

# Overheid en burger

Inleiding t.b.v. Bijeenkomst Landelijke Vereniging Mediation Overheid (VMO) d.d. 10-11-2022

1

# Wie ben ik?

- Partner en vader van 2 kinderen
- 71 jaar
- Studie Milieuhygiëne (WUR/Wageningen) en Nederlands Recht (RUL/Leiden)
- Gewerkt bij Milieufederaties, ANWB en Prov. Zuid- Holland (1979 - 1987)
- Hoofd afd. Milieu en Industrie van provincie Gelderland (1987 - 1999)
- Hoofd afd. Ruimtelijke Ordening van gemeente Arnhem (1999 -2008)
- Parttime Hogeschooldocent Omgevingsrecht HAN en HU (2008 - 2014)
- Environ Adviesbureau Omgevingsrecht (2008 - 2014)
- Wethouder Wageningen namens de Stadspartij Wageningen (2014 - 2018)
- Parttime Hogeschooldocent Omgevingsrecht HHS (2020)
- *Environ Adviesbureau Omgevingsrecht (2018 - heden)*

# Wie bent U?

- Werkzaam bij gemeenten (6), provincies (2), waterschap (1) en ministerie (1)
- Mediators (ca. 10)
- Werkorganisatie, Inspectie, Raadslieden, e.a. (ca. 10)

- *Vraag:*

*Is iemand van u bekend met het Omgevingsrecht? En met de uitvoering ervan door o.m. de Omgevingsdiensten?*

# Inhoud en opbouw voordracht

- Mediation: doel en (on)mogelijkheden in het omgevingsrecht
- Mijn werkervaring als ambtenaar, bestuurder en adviseur: Hoe behoudt je verbinding?
- Schrijnende situaties in relatie overheid -bestuur
- Verbeterpunten aan op het vlak van:
  - professionaliteit
  - verhouding bestuur- ambtenaar
  - organisatie
  - cultuur en samenwerkingbij overheden op ambtelijke én bestuurlijk niveau.
- Hoe zit het met die verbeterpunten in relatie tot de Omgevingswet en Omgevingsdiensten?
- Hoe kansrijk zijn die?

# Winstwaarschuwing.....

- Doornemen landelijke dagbladen en de bijlagen
- Volgen verhoren diverse parlementaire enquêtecommissies
- Bekijken en beluisteren debatten TK over diverse onderwerpen
- Lezen van kamerbrieven van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over Omgevingswet en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over de uitvoering en het functioneren van de 29 Omgevingsdiensten (Rapport Cie Van Aartsen)
- Omgangsvormen in de politiek en afwezigheid van herkenning signalen in de samenleving bij gevestigde partijen in de TK
- Recent bezoek aan cabaretiers en hun kritiek op “ons land
- Etc. etc.

*“Ik word daar niet gelukkig en blij van.....en U vanmiddag misschien niet van mij.”*

# De rol van Mediation bij conflicten tussen overheid en burger

- Voorbeelden uit uw praktijk?

# Wanneer mediation bij conflict overheid - burger?

## ► **Uw** ervaringen en wel in het Omgevingsrecht?

Kenmerk Omgevingsrecht:

- vaak gebonden beschikkingen: vergunning moet worden verleend of geweigerd
- maar ook bevoegdheid om af te wijken of om een nieuw bestemmingsplan op te stellen
- beginselplicht tot handhavend optreden
- sterk gejuridificeerd

## ► **Mijn** gedachten:

- in privaatrechtelijke aangelegenheden (“Rijdende Rechter”)
- publiekrechtelijk: aftasten optie na indienen van een handhavingsverzoek
- eventueel bij ruimtelijke ontwikkeling in bestaande woonwijk zonder actueel bestemmingsplan
- minder geëigend vanwege gebonden beschikkingen, beginselplicht en vaak juridische discussie over feiten.

# Mijn ervaring met mediation in omgevingsrecht

- ▶ In de 45 jaar heb ik er nauwelijks ervaringen mee opgedaan.
- ▶ Eenmaal in de jaren 90 als provinciaal ambtenaar in een handhavingszaak op verzoek van CdK Terlouw
- ▶ En eenmaal als wethouder in 2016 - 2017 om ontwikkeling nieuwe gasloze wijk mogelijk te maken. Ontwikkelaar wilde dat niet, maar college en gemeenteraad wel. Kwestie van geld.



# Ontwikkelingen vanaf 1970.....

- 1970/1972: Start opleiding Milieuhygiëne WUR Wageningen
- Begin van bewustwording en inzicht in ernst van aantasting van ons leefmilieu
- 1970 - 1990 Regelgeving (Rijk en Provincie) en het maken van grote stappen op dat vlak
- Kon ook gemakkelijk vanwege de ernst van de aantasting en afwezigheid van regelgeving
- Grote betrokkenheid rijks- en provinciale ambtenaren en ook van bestuurders (ministers/gedeputeerden): vakinhoudelijk én beleidsmatig
- Uitvoeringsgericht en mét steun publieke opinie
- Geen “social media”

# Hoe behoud je als overheid verbinding met de burger?

- Reageren op misstanden of mogelijke misstanden
- Klachten serieus nemen
- Transparant en consistent opereren
- “Niet alleen roepen, maar ook doen”
- Gedrevenheid en betrokkenheid tonen
- Zorgdragen voor professionaliteit en deskundigheid van bestuurders en van ambtenaren
- Duidelijke verhouding bestuurder-ambtenaar: beslisser en adviseur
- Zorgen voor heldere bestuurlijke verantwoordelijkheid: “bij wie moet je zijn?” en “wie gaat er over?”
- Bereikbaarheid voor burgers organiseren, juist ook van bestuurders
- Afleggen van politiek bestuurlijke verantwoording in de bekende openbare gremia
- Laat je zien als bestuurder (en volksvertegenwoordiger)!
  
