.

De wetgever beoogt ook een omschakeling van de huidige ‘nee, tenzij’ naar de ‘ja, mits’-mentaliteit. Ten eerste is gebleken dat dit niet verplicht gesteld is in de Omgevingswet. Dit betekent dus dat gemeenten de keuze hebben om de nieuwe mentaliteit over te nemen.

Wanneer gemeenten wel deze omschakeling maken naar de ‘ja, mits’-mentaliteit, zullen gemeenten vanwege de ‘mits’ juist meer normen en criteria moeten opstellen in hun omgevingsplan, ten opzichte van wanneer zij de oude mentaliteit zouden behouden. De mogelijkheid tot maatwerk zal dan in praktijk beperkt worden tot grote projecten en gevallen die al binnen het omgevingsplan zijn vastgesteld om in aanmerking te komen voor een maatwerkoplossing. Het zal dan dus niet bij iedere individuele omgevingsvergunningsaanvraag mogelijk zijn om te bepalen of maatwerk al dan niet toegepast kan worden. Uiteindelijk betekent dit dat er maar weinig gebruik gemaakt zal worden van de uitgebreide afwegingsruimte in de Omgevingswet.

In het geval dat gemeenten wel maatwerk toepassen binnen de besluitvorming, zal eerst moeten worden overwogen of er een risico van precedentwerking kan ontstaan. Met andere woorden betekent dit dat gemeenten goed moeten onderbouwen waarom in een bepaald geval afgeweken wordt van algemeen geldende normen en waarom dit geval anders is dan andere gevallen. Uit de praktijk is gebleken dat precedentwerking echter niet een nieuw risico is, maar ook nu al een rol speelt in het omgevingsrecht.

## Participatie in theorie en in praktijk

De wetgever wil dat door middel van vroegtijdige participatie burgers eerder betrokken worden bij de besluitvorming rondom plannen en activiteiten van initiatiefnemers. Volgens de wetgever zal het aantal bezwaar- en beroepsprocedures afnemen, omdat burgers eerder de kans krijgen om hun mening te uiten over deze plannen en activiteiten. In het kader van omgevingsvergunningen ligt de verantwoordelijkheid om de participatie te faciliteren bij de initiatiefnemer.

Hoewel vroegtijdige participatie verplicht is, is het participatieproces zelf echter niet vastgelegd in de Omgevingswet. Uit de praktijk is gebleken dat de initiatiefnemer alleen zal hoeven aan te geven dat er sprake is geweest van participatie, om te voldoen aan de minimale participatie-eis van de Omgevingswet. Het is de bedoeling dat gemeenten zelf deze participatieprocessen vastleggen en voorwaarden stellen. Gemeenten zullen er dan wel op moeten letten dat het participatieproces zorgvuldig en voldoende uitgebreid is opgesteld. Het is echter nog onduidelijk hoe gemeenten deze processen moeten vormgeven. Daarom is de invulling van het participatieproces een belangrijk vraagstuk binnen de Omgevingswet.

Gemeenten zijn al wel bezig met dit vraagstuk en in het praktijkonderzoek zijn mogelijke manieren om het participatieproces in te vullen naar voren gekomen. Zo kunnen er bijvoorbeeld eisen gesteld worden aan het aantal belanghebbenden dat bereikt moet worden binnen een bepaald gebied. Uit de praktijk blijkt dat gemeenten de kwaliteit van de participatie belangrijker vinden dan de kwantiteit. Participatie moet verder gaan dan alleen belanghebbenden informeren of laten meedenken bij plannen. De invulling van het participatieproces zal belanghebbenden daadwerkelijk de kans moeten geven om inbreng te hebben.

Uit de praktijk blijkt dat de gemeente zich ervan bewust is dat zij de participatie niet geheel over kan laten aan initiatiefnemers. De rol die de gemeente heeft bij de participatie is per casus afhankelijk. Met name in bijzondere situaties waarbij de gemeente maatwerk toepast, zal de gemeente belang hebben bij het faciliteren van participatie. Het overlaten van de vroegtijdige participatie aan initiatiefnemers als eis voor de omgevingsvergunningsaanvraag brengt wel een risico met zich mee. Als bij de aanvraag blijkt dat het plan van de initiatiefnemer niet in de doelstellingen van de gemeente past, dan zullen de investeringen in het bereiken van belanghebbenden voor niets zijn geweest.

Ten slotte is in praktijk gebleken dat gemeenten de burgerparticipatie zien als het individueel belang binnen de belangenafweging. Bij de belangenafweging in de besluitvorming zal de gemeente het algemeen belang het zwaarst laten wegen. De gemeente moet echter wel rekening houden met het individueel belang en hier gehoor aan geven als dit past binnen het opgestelde plan. De resultaten die voortkomen uit de vroegtijdige participatie spelen ook een rol in de belangenafweging en bij de verantwoording van het besluit. De resultaten zijn echter niet leidend in de keuze van het bestuursorgaan om maatwerk toe te passen. Het algemeen belang en de doelstellingen van de gemeente zijn namelijk de voornaamste redenen voor gemeenten om maatwerk toe te passen.

## Conclusie

De doelstelling van dit onderzoek, zoals genoemd in paragraaf 1.4, is bereikt. Er kan uit de conclusies die in dit hoofdstuk genoemd zijn een advies opgesteld worden, dat het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid aan bestuursorganen van gemeenten kan geven over hoe deze de rechtvaardiging of verantwoording van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen binnen de omgevingswet kunnen waarborgen, wanneer er maatwerk met behulp van participatie wordt toegepast. Het onderzoek is bruikbaar voor het lectoraat, omdat naar aanleiding van wat in theorie is gesteld en uit praktijk gebleken is, de hoofdvraag kan worden beantwoord. Uit het theoretisch kader en het praktijkgedeelte van dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

De invulling van het participatieproces is een belangrijk vraagstuk. De gemeente moet het participatieproces zelf invullen, deze staat namelijk niet vastgelegd in de Omgevingswet. De gemeente kan per soort activiteit bepalen hoe het participatieproces eruit moet zien. Hoe dit ingevuld zal gaan worden is nog onduidelijk. Gemeenten zullen kwaliteitscriteria kunnen opnemen met betrekking tot de participatie die de initiatiefnemer faciliteert. Er is echter nog geen overeenstemming over hoe deze kwaliteitscriteria eruit gaan zien. Hiernaast is het ook nog niet duidelijk in hoeverre de gemeente de initiatiefnemer zal ondersteunen bij de participatie.

Met betrekking tot maatwerk binnen de Omgevingswet is er een paradox tussen wat de wetgever beoogt en wat gemeenten verwachten in de praktijk. De wetgever beoogt een verschuiving in de denk- en werkwijze van gemeenten, namelijk van de ‘nee, tenzij’-gedachte richting de ‘ja, mits’-gedachte. Dit zorgt volgens de wetgever dat de gemeente vanuit het perspectief van oplossingen gaat handelen. Gemeenten voorspellen echter een ander gevolg van deze verschuiving. Zij stellen dat juist meer regelgeving en beleid opgesteld moet worden om kaders te geven aan deze ‘mits’. Deze kaders zouden dan juist beperkend kunnen werken voor een oplossingsgerichte werkwijze. Uiteindelijk betekent het dat naar verwachting niet per individueel geval maatwerk toegepast zou kunnen worden.

Participatie zal een rol spelen bij besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen, ook bij besluiten waarbij maatwerk is toegepast. Uit de praktijk is gebleken dat de participatie door bestuursorganen meegenomen moet worden in de belangenafweging. Echter zal de participatie niet leidend zijn in de keuze om al dan niet maatwerk toe te passen in het besluit. De participatie wordt namelijk gezien als het individuele belang binnen de belangenafweging. De gemeente vertegenwoordigt het algemeen belang en zal dit altijd zwaarder laten wegen dan het individueel belang. Het algemeen belang en de doelstellingen van de gemeente zijn de voornaamste redenen voor gemeenten om maatwerk toe te passen. Een bepalende factor bij het algemeen belang is de politieke richting binnen de gemeente. Het algemeen belang is geen statisch begrip.

Het advies dat het lectoraat kan geven aan gemeenten over het verantwoorden van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen waarbij participatie een rol heeft gespeeld in het kader van maatwerk, is dat het van belang is dat gemeenten letten op de volgende onderwerpen bij de verantwoording van besluiten:

* De invulling van het participatieproces en de rol van de gemeente bij participatie is nog onduidelijk.
* De verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ schept een beperkt kader waarin maatwerk toegepast kan worden.
* Het belang dat uit participatie voortvloeit moet meegenomen worden in de belangenafweging, maar het algemeen belang weegt zwaarder.

Deze onderwerpen zijn van belang, omdat deze binnen de belangenafweging bij besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen een rol spelen. Verder vervolgonderzoek is nodig om deze onderwerpen afzonderlijk te bestuderen, zodat hiermee meer specifieke kennis opgedaan kan worden.

# Hoofdstuk 6 Aanbevelingen



## Inleiding

In dit hoofdstuk zal er stilgestaan worden bij hoe het lectoraat Recht & Rechtvaardigheid de conclusie uit paragraaf 5.4 mogelijk kan gebruiken voor het adviseren van gemeenten. Ook zal een aantal onduidelijkheden worden besproken die zeker interessant zijn voor verder onderzoek, maar niet binnen het kader van dit onderzoek passen.

## Aanbevelingen

In het onderzoek zijn een aantal aspecten aan bod gekomen die van belang zijn, deze aspecten zijn: maatwerk, precedentwerking, algemeen belang, belang van participatie, kwaliteitscriteria voor de participatie en de rol van de gemeente bij het participatieproces. Omdat dit een explorerend onderzoek is, zijn deze aspecten zeer algemeen geformuleerd.

De eerste aanbeveling is om deze aspecten afzonderlijk als topics op te nemen in vervolgonderzoeken, om uiteindelijk tot meer specifieke conclusies te komen en om deze aspecten verder in te kunnen vullen. Ook de belangrijkste conclusies in hoofdstuk 5 van dit onderzoek komen neer op meer vraagstukken die spelen binnen de Omgevingswet. Ook deze onderwerpen – de invulling van het participatieproces, de verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ en het algemeen belang versus individueel belang – lenen zich voor vervolgonderzoek.

Een tweede aanbeveling voor het lectoraat is om een bijeenkomst te organiseren met de partijen van het LivingLAB Omgevingswet en andere geïnteresseerde gemeenten en omgevingsdiensten om de resultaten te bespreken en te kijken op welke manier invulling wordt gegeven aan deze aspecten door de verschillende partijen. Bij deze bijeenkomst zullen de volgende discussiepunten besproken kunnen worden:

* Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat het participatieproces voldoende uitgebreid en zorgvuldig opgesteld wordt? Het is van belang dat de gemeente de kwaliteit van de participatie waarborgt, bijvoorbeeld door middel van het opstellen van kwaliteitsvereisten. Gaan gemeenten hiermee experimenteren of wordt er gewacht op jurisprudentie?
* Ondanks dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de participatie bij omgevingsvergunningen, zou de gemeente hierin een ondersteunende rol kunnen aannemen. Dit zal bijvoorbeeld wenselijk zijn wanneer de gemeente belang heeft bij de uitvoering van de activiteit. Hoe ver zou de gemeente kunnen gaan in het ondersteunen en faciliteren van de participatie?
* Hoe zal de gemeente omgaan met de verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ als werkwijze? Hoe voorkomt de gemeente dat het toepassingskader van maatwerk door die verschuiving niet te veel beperkt wordt en dat per individueel geval maatwerk mogelijk blijft?
* Het algemeen belang wordt geacht zwaarder te wegen dan het individueel belang dat uit de resultaten van de participatie voortvloeit. Dit belang is niet leidend voor het toepassen van maatwerk. Maar in hoeverre zal de participatie dan wel worden meegenomen in de besluitvorming?

Het is moeilijk te voorspellen hoe deze onderwerpen in de praktijk zullen uitpakken. Het is daarom belangrijk om in ieder geval in kaart te brengen wat gemeenten zich voorstellen bij de praktische uitwerking van deze vraagstukken. Op deze manier ontstaat inzicht in hoe gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet in 2021.

# Adviesbrief

Geadresseerde:  
Lectoraat Recht & Rechtvaardigheid  
Zernikedreef 11  
2333 CK Leiden

Oegstgeest, 19 augustus 2019

Betreft: Advies verantwoorden van maatwerk bij omgevingsvergunningen

Geachte heer of mevrouw,

**Introductie**

De aanleiding van deze brief is de opdracht om de verantwoording van besluiten die met maatwerk genomen worden en waarbij participatie een rol speelt, te onderzoeken. Met deze brief zal ik u een advies voorleggen dat voortvloeit uit de resultaten van het afstudeeronderzoek.

**Inhoud van het onderzoek**

De Omgevingswet oogt op het verbreden van de afwegingsruimte van bestuursorganen, zodat deze door middel van maatwerk van vaste regelgeving kunnen afwijken om tot oplossingen te komen die gunstig zijn voor de fysieke leefomgeving. Een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet is vroegtijdige participatie. Bij de omgevingsvergunningsprocedure zijn initiatiefnemers verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatie. Omdat het onduidelijk is hoe maatwerk en participatie zich verhouden tot de verantwoording van de besluiten bij omgevingsvergunningen, werd dit onderzoek uitgevoerd.

Bij de besluitvorming is er sprake van een belangenafweging, waarvan het algemeen belang en het individueel belang uit participatie deel uitmaken. Dit geldt ook voor besluiten waarbij maatwerk is toegepast. Met betrekking tot het algemeen belang in de belangenafweging zal het bestuursorgaan dit zwaarder laten wegen dan het individueel belang dat uit de participatie voortvloeit. Dit betekent dat het resultaat van de participatie niet leidend is in de beslissing om maatwerk toe te passen bij een besluit.

Het bestuursorgaan kan een ondersteunende rol bij de participatie hebben. Dit betekent dat bestuursorganen ervoor kunnen kiezen om hulp te bieden bij het faciliteren van de participatie. Hiervan zullen zij bijvoorbeeld gebruik maken als de gemeente zelf een belang heeft bij de uitvoering van een activiteit, zoals de herontwikkeling van een gebied. Het is echter niet zeker in hoeverre ze deze ondersteunende rol zullen uitoefenen. Ook is het participatieproces vormvrij en de gemeente zal deze zelf moeten invullen. Het is dan van belang dat gemeenten dit proces voldoende uitgebreid en zorgvuldig opstellen.

Er wordt een verschuiving bij gemeenten van de ‘nee, tenzij’-gedachte richting de ‘ja, mits’-gedachte beoogt door de wetgever. De verwachting is dat gemeenten in hun werkwijze vanuit oplossingen zullen handelen. De gemeente zou dan maatwerk kunnen leveren. Uit dit onderzoek is gebleken dat gemeenten verwachten dat de ‘ja, mits’-gedachte zal leiden tot het opstellen van veel meer beleid, omdat de ‘mits’ vertaald zal moeten worden in een kader van regelgeving. De gevallen waarbij maatwerk mogelijk is, zullen van tevoren bepaald worden binnen dit kader. Dit zou kunnen leiden tot een beperking in de mogelijkheid om maatwerk te kunnen toepassen. Maatwerk zal daarom naar verwachting niet per individueel geval toegepast kunnen worden.

**Conclusie**

Het advies dat het lectoraat kan geven aan gemeenten over het verantwoorden van besluiten tot het afgeven van omgevingsvergunningen waarbij participatie een rol heeft gespeeld in het kader van maatwerk, is dat gelet moet worden op bepaalde vraagstukken van de Omgevingswet. De vraagstukken vloeien voort uit het theoretische kader en de resultaten van het praktijkgedeelte van dit onderzoek. Er zal met betrekking tot het besluitvormingsproces bij omgevingsvergunningen gelet moeten worden op de invulling van het participatieproces en de rol van de gemeente bij de participatie, het beperkte kader dat de verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ schept voor de toepassing van maatwerk, en het gewicht dat in de belangenafweging gegeven moet worden aan het belang dat uit participatie voortvloeit.

**Aanbevelingen**

De eerste aanbeveling is om de aspecten die naar voren zijn gekomen in dit onderzoek, te gebruiken als topics in vervolgonderzoeken. Deze aspecten zijn: maatwerk, precedentwerking, de verschuiving van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’, algemeen belang versus individueel belang, invulling van het participatieproces, kwaliteitscriteria voor de participatie en de rol van de gemeente bij het participatieproces. Uit vervolgonderzoek naar deze meer algemene aspecten kunnen meer specifieke aspecten voortvloeien.

De tweede aanbeveling is om een bijeenkomst te organiseren met de partijen van het LivingLAB Omgevingswet en andere geïnteresseerde gemeenten en omgevingsdiensten om de resultaten te bespreken en te kijken op welke manier invulling wordt gegeven aan deze aspecten door de verschillende partijen.

Ik hoop u voldoende geïnformeerd te hebben. Als er nog vragen zijn, dan hoor ik het graag.

Met vriendelijke groet,

Jean-Michel Henriquez

# Bronnenlijst

**Literatuur**

Van Angeren 2016

J.R. van Angeren, *Parlementaire geschiedenis Omgevingswet*, ’s-Gravenhage: Stichting Instituut voor Bouwrecht en Amsterdam: Stibbe 2016.

Arnstein 1969

S.R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, 1969, 35:4, p. 216 – 224. https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf (online publiek).

Barkhuysen e.a. 2018

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Leiden: Kluwer 2018.

Claes 2003

E. Claes, *Legaliteit en rechtsvinding in het strafrecht*, Leuven: Leuven University Press 2003

Dworkin 1978

R.M. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Londen: Duckworth 1978.

Georgopoulou 2018

P. Georgopoulou, ‘Bang voor precedentwerking’, *vng.nl* november 2018

De Graaf en Tolsma 2014

K.J. de Graaf, & H.D. Tolsma, ‘Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten’, *Milieu en Recht* 2014/126, afl. 8, pag. 635-642

Mertens 2012

T. Mertens, *Mens & mensenrechten*, Amsterdam: Boom 2012.

Rawls 2006 (1971)

J. Rawls, *Een theorie van rechtvaardigheid*, Rotterdam: Lemniscaat 2006.

* Van der Schoot en Brugman 2017

T. van der Schoot en E. Brugman, *Werken in de geest van de omgevingswet*, ’s-Herthogenbos: Van Leijen Academie 2017.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Onderwijseditie bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, NHilversum: Wolters Kluwer 2017.

Van Wijk 2014  
H.D. Van Wijk, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

**Elektronische bronnen**

*Aandeslagmetdeogevingswet.nl*

* Begrippenlijst – Algemene regels

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/abc-omgevingswet/begrippenlijst/?BgrIdt=204326

* Bestuurlijke afwegingsruimte en het omgevingsplan

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/omgevingsplan/bestuurlijke/

* Maatwerkregel

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/maatwerkregel/

* Participatie in de omgevingsvergunning

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/omgevingsvergunning/

* Participatie in de omgevingswet

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/

* Participatie in het projectbesluit

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/participatie-wet/projectbesluit/

* Procedures

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/procedures/

* Procedure omgevingsvergunning

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingsvergunning/procedure/

* Verschil maatwerkvoorschrift en maatwerkregel

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/maatwerkvoorschrift/verschil/

* Wat is de omgevingsvergunning?

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/omgevingsvergunning/artikel/

* Wat is het maatwerkvoorschrift onder de Omgevingswet?

https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten/maatwerkvoorschrift/

*Bezwaar-en-beroep.nl*

* Motivering besluit

http://www.bezwaar-en-beroep.nl/bestuursrecht/motivering-besluit/

*Infomil.nl*

* Uitleg bestemmingsplan

https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/

*Omgevingsloket.nl*

* Behandelprocedure

https://www.omgevingsloket.nl/Particulier/particulier/home/De-stappen/BehandelprocedureParticulier

*Omgevingswetportaal.nl*

* Kerninstrumenten

https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet/kerninstrumenten

* Omgevingsregeling

https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/omgevingsregeling

*Rijksoverheid.nl*

* Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger

https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht

*Vng.nl*

* Raadgever Participatie in de Omgevingswet

https://vng.nl/raadgevers/fysieke-leefomgeving/participatie-in-de-omgevingswet

# Bijlagen

## Bijlage 1 Tabel interviews

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Onderwerp** | Wat verstaan partijen onder maatwerk? | Voordelen van maatwerk | Nadelen van maatwerk | Wat verstaan partijen onder participatie? | Voordelen van participatie |
| **Geïnterviewde partij** |  |  |  |  |  |
| Krimpenerwaard (beleidsmedewerker en vergunningverlener) | De gemeente kan in één dossier anders oordelen dan in een ander soortgelijk dossier. Er wordt dan afgeweken van een algemene regel. | De gemeente heeft meer afwegingsbevoegdheid. | Precedentwerking op het moment dat er per soortgelijk geval anders wordt besloten door middel van maatwerk. | Gemeenten laten de kwaliteit van de participatie over aan de initiatiefnemer en deze moet aangeven welke informatie hij aan de belanghebbenden heeft gegeven. Participatie is een grote factor bij maatwerk, maar niet doorslaggevend. Gemeente kan ook de participatie faciliteren als zij er ook een belang bij heeft. | Belanghebbenden kunnen in het begin van het proces hun mening geven, waardoor het later in het proces niet meer nodig is. Dus er worden minder bezwaren en zienswijzen ingediend. |
| Bodegraven-Reeuwijk/ODMH (vergunningverlener en beleidsmedewerker) | Het is bedoeld om lokale omstandigheden ruimte te geven binnen het afwegingskader. Dus lokale situatie meer of minder ruimte geven. In de omgevingsvisie worden er instructieregels gegeven over het maatwerk die de gemeente mag toepassen. | De gemeente kan makkelijker een gebied herontwikkelen. | Precedentwerking is een bestaand risico, dus niet nieuw. Initiatiefnemers zullen meer verwachten van de gemeente. De gemeente moet op langere termijn gaan denken en kan niet per individueel geval maatwerk toepassen, omdat alles in het omgevingsplan opgesteld moet zijn. Gemeenten moeten veel meer gaan regelen. | Participatie is alleen verplicht voor overheden die plannen willen opstellen. Participatie wordt voor initiatiefnemers wel geadviseerd, maar het is nog niet verplicht. Wat verplicht is, is dat ze moeten aangeven of participatie wel of niet plaats heeft gevonden. | De gemeenten kunnen al in het omgevingsplan de belangen afwegen. Dit zorgt ervoor dat de opgestelde regels het algemeen belang waarborgen. |
| Bodegraven-Reeuwijk (beleidsmedewerker) | Daar waar de gemeente open normen heeft opgenomen in haar omgevingsplan. | De gemeente kan meer bepalen, omdat ze meer beleidsvrijheid krijgt op verschillende vlakken. | De Omgevingswet dwingt de gemeente om de 'ja, mits'-mentaliteit toe te passen. Omdat gemeenten deze 'mits' gaan vastleggen, zijn deze strikter dan de 'nee, tenzij' die nu van toepassing is. Gemeenten moeten veel meer vooruit gaan denken. | In de beginfase van het proces moeten belanghebbenden (in de meeste gevallen direct omwonenden) een inspraakmogelijkheid hebben bij een plan. Het is niet meer meedenken, maar iets er tegenin brengen. De gemeente zal hierbij een ondersteunende rol moeten nemen. | Als belanghebbenden niet akkoord gaan met een plan kunnen ze vooraf nog aangeven welke aanpassingen gedaan moeten worden om zo tot een compromis te kunnen komen. |
| Leiden (vergunningverlener) | De gemeente mag bepalen bij welke bouwplannen een vergunning nodig is en welke bouwplannen vergunningvrij zijn. | Maatwerk is goed toepasbaar bij complexe planning zoals het opnieuw inrichten van een bedrijfsterrein. | Precedentwerking is een bestaand nadeel en dit zal ook zo blijven. | Belanghebbenden moeten door de initiatiefnemer benaderd worden, zodat ze mee kunnen denken bij een plan. | Het bevordert samenwerking tussen diverse partijen bij een plan. |
| Leiden (beleidsmedewerker) | Er is geen sprake van een harde norm. De gemeente mag zelf bepalen welke norm ze in welke gevallen willen toepassen. | Maatwerk zal van toepassing zijn op zowel grote als kleine projecten. | De motivering voor het toepassen van maatwerk door de gemeente zal de rechter misschien niet accepteren. | Burgers krijgen de kans om hun inbreng te geven bij een plan bijvoorbeeld tijdens informatieavonden of door het invullen van enquêtes. | Het zal moeten leiden tot een integrale samenwerking tussen de diverse partijen bij een plan. |
| Waddinxveen (beleidsmedewerker) | De gemeente zal meer algemene regels stellen zodat ze meer maatwerk kunnen toepassen per geval. | Maatwerk maakt de procedure voor grote projecten makkelijker, omdat gemeenten van tevoren kunnen opnemen onder wat voor voorwaarden een plan mogelijk is. | Het heeft geen nieuwe nadelen. Het bestaande risico bezwaar en beroep en precedentwerking blijft. | De initiatiefnemer moet in gesprek gaan met belanghebbenden over zijn plan | Dit kwam tijdens het interview niet naar voren. |
| Waddinxveen/ODMH (twee vergunningsverleners) | Wat er verstaan wordt onder maatwerk is per geval anders. In tegenstelling tot het bestemmingsplan wordt in de omgevingsplannen alles in het algemeen geregeld waardoor maatwerk mogelijk is. | Dit kwam tijdens het interview niet naar voren. | De gemeente moet van tevoren beslissen waar ze maatwerk willen toepassen. Precedentwerking zal een risico blijven bij het toepassen van maatwerk. | De initiatiefnemer moet belanghebbenden benaderen en deze de kans geven om inbreng te geven over zijn plan. | In de voorfase kunnen veel problemen opgelost worden en dit zal tot minder bezwaren leiden. |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Onderwerp** | Nadelen van participatie | Wanneer is er sprake van voldoende vroegtijdige participatie bij een aanvraag? | Wanneer is er voldoende participatie om maatwerk te kunnen toepassen? | Hoe rechtvaardigen gemeenten besluiten die met maatwerk genomen worden? | Hoe zwaar weegt het algemeen belang t.o.v. het belang dat voortvloeit uit de participatie? |
| **Geïnterviewde partij** |  |  |  |  |  |
| Krimpenerwaard (beleidsmedewerker en vergunningverlener) | Het indienen van bezwaar wordt lastiger, omdat je in het voortraject de kans had om te participeren. | Bij een omgevingsvergunning kan de gemeente in het omgevingsplan kwaliteitsvereisten opnemen om te zorgen dat de participatie aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoet. | Als de gemeente ervan overtuigd is. In sommige gevallen waar de gemeente een belang heeft, gaat deze de participatie faciliteren om ervoor te zorgen dat de participatie voldoende is om maatwerk te kunnen toepassen. | Motiveren dat er sprake is van kwaliteitsverbetering. Aangeven dat er sprake is van een andere soort belanghebbenden en dat het niet hetzelfde geval is. | De gemeente vertegenwoordigt het algemeen belang. Ze is dan verantwoordelijk voor het waarborgen hiervan. |
| Bodegraven-Reeuwijk/ODMH (vergunningverlener en beleidsmedewerker) | Hoe de rechter gaat oordelen over het indienen van bezwaar na het participeren is onduidelijk. Het kan beide kanten opgaan. De rechter kan participatie binden aan de mogelijkheid tot bezwaar/beroep, maar kan ook besluiten dit niet te doen. | De ODMH heeft er geen criteria voor. Maar als de gemeente, hun opdrachtgever, kwaliteitscriteria opneemt in het omgevingsplan moeten de ODMH de participatie hieraan toetsen. | Dit zal de gemeente concreet moeten opnemen in het omgevingsplan. | De gelijkwaardigheid van de besluiten waarborgen door specifiek te motiveren waarom het in de ene casus wel mag en in de andere niet. | Algemeen belang zal voor de gemeente zwaarder wegen dan het persoonlijk belang van de belanghebbenden. |
| Bodegraven-Reeuwijk (beleidsmedewerker) | Naast het omgevingsplan dat doormiddel van participatie tot stand komt, zijn er niet meer opties om participatie af te kunnen dwingen. Participatie kan beperkt zijn, omdat het altijd dezelfde mensen zijn die meedoen met de participatie. | Het is voldoende als de minimale participatiecriteria die de gemeente heeft opgenomen in het omgevingsplan bereikt is. Het hangt af van de casus. Soms is informatieplicht niet voldoende als het gaat om grotere projecten. | Als het resultaat van de participatie positief is en als er sprake is van kwaliteitswinst voor de leefomgeving. | Men moet een afweging maken van waar het algemeen belang voor dient. Gemeenten moeten veel beter gaan motiveren. | Het belang van direct omwonenden is belangrijk, maar de gemeente moet niet alleen hun belangen waarborgen, maar het belang van de stad speelt ook een rol. Wat is het beste voor de stad in zijn geheel? De belangenafweging zal uitgebreider worden. |
| Leiden (vergunningverlener) | Het is niet duidelijk hoe het participatieproces vastgelegd moet worden. | De participatie is voldoende als iedereen die een belang heeft bij een plan benaderd is door de initiatiefnemer. | Op het moment dat de gemeente gemotiveerd kan afwijken van het vaste beleid en de regelgeving. Dus participatie is niet leidend. | De gemeente zal goed moeten onderbouwen waarom ze in een specifiek geval maatwerk hebben toegepast. | Het algemeen belang zal altijd zwaarder wegen dan de individuele belangen. |
| Leiden (beleidsmedewerker) | Dit kwam niet naar voren tijdens het interview. | Het kan door middel van specifieke belangen en aspecten die in een beleidsdocument opgenomen zullen worden. | De participatie is niet leidend. Het plan moet in de omgevingsvisie passen. | Dat kunnen ze rechtvaardigen doordat ze ruimte hiervoor over hebben gelaten in de omgevingsvisie. | Het algemeen belang zal altijd zwaarder wegen dan de individuele belangen. |
| Waddinxveen (beleidsmedewerker) | Nadelen van participatie kwamen tijdens dit interview niet aan bod. | De gemeente moet dit samen met de initiatiefnemer bespreken bij de informele procedure. De randvoorwaarden voor de participatie komen in een intentieovereenkomst te staan. | Dit zal per casus afhankelijk zijn. Als er sprake is van unanimiteit dan zal er afgeweken kunnen worden. | Dat zullen ze rechtsvaardigen door aan te geven dat het goed is voor het algemeen belang. | Het algemeen belang weegt zwaarder dan het individueel belang dat uit de participatie voortvloeit. Vooral als het gaat om een activiteit die positief is voor de fysieke leefomgeving. |
| Waddinxveen/ODMH (twee vergunningsverleners) | Dit kwam niet naar voren tijdens het interview. | De gemeente zal van tevoren bepalen wanneer de participatie voldoende is. | De participatie zelf zal niet voldoende zijn om te kunnen afwijken door middel van maatwerk, omdat de gemeente ook rekening moet houden met het algemeen belang. | De gemeente zal moeten aantonen dat er een verschil is in het participatieproces. | Het algemeen belang is belangrijk, maar de belangen die uit de participatie voortvloeien, zullen de uiteindelijke vorm van het plan bepalen. |

## Bijlage 2 Interview beleidsmedewerker en vergunningverlener gemeente Krimpenerwaard

Transcript

Dit interview is met de heer Werner den Hartigh en de heer Nathanael Dori gehouden. De heer den Hartigh is beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening en de heer Dori is vergunningverlener Wabo en ze werken beiden bij de gemeente Krimpenerwaard. Het interview werd op 6 juni 2019 om 16:00 uur gehouden en heeft 36 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goede morgen mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Beleidsmedewerker: Ja, je mag het interview opnemen.

Vergunningverlener: Ik vind het ook goed als je het interview opneemt.

Interviewer: Ik ga nu beginnen met de algemene vragen. Wat is uw functie bij de gemeente?

Beleidsmedewerker: Ik ben beleidsadviseur ruimtelijke ordening, programma-adviseur Omgevingswet en als laatste zit ik in het kernteam programma Verandering Ruimtelijk Domein waar de sturing zit op de Omgevingswet.

Vergunningverlener: Mijn functie is vergunningverlener. Ik doe de Wabo-vergunningen, voornamelijk regulier en heel af en toe uitgebreid.

Interviewer: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Beleidsmedewerker: Het is nu altijd zo dat als we in principe akkoord waren met een initiatief dat vervolgens alles bij de gemeente lag, dus wij moesten de participatie zelf regelen. Onze gedachte is dat we straks de participatie voor een groot deel bij de initiatiefnemer leggen. Dat kan ingewikkeld zijn natuurlijk. In deze fictieve casus gaat het om een professioneel grondverzetbedrijf en dan mag je ook verwachten dat die ook zelf mensen heeft of mensen in kan huren die expertise hebben op het gebied van het betrekken van de omgeving. In deze fictieve casus heeft de gemeente ook een belang bij locatie 2. Dan kan ik me voorstellen dat we samen met de initiatiefnemer na gaan denken over het organiseren van de participatie. En misschien is het in dit geval zelf een beetje ‘old school’ een inloop avond of informatiebijeenkomst organiseren en daar is er niks nieuws aan.

Interviewer: Door de inloopavond of informatiebijeenkomst voldoet de gemeente aan het participatie vereiste?

Beleidsmedewerker: Ja en op plek 1 waar het bedrijf zelf gevestigd is en waar je belanghebbenden hebt, zouden we afspreken dat ze zelf die keukentafelgesprekken verzorgen en daarna een verslag hiervan opmaken.

Vergunningverlener: Ik ga meedoen met de kritische vragen als dat zo mag. Gaat het over het controleren?

Interviewer: Ja, het gaat over het controleren van de ingediende participatie.

Vergunningverlener: Iemand kan wel zeggen dat hij het aan de buren heeft gevraagd en dat deze zeiden dat het een top idee is. Maar je weet natuurlijk niet wat hij heeft gevraagd en aan wie.

Beleidsmedewerker: In de praktijk hebben we nu de pitches van de initiatiefnemers die hun plannen hier bij de gemeente komen brengen en deze verdedigen en dat is vaak een facebookverhaal. Dus deze organiseren niet hun eigen tegenstand. Ze brengen alleen het ene positieve verhaal naar voren. Dus daar moet je natuurlijk dingen voor inbouwen, dus dat de belanghebbenden wel over alle informatie beschikken. En ook de informatie die mogelijk voor de initiatiefnemer negatief kan zijn. Dus je moet eigenlijk borgen dat ze niet alleen de positieve elementen benoemen.

Interviewer: Maar ook de negatieve elementen.

Beleidsmedewerker: Ja precies, want anders kom je later in het proces en moet je je las gemeente alsnog verdedigen.

Interviewer: Wat u zegt is dat het beter is dat in het eerdere stadium van het proces de participatie goed gecontroleerd moet worden om zo problemen later in het proces te voorkomen.

Beleidsmedewerker: Precies dan moet de initiatiefnemer aangeven welke informatie de belanghebbenden van hem hebben ontvangen.

Interviewer: Heeft u nog iets toe te voegen?

Vergunningverlener: Ik zat te denken. Zou je dan de participatie bij de initiatiefnemer moeten leggen of bij een extern partij of persoon?

Beleidsmedewerker: Ik denk dat de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de participatie en we kunnen wel benadrukken dat het later in zijn eigen nadeel kan werken als hij de participatie niet kwalitatief op orde heeft.

Interviewer: U begon al over de kwaliteit van de participatie. Hierover gaat mijn volgende vraag. Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? Weegt dan de kwaliteit zwaarder dan de kwantiteit?

Beleidsmedewerker: Ik denk dat de kwaliteit relevanter is dan de kwantiteit. De initiatiefnemer moet zelf nadenken over wie tegen zijn initiatief zou willen ingaan. Dat kan de initiatiefnemer beter zelf beoordelen, omdat hij daar woont. En als degene zelf mensen weerhoudt van die participatie kan hij later natuurlijk nogmaals problemen krijgen. Want op een later moment wordt er toch iets gepubliceerd en komen mensen er alsnog achter.

Vergunningverlener: Ja precies, de initiatiefnemer kan zelf inschatten wie er bezwaar zou hebben tegen een verlenend besluit. Als je een overkapping gaat zetten in je achtertuin dan zou misschien de buurman of de achterbuurman een probleem ermee kunnen hebben, maar niet iemand die de straat erachter woont. Maar als je een stokerij of een houtzagerij in je achtertuin gaat beginnen en komen allerlei stof en geluid. Dan kan het wel effect hebben op meerdere mensen.

Interviewer: Welke middelen kan de gemeente gebruiken om te bepalen dat de participatie voldoet?

Beleidsmedewerker: In het omgevingsplan kan de gemeente indicatoren opnemen. Dus als een initiatiefnemer gaat bouwen en er moet afgeweken worden van het omgevingsplan moet de participatie aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen. Dus dat willen we in het omgevingsplan regelen.

Vergunningverlener: Ik zou het niet weten eigenlijk. Ik ben benieuwd naar de antwoorden, want om zelf antwoorden te geven is lastig.

Beleidsmedewerker: Maar wel goed om over na te denken toch?

Interviewer: Ja zeker. Dus de gemeente heeft de mogelijkheid om regels over de kwaliteit van de participatie op te nemen in het omgevingsplan?

Beleidsmedewerker: Ja

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Maatwerk is dat we in het ene dossier anders kunnen oordelen dan in een ander soortgelijk dossier afhankelijk van reacties en het gebied. In een gebied dat cultuurhistorisch waardevol is kan je minder grote huizen toestaan dan in een ander gebied.

Interviewer: Dus dan kan je per soortgelijk geval verandering brengen in een algemeen regel?

Beleidsmedewerker: Ja en dat vinden we nu heel lastig, omdat we bang zijn voor precedentwerking. Want als je hier toestemming voor geeft moet je dat daar ook doen. Maar dat moet helemaal niet. Je moet een goed verhaal hebben en dan wordt het lastig met maatwerk.

Vergunningverlener: Bij maatwerk kan participatie een grote factor zijn, los van de locatie zelf. Want vanuit de vergunningverlening weet ik dat bij de vorige gemeente waar ik gewerkt heb, als het over iets simpels ging zoals een erfafscheiding op een hoekperceel hadden ze op een locatie strikte regels terwijl op een andere locatie wel toegestaan was om het groter te maken. Dus factoren dragen bij dat door maatwerk je iets kan toestaan terwijl op twee straten verder dat niet wordt toegestaan, omdat de situatie toch niet vergelijkbaar is. Ik denk dat je zo meteen in de Omgevingswet ook in zo’n situatie zit. Dat de basis wel vergelijkbaar is, maar elke locatie heeft natuurlijke zijn eigen kenmerk.

Beleidsmedewerker: Precies, degene die wat wil, waarvan wij dat niet goed vinden, zal altijd verwijzen naar de andere soortgelijke situatie.

Interviewer: Ja dat het vergelijkbaar is.

Beleidsmedewerker: Ja en daar gaat straks veel energie in zitten.

Interviewer: Dus de gemeente zal straks de besluiten goed moeten motiveren?

Beleidsmedewerker: Ja

Interviewer: U zei al dat de precedentwerking een risico van het toepassen van maatwerk kan zijn. Wat voor andere risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Vergunningverlener: Ik zit me ook af te vragen of het participatiegedeelte uiteindelijk in de besluitvorming een soort van openbaar wordt. Dat mensen kunnen zien hoe er geparticipeerd is. Stel dat er in een situatie vijf mensen voor een bepaalde activiteit waren en drie tegen en de gemeente gaat toch akkoord met de activiteit dan is er geen probleem. Maar wat als er acht mensen voor een plan zijn en de gemeente wil het helemaal niet, omdat deze van mening is dat het plan niet bij de buurt past.

Beleidsmedewerker: Maar als gemeente heb je zo ook een eigen afwegingsbevoegdheid. Het is niet zo dat als iemand met een initiatief komt dat we dat automatisch gaan doen.

Vergunningverlener: Nee

Interviewer: Hmm

Beleidsmedewerker: Als overheid ben je ook een van de partijen en uiteindelijk ben je de vergunningverlener. Dus moet je het eindoordeel vellen. Het is ook kritisch kijken naar de participatie, want is het gemanipuleerd en wat zit erachter?

Interviewer: Dus uiteindelijk is participatie een van de grote factoren bij toepassing van maatwerk?

Vergunningverlener: Ja, maar het is niet de doorslaggevende factor.

Beleidsmedewerker: Ja als partijen van mening zijn dat het binnen de kaders van het Omgevingsvisie past en uit participatie blijkt dat men dat ook wil. Dan kan je gerust die vergunning verlenen.

Interviewer: In welke situatie zal maatwerk mogelijk van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning volgens de Omgevingswet? Is dat alleen bij een voorbeeld zoals dat in de fictieve casus wordt aangegeven of kan u nog andere voorbeelden bedenken?

Beleidsmedewerker: Met de komst van de Omgevingswet hebben we meer afwegingsruimte. We gaan proberen om standaardregels te maken om zo het tempo te behouden die door de Omgevingswet wordt beoogd.

Interviewer: Ja het is interessant om te zien hoe de gemeente om zal gaan met de participatie, omdat het veel werk zal worden om al de participatie door te nemen en de kwaliteit daarvan te behouden.

Beleidsmedewerker: Ja daarom zou je iets aan het borgen van kwaliteit willen doen zodat je vrij eenvoudig aan het einde kan beoordelen of de participatie goed op orde is. Je wil niet het huiswerk overdoen omdat je daar geen tijd voor hebt. Je wil niet nog een keer zelf gaan participeren bij alle andere dossiers.

Vergunningverlener: Misschien kan je dan een bepaalde categorie maken van bouwwerkjes of eenvoudige dingen waar de participatiegrens wat lager of eenvoudiger ligt. Ik had laatst een gemeente waar ze met een burgerformulier werken. Burgers kunnen s’ morgens naar de balie komen en dan krijgen ze s’ middags een vergunning als ze alle informatie inleveren met daarbij dat de buren akkoord zijn. Dat wordt gecheckt en als het goed is krijgen ze een vergunning mee. Het zijn niet risicovolle bouwwerken.

Interviewer: Vooral als je iets in je tuin wil bouwen dat alleen van belang is voor je buurman of buurvrouw. Dan is het niet noodzakelijk om zes weken te wachten op een vergunning.

Beleidsmedewerker: Het is nog niet vergunning vrij waardoor het beoordeeld moet worden aan het bestemmingsplan. Maar daar past het ook in en de buren zijn voor. Technisch is het ook al op orde.

Vergunningverlener: Je zou ook kunnen zeggen dat je een bepaalde standaard zou kunnen opnemen dat als een plan daaraan voldoet dan is de gemeente sowieso akkoord. En als je daarnaast nog een lijst hebt met de buren die ook akkoord zijn dan is het een plus een en kan je een vergunning krijgen. Maar als je al buiten de normen van de gemeente zit dan moet je daar een afweging gaan maken dus dan wordt het iets complexer. Ook al zijn alle buren akkoord bijvoorbeeld.

Interviewer: Ja dan moet het door de procedure heen gaan. Nu ga ik over tot de specifieke vragen.

Beleidsmedewerker: Ja die zijn moeilijker.

Interviewer: Heeft u tijd gekregen om de casus door te nemen?

Beleidsmedewerker: Ik wel.

Vergunningverlener: Ik lees het snel even door.

Interviewer: Ik wacht wel totdat u het heeft kunnen doornemen.

…

Interviewer: Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Beleidsmedewerker: Vanwege landschapsbescherming, historische cultuurwaardevol landschap. Dus je wil voorkomen dat het helemaal wordt volgebouwd met huizen. In het buitengebied is het uitgangspunt geen extra woningen, want je wil al die doorzichten openhouden. En daar bij de bebouwing staat dus in deze fictieve casus maximaal 800m2 aan bedrijfsbebouwing. Het oplossen van het probleem op locatie twee vindt de gemeente van groot belang, omdat er jarenlang niks is gebeurd. Dan moet je natuurlijk extra effort leveren aan je participatie en je overtuigingskracht richting die omwonenden.

Interviewer: Wat denkt u hiervan?

Vergunningverlener: Ik ben het helemaal eens.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?

Beleidsmedewerker: Op locatie een waren er twee belanghebbenden dus we gaan ervan uit dat de initiatiefnemer met de belanghebbenden gesproken heeft. We vinden het zo belangrijk dat locatie twee opgelost wordt, dat we aanbieden om ook als gemeente aan de keukentafel mee te gaan zitten. Dus dat we het niet helemaal vertrouwen aan de overtuigingskracht van de initiatiefnemer, maar dat we zelf gaan helpen. Dat zal per dossier afwijken. Dus je zal per dossier moeten afwegen: Hoeveel effort lever je in als gemeente of laat je het helemaal over aan de initiatiefnemer?

Interviewer: Heeft u nog iets toe te voegen?

Vergunningverlener: Ik ben het helemaal eens.

Interviewer: Misschien heeft u wel antwoord op de volgende vraag. Als deze participatie niet voldoende is om middels maatwerk van vaste regels af te wijken, hoe komt dit uiteindelijk terug in het besluit? (Wordt er dan geen vergunning of een gedeeltelijke vergunning verleend?)

Beleidsmedewerker: Dat is een lastige vraag. Want je hebt een belang dat er bij locatie 2 het probleem wordt opgelost.

Vergunningverlener: Het is ook in het belang van de gemeente dat perceel twee wordt opgeknapt eigenlijk. Maar je kan het van de initiatiefnemer niet eisen. De initiatiefnemer kan nog steeds beslissen dat hij het bij perceel een houdt en dat hij maar twee woningen zal bouwen.

Beleidsmedewerker: Eigenlijk wil je dat niet, omdat je ook wil dat het bedrijf verhuist naar het tweede perceel omdat het bij perceel een voor veel vervuiling zorgt bij het smalle weggetje en de bewoners klagen ook daarover.

Interviewer: In deze casus speelt het belang van de gemeente ook een rol. Het weegt niet zwaarder dan de participatie, maar wel dat de gemeente bereid is om te helpen met de participatie om te zorgen dat alles op orde komt.

Beleidsmedewerker: Ja dat moet je per casus bepalen hoe je dat zou oplossen.

Interviewer: En dat is het maatwerk?

Beleidsmedewerker: Ja.

Vergunningverlener: Ja, ik probeer me er een beetje een voorstelling van te maken.

Interviewer: Dit hadden we ook bij de algemene vragen over, namelijk met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Beleidsmedewerker: Bij de ene plek kan je betogen dat er kwaliteitsverbetering is en bij de andere wat minder dus daar kan het aan liggen. Andere soort belanghebbenden: Op één plek kan je te maken hebben met allemaal jongeren die wat anders in het leven staan dan wat oudere mensen. Dat kan ook een afweging zijn.

Interviewer: Wat vindt u hiervan?

Vergunningverlener: Ik heb een vraag gekregen waarbij een perceel in drieën wordt geknipt. Dus elke initiatiefnemer gaat zijn eigen plannen uitvoeren. En dan kunnen ze afzonderlijk gaan participeren in hun buurt en de buren vinden het goed en dan bouwen ze alle drie. Maar als gemeente kan je zeggen: ‘Wacht even wij zien het grote geheel hier en het zou veel beter zijn als we hierop konden sturen’. Dit is een gebied waar je iets mee kan en dit en dat. Anders krijg je een soort versnippering en iedereen kijkt in zijn eigen kokertje. En als gemeente houd je het overzicht en in dit geval heb je een perceel hier en een ander perceel daar. En als je op een zou focussen denk je van: ‘Ja oké, het gaat allemaal goed’. Maar als je iets breder kijkt, zie je dat er ook andere mogelijkheden zijn. Ik denk dat een gemeente daarin kan zeggen: ‘Ja, misschien een vergunning, maar ook een weigering’.

Beleidsmedewerker: Ja het grotere verband moet je in beeld hebben dat het ook een afweging kan zijn. En dat is hier ook het geval, want je focust je niet alleen op een perceel maar op het geheel. Het biedt op andere plekken zoveel voorbeelden dat je wat toegeeflijker wordt als gemeente.

Vergunningverlener: Ja.

Interviewer: De volgende vraag is: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Beleidsmedewerker: Ja als er zoveel argumenten zijn en zoveel betrokkenen of voorstanders van het initiatief voor locatie twee. Het halve dorp zegt dat ze blij zijn, omdat er eindelijk iets wordt gedaan op die locatie. En er is op plek een maar één bezwaarmaker die het niet wil, dan gaan we niet alsnog over tot het intrekken van de vergunning, omdat het belang voor het plan zo groot is dat wij tot aan de rechtbank die vergunning handhaven.

Interviewer: Oké, wat vindt u meneer?

Vergunningverlener: Ja, je moet jezelf afvragen hoeveel bezwaren er nog komen als je een goed voortraject hebt gehad en geparticipeerd hebt. Misschien heb je altijd iemand die dwarsligt, maar die zal dan geen goede argumenten kunnen hebben om tegen het plan te zijn.

Interviewer: Ja, dat heb ik ook gelezen. Dat de wetgever door de vroegtijdige participatie verwacht dat er minder bezwaren of zienswijzen ingediend zullen worden. Dus de gemeente verwacht wel van mensen dat ze in de eerste ronde meedoen met de participatie?

Beleidsmedewerker: Ja.

Vergunningverlener: Ja.

Interviewer: Dus als je een bezwaar gaat indienen is het niet te laat, maar je was wel op de hoogte van het plan en de kans om te participeren heb je dan in de eerste ronde niet benut.

Vergunningverlener: Ja en het kan zijn net zoals je zo zij dat het plan op der mate wijze is aangepast ondertussen dat de belanghebbenden zeggen dat het niet het oorspronkelijke plan is en er komt bezwaar op. Ja dan kan je als gemeente zeggen dat dit niet meer voldoet aan de participatie.

Beleidsmedewerker: Dat ligt wel aan de initiatiefnemer, want die heeft dan bewust informatie achtergehouden die hij wel wist, maar hij dacht dat als hij dat naar voren zou brengen dat het voor problemen zou zorgen. Dan kan je als gemeente nog steeds op weigering van de vergunning overgaan.

Interviewer: En de laatste vraag is: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen. Kunt u beschrijven op welke wijze dit zou kunnen?

Beleidsmedewerker: Ja de gemeente moet het algemeen belang in het oog houden en uiteindelijk worden alle ontwerpbesluiten gepubliceerd. Dus in die zin komt iedereen en ook degenen die niet geparticipeerd hebben op de hoogte van het genomen besluit.

Vergunningverlener: Ik denk dat je ook zeker als gemeente in de gaten moet houden wie heeft de initiatiefnemer gevraagd om te participeren en zijn er nog personen of instanties of omgevingen waarvan je direct ziet dat die missen. En dan kan je de initiatiefnemer erop aanspreken. Want het kan zijn dat de initiatiefnemer bewust een organisatie erbuiten houdt.

Beleidsmedewerker: Als er in de casus sprake is van een historische vereniging die altijd een mening heeft over een nieuwbouw in het buitengebied. Dan kan de gemeente in adviserende sfeer aanbevelingen kunnen doen.

Vergunningverlener: Misschien is het niet zozeer een plicht, maar een verantwoordelijkheid.

Beleidsmedewerker: Maar je hebt in zekere zin een plicht om het algemene belang te waarborgen.

Interviewer: Wat vond u van de vragen?

Beleidsmedewerker: In het begin gaat het over fictieve vragen, omdat de wet nog niet ingetreden is. Dus je moet je kunnen inleven van ‘hoe zou je daarmee moeten omgaan?’.

Vergunningverlener: Ik merk aan mezelf dat geneigd ben om in het oude systeem te denken. Met allerlei regels en als het anders lijkt denk je al: ‘gevaarlijk’ en ‘hoe zou het zitten?’, maar in de praktijk zal dat meevallen denk ik.

Interviewer: Bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

## Bijlage 3 Interview beleidsmedewerker en vergunningverlener ODMH/gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Dit interview is met een beleidsmedewerker Afdeling Bouw- en Woningtoezicht en een vergunningverlener Afdeling Milieu gehouden. Ze werken beiden bij de Omgevingsdienst Midden-Holland en in opdracht van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Het interview werd op 13 juni 2019 om 9:30 uur gehouden en heeft 28 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemorgen mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Beleidsmedewerker: Ja is goed.

Vergunningverlener: Ja vind ik prima.

Interviewer: Ik ga met de algemene vragen beginnen. Wat is uw functie bij de ODMH?

Beleidsmedewerker: Ik ben beleidsmedewerker op de Afdeling Bouw- en Woningtoezicht.

Vergunningverlener: Ik ben vergunningverlener bij bedrijven, dus bij de Afdeling Milieu.

Interviewer: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Vergunningverlener: Wat het lastige daarvan is, is dat de initiatiefnemer ook als antwoord kan geven dat er geen participatie is geweest. Dat antwoord mag namelijk. Participatie is namelijk alleen verplicht voor overheden die plannen willen vaststellen. Participatie wordt voor initiatiefnemers wel geadviseerd, maar het is nog niet verplicht. Dus ik denk dat wij dat niet controleren naar mijn inschatting. Dus als de initiatiefnemer dit zou doen, dan neem ik aan dat er gespreksverslagen of handtekeningen onder een afsprakenlijst of iets dergelijks zitten. Die zou ik er wel bij willen hebben [als initiatiefnemer].

Interviewer: Dus voor de initiatiefnemer is het nog niet verplicht dat ze moeten aangeven hoe participatie plaats heeft gevonden?

Vergunningverlener: Wat wel verplicht is, is dat ze moeten aangeven of er participatie heeft plaatsgevonden en zo ja, wie en wat waren de uitkomsten. Maar als het antwoord van de initiatiefnemer is: ‘ik heb er niks mee gedaan’, kan ik op basis daarvan de aanvraag niet buiten behandeling stellen en ook dadelijk niet met de Omgevingswet. Ja heel veel mensen denken dat het verplicht is, maar die verplichting geld alleen voor overheden die bijvoorbeeld een omgevingsplan maken. Die zijn verplicht om participatie te doen. En het wordt wel geadviseerd en gestimuleerd, maar het is niet bijvoorbeeld een indieningsvereiste. Dus als de initiatiefnemer zegt dat hij er geen zin in had of hij heeft briefjes in de brievenbussen gedaan en geen reactie gekregen. Ja dan weten we dat.

Interviewer: Dus de vergunningsprocedure gaat gewoon door?

Vergunningverlener: Ja.

Interviewer: Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? (Denk daarbij aan criteria van kwantiteit van participanten en/of kwaliteit in de zin van het voldoende vertegenwoordigen van belangen.)

Vergunningverlener: Daar hebben wij geen criteria voor.

Beleidsmedewerker: Ja klopt daar hebben wij geen criteria voor. Ik zou me kunnen voorstellen dat misschien gemeenten zelf iets van criteria willen opstellen.

Vergunningverlener: Ja, maar dan moeten ze die in het Omgevingsplan opnemen via een beleidsregel.

Beleidsmedewerker: Ja. En dan moeten ze dat zelf vastleggen. En dan hebben wij iets waaraan we de participatie kunnen toetsen.

Interviewer: Vorige week had ik ook een interview bij een andere gemeente en zij dachten wel dat ze bepaalde kwaliteitseisen in het omgevingsplan moesten opnemen om de participatie te waarborgen.

Beleidsmedewerker: Maar wij stellen het omgevingsplan niet op dat doet het bevoegd gezag.

Vergunningverlener: Ja, dus als ze dat doen dan kijken wij ernaar.

Beleidsmedewerker: Ik wil net zeggen. Op het moment dat een aanvraag binnenkomt, zullen wij nog kijken naar de criteria die de gemeente daarvoor heeft opgesteld.

Vergunningverlener: Ja. En dat kan per gemeente verschillend zijn.

Beleidsmedewerker: Ja zeker.

Interviewer: Oké. Dus jullie houden rekening met wat de gemeente heeft opgesteld?

Beleidsmedewerker: Ja precies.

Vergunningverlener: Ja we hebben geen keuze, omdat zij onze opdrachtgever zijn.

Interviewer: Op mijn volgende vraag hebben jullie al antwoord gegeven, namelijk dat gemeenten via de beleidsregel eisen kan stellen aan de participatie die ze later in het Omgevingsplan moeten opnemen.

Beleidsmedewerker: Ja.

Vergunningverlener: Ja dat klopt.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Vergunningverlener: Maatwerk is zoals ik de Omgevingswet lees vooral bedoeld om lokale omstandigheden ruimte te geven binnen het afwegingskader. Dus je hebt het Rijksbeleid en het Activiteitenbesluit. En dan zie je dat dat niet altijd één op één van toepassing is op de lokale omstandigheden. Wat je met maatwerk doet is dus een lokale situatie ruimte geven of juist minder, want dat kan ook, ten opzichte van het Rijksbeleid. Voor die onderdelen waar het wet Omgevingsvisie van de gemeente de ruimte biedt. Want wij mogen dat niet zelf bepalen. Dus je moet die ruimte wel krijgen. Op het gebied van externe veiligheid krijgen we geen ruimte, maar op het gebied van geluid bijvoorbeeld wel.

Interviewer: Waar staat het vastgesteld waarvoor de gemeente wel of niet ruimte krijgt voor maatwerk?

Vergunningverlener: In principe dadelijk zo in de Omgevingswet. Daarnaast in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan van de provincie, want die geeft instructieregels aan de gemeente. En ten derde in de omgevingsplannen die de gemeenten nu aan het vaststellen zijn.

Beleidsmedewerker: Dat moet allemaal gebaseerd zijn op de hogere wetgeving of de provincie die al dan niet ruimte biedt. Dus ze kunnen uiteindelijk niet zomaar iets verzinnen, omdat ze denken dat het beter uitkomt.

Vergunningverlener: Het moet inderdaad in de wet- en regelgeving passen.

Interviewer: Ik dacht juist dat de Omgevingswet veel ruimte zou bieden aan gemeenten om meer afwegingen te kunnen maken.

Vergunningverlener: Dat is zeker het doel, maar wat je ziet is dat het Rijk heel huiverig is om gemeenten zomaar meer ruimte te geven. ‘De gemeente mogen het zelf weten, maar hier heb je een lijst met regels, want wij vinden dat het eigenlijk op onze manier moet.’ En daarnaast zie je dat de Raad van State bij de beoordeling van de Omgevingswet en de invoeringswet heel duidelijk aandacht heeft gevraagd voor de bescherming van de rechten van de burgers. Dus het is geen blanco cheque. Je ziet dat het aan alle kanten wat dichtgetimmerd wordt. En dat het in de praktijk niet zo heel veel ruimer is. Maatwerk is goed als je een gebied hebt die je wilt herontwikkelen. Bij Den haag: wat je ziet bij de Binkhorst, bij het havengebied. Daar zie je een oud vervuild terrein waar ze wonen en werken willen combineren. Voor dat soort dingen is maatwerk bedoeld, omdat je dan kan zeggen dat je hier meer geluid toelaat, maar die kan je daar compenseren. Voor kleine individuele projecten zal maatwerk niet veel opleveren.

Beleidsmedewerker: Ja dan zie je dat er inderdaad gecompenseerd moet worden en dat het niet zo is dat de gemeente kan zeggen dat ze gewoon ervoor gaan en we laten iedereen maar losgaan.

Interviewer: Dus als de gemeente beslist om maatwerk toe te passen, moeten ze het ergens anders compenseren?

Vergunningverlener: Ja en je moet heel goed kunnen onderbouwen waarom het daar geen probleem is dat je afwijkt van de Rijksregels. En soms kan dat wel zeker als het gaat om bijvoorbeeld geluid. Maar voor externe veiligheid krijgt de gemeente geen maatwerkbevoegdheid en daar moet je dan de regels volgen.

Beleidsmedewerker: En daarnaast heb je ook, wat er gevoelsmatig is aan de ruimte is, is dat er meer aspecten worden toegevoegd zoals het gezondheidsaspect. En dat bleef nu buiten beschouwing en dat komt er nu wel bij. Dus ik weet niet of dat wordt ervaren als meer ruimte of juist minder ruimte. Dat kan ik niet beoordelen.

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Beleidsmedewerker: Misschien dat je mensen extra in tekort zou kunnen doen.

Vergunningverlener: Lastig daarvan is dat je als bevoegd gezag altijd de bevoegdheid hebt. Ook nu al bij het nemen van maatwerkbesluiten. En ja, als je dat niet goed doet, dan word je door de rechter teruggefloten.

Beleidsmedewerker: Ja dat is een risico maar niet anders dan hoe het nu is.

Interviewer: Bij een ander interview kwam het naar voren dat een van de risico’s precedentwerking zou kunnen zijn.

Beleidsmedewerker: Ja dat kan, maar dat is nu ook al zo. Dus het is geen nieuw risico, maar een bestaand risico.

Vergunningverlener: En natuurlijk moet je bij maatwerk de gelijkwaardigheid goed motiveren waarom je in dit specifieke geval dit doet. Maar ik denk dat dat te ver gaat. Als je het goed doet dan zouden de bestaande risico’s niet van toepassing zijn.

Beleidsmedewerker: Het heeft zeker te maken met je onderbouwing. Als je het goed onderbouwd en heel specifiek naar die ene zaak kan toeschrijven hoeft dat niet specifiek precedentwerking te hebben. Want dan kan je altijd aangeven dat een andere situatie een andere soort maatwerk of geen maatwerk vereist, omdat je het echt over een ander geval hebt.

Vergunningverlener: Als er wel een risico is, is dat initiatiefnemers meer verwachten van de Omgevingswet dan de praktijk zal uitwijzen. Want ik zie wel dat initiatiefnemers bij Bodegraven-Reeuwijk heel blij worden met de Omgevingswet, maar als je dan concreet kijkt naar dat je nog steeds een omgevingsplan en beleid moet maken, zie je dat het geen blanco cheque is. Dus dat zal de gemeente moeten uitleggen dat niet alles zomaar mag als wat ze in gedachten hadden.

Interviewer: Op mijn volgende vraag heeft u al antwoord gegeven namelijk dat er in specifieke gevallen maatwerk van toepassing kan zijn.

Vergunningverlener: Ja klopt.

Beleidsmedewerker: Ja precies.

Interviewer: Nu ga ik de specifieke vragen stellen.

Interviewer: Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Vergunningverlener: Deels om het buitengebied te beschermen en voor het openhouden van de ruimte en deels, wat betreft het perceel op het bedrijventerrein in deze casus, …

Beleidsmedewerker: … (vult aan) om het aantal bedrijven te beperken in het gebied.

Vergunningverlener: Inderdaad. Dat zouden in deze casus de voornaamste redenen kunnen zijn.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking? Dus stel dan bijvoorbeeld voor dat in een bepaald geval een initiatiefnemer vier huizen wil bouwen en dat uit participatie blijkt dat men dat heel graag wil.

Beleidsmedewerker: Dat zal afhankelijk zijn van bepalingen die men in het omgevingsplan heeft vastgesteld ten aanzien van participatie.

Vergunningverlener: En de ruimte die het wooncontingent biedt, want men mag niet zomaar woningen in een gemeente uitbreiden. Dit kan natuurlijk bij bedrijven weer anders zijn. Het Rijk geeft dus toestemming om woningen bij te bouwen. Als je de toestemming niet hebt, dan kan je hoog en laag springen, maar dan worden er geen woningen bij gebouwd. Of je moet ergens iets slopen. De ruimte moet er dus wel zijn.

Beleidsmedewerker: Dan heb je dus een soort ruimte-voor-ruimte.

Interviewer: Nu begrijp ik het. Ik stel me voor dat vooral initiatiefnemers zouden kunnen verwachten van de Omgevingswet dat er simpelere en snellere procedures komen.

Beleidsmedewerker: Ja, dit effect heeft ook eerder plaats gevonden bij intreding van bijvoorbeeld de Wabo.

Interviewer: Als deze participatie niet voldoende is om middels maatwerk van vaste regels af te wijken, hoe komt dit uiteindelijk terug in het besluit? (Wordt er dan geen vergunning of een gedeeltelijke vergunning verleend?)

Beleidsmedewerker: Dat ligt heel erg aan de onderbouwing. Stel dat de participatie misschien niet volledig aan de eisen heeft voldaan, maar het bestuur tot de conclusie komt dat het algemeen belang prevaleert en belanghebbenden voldoende mogelijkheden hebben gekregen om hun recht te halen, dan kan je als gemeente nog steeds afwijken middels maatwerk.

Vergunningverlener: Sowieso blijven de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van burgers gewoon open, ook als ze hebben ingestemd bij de vroegtijdige participatie.

Beleidsmedewerker: Inderdaad en dus zal de meest voorkomende onderbouwing van de gemeente zijn dat het algemeen belang zwaarder weegt dan het persoonlijk belang van belanghebbenden om af te kunnen wijken middels maatwerk.

Interviewer: Dus dan kan een belanghebbenden nog steeds bezwaar indienen. Dan wordt een burger niet geforceerd om mee te doen met de vroegtijdige participatie en als zij bezwaar indienen dan wordt daar (ondanks de afweging en onderbouwing van de gemeente) goed naar gekeken?

Beleidsmedewerker: Ja, alleen is het nog wel van belang hoe uiteindelijk in beroep de rechter daarin gaat beoordelen. Een rechter zou wel bijvoorbeeld kunnen aangeven aan de belanghebbende die in beroep gaat dat deze eerder had kunnen participeren. Het is dus van groot belang om de jurisprudentie over de Omgevingswet te gaan volgen.

Vergunningverlener: Inderdaad en het zou zelfs ertoe kunnen leiden dat belanghebbenden alleen maar terughoudender worden bij participatie en minder snel instemmen als de rechter zou bepalen dat bezwaar, na instemming tijdens de vroegtijdige participatie, faalt. De rechter zou natuurlijk ook kunnen stellen dat participatie juist niet de burger bindt. Dan is er een heel ander gevolg.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Beiden: Dat is het algemeen belang.

Interviewer: Maar heeft de gemeente ook niet haar eigen belang dat ook een rol speelt?

Vergunningverlener: Ja dat is ook mogelijk, bijvoorbeeld het belang van de initiatiefnemer. Deze kan bijvoorbeeld dus sterker wegen dan het belang van de belanghebbenden in de buurt.

Beleidsmedewerker: Ik zou me dan kunnen voorstellen dat een gemeente wat eerder van mening is dat haar eigen belang gelijk staat aan het algemeen belang. Dan is het uiteindelijk de rechter die bepaald of dat klopt.

Interviewer: Ja, begrijp ik, want de gemeente verantwoordt het algemeen belang.

Vergunningverlener: Natuurlijk betekent dat niet dat dit een vast begrip is. Het vertaalt zich vanuit de partijprogramma’s en akkoorden binnen de gemeentelijke politiek.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Beleidsmedewerker: Dat is uiteindelijk aan de rechter.

Vergunningverlener: Het hangt heel erg van jurisprudentie af.

Interviewer: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen?

Beleidsmedewerker: Jazeker.

Interviewer: Kunt u beschrijven op welke wijze dit zou kunnen?

Vergunningverlener: Het hangt ervan of de niet-participerende burgers wel geschaad worden in hun belang. Als er een belanghebbende is die niet participeert, maar wel veel geluidsoverlast ervaart. Dan zal de gemeente ook namens deze belanghebbende zijn belangen moeten meewegen.

Beleidsmedewerker: (richting vergunningverlener) Is het dan niet eigenlijk al zo dat de gemeente deze belangen in het omgevingsplan heeft afgewogen? Daarin staat de gemeente volgens mij al bepaalde activiteiten al dan niet toe, omdat men daarin de ruimte ervoor biedt …

Vergunningverlener: (vult aan) … of juist niet. Inderdaad.

Interviewer: In het omgevingsplan worden alle belangen dus al afgewogen?

Beleidsmedewerker: Ja, daarin zijn eigenlijk al het overgrote deel van de belangen afgewogen. Omdat daarin bepaald wordt waar wat gaat gebeuren. Dan is er al afgewogen als we bijvoorbeeld hier een weg aanleggen dan moeten we daar ruimte voor woningen hebben onder het belang van beperking van geluidsoverlast. Daar toets je dus aan.

Vergunningverlener: Dit is denk ik ook precies waartegen de gemeenten die het meest enthousiast zijn over de omgevingswet aan gaan lopen, omdat ze toch het een en ander moeten vastleggen of mogelijk moeten maken in dat omgevingsplan. Dan moeten ze dus wel een plan op langer termijn hebben en dan kunnen ze niet per individueel geval dat voorbijkomt steeds maatwerk toepassen. Men zal toch alles vast moeten leggen in het omgevingsplan.

Beleidsmedewerker: En eigenlijk moet je ook meer vastleggen. Er zijn sowieso al meer componenten waarmee rekening gehouden moet worden. Misschien moet men nog wel verder gaan als bij bestemmingsplannen en een langeretermijnvisie hebben over welke ruimte er voor vergunningsvrije activiteiten is. Welke invloed gaan deze hebben op de ruimte? Deze invloed wordt namelijk veel groter en dan moet er goed bepaald worden wat alleen toegestaan wordt als vergunningplichtige activiteit. Het betekent dus dat men nog veel meer moet gaan regelen.

Interviewer: Het gaat dan denk ik veel werk worden.

Beleidsmedewerker: Ja, dat zeker.

Vergunningverlener: Ja. Je ziet ook dat gemeenten nu heel erg bezig zijn met de omgevingsvisie: ‘wat willen we in onze dorpskern?’ Maar dit zou men dus eigenlijk bij elke nieuwe verkiezingen weer over moeten doen, tenzij het telkens dezelfde partijen zijn. Maar verschuivingen zullen dus ook die omgevingsvisie veranderen.

Beleidsmedewerker: Dit aanpassen van de omgevingsvisie zou dus ook consequenties kunnen hebben voor het omgevingsplan.

Interviewer: Dank u wel voor uw tijd.

## Bijlage 4 Interview beleidsmedewerker gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Dit interview is met een beleidsmedewerker van de afdeling Ruimtelijke Ordening gehouden. Ze werkt bij gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Het interview werd op 13 juni 2019 om 15:00 uur gehouden en heeft 38 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemiddag mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Beleidsmedewerker: Ja, ik vind het prima.

Interviewer: Wat is uw functie bij de gemeente?

Beleidsmedewerker: Ik ben Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening. Dat is een oude term, want wij werken in deze gemeente niet meer met functies, maar je hebt gewoon bepaalde taken en opdrachten. Maar ik zit in de Ruimtelijke Ordening.

Interviewer: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Beleidsmedewerker: Dat is in de toekomst, want dat geldt nu nog niet. En dat is natuurlijk een vraag waar alle gemeentes mee aan de slag moeten. Wij zijn daar nog niet mee aan de slag gegaan, dus ik kan alleen aangeven hoe ik ertegen aankijk. Het is heel lastig denk ik om daar hele vaste criteria voor vast te stellen. Want een initiatief hangt natuurlijk heel erg af van met welke omgeving je mee te maken hebt. Wat zijn factoren die in de omgevingen een rol spelen? Ga je iets realiseren midden in een woonwijk, wat heel erg belastend is, of heb je een perceel in het buitengebied waar niemand omheen zit? Dus de mate van participatie zal heel erg casusafhankelijk zijn. Als ik dan aan factoren moet denken, dan denk ik dat je dan een bepaalde straal om zo’n ontwikkeling heen hebt. Daar zal je dan minimaal de mensen moeten informeren dat er wat gaat gebeuren en dat je minimaal moeten kunnen aantonen dat je een gesprek hebt gehad en dat je die mensen geïnformeerd hebt. En de vraag is dan als die mensen dan tegen zijn, betekent dat vervolgens dat je nee gaat zeggen als gemeente. Dat is ook afhankelijk van hoe de politiek er op dat moment in zit en of je een bestuur hebt wat heel erg gericht is op het behouden van groen en dergelijke. Die zullen bij een stedelijke ontwikkeling aan de rand van een dorp minder snel ja zeggen, als de belanghebbenden in de buurt nee zeggen. Dus dat wordt een hele leuke uitdaging voor ons als gemeente om dat te bepalen en de vraag is: kun je daar vaste criteria vaststellen? Ik denk dat je dan een soort van minimale participatiecriteria krijgt. Dat je in ieder geval in een bepaalde straal mensen geïnformeerd moet hebben en meegedeeld moet hebben, maar ik denk niet dat je zover moet gaan om te zeggen dat als de meerderheid nee zegt dat we als gemeente het niet doen, want je weegt het mee.

Interviewer: Oh oké, wat ik van een ander interview heb begrepen is dat participatie inleveren niet verplicht is voor initiatiefnemers, als de gemeente geen omgevingsplan heeft opgesteld. Klopt dit?

Beleidsmedewerker: In zoverre weet ik het niet, maar sowieso worden alle bestemmingsplannen die we nu hebben worden automatisch omgevingsplan. Dus volgens mij heeft iedere gemeente straks een omgevingsplan. Ik heb me nog niet verdiept in hoeverre die verplichting gaat. Ik denk dat gemeenten sowieso omgevingsplannen zullen hebben. En wat ik me wel kan voorstellen, is dat er nu vooral bestemmingsplannen zijn en dat moet naar het omgevingsplan toe. De omgevingsplannen gaan anders in elkaar zitten, namelijk dat ze wat breder worden en ik neem aan dat je in je omgevingsplan iets over de participatie gaat opnemen. Je kan ook met open normen meer gaan werken waarbij je zegt dat er in dit lint van alles mag, mits er niet te veel verkeer is of iets anders. Dat wordt ook een onderdeel mits er voldoende is gedaan aan participatie. Wat dan voldoende is, moeten gemeenten zelf bepalen.

Interviewer: Zoals kwaliteitscriteria?

Beleidsmedewerker: Ja dat soort dingen. Maar ik weet nog niet hoe dat precies zit.

Interviewer: Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? (Denk daarbij aan criteria van kwantiteit van participanten en/of kwaliteit in de zin van het voldoende vertegenwoordigen van belangen.)

Beleidsmedewerker: Ja het hangt af van wat voor soort activiteit er sprake is. Als het bijvoorbeeld over een dakkapelletje gaat dan denk ik dat als je twee buren informeert daarover, dat het al voldoende is. Want een dakkapel heeft geen uitstraling naar meerdere buren, hooguit nog misschien een achterbuurman, omdat je wat inkijk creëert. Dat je de mensen op wie het effect kan hebben informeert, maar ik vind ook bij een dakkapel dat het niet zo moet zijn dat dat een doorslaggevende factor is. Terwijl als het gaat om een bedrijf wat gaat uitbreiden waar woningen omheen zitten ja dan kunnen de gevolgen groter zijn. En dan is het niet alleen een informatieplicht voldoende, maar dan zou je verder moeten gaan denk ik. En zou je moeten kijken of mensen wel een idee hebben over hoe je het beter zou kunnen doen zodat zij dan geen probleem meer hebben met het project. Dus dat zal per geval en per casus verschillen.

Interviewer: Betekent dat eigenlijk niet veel werk voor de gemeente of is dit al zo?

Beleidsmedewerker: Ja dat is al zo. Volgens de wet zou het zo moeten zijn dat als je dat van tevoren doet dat je er dan in het proces minder last van hebt. Nu krijgen we de zienswijzen binnen, de inspraakreacties. Er is een plan, mensen zien het in de krant staan en dan gaan ze pas reageren. De Omgevingswet wil natuurlijk het liefs dat als een plan in procedure gaat dat het al compleet is. Dat is een leuk gegeven, maar ik vraag me af of het wel zo gaat werken want je zal altijd mensen hebben die moeite hebben met een plan. Wat wel zo is, is dat ik denk dat je voorkomt dat mensen van niks weten en zo stimuleer je contact in een buurt. En dat kan nooit verkeerd zijn.

Interviewer: Ja precies, want ik had begrepen dat de rechter uiteindelijk moet bepalen hoe zwaar hij bezwaren of zienswijzen zal laten wegen, als een persoon al daarvoor heeft geparticipeerd.

Beleidsmedewerker: Ja precies, want je hebt al een kans gehad. Zoals het nu ook is, is dat er een belangenafweging moeten worden gemaakt. De rechter zal dan als het gaat om het aspect zorgvuldigheid, wat een van de belangen is in zo’n proces, ten voordele van de initiatiefnemer beoordelen als deze zijn buren vroegtijdig heeft geïnformeerd. Dat component is voor een rechter makkelijker opzij te zetten. Dat denk ik zeker.

Interviewer: Welke middelen kan de gemeente gebruiken om te bepalen dat de participatie voldoet?

Beleidsmedewerker: Dat vind ik een interessante.

Interviewer: Bij een ander interview hadden ze het over het omgevingsplan. Dat de gemeente kwaliteitsvereiste zou kunnen opnemen.

Beleidsmedewerker: Ja dat sowieso. Als een plan voldoet aan je omgevingsplan dan mag je ervan uitgaan dat het goed is, omdat ook bij het opstellen van het omgevingsplan er sprake is geweest van participatie. Je zal altijd zien dat het anders is in de praktijk. Het omgevingsplan is heel groot en jij gaat natuurlijk niet weten wat dat voor je buurman betekent. Pas als deze iets concreet gaat realiseren kan je daar gaan anders over gaan denken. Dus een middel is inderdaad dat je dan misschien in je Omgevingsplan kan opnemen dat er bij het verlenen van een vergunning sprake moet zijn van participatie. Dat kan je dan als voorwaarde opnemen in het omgevingsplan. Ik weet niet of dat juridisch kan. Dat het omgevingsplan met participatie tot stand is gekomen is op zichzelf al een middel. Maar na deze optie zijn er niet zoveel middelen om het af te dwingen. Niet meer dan wat er afgesproken is in een anterieure overeenkomst die we wel eens afsluiten. Als iets niet voldoet aan het omgevingsplan dan sluiten we vaak een anterieure overeenkomst af en daar staan nu allerlei voorwaarden in, civieltechnisch en dergelijke, en daar zou ook een component participatie in kunnen komen te zitten. Maar dan ben je al verder in het proces, dus dan zou je dat eerder moeten doen. Juist de gemeente moet, zodra iemand aan tafel komt, met een initiatief de participatie bespreken. Nu komt er iemand aan tafel en gaan we tegelijk in op de inhoud. Bijvoorbeeld kwaliteitsverbetering, verkeer onttrekkende werking en alle andere beoordelingen die je hebt, milieutechnisch gezien, en dan wordt de participatie ook een standaard.

Interviewer: Dus de initiatiefnemer moet niet alleen de participatie regelen?

Beleidsmedewerker: Ja die moet dat zelf doen, maar ik denk dat veel ontwikkelaars gewoon hun eigen gang gaan en van die participatie denken ze dat als niemand wat roept, dan laten we dat lekker. Dus wij als gemeente zullen daarin een rol moeten pakken om duidelijk te maken dat ze als initiatiefnemer de participatie moeten regelen. Vooral de gemeente zal de participatie moeten aansporen.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Ja ze krijgen natuurlijk meer beleidsvrijheid op allerlei vlakken zoals bijvoorbeeld geluid. Dus je kunt als gemeente nu meer bepalen. Als je een stiltegebied hebt en de focus grenswaarde van het wegverkeer is 48 Db. Dan kan je als gemeente bepalen dat het 45 Db moet zijn. Maar elders, zoals hier in het centrum waar horeca zit, waar terrasjes zijn en waar er ook weleens een evenement is, daarvan zou je dan kunnen zeggen als gemeente dat je daar een iets hoger geluidsniveau toestaat. Want het is nou eenmaal, als je in een centrum gaat wonen, dan is het acceptabel dat er daar wat meer geluid is. Dat is een van de beleidsvrijheden die we nu nog niet hebben, maar die door de Omgevingswet erbij komt. En zo op andere vlakken heb je volgens mij ook dat je die ruimte kan nemen.

Interviewer: Waar moet dat bepaald worden?

Beleidsmedewerker: Dat moet je in je omgevingsplan opnemen. Eerst moet je in de omgevingsvisie bepalen: wat voor kwaliteiten heeft een gebied en zou je die willen behouden? Dat komt dan in het omgevingsplan als regels, dat als je hier een ontwikkeling hebt en dat het geluid wat hoger mag zijn.

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen? Bij een ander interview kwam aan bod dat precedentwerking een risico kan zijn.

Beleidsmedewerker: Ja maar dat is nu ook al zo. Nee, daarom zou ik ook niet gelijk aan precedentwerking denken. Maatwerk vind ik niet verkeerd, maar je moet alleen het algemeen belang altijd bekijken. Precedentwerking heb je nu ook want we passen nu ook maatwerk toe. Als er een initiatief komt in het buitengebied voor bijvoorbeeld een zalencentrum, dan ga je ook kijken naar: hoe is de verkeersaantrekkende werking? Risico bij maatwerk is dat de Omgevingswet je eigenlijk dwingt om ‘ja, tenzij’ toe te passen.

Interviewer: Ja klopt.

Beleidsmedewerker: Dus die dwingt je ertoe om te gaan kijken naar bijvoorbeeld als je een rood lint hebt met een bepaalde wegstructuur. Hoeveel kan die weg nou hebben? Als je het hebt over doorzichten. Wat wil de gemeente behouden? En als ik het heb over bebouwing. Aan welke kwaliteit moet het dan voldoen en wat voor karakter heeft dat gebied? Risico van maatwerk is: je stelt een plafond voor het verkeer vast. Als je dan één perceel heel veel toestaat, dan zit de rest op slot. In principe heb je dat nu ook al. Het risico gaat vooral zijn dat je nu dingen gaat vastleggen waarmee we het nu eigenlijk met elkaar eens zijn, maar omdat ze niet vastliggen, zoals het aantal verkeersbewegingen die je weg aankan, zie je toch dat je er soms doorheen komt. Dus je gaat jezelf misschien meer beperkingen opleggen.

Interviewer: En dat is juist niet het doel van de Omgevingswet toch?

Beleidsmedewerker: Ja klopt, maar als je het ‘ja, tenzij’ principe krijgt, ga je die ‘tenzij’ vastleggen en waar we nu ‘nee, mits’ hebben, is die ‘mits’ niet zo hard vastgelegd. Daarvoor zou de gemeente moeten uitkijken. Een open norm die door de Omgevingswet mogelijk is, klinkt heel leuk maar daarachter gaan toch ook heel veel toetsingsdingen hangen. Want je kunt niet zomaar zeggen dat je hier een hotel mag bouwen als het bijdraagt aan de leefbaarheid van ons centrum, want als er geen parkeerplaats is, dan kan het niet. Dus je gaat toch vastleggen dat er minimaal zoveel parkeerplaatsen moeten zijn. Maar het is wel een lastige vraag. Welk risico brengt maatwerk met zich mee? Daar zou ik nog langer over moeten denken.

Interviewer: Bij een ander interview kwam het naar voren dat initiatiefnemers onder de indruk zijn dat alles door de komst van de Omgevingswet mogelijk zal zijn. Maar ze zien over het hoofd dat de gemeente de regels nog steeds moet volgen. Wat vindt u hiervan?

Beleidsmedewerker: Ja precies. De procedure gaan ze verkorten, maar dat betekent niet dat je makkelijker alles vergunt krijgt. Je moet hetzelfde traject lopen die je normaal doorloopt. Alle omgevingsaspecten moeten tegenover elkaar worden afgewogen. De Omgevingswet probeert alleen ervoor te zorgen dat je dat al grotendeels vooraf hebt gedaan. Bijvoorbeeld, vandaar ‘ja, tenzij’, omdat je voor een deel van je gemeente al in beeld hebt gebracht dat als het binnen zoveel verkeersbewegingen blijft, dan moet het kunnen. Maar je zal altijd een ontwikkeling gaan krijgen die dan over die grens heen gaat en wat ga je dan doen? Ga je dan inderdaad wel ‘nee’ roepen? Dat doen we absoluut niet. Daar zou er zeker een discussie kunnen starten, zeker als de politiek erom vraagt.

Interviewer: In welke situatie zal maatwerk mogelijk van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning volgens de Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Daar waar je open normen in je omgevingsplan hebt zitten, heb je toch te maken met maatwerk. Waar je heel strikt hebt opgenomen wat er wel kan, daar zou je maatwerk minder hebben.

Interviewer: Omdat je alles moet opnemen in je plan, forceert het de gemeente wel om op langere termijn te denken.

Beleidsmedewerker: Inderdaad, maar gaat het ook een beetje wringen denk ik, want je probeert met een huidig bestemmingsplan ook wel al naar je toekomst te kijken, en dan weliswaar op één onderdeel met name: bouwen en gebruik. Dat is al lastig. Laat staan als je op al die andere onderwerpen moet vooruitdenken en van tevoren antwoord moet kunnen geven op vragen. Dat is bijna niet te doen. Dus krijg je als je al veel ruimte wil geven, krijg je aan de achterkant veel ‘mits-en en maar-en’. Want het gaat om de fysieke leefomgeving, daar leven mensen in en die leefomgeving zal van een bepaalde kwaliteit moeten zijn. En dus zal je ergens regeltjes moeten hebben om het te behouden.

Interviewer: Nu gaan we naar de specifieke vragen voor de casus.

Beleidsmedewerker: Helemaal goed.

Interviewer: Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Beleidsmedewerker: Waarom ze dat zouden doen? Hoeveel woningen je ergens bouwt, dat heeft invloed op die omgeving. Als het over de casus gaat, gaat het over een locatie waar nu een bedrijfsbebouwing staat. Het is in het buitengebied, zo’n locatie wil je passend hebben in het buitengebied. Als je een woonwijkje neerzet dan past dat niet in het buitengebied. Het is een lint waar je vaak lintbebouwing hebt en waar dus een aantal woningen aan het lint passen. Dus daarom zou je al beperkingen willen stellen aan het aantal woningen, want je wil niet in het buitengebied een soort woonwijkje krijgen. Waarbij je natuurlijk het maatwerk levert: het gaat hier om een bedrijfslocatie met een ‘x’ bebouwing, maar als ik hier zie: 800m2, ruimte-voor-ruimte is normaal 1000m2 voor één woning, omdat je ook kwaliteitswinst wil boeken. Die woningen zijn bedoeld als financiële compensatie naar de eigenaar, omdat hij iets moet slopen en verplaatsen. Maar dat wil niet zeggen, dat als je oneindige woningen toestaat, dan wint hij erop. Het is een compensatie. Ruimte voor kwaliteitswinst is het uitgangspunt. Dus daarom zou je daar beperkingen voor moeten opnemen. Het gaat om de ruimtelijke kwaliteitswinst en als dat bij twee woningen te halen is dan is dat het maximum.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?

Beleidsmedewerker: Op het moment dat in het participatieproces blijkt dat bewoners positief zijn, dan kan je als gemeente natuurlijk ook wat meer, als dat een voorwaarde voor jou is. Alleen feitelijk vind ik: het is een onderdeel van het beoordelen van een plan, maar het uitgangspunt bij de beoordeling van dit plan is: wat is de kwaliteitswinst? Enerzijds, het bedrijf gaat weg dus de verkeersbewegingen op de dijk nemen af. Dat is een kwaliteitswinst. Bebouwing die daar staat, die niet in het landschap passen, gaan weg. Dat is een kwaliteitswinst. Voor de omgeving is de kwaliteitswinst dat ze dus minder verkeersbeweging hebben, vooral minder zwaar verkeer denk ik en dat die bebouwing weggaat, waardoor er misschien meer zicht op staat. Maar op het moment dat je daar weer twintig woningen voor terugzet, dan heb je nog die verkeersbewegingen. Dus als het gaat om participatie, dan als al die bewoners zeggen: ‘Nee, maar we vinden het juist fijn dat daar een woonwijk komt.’ Dan is er een afweging die je als gemeente kan maken: okay, dan is het belang van die bewoners die dat graag willen misschien groter dan de verkeersbewegingen op die weg. Maar ik denk dat dit nooit het geval zal zijn. Al die bewoners zullen blij zijn dat het bedrijf weggaat, maar die zullen ook zeggen: ‘Wat ervoor terug komt moet in verhouding zijn.’

Interviewer: Als deze participatie niet voldoende is om middels maatwerk van vaste regels af te wijken, hoe komt dit uiteindelijk terug in het besluit? Wordt er dan geen vergunning of een gedeeltelijke vergunning verleend?

Beleidsmedewerker: Ik weet niet precies hoe dat met de Omgevingswet zit, maar je vraagt iets aan voor tien woningen, vier woningen, etc., dan gaan we niet alleen een vergunning verlenen voor twee woningen, dan wordt het gewoon afgewezen. Denk ik hoor, want ik weet niet hoe dat precies zal gaan lopen.

Interviewer: Maar de participatie is niet zo, dat als burgers zouden zeggen: ‘Nee we willen het niet.’ Dat de gemeente dan de vergunning alsnog niet afwijst, vooral omdat ze daar ook een eigen belang hebben?

Beleidsmedewerker: Precies. Waar het om gaat is: als gemeente dien je het algemeen belang. Eén component daarvan is het belang van de directe omwonenden. Maar als je het hebt over woningbouw en als je het hebt over een dorp met weinig voorzieningen, dan is soms woningbouw de redding van zo’n dorp, want er komen meer mensen wonen, misschien jongeren wel, dus de voorzieningen kunnen dan meer in stand worden gehouden. Die belangen moet je als gemeente ook afwegen. Je hebt te maken met een volkshuisvestelijke behoefte. Wat voor soort woningen en hoeveel? En jongeren wonen in een dorp, die kunnen niet een dorp blijven wonen, omdat er geen woningen zijn. Dus het is niet alleen de directe omwonenden waarvan hun belang meegewogen wordt. En participatie is toch vooral de directe omwonenden. Alleen het wordt een belangrijkere component dan misschien nu, omdat het wat meer vanuit de wet naar voren wordt gebracht.

Interviewer: Ja, dat zie je nu wel. Er is wel indirect participatie.

Beleidsmedewerker: Ja dat is maar net wat je onder participatie verstaat. Participatie is meedenken. Nu is het vaak niet meedenken, maar is het: we hebben een plan en je kunt erop reageren. Mijn ervaring is wel dat vanaf een leeg vel meedenken ook soms lastig is voor mensen. Maar participatie betekent wel meedenken en nu heb je niet meedenken, maar je kunt er iets tegenin brengen. Het is dus wel andersom. Het is dus goed denk ik dat we meer naar die participatie gaan. Waar je voor moet waken is, als het bijvoorbeeld om een bepaald dorp gaat, het zijn altijd dezelfde mensen die vaak roepen. Heb je dan het belang van het dorp te pakken of van een straat of heb je het belang van die éne inwoner te pakken. En daar zal je als gemeente heel erg waakzaam over moeten zijn. Want dan is het wel heel beperkt, die participatie. En dan is het ook maar een beperkt aantal mensen die participeert. Dus dat zal wel de uitdaging worden in de participatie. In hoeverre laat je mensen meedenken? Leg je bijvoorbeeld drie opties voor en mogen ze daaruit kiezen, of is het een blanco vel. Ik denk niet dat je met een blanco vel moet beginnen. Als het gaat om bepaalde details waar je wat mee zou kunnen, dan is participatie alleen maar goed. Maar let ook op wie je te pakken krijgt met de participatie. Je ziet nu al met raadsvergaderingen en andere vergaderingen, het zijn vaak dezelfde mensen.

Interviewer: Zijn dat vaak ouderen, of?

Beleidsmedewerker: Meer ouderen dan jongeren. We hebben bijvoorbeeld in het afgelopen jaar bijeenkomsten gehad over windmolens, dan zie je vooral ouderen. Wel wat jongeren, maar die zijn wel in de minderheid. Terwijl het toch over de toekomst gaat. Maar ik denk ook dat het er mee te maken heeft dat jongeren op een hele andere manier aangesproken willen worden en communiceren. We zijn nu met een ‘democratic challenge’ bezig, dat is meer met een ‘inwoners panel’-achtig. Jongeren zijn natuurlijk veel vluchtiger in hun communicatie. Social media zijn belangrijk. En ik denk dat we daar nog wel een slag in kunnen slaan als gemeenten om jongeren te bereiken.

Interviewer: Ja want zo’n avond bij elkaar komen, hhm ja …

Beleidsmedewerker: (lachend) Ja dat is zo, dat snap ik ook wel. Dat is voor jongeren niks.

Interviewer: (lachend) Nee

Beleidsmedewerker: (vervolg) Je gaat niet ’s avonds in een zaaltje zitten naar mensen zitten luisteren. En het zou leuk zijn als die jongeren dat zelf duidelijk zouden maken. Van: hoe kunnen we hun bereiken? En of de omgevingswet daarvoor zorgt? Nee, dat denk ik niet.

Interviewer: (lachend) Nee, dat gaat te ver denk ik.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Beleidsmedewerker: Ja, het algemeen belang. De afweging is: Het algemeen belang, waar dient het voor? Gaat het alleen om de economische kant? Als het bijvoorbeeld om een bedrijf gaat zoals deze, bedrijvigheid is ook belangrijk in een gemeente. Want één: er zijn vaak lokale werknemers. En het zorgt ook voor andere bedrijvigheid, wat zorgt voor economische welvaart in de gemeente. Dat belang versus: welke invloed heeft zo’n bedrijf op de directe omwonenden, qua privacy, qua geluidsbelasting. Die belangen zal je afwegen en dat is nu ook eigenlijk al zo. Die afweging maak je nu ook op deze manier. Alleen wat de Omgevingswet wil, is dat je het gewoon van tevoren al wat meer bespreekt. Nu zijn de plannen vaak al gemaakt, worden ze dan besproken met de gemeente, die gaat ernaar kijken van: hoe zit het met milieu, verkeer, etc. en dan pas komen de mensen in beeld. De Omgevingswet wil eigenlijk dat dit meer naar voren gaat. Een bedrijf wil uitbreiden. En dan kunnen de mensen al wat roepen.

Interviewer: Maar zorgt het maatwerk dan niet ervoor dat de gemeente hun besluiten veel beter moeten gaan motiveren?

Beleidsmedewerker: Ze zullen nog beter moeten gaan motiveren, want die participatie wordt belangrijker. Die belangenafweging zal wat uitgebreider moeten dan nu denk ik.

Interviewer: En ook specifiek zeggen van waarom wel en waarom niet?

Beleidsmedewerker: Zeker als mensen hun ideeën meegeven, zal je ook op die ideeën in moeten gaan waarom dat wel en niet is. Dat zal soms een financiële component hebben, of misschien zelfs vaak denk ik. Dat is bijvoorbeeld de afweging die gemaakt wordt bij hoge grenswaardes in de Wet geluidhinder. Dat is nu een standaard riedeltje geworden. Je moet altijd om geluidshinder te beperken bij de bron beginnen. Hoe beperk je dat? Dat is dan vaak door een geluidsscherm. Standaard eigenlijk in ieder geluidsrapport staat dat dat vanuit financieel oogpunt en stedenbouwkundig oogpunt (‘hoe ziet het eruit?’) geen optie is. Of bijvoorbeeld iets met asfalt. Ga je bijvoorbeeld drie woningen zoveel ton steken in nieuw asfalt. Nee, dus is vaak dat de afweging al en dat zal men hier ook bij gaan krijgen denk ik. Dat je standaard afwegingen gaat krijgen met de participatie.

Interviewer: Dus om het zo beter te kunnen waarborgen.

Beleidsmedewerker: Ja. En ja, om die afweging te maken en die in je besluit dus op te nemen: waarom die participatie dus er niet toe geleid heeft dat het plan anders is geworden.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Beleidsmedewerker: Ja dan moet het echt om essentiële zaken gaan, want in principe heb je die afweging al gemaakt. Je hebt dat belang van die bezwaarmaker al afgewogen, want je neemt het al mee van tevoren. Dan moet het echt gaan om een fout die we gemaakt hebben of dat we het belang echt de verkeerde kant op hebben laten wegen. Maar dat zal niet gauw ertoe leiden, behalve als we echt een fout hebben gemaakt, of iets verkeerd geïnterpreteerd hebben, of een besluit niet goed hebben genomen. Of dat we iets vergeten zijn, dat we denken van: ‘oh, dat hebben we niet goed gedaan, we hebben het toch niet goed afgewogen.’

Interviewer: Maar de participatie dwingt wel mensen om de eerste keer te participeren.

Beleidsmedewerker: Ja daarom, maar de vraag is niet in hoeverre je bijvoorbeeld kunt zeggen als iemand de mogelijkheid gehad heeft tot participatie, of je dan in het kader van een bezwaar zou kunnen zeggen: ‘ja, u heeft geen gebruik van deze mogelijkheid gemaakt, dus u bent te laat.’ Het is nu bijvoorbeeld, als je geen zienswijzen indient bij een bestemmingsplan, dan kan je ook geen beroep instellen. De vraag is: hoe gaat dat met participatie? Als jij een aanbod hebt gehad om mee te praten en je hebt dat niet aangenomen, mag je dan nog bezwaar indienen. Het zou dan het mooist zijn als dat dan niet mag. Want dan levert het echt winst op en dan dwingt het mensen echt om mee te praten. Maar of dat wettelijk zo geregeld is, weet ik niet.

Interviewer: En de laatste vraag: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen?

Beleidsmedewerker: Ja.

Interviewer: En op welke wijze dit zou kunnen?

Beleidsmedewerker: Ja net zoals we het nu doen. Je bent er voor het algemeen belang, dus ook voor mensen die niet deelnemen. Er zijn natuurlijk ook mensen die niet kunnen deelnemen. Er zijn mensen die of door een fysieke of mentale beperking dit niet kunnen. Voor die belangen zijn we er ook. Bijvoorbeeld ook kinderen, die kunnen ook moeilijk participeren. Die belangen moet je altijd afwegen. Je zult zien met participatie, zeker als het om een groter plan gaat waar bredere participatie is, dat het vaak dezelfde mensen zijn die vaak roepen. Er zijn ook heel veel mensen die dat niet durven. Ook hun belang zal moeten worden afgewogen. Dus die zal je zeker mee moeten nemen. En daarom denk ik ook niet dat er in de wet komt te staan dat als je niet meedoet met participatie, dat je geen bezwaar meer mag maken. Of je moet de participatie heel erg laagdrempelig maken, dat het echt één op één is of wat dan ook. Maar dan krijgen we wel heel veel werk.

Interviewer: Ja, want dit is al heel veel werk.

Beleidsmedewerker: Ja, precies, om alles naar voren te halen, waarbij je natuurlijk wel het vooral bij de initiatiefnemer neerlegt. Maar je zult toch als gemeente een soort begeleidende of ondersteunende rol moeten hebben in hoe ze dat gaan doen.

Interviewer: Ja, want dat heb ik bij een andere gemeente begrepen. Namelijk dat vooral ook als de gemeente een belang heeft, zoals in de fictieve casus, dan gaan ze ook helpen bij de participatie en dat regelen. Dus dan denk ik ook niet dat de gemeente dat laat bij de initiatiefnemer.

Beleidsmedewerker: Nee, klopt. Dat is mooi opgeschreven, maar je hebt daar altijd een rol in als gemeente. Sowieso om het al te bespreken. Maar ook om de inschatting te maken: wanneer is het genoeg? Er zal jurisprudentie ontstaan waarbij één zaak omvalt en dan weet iedereen weer: ‘Oh, zo is het niet!’ Nou ja, dat heb je bij iedere nieuwe wet. Dus dan zullen we het wel zien.

Interviewer: Ja … ja. Dank u wel voor uw tijd.

## Bijlage 5 Interview vergunningverlener gemeente Leiden

Dit interview is met de heer Kraan gehouden. De heer Kraan is vergunningverlener bij de gemeente Leiden. Het interview is op 16 juli 2019 om 9:15 gehouden en heeft 30 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemiddag mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Vergunningverlener: Ja, ik vind het prima.

Interviewer: Wat is uw functie bij de gemeente?

Vergunningverlener: Ik ben coördinator omgevingsvergunningen. Ik doe de behandeling van de aanvraag van de vergunningen van alle activiteiten. Aan de hand van de aanvragen bepaal ik welke specialistische inzet noodzakelijk is. Daarnaast bewaak ik de termijnen en ik breng alle adviezen bij elkaar om uiteindelijk tot een besluit te komen. Bovendien adviseer ik ook het bestuur en ik ben ook adviseur overlast risico wonen.

Interviewer: Oké. De volgende vraag is: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Vergunningverlener: Zoals we het nu doen, is door het navragen. Met initiatiefnemers die bijvoorbeeld iets willen bouwen neem ik contact op om te vragen wat ze met hun plan willen bereiken en of ze al met hun buren en de direct belanghebbenden hebben gesproken. Dit gebeurt alleen bij grotere projecten.

Interviewer: Wat ik van andere gemeentes heb begrepen is dat participatie niet verplicht is volgens de Omgevingswet. Klopt dit?

Vergunningverlener: Ja dit klopt. De wetgever beoogt wel dat de participatie verplicht zal moeten worden, maar dat moeten we nog zien.

Interviewer: Omdat het moeilijk is te controleren?

Vergunningverlener: Ja precies en de diverse partijen moeten met elkaar meer samen gaan werken. Dit zorgt ervoor dat elke partij op de hoogte is van wat er gaat gebeuren.

Interviewer: Is het doel van participatie dat het de samenwerking tussen partijen bevordert?

Vergunningverlener: Ja om tot een goed integraal besluit te kunnen komen.

Interviewer: Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? Denk daarbij aan criteria van kwantiteit van participanten en/of kwaliteit in de zin van het voldoende vertegenwoordigen van belangen.

Vergunningverlener: Er zijn geen criteria om dat te bepalen, maar ik kan met behulp van mijn gevoel en ervaring dit bepalen. “Is het voldoende?”, denk ik dan bij mezelf. Wie kunnen er allemaal een belang bij hebben? Ik neem dan bijvoorbeeld contact op met organisaties waarvan ik weet dat zij een belang kunnen hebben bij een initiatief om te vragen of ze al benaderd zijn door de initiatiefnemer en of ze al op de hoogte zijn van de inhoud van het plan.

Interviewer: Oké, dus nu ligt het controleren van de participatie bij de gemeente in plaats van bij de vergunningsaanvrager?

Vergunningverlener: Het is nu allemaal nog heel vrij, omdat het afhankelijk is van wie het oppakt en hoe deze het plan beoordeeld. Het is niet gestructureerd en vastgelegd.

Interviewer: Gaat dat met de komt van de Omgevingswet veranderen?

Vergunningverlener: Dat is wel de bedoeling, maar ik weet niet hoe dat eruit gaat zien.

Interviewer: Moet de initiatiefnemer meer de participatie zelf gaan regelen?

Vergunningverlener: Ja dat klopt.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Vergunningverlener: Dat we bij een aantal bouwwerken mogen bepalen dat we geen vergunning meer willen geven, maar bij een andere soort bouwwerk wel. Bij kleinere gemeentes gaan bepaalde bouwwerken vergunningsvrij worden. Maar in Leiden zal dit niet zo heel veel invloed hebben, omdat we een monumentale stad hebben. En wij als gemeente zouden de controle hierover willen houden.

Interviewer: En waarom zou de gemeente de controle willen houden?

Vergunningverlener: Omdat wij van mening zijn dat als we dat uit handen geven dat het ten koste gaat van onze binnenstad en dat willen we voorkomen.

Interviewer: Dus voor de gemeente Leiden zal maatwerk niet veel toevoegen?

Vergunningverlener: Uiteindelijk zal de aanvrager er niet zo heel veel van merken. Wij zullen uiteindelijk nog meer beleid gaan schrijven.

Interviewer: En als het om een vooruitstrevend plan gaat die positief is voor Leiden. Is maatwerk dan een mogelijk of zal de gemeente dit niet toestaan?

Vergunningverlener: Het maakt niet uit of een plan wel of niet aan de regels voldoet we gaan in eerste instantie in overleg met de initiatiefnemer. En dan zullen we kijken naar de mogelijkheden die we hebben om het plan in te kunnen passen in de omgeving waar het moet komen, wie we daarin moeten meenemen, wat daarvoor nodig is en hoe je zorgt voor draagvlak voor het plan. Dus ook als het niet zou passen in het omgevingsplan in de toekomst of op dit moment, in het bestemmingsplan kunnen wij er altijd van afwijken.

Interviewer: Dus wat ik begrijp is dat Leiden maatwerk al toepast.

Vergunningverlener: Volgende week heb ik toevallig een afspraak met een bedrijf die een industrieel terrein in Leiden Noord wil herontwikkelen. Daar hebben wij gezegd dat we een nieuw bestemmingsplan gaan opstellen en als het bestemmingsplan er is dan gaan we de vergunningen verlenen. Dus het bestemmingsplan dat opgesteld moet worden is een voorbeeld van maatwerk**.**

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Vergunningverlener: Het risico dat kan ontstaan is precedentwerking.

Interviewer: Dat kwam bij een ander interview ook aan bod. Zei waren wel van mening dat het geen nieuwe risico is. Wat vindt u hiervan?

Vergunningverlener: Klopt, maatwerk dat plaats zal vinden binnen de Omgevingswet heeft geen nieuw risico. Als ik maatwerk wil leveren moet ik kijken naar wat het voor de toekomst gaat betekenen. Wat gaat dat voor andere vergelijkbare situaties betekenen? Want dat je maatwerk op een gebied toepast betekent niet dat je dat ook op een ander gebied zou willen toepassen. Daarom moeten we heel goed opletten bij het toepassen van maatwerk. En dan is het vaak een kwestie van onderbouwen.

Interviewer: Dus het motiveren daarvan is belangrijk.

Vergunningverlener: Ja precies. Bij zulke projecten is het belangrijk dat je met elkaar in gesprek gaat en dat je ervoor zorgt dat het een samenwerking wordt tussen iedereen. Tussen de buren, belangengroepen, de aanvrager, de gemeente en andere overheidslagen. Hierdoor wordt een project meestal makkelijk haalbaar.

Interviewer: Zijn er nog andere risico’s?

Vergunningverlener: Ik denk het niet.

Interviewer: Bij een ander interview waren ze van mening dat een mogelijke risico van maatwerk is dat aanvragers van mening zullen zijn dat ze vergunning kunnen krijgen voor alles. Dus de gemeente moet beter gaan onderbouwen waarom het plan van de aanvrager niet goed is. Wat vindt u hiervan?

Vergunningverlener: Ja, maar dat zit volgens mij al in de beoordeling van een plan wat je altijd hebt. Op het moment dat iemand met een initiatief komt dan ga je als gemeente beoordelen als je wel of niet aan het plan wil meewerken. Je moet te allen tijde motiveren. Dat is onderdeel van het werk. Een ander risico dat er wel zou kunnen inzitten, is dat een plan lang blijft doorgaan en dat er geen duidelijkheid komt in wat er precies moet gebeuren. Daarom is het scheppen van duidelijkheid een onderdeel van mijn taak. Bij complexe plannen neem ik contact op met de initiatiefnemers zodat ze weten wie ik ben en wat ze van mij mogen verwachten in het proces. Dit maakt het vaak ook duidelijk wat zij precies willen.

Interviewer: In welke situatie zal maatwerk mogelijk van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning volgens de Omgevingswet? Hierop heeft u al antwoord op gegeven.

Vergunningverlener: Ja klopt. Dat maatwerk toegepast kan worden bij complexe plannen, zoals bij een bedrijfsterrein die opnieuw ingericht moet worden. Dan moet je gaan praten over wat er op dat bedrijfsterrein moet komen en wie de belangengroepen zijn die erbij betrokken moeten worden. Meeste partijen hebben bij dit soort gevallen hun eigen ideeën en het past bijna nooit perfect bij elkaar waardoor de gemeente maatwerk moet gaan toepassen om dit mogelijk te maken. De gemeente heeft de bemiddelende rol bij dit soort projecten.

Interviewer: Nu gaan we verder met de specifieke vragen. Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Vergunningverlener: Dat kan bepaalde redenen zijn. Ten eerste als ze een bepaald gebied groen willen houden door het aantal huizen die gebouwd mag worden minimaal te houden. Dus de omgevingsfactoren zijn van belang en dat wordt in de gebiedsvisie bepaald.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?

Vergunningverlener: Als de gemeente gemotiveerd kan afwijken van het vaste beleid- en regelgeving dan zullen wij hiermee ingaan. In dit werk zit er altijd de politieke afweging die ook van belang is.

Interviewer: Dus de gemeente moet de afwijking kunnen motiveren, dan is het genoeg om van een vaste regelgeving af te wijken?

Vergunningverlener: Ja, zij moet het uiteindelijk wel motiveren. Soms is het lastig om te motiveren als er een politiek belang aanwezig is, maar het is nog steeds verplicht.

Interviewer: Is het dan mogelijk dat als de participatie voldoende is en dat de gemeente toch nee zegt tegen een plan?

Vergunningverlener: Ja dat kan ook vooral als een plan totaal niet past binnen de visie dan kan het inderdaad nee blijven. En dan zal het naar een hoger niveau moeten. Dat is het politiek niveau en dan kan je best veel procedures krijgen.

Interviewer: Dus uiteindelijk is het de gemeente die beslist, omdat zij verantwoordelijk is voor de besluiten die genomen worden.

Vergunningverlener: Wij moeten het altijd afwegen tegen onze eigen wet- en regelgeving en visie en als het er totaal niet bij past en het past ook niet binnen het coalitieakkoord kan het een nee zijn.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend? U heeft zojuist gezegd dat de gemeente als argument kan hebben dat het niet te motiveren is of dat het niet in de visie past van de gemeente. Zijn er nog andere argumenten?

Vergunningverlener: Dat zit vooral in de onderbouwing denk ik. Natuurlijk helpt het als iedereen voor een plan is. In Noord zit er een industrieterrein en er is een molenaar die graag de boezem van de molen wil vergroten voor het water. Er is een buurtvereniging die wil dat de boel op het industrieterrein opgeruimd wordt en er is een bedrijf dat een nieuw bedrijf wil neerzetten dat representatief is. Er zitten ook groenbelangengroepen bij die willen dat het natuurlijk wordt aangelegd op het industrieterrein. Zo zie je dat iedereen elkaar bij een plan kan vinden en dan is het makkelijk als gemeente om aan zo’n plan mee te werken, ondanks dat het in onze visie nog niet een gebied is waar we zoiets hadden bedacht, maar wat er nu ligt vinden we heel goed. Dus het helpt wel als er een goed plan wordt voorgedragen waarmee iedereen het eens is.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Vergunningverlener: Dan moet die persoon die een bezwaar heeft ingediend heel goed gaan motiveren en onderbouwen waarom wij dan uiteindelijk toch iets verkeerd hebben gezien bij het verlenen van de vergunning. En het kan zijn dat we iets over het hoofd hebben gezien bij de uitleg van wet- en regelgeving.

Interviewer: Wat ik heb begrepen is dat er in de omgevingsvergunningsprocedure sprake zal zijn van de vroegtijdige participatie. Heeft dat niet een effect op hoe de rechter gaat reageren op bezwaren die ingediend zijn door mensen die al hebben geparticipeerd?

Vergunningverlener: Wat we nu al doen is dat we in gesprek gaan met degene die het bezwaar heeft ingediend. Soms is het ook mogelijk dat we een mediation-traject ingaan om te kijken hoe we ze op een lijn krijgen. Wat je bij bezwaarcommissies en bij rechters ziet, is dat ze vaak vragen of de partijen met de persoon die bezwaar heeft ingediend hebben gesproken. En als dat niet zo is moeten partijen nog een keer in overleg gaan.

Interviewer: En de laatste vraag: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen?

Vergunningverlener: Ja. Je hebt twee soorten smaken bij vergunningen namelijk gewone beschikking waar je niet toekomt aan de belangenafweging, omdat het plan gewoon binnen de kaders van de wet past. De belangenafweging moet de gemeente pas doen als een plan niet binnen de kaders van de wet- en regelgeving past. Wij kijken naar welke effecten het besluit heeft op de omgeving en op de buren. Dan moeten we gaan kijken of we het plan voldoende vinden of dat we mee willen werken aan het aanpassen daarvan. Soms zijn initiatiefnemers het niet eens met de gemeente als we zeggen dat ze hun plan moeten aanpassen, omdat ze van mening zijn dat het plan geen effect zal hebben op de buren, omdat niemand iets heeft gezegd. Maar dan moeten wij als gemeente uitleggen dat de buurman daar niks over moet zeggen en dat wij ervoor moeten zorgen dat plannen die goedgekeurd worden het algemeen belang waarborgen.

Interviewer: Wat ik van een andere gemeente heb begrepen, is dat de gemeente zelf regels kan opnemen om de participatie procedure in kaart te brengen. Geldt dat ook voor gemeente Leiden?

Vergunningverlener: Ja dat kan de gemeente doen, maar ik weet niet of we dat in Leiden gaan doen. Ik vind het wel heel belangrijk, maar Leiden moet nog vormgeven aan de participatieprocedure.

Interviewer: En deze regels moeten dan opgenomen worden in het omgevingsplan?

Vergunningverlener: Ja alles moet uiteindelijk in het omgevingsplan komen. Niet alleen de participatie, maar ook alle beleid, bestemmingsplannen en verordeningen die er nu is, moeten in het omgevingsplan komen.

Interviewer: Is dat niet tegenstrijdig met wat de omgevingswet beoogt, namelijk het geven van meer ruimte aan gemeentes?

Vergunningverlener: De gemeente kan zelf kijken wat zij belangrijker vinden, namelijk of ze veel regels willen opstellen of niet. Wat ik wel dubbel vind, is dat er een tijd geleden veel regels uniform werden gemaakt zodat er bijna overal dezelfde regels zouden gelden. Nu ga je op lokaal niveau diverse regels vinden, omdat de gemeente de vrijheid krijgt om dit te bepalen.

Interviewer: Heel erg bedankt voor u tijd.

Vergunningverlener: Graag gedaan.

## Bijlage 6 Interview beleidsmedewerker gemeente Leiden

Dit interview is gehouden met de heer Dirk-Jan Scholten. De heer Scholten is beleidsmedewerker bij de gemeente Leiden. Het interview is op 13 augustus 2019 om 13:00 gehouden en heeft 25 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemiddag mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Beleidsmedewerker: Ja, ik vind het goed.

Interviewer: Wat is uw functie bij de gemeente?

Beleidsmedewerker: Ik ben senior-beleidsmedewerker, dus ik ben een jurist.

Interviewer: Wat doet u als het gaat om de Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Ik ben samen met heel veel andere collega’s bezig om de Omgevingswet te implementeren.

Interviewer: Gaat het dan alleen om het beleid of ook om hoe de gemeentelijke medewerkers om moeten gaan de Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Ja het gaat om de wet, gewoon het juridische gedeelte, maar het gaat ook over het nieuwe beleid dat we moeten invoeren of willen invoeren en over de andere manier van werken. Dus het bestaat uit drie componenten.

Interviewer: Valt onder de nieuwe manier van werken de ‘ja, mits’ gedachte?

Beleidsmedewerker: Ja precies. De ‘ja, mits’ gedachte bestaat uit meer integraal gaan werken en meer aandacht voor de participatie.

Interviewer: Van een andere gemeente heb ik begrepen dat het voor gemeenten niet verplicht is om de nieuwe mentaliteit toe te voegen in hun beleid, klopt dit?

Beleidsmedewerker: Ja dat klopt.

Interviewer: Dus gemeente Leiden heeft ervoor gekozen om de nieuwe mentaliteit toe te passen op het beleid?

Beleidsmedewerker: We gaan proberen om dat zoveel mogelijk te doen. Eigenlijk zijn het allemaal verbeterpunten die je zonder de Omgevingswet zou moeten willen als gemeente.

Interviewer: Klopt het ook dat de nieuwe mentaliteit niet vastgesteld wordt in de Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Klopt de wet verplicht niet tot integraal werken, maar eigenlijk kan je niet anders. De wet zegt wel dat je een omgevingsvisie moet opstellen waarin al het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving moet komen te staan. Je wordt daarom wel indirect gedwongen om integraal te gaan werken. Bij het omgevingsplan moet je natuurlijk ook voor al die onderwerpen regels maken. Dus indirect moet je toch met de nieuwe mentaliteit gaan werken.

Interviewer: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Beleidsmedewerker: Zoals de wet aangeeft moet de aanvrager een verslag maken van wat die gedaan heeft met participatie en hoe die dan daarmee omgaat. Dus als hij dan aangeeft dat hij met 2 omwonenden gesproken heeft terwijl wij zien dat er veel mensen bij betrokken zouden moeten zijn, kunnen we dan zeggen dat de participatie niet voldoende is.

Interviewer: Klopt het dat de participatie niet verplicht is voor de initiatiefnemer? Dus dat initiatiefnemers moeten aangeven of er wel of geen participatie heeft plaatsgevonden, maar dat het niet verplicht is voor de omgevingsvergunningsprocedure.

Beleidsmedewerker: Ja het is niet verplicht inderdaad, maar vlak voor de zomer heeft de Tweede Kamer de invoeringswet aangenomen. Toen heeft de Tweede Kamer via een amendement geregeld dat de gemeenteraad kan aangeven dat bij bepaalde gevallen participatie door een initiatiefnemer wel verplicht is. Dus dat is op het allerlaatste moment toch nog veranderd. Dus dan moeten wij categorieën van gevallen aangeven waarvan wij zeggen dat bij die gevallen participatie echt verplicht is. De wet geeft niet aan hoe de gemeente dat moet beoordelen. Dat moet de gemeente zelf bepalen. Dus we moeten waarschijnlijk dan beleid maken over wat wij verwachten van de aanvrager en waar wij dan aan gaan toetsen.

Interviewer: Welke middelen kan de gemeente gebruiken om te bepalen dat de participatie voldoet?

Beleidsmedewerker: Als het niet verplicht is, kan je niet zeggen dat je de aanvraag niet in behandeling neemt. Maar we zullen toch moeten beoordelen of er bij het bouwplan voldoende rekening is gehouden met de omwonenden en andere belanghebbenden. Dan kunnen er wel vragen naar voren komen vanuit de gemeente over hoe de initiatiefnemer rekening heeft gehouden met die belangen. Dus dan kunnen we door middel van specifieke belangen en aspecten aan de initiatiefnemer vragen hoe hij met de participatie is omgegaan.

Interviewer: Zal de gemeente regels hierover in het omgevingsplan opnemen of in het beleid?

Beleidsmedewerker: Ik denk dat het een apart beleidsdocument zal worden. Waarin je aangeeft in welke gevallen participatie verplicht is en hoe de initiatiefnemer moeten aantonen dat ze dit hebben gedaan. Op het moment dat het verplicht is en de participatie van de initiatiefnemer voldoet niet aan de eisen van de gemeente kunnen we zeggen dat we de aanvraag niet in behandeling nemen, omdat er niet voldaan is aan de indieningsvereisten.

Interviewer: Zal de gemeente ook aanwezig zijn bij de informatieavonden zoals andere gemeenten dat doen?

Beleidsmedewerker: Ja dat is wel wenselijk bij de grote projecten. Op het moment dat iemand een schuur gaat bouwen in zijn tuin zal die ook aan de participatie moeten voldoen, maar de gemeente gaat niet daarbij zitten. Op het moment dat het wat grotere bouwplannen betreft, zullen we daarbij zitten.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: We hebben op grond van de AMvB’s meer beoordelingsruimte, onder andere op het gebied van milieu. Dus het is niet meer een harde norm die geldt, waaronder we ons kunnen verschuilen om te zeggen dat iets niet mag, omdat het Rijk dat zegt. We moeten zelf aangeven welke norm we hanteren, dus we zullen zelf beleid moeten maken over welke norm in welke gevallen wij gaan toepassen, bijvoorbeeld hoe wij omgaan met geluidsnormen.

Interviewer: Vindt u dat maatwerk, zoals het bedoeld wordt in de Omgevingswet, meer een effect zal hebben op grotere projecten in plaats van de kleinere projecten?

Beleidsmedewerker: Ik denk dat maatwerk op alle plannen een effect zal hebben. Op zowel grote en kleine activiteiten.

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Beleidsmedewerker: We moeten aangeven waarom we bepaalde norm toepassen en dat moeten we ook goed motiveren. Want de rechter zal vragen naar waarom we bepaalde keuzes maken en dat zullen we goed moeten motvieren. De rechter zal dan gaan toetsen of de beoordeling goed is. Dat is wel een risico of de rechter de motivering zal accepteren.

Interviewer: Volgens andere gemeenten is precedentwerking een mogelijk risico. Maar omdat dat bij de bestaande omgevingsvergunning ook een risico is, is precedentwerking een bestaand risico en niet een nieuwe.

Beleidsmedewerker: Ja en niet alle gevallen zijn hetzelfde, dus wat dat betreft, is het voor een initiatiefnemer moeilijk te bewijzen.

Interviewer: Zal de gemeente bij precedentwerking moeten motiveren waarom ze bij een specifiek geval maatwerk toepassen?

Beleidsmedewerker: Ja je moet goed aangeven wat er zo specifiek aan die situatie en waarom je maatwerk op die manier toepast en waarom je maatwerk in een andere soortgelijke situatie niet zou kunnen toepassen.

Interviewer: We gaan nu naar de specifieke vragen. Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Beleidsmedewerker: Jouw casus ging over het buitengebied en er was onder andere een weg daar die niet heel veel verkeer aankon. Woningen hebben verkeer aantrekkende werking dus op het moment dat het te veel verkeer zou aantrekken – meer dan die weg aan kan – en er geen mogelijkheid is om die weg aan te passen, moet het aantal woningen beperkt worden. De auto’s moeten ook geparkeerd kunnen worden en als er geen plek daarvoor is, kan je niet te veel woningen gaan bouwen. Tenzij er in de buurt sprake is van openbaar transport, zoals in de buurt van Leiden centraal station. Dan kan je juist zeggen dat er juist geen parkeerplaatsen moet komen, want iedereen moet juist met het openbaar vervoer. Als gemeente wil je ook niet overal hoge flats hebben, dus op moment dat je geen hoge flats wil bouwen wordt het aantal woningen beperkt. De provincie beslist hoeveel gebouwen er per dorp en stad gebouwd mogen worden. Bij dorpen zullen dat natuurlijk minder woningen zijn dan bij een stad. Vaak heeft de gemeente van tevoren bedacht van waar ze woningen willen bouwen en ze kunnen niet zomaar extra woningen gaan bouwen. Dus het aantal woningen wordt ook door provinciaal beleid beperkt.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Beleidsmedewerker: Je toets een plan aan het omgevingsplan en die geeft dan aan wat er wel of niet mag, dus dat is de eerste toets. Als het omgevingsplan aangeeft dat het mag, ben je als gemeente verplicht om de vergunning te verlenen. En als het plan niet aan het omgevingsplan kan je nog steeds meewerken natuurlijk met een buitenplan bestemmingsplan activiteit. Dan moet het wel in het beleid passen. Je kan dan een beleid maken en zeggen dat je als gemeente bereid bent om meer dingen toe te staan.

Interviewer: Is dat een voorbeeld van maatwerk?

Beleidsmedewerker: Ja, maar het is ook de ruimte die je biedt via je omgevingsvisie. Dat is het eerste instrument waar ik aan denk, want de omgevingsvisie moet aangeven hoe je in de toekomst met je stad om wil gaan. In je omgevingsvisie kan je aangeven dat je in bepaalde gebieden extra woningen wilt toestaan. Dat kan ook een reden zijn om samen te willen werken aan een plan. Het moet wel allemaal netjes in de ruimte passen.

Interviewer: Dus de gemeente moet dan van tevoren beslissen waar ze ruimte overlaten voor maatwerk?

Beleidsmedewerker: Ja, de gemeente moet dit van tevoren regelen om te kijken of het aan alle voorwaarden voldoet, zodat het netjes is.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Beleidsmedewerker: Er moet sprake zijn van oneven redelijke toekenning van functies. Een reden zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat wij als gemeente iets over het hoofd hebben gezien.

Interviewer: De gemeente is verplicht om gehoor te geven aan een ingediend bezwaar. Klopt dit?

Beleidsmedewerker: Ja we moeten het bezwaarschrift beoordelen en dan moet je aangeven of het wel of niet gegrond is. In principe hebben we al van tevoren het besluit afgewogen, dus de kans dat een bezwaarschrift gegrond is, is niet heel groot. Maar dat wil niet zeggen dat we er niet serieus naar kijken. We hebben zelf een onafhankelijke commissie die ernaar kijkt en die dat beoordelen. Het kan natuurlijk zijn dat we een aspect onvoldoende hebben afgewogen of dat we iets hebben onderschat. Het is bijna nooit zo dat je bij een bouwplan dan de vergunning niet verleent. Het bouwplan wordt dan in de meeste gevallen aangepast.

Interviewer: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen? Kunt u beschrijven op welke wijze dit zou kunnen?

Beleidsmedewerker: Ja het algemeen belang moeten we afwegen. We moeten alle belangen meenemen, ongeacht of mensen daarvoor zelf aan de bel trekken, onder andere over schaduwhinder. Je wil niet dat mensen te veel schaduwhinder hebben door allerlei nieuwe gebouwen.

Interviewer: Hoe probeert de gemeente het algemeen belang te bepalen als er bij de informatieavonden telkens dezelfde mensen aanwezig zijn?

Beleidsmedewerker: Ja bij wat grotere projecten proberen we andere burgers te bereiken door op straat te gaan en mensen enquêtes laten invullen.

Interviewer: Denkt u dat maatwerk en participatie veel verandering met zich zal brengen voor de manier van werken van de gemeente Leiden?

Beleidsmedewerker: Ja. Wat we nu al proberen is dat we zoveel mogelijk bij plannen proberen mee te denken. Niet alleen maar zeggen dat het niet kan, maar dat we proberen te denken op welke manier het wel zou kunnen.

Interviewer: Dus vanuit oplossingen denken?

Beleidsmedewerker: Ja precies uit oplossingen redeneren. Dat gaan we nog meer proberen te doen.

Interviewer: Zal de initiatiefnemer het verschil dat de Omgevingswet met zich zal brengen merken?

Beleidsmedewerker: Ja als het goed wel. Meer faciliterend en meedenkend daarover. Dat zal natuurlijk ideaal zijn.

Interviewer: Van een andere gemeente heb ik begrepen dat zij het makkelijker zouden vinden als de initiatiefnemer eerst naar de gemeente zou komen met zijn plannen en daarna de participatie zou gaan uitvoeren. Omdat er dan het risico bestaat dat de initiatiefnemer geld en tijd verspilt als zijn plan niet binnen het bestemmingsplan zou passen en de gemeente niet bereid zou zijn om samen te werken. Wat vindt u hiervan?

Beleidsmedewerker: Ja wij doen dat ook. Er moet altijd eerst een overleg plaatsvinden met de gemeente. Zo kan de initiatiefnemer weten of zijn plan eerst aangepast moet worden voordat hij de participatie uit moet gaan voeren.

Interviewer: Dus de vroegtijdige participatie, zoals dat in de Omgevingswet wordt beschreven, houdt niet specifiek in dat de initiatiefnemer dat moet doen voordat hij naar de gemeente gaat.

Beleidsmedewerker: Ik denk dat het verstandiger om eerst met de gemeente te gaan praten. Naar aanleiding daarvan kan de initiatiefnemer draagvlak zoeken voor zijn plan.

Interviewer: Bedankt voor uw tijd.

Beleidsmedewerker: Graag gedaan.

## Bijlage 7 Interview beleidsmedewerker gemeente Waddinxveen

Dit interview is met mevrouw Versteegh Gehouden. Mevrouw Versteegh is beleidsmedewerker bij gemeente Waddinxveen. Het interview is op 31 juli 2019 om 9:15 gehouden en heeft 40 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemiddag mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Beleidsmedewerker: Ja, is goed.

Interviewer: Wat is uw functie bij de gemeente?

Beleidsmedewerker: Ik ben senior beleidsadviseur ruimte en dat is vrij breed. Ik houd me vooral bezig met het domein wonen en ik ben projectleider voor de implementatie van de Omgevingswet.

Interviewer: Dus u zorgt ervoor dat de andere ambtenaren op de hoogte zijn van wat er gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet en hoe ze dat moeten aanpakken?

Beleidsmedewerker: Ja klopt. En we doen dat nu vooral al met het opstellen van de omgevingsvisie en op die manier proberen we anders te kijken naar de buitenwereld. Alleen het hele cultuurtraject zit niet bij mij. Daarvan hebben we gezegd dat de Omgevingswet een van de katalysatoren is van de andere manier van werken, maar die komt ook vanuit de visie op dienstverlening, leiddraadsamenleving participatie, de transitie in het sociaal domein en het wijkgericht werken in de Omgevingswet. Dus die vijf dingen bij elkaar zorgen ervoor dat we op een andere manier met de samenleving omgaan. Dus we hebben dat naar een hoger niveau getild, omdat het iedereen raakt en dan kan iedereen het ook vanuit zijn eigen perspectief meer bekijken. Dus nu zijn we ermee bezig om dat op te zetten. We werken wel al heel intensief samen.

Interviewer: Wat ik heb begrepen is dat de Omgevingswet een andere manier van denken van de ambtenaren vergt, klopt dit?

Beleidsmedewerker: Ja dat kan. De wetgever heeft de bedoeling om anders te gaan werken, maar je kan als gemeente ervoor kiezen om nog steeds vanuit die regels te werken en minimale participatie te doen die alleen wettelijk verplicht is, dus hoofdstuk 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht is het minimum en als je dat gedaan hebt is het genoeg. Dus de cultuurverandering is de keuze van de gemeente. Bij ons was die al heel lang ingezet, want deze manier van werken is denk ik al voor 2012 bij ons geïmplementeerd. Met de transitie in sociaal domein is dat nog verder gegaan. Als ik kijk naar hoe wij onze ambities formuleren dan gaat het allemaal vanuit die veranderende rol van de gemeente en vanuit de kracht van de samenleving. En dat heeft niks met de Omgevingswet te maken, alleen kan ik hem zo aan de Omgevingswet ophangen.

Interviewer: Dus voor Waddinxveen is het wel positief dat de Omgevingswet dat allemaal vastlegt?

Beleidsmedewerker: Dat is juist het probleem. Dat de Omgevingswet dat niet vastlegt. Het zegt alleen dat je moet beschrijven hoe je het hebt gedaan. En als je zegt dat je hoofdstuk 3.4 AWB hebt toegepast dan heb je genoeg gedaan. Wij doen al heel lang participatie. Wat wel echt nieuw is, is dat als er een initiatiefnemer is dat deze zelf het draagvlak moet creëren. Maar dat verandert voor onze gemeente niet heel veel behalve dat we dat gaan toetsen. De initiatiefnemer moet in een veel eerder stadium met zijn plannen de boer op gaan om te kijken of hij draagvlak heeft voor zijn plannen in de omgeving. En dan krijg je voorstanders en tegenstanders en je krijgt nooit iedereen dezelfde kant op. Daarom heb je als gemeente altijd nog het algemeen belang dat je toets, dus het individueel belang van ‘ik raak mijn uitzicht kwijt’ tegen het algemeen belang van volkshuisvesting, omdat er honderd sociale huurwoningen ergens komen. Dat is de belangenafweging waar er niet heel veel in verandert.

Interviewer: U heeft het al over participatie, dus dan gaan we verder met vragen over participatie. De vraag luidt als volgt: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Beleidsmedewerker: Ik vind dat een lastige. We hebben de processen nog niet helemaal uitgelijnd, maar we experimenteren wel daarmee. En wat wij in het verleden altijd deden, is dat we aan de initiatiefnemer zeggen dat zei een informatieavond moeten organiseren om de omwonenden bij te praten. Als het om grotere gebieden gaat zijn wij als gemeente aanwezig en zitten we in de zaal om vragen te beantwoorden over de procedures. Soms moeten we dingen zoals belangenafweging uitleggen. Daarmee weet je of het gebeurd is. Wij hebben ook een keer meegemaakt dat een ontwikkelaar zei dat hij bij zijn buren was geweest en dat de buren het een leuk plan vonden. Het bleek later in het vergunningstraject dat de buren het niet eens waren met het plan. Dan ga je ervan uit dat participatie plaats heeft gevonden en dan blijkt dat niet zo te zijn en uiteindelijk is het plan aangepast, omdat de initiatiefnemer niet goed naar zijn buren heeft geluisterd. Ook dat is maatwerk. Dus we proberen vaak aanwezig te zijn, vooral als de initiatiefnemer geen ervaring heeft met het organiseren van zo’n informatieavond.

Interviewer: Van andere gemeente heb ik begrepen dat zij de touwtjes in handen willen houden, om zulke problemen te voorkomen. Geldt dat ook voor de gemeente Waddinxveen?

Beleidsmedewerker: We hebben heel veel ervaring met dit soort trajecten. In 2005 hebben wij bepaalde processen beschreven voor projecten waarbij niet de gemeente grondeigenaar is, maar de projectontwikkelaar. In dat proces hebben we al best wel opgeschreven waarvan wij vinden dat het de taken van een ontwikkelaar zijn en wij zijn niet degene die dat plan moeten verdedigen. Wij moeten wel zeggen of het plan aan onze beleidsdoelstelling voldoet, daar zijn wij voor als gemeente. Iemand komt met een plan en wij als gemeente controleren of ze zich aan de randvoorwaarden hebben gehouden. Je kan als gemeente bepalen dat je participatie een van de randvoorwaarden maakt of dat je als gemeente zegt dat de initiatiefnemer zelf de randvoorwaarden bij de buurt mag voorleggen. Ik zou dan wel bij zo’n avond aanwezig willen zijn en niet om te sturen, maar om te volgen hoe de buurt erover denkt. Bij projecten die over de grond van de gemeente gaan, verloopt het wel anders. Daar doen we zelf de participatie, gaan we met een bijna leeg vel naar zo’n avond en geven de buurt de kans om het plan aan te vullen binnen de kaders die er zijn. Met ontwikkelaars is het anders, omdat je vaak moet aansturen. De ontwikkelaar doet het liever niet omdat het tijd en geld kost. Voor ons is de Omgevingswet niet spannend, omdat we al heel lang op deze manier werken.

Interviewer: Dit is een andere invalshoek dan wat ik van andere gemeentes heb gekregen.

Beleidsmedewerker: Ja, bij ons gaat het meer om die ontwikkelaar net een beetje meer aan te sturen om ervoor te zorgen dat hij de participatie doet. Wel vanuit het andere manier van denken, maar daar experimenteren we best wel veel mee. In onze documenten staat al jaren vast dat de burgers mogen meedenken. Er wordt wel nog veel vanuit de regels gewerkt, maar dat is voor de plantoetser even wennen. Omdat die gewend is om aan die regels te toetsen. Die bewustwording van uit die systeemwereld raken en in de leefwereld komen, dat is nog wel een dingetje. Maar dat gaat ook goed komen.

Interviewer: Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning? Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? U heeft al gezegd dat in de gemeenteprocessen is vastgesteld wat ze verwachten van de ontwikkelaar. Is het dan mogelijk om ook criteria voor de participatie hierbij vast te stellen?

Beleidsmedewerker: Ja, ik denk dat dat een heel belangrijk toetsingskader is, dat je zo’n proces vastlegt. Wij werken met een vast stramien in zo’n project. Er komt een initiatief en dat beoordelen we en dan zeggen we ja of nee. Als we ja gezegd hebben komt er een intentieovereenkomst, waarbij bepaalde zaken afgesproken worden. Daaruit komt er een nota van uitgangspunten en randvoorwaarden en daar zal er iets meer over participatie komen te staan. Dat is dan je toetsingskader. Nu hebben we een aantal van dat soort dingen opgenomen van wanneer je bepaalde stakeholders moet hebben, want we hebben een aantal vaste stakeholders die heel breed naar plannen kijken.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Beleidsmedewerker: Die hebben we nog niet op zo’n manier gedefinieerd. Ik heb het idee dat de manier waarop we werken niet eens zo veel verandert, omdat wij al best veel maatwerk toepassen. Je kijkt eigenlijk iedere keer naar de doelstellingen die je als gemeente hebt. Het is nog alleen even zoeken naar hoe je dat maatwerk iets meer in de regels kan vervatten, waardoor je minder maatwerk hoeft toe te passen. Dus als je meer algemene regels hebt is het makkelijker om maatwerk toe te passen. Het maatwerk is al niet zo veel. De gevallen die niet binnen de regels passen zijn maar 20 procent in het algemeen. Bij de grote projecten zoals je voorbeeldcasus blijft het altijd maatwerk. Dat kun je voorhand ook regelen en dat hebben we voor een aantal gevallen gedaan. We weten dat er hier in de toekomst iets gaat gebeuren. Het heeft nu een agrarische bestemming, maar we weten dat er daar woningbouw kan. Dus wij maken dan voorhand bekend onder welke voorwaarden er daar huizen gebouwd mogen worden en dat nemen we op in het bestemmingsplan. Hierdoor kan je een makkelijkere procedure doorlopen. En daar kan je maatwerk ook al toepassen. Maar hoe dat onder de Omgevingswet vorm krijgt weet ik nog niet, omdat ik me nog niet erin heb verdiept.

Interviewer: Bij een andere gemeente waren ze bang dat het van tevoren opnemen van dingen in het omgevingsplan een beperkend effect zal hebben op de hoeveelheid maatwerk die ze uiteindelijk kunnen toepassen. Geldt dit ook voor gemeente Waddinxveen?

Beleidsmedewerker: Kan ook. Dat hebben we bij een van de locaties ook gehad. Dat je dan ingehaald wordt door de tijd en dat je dan toch iets anders wil. Dan kan je er nog altijd van afwijken. Omdat we zolang bezig zijn met het denken vanuit de mogelijkheden passen wij het veel toe. Ik weet dan niet wat er gaat veranderen.

Interviewer: Dat is ook de essentie van de Omgevingswet: vanuit de mogelijkheden denken, toch?

Beleidsmedewerker: Ja. En wat ik dan nog een lastige vind, is dat je dat straks nog binnen de acht weken moet doen. Dat gaat de grootste uitdaging zijn. Ook daar zijn we mee bezig om te kijken hoe je dat kan inkorten. Dus dat je het informele traject goed inricht, waardoor je de hele voortraject sneller kan regelen. Dus daar zijn we als regio daar mee bezig. Wat is dan het ideale proces en hoe willen we het vorm geven, waardoor je dat maatwerk kan leveren.

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Beleidsmedewerker: Ja dat is niet anders dan nu denk ik. Je blijft altijd het risico van bezwaar en beroep hebben. Precedentwerking is iets dat je afweegt op het moment dat je een keuze wil maken om wel of niet samen te werken. Vervolgens gaan we dan kijken naar hoe groot de precedentwerking dan kan zijn. Dus dan maken we inzichtelijk hoe groot dat risico is. En als dat risico heel groot is dan moeten we ons afvragen of we dat willen. We kunnen ook zeggen: beleidsmatig past de precedentwerking binnen dit gebied en dat is niet erg. Je moet je risico inschatten om zo te kijken welke beheersmaatregelen daar zijn. Het risico ‘precedent’ is makkelijk om op te noemen, maar heel vaak is er geen sprake van een gelijk geval.

Interviewer: Bij andere gemeentes waren ze ook van mening dat ze geen nieuw risico zien in het toepassen van maatwerk.

Beleidsmedewerker: Nou gelukkig maar, als je dat ook nog eens erbij krijgt.

Interviewer: Klopt. Nu gaan we naar de specifieke vragen. De eerste vraag is: Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Beleidsmedewerker: Een stukje vanuit de precedentwerking, maar het heeft ook te maken met de locatie. In de fictieve casus gaat het om het buitengebied en daar zou ik heel terughoudend in zijn om extra woningen toe te staan, omdat er ook landelijk vanuit het Rijk wordt ingezet om vooral de binnenstad te ontwikkelen in plaats van weilanden vol bouwen. Dus dat is wel een belangrijke reden voor de gemeente om in het buitengebied het aantal woningen te beperken. Het gaat om bepaalde doelstellingen die de gemeente heeft, die voor het algemeen belang belangrijk zijn, te bewerkstelligen. Deze doelstellingen zorgen voor de leefbaarheid van het dorp en dus vanuit die optiek zou ik voldoende kunnen zeggen over waarom ik het aantal woningen in het buitengebied zou beperken.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?

Beleidsmedewerker: Die vind ik wel lastig. Ik denk dat dat heel wisselend is per casus. Op het moment dat iets afwijkt van het bestemmingsplan en je als bewoner bij al je buren langsgaat en je buren zien het plan zitten. Dan is het unaniem dat iedereen het plan goed vinden en dan is het altijd genoeg.

Interviewer: Zouden er extra woningen gebouwd kunnen worden als het tegen de doelstellingen van de gemeente gaat, maar de participatie wel positief is?

Beleidsmedewerker: Dan zou ik op voorhand bij de initiatiefnemer aangeven dat het goed is dat hij de participatie heeft gedaan, maar dat het indruist tegen alle doelstellingen van de gemeente. We kunnen wel kijken hoe we het wel kunnen doen, maar dat is meer een beleidsafweging.

Interviewer: Dus de participatie is niet leidend voor het afwijken van een bestemmingsplan.

Beleidsmedewerker: Niet altijd nee. Ik vraag me ook af of het niet beter is als de initiatiefnemer eerst bij de gemeente moet gaan kijken welke kans van slagen een plan heeft. Hoe wij nu werken is dat initiatiefnemers vaak bij ons komen ophalen of er überhaupt een kans van slagen is. Met het idee waarvan de gemeente zegt dat er een kans van slagen is, kan de initiatiefnemer dan de participatie gaan invullen.

Interviewer: Want nu is het juist dat er vroegtijdige participatie plaats moet vinden volgens de Omgevingswet.

Beleidsmedewerker: Ja klopt, maar ik vind dat niet slim. Ik vind slimmer om even een check te doen om te kijken of het plan een kans van slagen zal hebben. En het is niet ingewikkeld, want bij ons krijg je dat binnen twee weken te horen.

Interviewer: Ja, want het zou jammer zijn als de initiatiefnemer tijd gaat investeren in het regelen van de participatie als het plan niet binnen het bestemmingsplan past en geen kans van slagen heeft bij de gemeente.

Beleidsmedewerker: Dan heb je er heel veel energie ingestoken vooral als er een hele informatieavond georganiseerd is. Ik denk dat wij als gemeente dan ook minder werk hebben. Want je wekt ook de verkeerde verwachting op bij mensen als ze al hebben geparticipeerd. We zijn nog steeds zoekende naar hoe we het proces zullen invullen, maar ik zelf ben een voorstander van dat ze eerst naar de gemeente komen voor een check.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Beleidsmedewerker: Het algemeen belang.

Interviewer: Weegt het algemeen belang zwaarder dan de individuele belangen van sommige burgers als er een plan is die binnen het bestemmingsplan past en die een positief effect zal hebben op de samenleving?

Beleidsmedewerker: Dan zou ik zeggen van ja. Bijvoorbeeld het algemeen belang van volkshuisvesting is belangrijker dan het individueel belang van het uitzicht. Nou is het wel zo dat als er ruimte is om het plan anders in te delen dat je daaraan wel gehoor moet geven als gemeente. Als het niet kan dan houdt het op.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Beleidsmedewerker: Het is afhankelijk van als het bezwaar ziet op een algemeen of een individueel belang. Dat verandert niet. Het is een illusie om te denken dat participatie en creëren van draagvlak lijdt tot unanimiteit over een plan. Dat gaat niet gebeuren. Dus dat betekent dat je misschien minder procedures hebt maar het doet er niet toe of je voor een persoon voor de Raad van State staat, of voor 20. Het zegt wel iets op het moment dat mensen zich verenigen en als groep bezwaar gaan maken. Als de gemeente iets kan doen om tegemoet te komen met de bezwaren dan moet de gemeente dat ook doen. Wij proberen hier zoveel mogelijk op deze manier te handelen. Maar een bezwaar kan niet in de weg staan van het verlenen van een vergunning, omdat je altijd mensen hebt die er pertinent tegen een plan zijn.

Interviewer: En de laatste vraag: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen?

Beleidsmedewerker: Zeker. Een van onze raadsleden heeft dat heel mooi verwoord in een gesprek dat we over participatie in de toekomstvisie hebben gedaan. Waar zit de rol van de gemeente als wij zien dat een bepaalde doelgroep niet geparticipeerd heeft? Het is juist de taak van de gemeente om de belangen van al die doelgroepen naar voren te brengen.

Interviewer: Heel erg bedankt voor u tijd.

Beleidsmedewerker: Graag gedaan.

## Bijlage 8 Interview vergunningverleners ODMH/gemeente Waddinxveen

Dit interview is gehouden met de heer M. van Braam en zijn collega. Zij zijn vergunningverleners bij de ODMH en werken in opdracht van de gemeente Waddinxveen. Het interview is op 14 augustus 2019 om 13:00 gehouden en heeft 50 minuten geduurd. Het doel van dit interview was om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten.

Interviewer: Goedemiddag mijn naam is Jean-Michel Henriquez en ik ben hbo-rechtenstudent bij de Hogeschool Leiden. Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Dit interview gaat ongeveer 30 minuten duren en ik ga eerst algemene vragen stellen en daarna wat specifieke vragen die over de fictieve casus gaan. Daarnaast wil ik u ook vragen of ik dit interview mag opnemen zodat ik een transcript kan opstellen. Allereerst bedankt dat u de tijd heeft genomen om met mij dit interview te doen.

Interviewer: Wat is uw functie bij de ODMH?

Geïnterviewde 1: Wij zijn afgeleid van de gemeente zoals je dat hebt begrepen. Ik ben een vergunningverlener en ik toets de initiatieven die binnen komen aan het kader van de regels binnen het bestemmingsplan. Als het in strijd is met het bestemmingsplan moet ik regelen hoe we dat gaan oplossen. Dat is eigenlijk altijd een beleidsvraagstuk en dat sturen we wel terug naar de gemeente. Dat is niet in alle gevallen zo natuurlijk. Je hebt van die kleine afwijkingen en in bepaalde situaties mogen wij die afdoen en moet dat niet meer naar de gemeente.

Geïnterviewde 2: Ik ben jurist, dus als wij besluiten nemen, komt er bezwaar en beroep op en dat moeten we verdedigen. Daarbij heb ik ook als taak op dit moment het controleren van de kwaliteit van besluiten die de deur uitgaan. Dat zit normaal in het proces ingebakken, maar juist in bezwaar- en beroepszaken loop je tegen soortgelijke dingen aan en dat wordt dan doorgegeven aan de vergunningverlener als verbeterpunten. We zijn vooral aan de vergunning kant wij zijn geen handhavingsjurist.

Interviewer: Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?

Geïnterviewde 1: Bij omgevingsvergunning zijn de eisen niet zo zwaar, want er is vaak sprake van een klein perceel waarbij iemand iets wil. Dus er is ook niet echt een blauwdruk voor hoe de participatie eruit moet zien. Wat wel van belang is, is dat alle belanghebbenden de kans moeten krijgen om kennis te nemen van het plan. Dus bijvoorbeeld iedereen die daar zicht zou kunnen hebben. En dan zal er toch een verslag ingeleverd moeten worden door de initiatiefnemer, waarbij hij aantoont dat participatie plaats heeft gevonden. Je hebt ook een projectbesluit en het omgevingsplan en daar zijn de eisen natuurlijk wat zwaarder.

Geïnterviewde 2: Ja het is lastig, omdat het nu nog geen praktijk is.

Interviewer: Wat ik heb begrepen is dat gemeenten zelf het participatieproces moeten invullen. Dus wat de gemeente verwacht van de initiatiefnemer, als het gaat om de participatie, zal dat per soort vergunning ingevuld moeten worden denk ik.

Geïnterviewde 1: Ja precies. Er vindt een verschuiving plaats van het indienen van een formele aanvraag naar de tafel. Het idee is dat we met z’n allen gaan brainstormen over wat er moet gebeuren in het kader van participatie en dat krijgt de initiatiefnemer mee om op pad te gaan.

Interviewer: Een aantal maanden geleden was participatie niet verplicht, maar het blijkt dat de Tweede Kamer een amendement heeft uitgebracht waarin staat dat de gemeenteraad wel mag kiezen bij welke vergunning ze de participatie verplicht willen maken. Wat vindt u hiervan?

Geïnterviewde 1: Ik kan me ook voorstellen dat er een bepaalde schifting plaats zal vinden, want als je overal participatie moet gaan voeren dan gaat het te veel tijd kosten, maar ook de druk wordt te hoog. Er moet wel getoetst worden of er in voldoende mate participatie heeft plaatsgevonden.

Interviewer: (Richting geïnterviewde 2) Wat vindt u?

Geïnterviewde 2: Ik vind het heel lastig om iets daarover te zeggen. Ik kan me wel voorstellen dat er een onderscheid moet zijn natuurlijk. Als het om kleinschalige plannetjes gaat dan moet de participatie ook niet zoveel voorstellen. Dan is het overleggen met de buren genoeg voor bijvoorbeeld een dakkapelletje. Er moet zeker een beleid gemaakt worden door de gemeente hierover.

Interviewer: Is het uitvoeren en controleren van de participatie haalbaar, als de procedure in acht weken afgerond moet zijn?

Geïnterviewde 1: Dat is een misvatting. Die acht weken is vanaf de start van de formele aanvraag en niet de voorfase van de participatie.

Geïnterviewde 2: Ik denk dat wat je met de initiatiefnemer overlegt in de voorfase als een indieningsaanvraag zal gelden. Dan krijg de initiatiefnemer zoals nu de tijd om aan te geven hoe hij zich aan de voorwaarden die in de voorfase zijn besproken heeft gehouden.

Interviewer: Andere gemeenten gaven ook aan dat het beter zou zijn als initiatiefnemers eerst naar de gemeente zouden gaan om te controleren of hun plan in het omgevingsplan van de gemeente past. Dit om te voorkomen dat de initiatiefnemer heel veel moeite zou steken in de participatie terwijl het plan niet door de gemeente goedgekeurd zou worden. Wat vindt u hiervan?

Geïnterviewde 2: Ik kan me voorstellen dat als we een plan binnenkrijgen en wij vinden het niet goed, dat je dat liever als gemeente van tevoren aangeeft. Maar dat is ook niet anders dan wat er onder de Wabo is ontstaan vanuit de bouwvergunningen naar omgevingsvergunningen. Het vooroverleg kwam ook prominent naar voren.

Geïnterviewde 1: Een heleboel dingen zijn nu regulier. Die acht weken die jij ook stelt kun je ook verlengen als dat nodig is, maar daarna wordt er rechtstreeks een vergunning verleend. Daar ligt er nog wat druk op. De algemene indruk is dat er voor de formele aanvraag nog veel wordt geregeld en dat is niet heel anders dan nu.

Interviewer: Wat verandert er precies met de komst van de Omgevingswet?

Geïnterviewde 1: Wat er formeel veranderd is het volgende: Wij kennen een tweetaal procedures, namelijk de uitgebreide en de reguliere procedure. Het overschrijden van de termijn van de uitgebreide procedure maakt niet uit, want er kan in tegenstelling tot de reguliere procedure geen vergunning van rechtswege worden verleend. Maar straks is de termijn voor beide procedures acht weken. Ook de casus die jij hier schets is een achtwekenvraagstuk als die formeel wordt ingediend. En het vraagstuk is een hele ingewikkelde. Daarom zou jouw fictieve casus heel lang gaan duren in de voorfase zodat er overeenstemming bereikt kan worden. Dat red je nooit in acht weken, omdat het ingewikkeld is. In die zin is dat het de enige wat er veranderd. Het vooroverleg wordt ook gedeelte van je officiële aanvraag en dat is nu niet het geval.

Geïnterviewde 2: Ergens zie ik wel de voordelen hiervan in, want nu zien we ons vaak geconfronteerd worden met een aanvraag en dan moeten we dat gaan beoordelen. In een aantal gevallen speelt de belangenafweging ook een rol. Het is niet altijd zo, maar als het gaat om het afwijken van het bestemmingsplan bijvoorbeeld, moeten wij die afweging gaan maken. Om die afweging te maken, kijk je naar wie een belang heeft bij het plan. Terwijl ik wel denk dat het handig is dat als er een aanvraag ingediend wordt dat men al op de hoogte is van wat de omgeving ervan vindt. In plaats dat dat bij bezwaar naar voren moet komen.

Geïnterviewde 1: Dat is inderdaad het punt. In het bestemmingsplan staat er wat wel mag en wat niet mag. Ik lees wat er mag en ik dien een aanvraag in, maar toevallig vinden mijn achterburen dat ene raampje vervelend, want dat kijkt precies uit op hun tuin. Dan kan je met de nieuwe wetgeving dat in de voorfase oplossen. Zoals het nu is zit je direct in de bezwaarschrift fase. Het is wel de gedachte dat er een heleboel problemen in de voorfase opgelost zullen worden.

Geïnterviewde 2: Of tenminste in beeld worden gebracht.

Geïnterviewde 1: Ja precies.

Interviewer: Welke middelen kan de gemeente gebruiken om te bepalen dat de participatie voldoet?

Geïnterviewde 1: Je bepaalt in de voorfase wie de belanghebbenden zijn. Als je het over belanghebbenden hebt, heb je het over bijvoorbeeld grondeigenaren. In de jurisprudentie die we nu hebben is de belanghebbende iemand die aan het zichtcriterium voldoet. Dan kan je een cirkel maken waarbinnen alle belanghebbenden vallen en dan krijgt de initiatiefnemer de opdracht om in gesprek te gaan met de belanghebbenden die binnen de cirkel vallen. Dus wat voldoende participatie is zal de gemeente van tevoren bepalen. De initiatiefnemer zal dan een verslag moeten opstellen waarin staat hoe de bijeenkomst heeft plaatsgevonden.

Geïnterviewde 2: Ja maar het gaat wel over wat vragen. Ook voor de beoordelaars van de plannen, want nu heb je vaak dat er bij zo’n bezwaarfase een aantal personen zich melden en dan ga je per persoon kijken of ze belanghebbenden zijn op basis van de jurisprudentie die er is. Als je van tevoren moeten gaan bedenken wie belanghebbende is op basis van de jurisprudentie…

Geïnterviewde 1: …dan neem je geen risico en je maakt de cirkel van belanghebbenden wat groter.

Geïnterviewde 2: Ja maar er zijn allerlei andere criteria om belanghebbenden te zijn, bijvoorbeeld de afstand- en zichtcriteria, de ruimtelijke uitstraling en ook de belangenverenigingen in het gebied die zich bezighouden met een bepaalde materie.

Geïnterviewde 1: Het is een ingewikkeld om te weten wie je precies aan tafel wil hebben.

Geïnterviewde 2: En daar zal de gemeente ook beleid voor moeten opstellen. En de rest zal vanuit de rechtspraak moeten voortvloeien.

Interviewer: Omdat alles in de voorfase wordt geregeld, verwacht u dat er minder bezwaar zal worden ingediend?

Geïnterviewde 2: Dat denk ik wel. Als ik kijk naar de praktijk van nu en het voorbeeld wat je net schetste over zo’n raamprobleem. Vaak krijgen wij bij de bezwaarprocedures te maken met aspecten die niet thuishoren bij de toetsing van een aanvraag. Die hebben dan een heel andere grondslag en waar wij op kader van het besluit niks kunnen vinden. Mensen weten dat vaak niet en grijpen dan hun kans om wat voor andere problemen er zijn ter sprake te brengen. Ik denk wel dat als een initiatiefnemer actief de belanghebbenden moet gaan benaderen, wat nu niet verplicht is, dan kan je veel dingen van tevoren oplossen. Nu kunnen wij er niet veel aan doen, maar de gemeente kan met de Omgevingswet wel de participatie bij de initiatiefnemer afdwingen. Dus naar verwachting zal het aantal bezwaren ook afnemen hierdoor.

Interviewer: De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?

Geïnterviewde 1: Dat is zeer casuïstisch van aard. Het ligt aan het bouwplan of het initiatief. Dit bepaalt wat we absoluut willen weten over wat uit die participatie naar voren zal moeten komen. In veel gevallen is een handtekening van de buren al voldoende. In sommige gevallen is dat anders. Het aantal eisen dat meer gesteld gaat worden ligt aan de omvang van het initiatief. Ik denk dat zoiets ook moet groeien in het proces. Er zal beleid ontwikkeld moeten worden. Wat hebben we op verschillende punten nodig? Dat is best wel lastig. Er zal uiteindelijk denk ik een soort afvinklijst komen waarmee we per geval kijken wat we nodig hebben.

Geïnterviewde 2: Met dat lijstje kijk je dus welke vorm van participatie je toepast. Maar bij maatwerk heeft het ook meer te maken met dat je omgevingsplannen minder vast worden. Nu regel je alles helemaal tot in details in de bestemmingsplannen. Nu wordt het dan oppervlakkiger.

Interviewer: Van andere gemeenten heb ik begrepen dat zij vinden dat maatwerk niet zo een groot effect gaat hebben op kleine activiteiten, zoals bijvoorbeeld de bouw een schuur in de achtertuin, in vergelijking tot de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Dat dus in het laatste geval veel meer maatwerk toegepast zal worden. Denkt u er ook zo over?

Geïnterviewde 1: Dat vermoed ik ook, dat dat zo is.

Interviewer: Een andere gemeente gaf aan dat een nadeel van maatwerk zou kunnen zijn dat de gemeente veel meer van tevoren al moet bedenken waar ze maatwerk willen toepassen. Dat het dus de gemeente forceert om al te bedenken wat zij over 10 of 15 jaar willen. Ziet u dat als een nadeel of is dat eigenlijk al de huidige werkwijze van de gemeente?

Geïnterviewde 1: Ik zou zeggen dat dat eerder een nadeel is. Een blik gericht op bijvoorbeeld 2030 is zo abstract en ver en je hebt daarnaast vooral te maken met politiek en wethouders die hun eigen speerpunten hebben en meer op kortere termijn dingen voor elkaar willen krijgen.

Geïnterviewde 2: Wat betreft die toekomstvisie heb je nu ook al wel bestemmingsplannen voor een bepaalde, vaak langere, periode. Deze natuurlijk wel ingegeven door de op dat moment zittende gemeenteraad. Maar die visies veranderen wel telkens.

Geïnterviewde 1: Natuurlijk moeten we ook rekening houden met bepaalde factoren als migratie tussen gemeenten, bevolkingstoename, het aantal woningen dat nodig is, enzovoort. Als je dan daarvoor plannen maakt voor over 10 jaar, dan merk je dat al over 3 jaar al die factoren helemaal anders zijn.

Interviewer: Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?

Geïnterviewde 2: Wat bedoel je precies met ‘risico’s’?

Interviewer: Met risico’s bedoel ik – van wat ik nu heb begrepen – dat een aantal van de geïnterviewden bijvoorbeeld dacht dat precedentwerking een risico zou kunnen zijn. Dit was dan volgens anderen weer al een bestaand risico. Wat zouden dan volgens u nieuwe risico’s kunnen zijn? Of blijft het in principe hetzelfde als nu?

Geïnterviewde 1: Mij lijkt dat moeilijk. Het is een inschatting vooraf in welke mate je participatie instrumenten inzet. Je hebt dan met de initiatiefnemer bepaalde dingen afgesproken. Maar op een gegeven moment realiseer je je als gemeente dat we nog iets vergeten zijn. Dat lijkt me dan wel een risico. Dat je dus gaandeweg je instrumenten moet aanpassen en dat dit nadelig kan zijn voor de initiatiefnemer, die dan weer meer met participatie moet doen. Dit tast dan de vertrouwensbasis met de initiatiefnemer aan.

Geïnterviewde 2: Precedent zal ik dan wel als een risico blijven zien.

Interviewer: Ja, dat blijft dus gewoon. Een ander risico, waar ik gisteren van gehoord heb, was dat het onduidelijk is hoe de rechter het gebruik van maatwerk zal toetsen. Zal de rechter dan meer gewicht zetten op de motiveringsplicht?

Geïnterviewde 2: Ja nu is dat dus nog heel terughoudend.

Geïnterviewde 1: Het is de beleidsvrijheid van de gemeente en nu gaat de rechter niet op de stoel van de wetgever zitten.

Interviewer: Het zal dus nog heel terughoudend blijven?

Geïnterviewde 1: Ja.

Interviewer: In welke situatie zal maatwerk mogelijk van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning volgens de Omgevingswet? U had een mooi voorbeeld van een situatie in Waddinxveen. Gebeurt dat vaak?

Geïnterviewde 1: Het is voor Waddinxveen ook een proef om dat te proberen. Het is mij nog onduidelijk hoe dat uiteindelijk is uitgepakt. Ik denk zelf dat elke situatie zich kan lenen voor maatwerk, maar dat je te ver gaat als je het op elke situatie van toepassing verklaart. Er moet een duidelijke afweging gemaakt worden bij elk geval. Binnen een bebouwd gebied zal men dus bijvoorbeeld meer worden geacht enige vorm van geluidshinder enzovoort te dulden. Er zal dan wel een onderscheid gemaakt moeten worden met buitengebieden.

Interviewer: Zal de gemeente dan wel vanwege de Omgevingswet meer maatwerk gaan toepassen? Wat ik heb begrepen is dat 80 procent van de gevallen in de algemene regels past, 20 procent erbuiten valt en dat alleen 10 procent daarvan toch zich lenen voor maatwerk om toch te laten passen, omdat het goed is voor de fysieke leefomgeving.

Geïnterviewde 1: Ik denk dat het vooral te maken heeft met de beschikbare capaciteit. De hoeveelheid tijd die de gemeente heeft om zich hiermee bezig te houden. Dit gaat zich ook in de tijd ontwikkelen denk ik. De gemeente kan niet voorzien hoeveel zij op zich af laat komen. Dus aan het begin proberen we zoveel mogelijk, maar dat het na een tijd minder wordt, omdat de gemeente per geval kan herkennen of het nodig is. Bovendien gaat de jurisprudentie ook niet stilstaan. De rechter zal wel een keer een uitspraak over de toepassing van maatwerk doen.

Interviewer: Nu gaan we over naar de specifieke vragen.

**Specifieke vragen: deze vragen hebben betrekking op de bovenstaande fictieve casus**

Interviewer: Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?

Geïnterviewde 2: Binnen deze casus kan dat allerlei redenen hebben. Het kan te maken hebben met de openheid van een gebied, de stedenbouwkundige visie of de bedrijvigheid in de omgeving.

Geïnterviewde 1: Ook bijvoorbeeld de verdere verstening van het buitengebied, volkshuisvestingbeleid, toevoer van de infrastructuur en geluid. Stedenbouwkundige visie en de vorm van de woningen, dus geen appartementen in een bepaald gebied, maar woonhuizen.

Geïnterviewde 2: Ook in het kader van bescherming van derden in de omgeving. In het buitengebied kan niet zomaar een woonwijkje worden gebouwd. Heel breed in ieder geval.

Geïnterviewde 1: Heel breed ja.

Interviewer: Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?

Geïnterviewde 1: Vooraf bepaal je de spelregels. Je zit dan met die initiatiefnemers aan tafel om te overleggen aan welke spelregels ze moeten voldoen. De check vindt dan plaats bij het indienen van de aanvraag. Klopt het met hetgeen we hebben afgesproken?

Interviewer: Maar wat als de participatie wordt uitgevoerd en vervolgens de aanvraag wordt ingediend door de initiatiefnemer, zonder eerst te overleggen?

Geïnterviewde 1: Vaak gaat dat niet gebeuren. De eerste stap zal altijd bij de gemeente zijn. Er is altijd een planologisch kader. Dit is gestoeld op visie, maar ook op beleid van de rijksoverheid. Dit is dan de gelede normstelling. De gemeente stemt ook niet zomaar mee met een plan van de initiatiefnemer, omdat de hele buurt het ermee eens is.

Geïnterviewde 2: De toestemming zal niet alleen afhangen van de uitkomsten van de participatie.

Geïnterviewde 1: In de regel begint de initiatiefnemer altijd bij de gemeente.

Interviewer: En met de gemeente wordt dan de voorwaarden besproken?

Geïnterviewde 1: Precies.

Interviewer: (richting geïnterviewde 2) Heeft u nog iets toe te voegen?

Geïnterviewde 2: Ik denk niet dat een positieve uitkomst van de participatie voldoende zal zijn om af te kunnen wijken van een beperking. Er is natuurlijk het algemeen belang dat daarbij afgewogen moet worden.

Interviewer: En wat als de participatie juist neerkomt op een negatief resultaat? Betekent dit dat het plan helemaal niet meer doorgaat?

Geïnterviewde 1: Nee. Het is afhankelijk van de aard van de negatieve feedback. Je hebt altijd burgers die overal tegen zijn. Dat is dus niet bepalend. Het zou prettig zijn als iedereen akkoord is, dat zou makkelijk zijn, maar als er iemand niet mee eens is, dan hangt het af van de aard en omvang van de bezwaren.

Geïnterviewde 2: Bij een negatieve uitkomst dan komt het toch weer neer op een belangenafweging.

Geïnterviewde 1: Dat is dus niet anders dan nu.

Interviewer: Dan zal het plan wel aangepast kunnen worden?

Geïnterviewde 1: Als dat zo is, dan had dat waarschijnlijk al in het kader van de participatie moeten plaatsvinden.

Geïnterviewde 2: Ja of naar aanleiding van de beoordeling bij de aanvraag. Dat op een bepaald punt het plan eerst aangepast moet worden. Dat zou natuurlijk ook nog kunnen. Ook bij die participatie is er sprake van een belangenafweging. Het is dan aan de gemeente om de knoop door te hakken.

Interviewer: Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?

Geïnterviewde 2: Als het gaat om gelijke gevallen denk ik dat de participatie een belangrijke rol gaat spelen in de uiteindelijke vorm van een project. Dus bij een aanspraak op het gelijkheidsbeginsel zal er aangegeven moeten worden dat er een verschil is geweest in het participatietraject. Maar het is nog onduidelijk hoe zwaar de participatie zal wegen in de besluitvorming. Maar ik denk wel dat het makkelijker zal zijn om uit te leggen waarom de gevallen anders zijn, want er zal bij de soortgelijke situatie in een andere vorm maatwerk en participatie plaatsvinden. Het is onwaarschijnlijk dat deze precies hetzelfde zijn. Ik denk dat de uitkomst van de participatie een uitkomst zal worden voor waarom wel of niet.

Interviewer: Zoals het nu is, is het al moeilijk te bewijzen dat er sprake is van een gelijk geval toch?

Geïnterviewde 1: Ja eigenlijk is geen geval gelijk.

Geïnterviewde 2: Ik denk dat de afweging nu meer vanuit het beleid van te gemeente komt. Dus er zal gekeken moeten worden naar wat voor beleid de gemeente hanteert. Maar als de participatie een rol gaat spelen, is het vraag naar welk beleid de gemeente hanteert niet meer bepalend denk ik. Tenzij je natuurlijk bij de besluitvorming de participatie op verschillende manieren zou oordelen, dan blijft het beleid wel een bepalende factor.

Interviewer: Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?

Geïnterviewde 2: Als degene ook deel heeft genomen in het participatietraject. Op het moment dat je daar je zegje hebt kunnen doen en je hebt het niet gedaan dan ben je aan de late kant. Maar het kan ook zo zijn dat er is besloten in tegenstelling tot wat de persoon wilde in het traject. Dan telt het net zo zwaar zoals het nu is.

Geïnterviewde 1: Mensen die al hebben geparticipeerd en toch een bezwaar indienen gaan zwak staan, omdat ze al een kans hebben gekregen om hun input te geven.

Geïnterviewde 2: Precies, het is net zoals je nu hebt met bestemmingsplannen en zienswijzen. Je kan niet in bezwaar gaan als je een zienswijze hebt ingediend.

Interviewer: Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen? Kunt u beschrijven op welke wijze dit zou kunnen?

Geïnterviewde 1: Die belangen kun je niet meenemen, want ze waren niet aanwezig bij de informatieavond. De burger die geen kans heeft gekregen om te participeren kan nog steeds in bezwaar gaan als hij niet eens is met het plan. Je kunt moeilijk zijn belangen meenemen als je ze niet kent.

Interviewer: Zal de gemeente dan het algemeen belang wel afwegen bij het nemen van besluiten?

Geïnterviewde 2: Jazeker. Die afweging blijft altijd, ook bij het nieuwe systeem.

Geïnterviewde 1: Je krijgt niet altijd iedereen mee bij de participatie. Als je ergens iets wil realiseren krijg je niet altijd iedereen bij.

Interviewer: Bedankt voor uw tijd.

Geïnterviewde 2: Graag gedaan.

Geïnterviewde 1: Geen dank.

## Bijlage 9 Fictieve casus voor interviews

Vanaf de vorige eeuw is een loonbedrijf gevestigd in het buitengebied. In de loop der jaren is dit uitgegroeid tot een professioneel grondverzetbedrijf dat zich richt op grote projecten. In totaal werken bij het bedrijf circa 25 werknemers en heeft het bedrijf een uitgebreid vrachtwagen- en machinepark. Het bedrijf wil verder groeien en gaat in gesprek met de gemeente over mogelijkheden.

Het perceel (perceel 1) ligt in een provinciaal stiltegebied, in het buitengebied in het overloopgebied van een kern, aan een weg die niet geschikt is voor zwaar transport. Aan weerszijden staan vrijstaande woningen.

In het bestemmingplan is het perceel aangemerkt als bedrijf, loonwerkersbedrijf. Er is maximaal 800m2 bedrijfsbebouwing toegestaan. De locatie leent zich niet voor uitbreiding vanwege de aard en de ligging van het perceel. Bovendien is uitbreiding van de bebouwing niet mogelijk buiten de 800m2.

Verderop, aan de andere kant van het dorp ligt een verwaarloost perceel op een bedrijventerrein (perceel 2). Een projectontwikkelaar wil woningen realiseren op dit perceel.

Er speelt ook dat verdere verstening van het buitengebied niet gewenst is. Wel is onder voorwaarden een toename van het aantal woningen mogelijk via o.a. de Ruimte-voor-Ruimteregeling.

Voor perceel 1 zou gelden dat er in totaal 2 woningen gerealiseerd kunnen worden. De bestaande bedrijfswoning en een Ruimte-voor-Ruimtewoning in plaats van de huidige bedrijfshal.

Met de gemeente, het bedrijf en de projectontwikkelaar is de mogelijkheid besproken het bedrijf te verhuizen naar perceel 2 en de woningen die de projectontwikkelaar wenst te realiseren op perceel 1.

Met die oplossing wordt de dijk weg ontlast, vindt verdere verstedelijking niet plaatst, is er een passende oplossing voor de bedrijfsuitbreiding. Hiermee komt ook een einde aan de verwaarlozing van perceel 2.

De projectontwikkelaar wil meewerken, maar de 2 woningen die conform het bestemmingsplan zijn toegestaan, leveren te weinig op. Hij vraagt om meer woningen.

De buren zijn niet enthousiast over het plan omdat meer woningen op perceel 1 hun het vrije uitzicht ontneemt.

## Bijlage 10 Interviewvragen

**Doel**

Het doel van dit interview is om informatie te krijgen over hoe gemeenten de besluiten over de omgevingsvergunningen zullen verantwoorden, wanneer participatie en maatwerk door de komst van de Omgevingswet invloed zullen hebben op deze besluiten. Vind u het goed als ik dit interview opneem, zodat ik later een transcript kan maken en in mijn afstudeeronderzoek kan verwerken?

**Algemene vragen**

* Wat is uw functie bij de gemeente?
* Een initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Wat voor factoren spelen een rol bij het controleren of er daadwerkelijk sprake is geweest van participatie?
* Wanneer zal er sprake zijn van voldoende participatie bij het aanvragen van een omgevingsvergunning?
  + Zijn er dan bepaalde criteria die meewegen bij het voldoende zijn van de participatie? (Denk daarbij aan criteria van kwantiteit van participanten en/of kwaliteit in de zin van het voldoende vertegenwoordigen van belangen.)
* Welke middelen kan de gemeente gebruiken om te bepalen dat de participatie voldoet?
* De Omgevingswet geeft bestuursorganen meer beoordelingsruimte. Hierdoor kunnen ze maatwerk toepassen per geval. Wat verstaat de gemeente onder maatwerk in de nieuwe Omgevingswet?
* Wat voor risico’s ziet u in het toepassen van maatwerk bij omgevingsvergunningen?
* In welke situatie zal maatwerk mogelijk van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning volgens de Omgevingswet?

**Specifieke vragen: deze vragen hebben betrekking op de bovenstaande fictieve casus**

* Waarom zou een gemeente beperkingen, zoals het beperken van het aantal huizen die een projectontwikkelaar als initiatiefnemer mag bouwen, opstellen?
* Wanneer bepaalt de gemeente dat de participatie die plaats heeft gevonden genoeg is om te kunnen afwijken van de opgestelde beperking?
* Als deze participatie niet voldoende is om middels maatwerk van vaste regels af te wijken, hoe komt dit uiteindelijk terug in het besluit? (Wordt er dan geen vergunning of een gedeeltelijke vergunning verleend?)
* Met wat voor argumenten zal de gemeente verantwoorden dat er bij sommige gevallen, waar er sprake is van participatie en maatwerk, al dan niet een vergunning wordt verleend?
* Hoe zwaar zou in het geval van een oplossing naar maatwerk een eventueel bezwaar moeten wegen om alsnog niet de omgevingsvergunning te verlenen?
* Ligt er een plicht bij de gemeente om de belangen van de niet participerende burger mee te nemen. Kunt u beschrijven op welke wijze dit zou kunnen?

1. De uitleg van de begrippen die te maken hebben met de Omgevingswet zijn te vinden in de begrippenlijst op *aandeslagmetdeomgevingswet.nl*. [↑](#footnote-ref-1)
2. ‘Uitleg bestemmingsplan’, *infomil.nl* [↑](#footnote-ref-2)
3. Ruimte-voor-ruimteregelingen zijn beleidsregels die door decentrale overheden gesteld kunnen worden. In het algemeen geven deze beleidsregels de mogelijkheid om de sloop en/of verplaatsing van niet meer passende of storende (bedrijfs)bebouwing in het buitengebied te compenseren met het toestaan van de bouw van een bepaald aantal woningen. Een voorbeeld hiervan is de ‘Ruimte-voor-Ruimte regeling Greenport Regio Boskoop’. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.5 [↑](#footnote-ref-4)
5. ‘Raadgever Participatie in de Omgevingswet’, *vng.nl* [↑](#footnote-ref-5)
6. Met betrekking tot participatie zijn er ook theorieën die gebruikt kunnen worden om de verschillende vormen van participatie aan te geven, zoals de participatieladder van Arnstein (Arnstein 1969, pp. 217-222). De verschillende vormen en niveaus van participatie zijn voor gemeenten echter niet van belang. De focus ligt op de manier van toepassen en waarborgen van de participatie in de omgevingsvergunningsprocedure. [↑](#footnote-ref-6)
7. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.5 [↑](#footnote-ref-7)
8. ‘Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger’, *rijksoverheid.nl* [↑](#footnote-ref-8)
9. ‘Wat is het maatwerkvoorschrift onder de Omgevingswet?’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-9)
10. ‘Begrippenlijst – Algemene regels’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-10)
11. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 5.5 [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.6 [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 5.5 [↑](#footnote-ref-13)
14. Rawls 2006 (1971), pp. 58-64. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dworkin 1978, pp. 227 en 273; Mertens 2012, pp. 206-210, 273-277 [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.2 [↑](#footnote-ref-16)
17. ‘Participatie in de omgevingswet’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-17)
18. ‘Begrippenlijst – Algemene regels’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-18)
19. ‘Wat is de omgevingsvergunning?’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-19)
20. Van Angeren 2016, p. 379 [↑](#footnote-ref-20)
21. Van Angeren 2016, p. 379 [↑](#footnote-ref-21)
22. ‘Behandelprocedure’, *omgevingsloket.nl*; Na de beschikking in de reguliere procedure staat nog bezwaar open, dit is niet weergegeven in deze figuur. Hierdoor kan de procedure dus langer duren dan 8 weken. [↑](#footnote-ref-22)
23. ‘Behandelprocedure’, *omgevingsloket.nl* [↑](#footnote-ref-23)
24. ‘Procedures’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-24)
25. ‘Omgevingsregeling’, *omgevingswetportaal.nl* [↑](#footnote-ref-25)
26. ‘Procedure omgevingsvergunning’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-26)
27. ‘Participatie in de omgevingswet’*, aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-27)
28. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 4.2.2 [↑](#footnote-ref-28)
29. ‘Procedures’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-29)
30. Van Wijk 2014, pag. 579 [↑](#footnote-ref-30)
31. ‘Participatie in de omgevingswet’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-31)
32. ‘Raadgever Participatie in de Omgevingswet’, *vng.nl* [↑](#footnote-ref-32)
33. Van der Schoot en Brugman 2017, p. 107 [↑](#footnote-ref-33)
34. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par 4.16.4 [↑](#footnote-ref-34)
35. Van der Schoot en Brugman 2017, pag. 99 [↑](#footnote-ref-35)
36. ‘Bestuurlijke afwegingsruimte en het omgevingsplan’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-36)
37. ‘Maatwerkregel’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-37)
38. ‘Wat is het maatwerkvoorschrift onder de Omgevingswet?’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-38)
39. ‘Verschil maatwerkvoorschrift en maatwerkregel’, *aandeslagmetdeomgevingswet.nl* [↑](#footnote-ref-39)
40. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par 2.5 [↑](#footnote-ref-40)
41. De Graaf en Tolsma, *M en R* 2014/126, pag. 642 [↑](#footnote-ref-41)
42. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.5 [↑](#footnote-ref-42)
43. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 4.2.2 [↑](#footnote-ref-43)
44. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4, par. 2.5.3 [↑](#footnote-ref-44)
45. Artikel 10.24 Omgevingsbesluit

    ‘Procedures’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl [↑](#footnote-ref-45)
46. Schlössels & Zijlstra 2017, pag. 371 [↑](#footnote-ref-46)
47. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, par. 2.5 [↑](#footnote-ref-47)
48. ‘Motivering besluit*’*, *Bezwaar en Beroep Juridische Diensten*, bezwaar-en-beroep.nl [↑](#footnote-ref-48)
49. Barkhuysen e.a. 2018, pag. 112 [↑](#footnote-ref-49)
50. Georgopoulou, *vng.nl* 2018 [↑](#footnote-ref-50)
51. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-51)
52. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden [↑](#footnote-ref-52)
53. Bijlage 1 – tabel interviews; Alle partijen [↑](#footnote-ref-53)
54. Bijlage 2 – beleidsmedewerker Krimpenerwaard [↑](#footnote-ref-54)
55. Bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk; bijlage 6 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-55)
56. Bijlage 3 – beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-56)
57. Bijlage 8 – Vergunningverleners Waddinxveen/ODMH en bijlage 6 – beleidsmedewerker Leiden [↑](#footnote-ref-57)
58. Bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk en bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden [↑](#footnote-ref-58)
59. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-59)
60. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden [↑](#footnote-ref-60)
61. Bijlage 2 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Krimpenerwaard en bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-61)
62. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-62)
63. Bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk; bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-63)
64. Alle partijen [↑](#footnote-ref-64)
65. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-65)
66. Bijlage 6 – beleidsmedewerker Leiden, bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen en bijlage 8 – vergunningverleners Waddinxveen/ODMH [↑](#footnote-ref-66)
67. Bijlage 1 – tabel interviews; Alle partijen [↑](#footnote-ref-67)
68. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-68)
69. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-69)
70. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden en bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-70)
71. Bijlage 1 – tabel interviews [↑](#footnote-ref-71)
72. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-72)
73. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-73)
74. Bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk [↑](#footnote-ref-74)
75. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-75)
76. Bijlage 1 – tabel interviews; alle partijen [↑](#footnote-ref-76)
77. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden, bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen en bijlage 8 – Vergunningverleners Waddinxveen/ODMH [↑](#footnote-ref-77)
78. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-78)
79. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-79)
80. Bijlage 3 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Bodegraven-Reeuwijk/ODMH [↑](#footnote-ref-80)
81. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden en bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-81)
82. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-82)
83. Bijlage 5 – Vergunningverlener Leiden [↑](#footnote-ref-83)
84. Bijlage 2 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Krimpenerwaard en bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk [↑](#footnote-ref-84)
85. Bijlage 7 – beleidsmedewerker Waddinxveen [↑](#footnote-ref-85)
86. Bijlage 4 – Beleidsmedewerker Bodegraven-Reeuwijk [↑](#footnote-ref-86)
87. Bijlage 2 – beleidsmedewerker en vergunningverlener Krimpenerwaard [↑](#footnote-ref-87)