- *Hoe kom ik daarbij?*

# Mijn ervaring als (leidinggevend) ambtenaar (1983-2008)

- Betrokkenheid en deskundigheid bestuurder is een grote pré
- Afwezigheid daarvan leidt tot versterking “vierde macht”
- Betrokkenheid en deskundigheid ambtelijke top is noodzaak
- Afwezigheid daarvan leidt tot versterking “vierde macht” op lager niveau
- Bestuurder beslist en ambtenaar adviseert op basis van deskundigheid
- De wens om “tegengeluid” te horen op basis van ambtelijke adviezen moet gemeengoed zijn en op prijs worden gesteld. Ambtenaren moeten daartoe worden uitgenodigd
- Laat je zien, ga de provincie of de wijk in bij onrust bij bewoners en organiseer van voorlichtingsavonden (zonder al te veel voorlichters...)
- Direct contact met de mensen en hun zorgen en ophalen van informatie uit bijv. het klachtencentrum.
- Kost tijd en geld, maar leidt tot meer begrip en verbinding

# Mijn ervaring als wethouder (2014-2018)

- Introductie Portefeuille Bestuurscultuur: Grondhouding ambtenaren: “ja mits”
- Afschermd houding van ambtelijke top om direct contact met inwoners te verkrijgen via e-mail, tel. nr. en overleg zonder afspraak
- Afschermd houding om het “leed” bij inwoners door gemeente aangedaan, bij bestuurder weg te houden
- Wekelijks inzicht in binnengekomen vergunningaanvragen, handhavingzaken mét aangeven bestuurlijke prioriteit en wekelijkse terugkoppeling in portefeuilleoverleg over stand van zaken
- Onvoldoende sturen van ambtelijke leiding op integratie en samenwerking
- Te kort aan capaciteit en deskundigheid bij ambtelijke organisatie
- Omgevingsdienst is als uitvoeringsorganisatie een “staat in de staat”
- “Geen tijd” bij ambtenaren om langs te gaan bij inwoners met klachten of vragen

# Mijn ervaring als adviseur: een bloemlezing

- Uitbouw bovenverdieping om als gezin in huis te kunnen blijven wonen
- Vergunning voor permanente bedrijfswoning bij biologische kweker en teler
- Vergunning lunchroom naar restaurant
- Parkeerbehoefte zorginstelling
- Dwangsom verwijdering bijgebouwen
- Handhavingsverzoek verwijderen bijgebouwen plus paardenbak met lichtmasten
- Verbouw voormalige boerderij en bewoning door meer huishoudens
- Aanvraag om hooiberg te mogen herstellen én aanwijzing tot gemeentelijk monument

.....En het menselijk leed.....

# Casus uitbreiding woning eerste verdieping

- Gemeente is voornemens een vergunning te weigeren voor uitbouw eerste verdieping wegens strijd met het bestemmingsplan
- Aanvragers zouden daarom met het gezin moeten verhuizen
- Blijkt na mijn inschakeling dat gemeente bestemmingsplan onjuist interpreteert
- Gemeente erkent dat niet en weigert de gevraagde vergunning
- Bezwarenadviescommissie steunt mijn interpretatie en stelt dat vergunning al eerder had moeten worden verleend
- College van B&W verleent die uiteindelijk ook op basis van het advies van de commissie

*Wat een leed voor het gezin gedurende anderhalf jaar!*

# Casus bedrijfswoning bij biologische kwekerij

- ▶ Bij kwekerij staat een tijdelijke bedrijfswoning en woning is nodig bij biologische teelt.
- ▶ Daarom aanvraag voor permanente woning door de biologische kweker ingediend
- ▶ College van B&W staat positief tegenover de verlening op grond van ambtelijke adviezen
- ▶ Verlening op verzoek aanvrager aangehouden vanwege slechte oogsten en tijdelijk gebrek aan middelen
- ▶ Bestemmingsplan is later in procedure gebracht en aanvrager verzoekt om definitieve woning op te nemen
- ▶ Gemeente weigert dat vanwege “afwezigheid” aanvraag en niet-ontvankelijkheid
- ▶ Tegen de weigering om bedrijfswoning op te nemen wordt beroep ingesteld bij de Raad van State en die geeft tot tweemaal toe aanvrager gelijk en gemeente niet: bedrijfswoning had moeten worden opgenomen op grond van eerdere besluiten.

*Wat een leed en grote onzekerheid over het voortbestaan gedurende ruim 3 jaar.....*

# Casus “Van lunchroom naar restaurant”

- Exploitant lunchroom wilt graag restaurant worden en hoort van gemeente dat hij daartoe een omgevingsvergunning moet aanvragen
- Hij doet aanvraag en krijgt te horen dat gemeente voornemens is aanvraag te weigeren wegens strijd met bestemmingsplan
- Ik stel een zienswijze op met onderbouwing waarom er geen strijd is en geen vergunning nodig is.
- Desalniettemin weigert college van B&W de aangevraagde vergunning
- In het bezwaarschrift herhaal ik de argumenten als in de zienswijze opgenomen
- Gemeente belt mij op vóór de zitting van de bezwarencommissie en erkent dat er geen vergunning nodig is omdat er geen strijd is met bestemmingsplan

*Wat een leed en onzekerheid bij de exploitant gedurende ruim 1 jaar..*



# Parkeerbehoefte nieuwe zorginstelling

- Eigenaar van een pand dient een principeverzoek in voor wijziging van de bestemming van het pand naar maatschappelijk functie ( jeugdzorg)
- In het voortraject van het ambtelijk overleg wordt afgesproken dat 1,2 parkeerplaatsen nodig zijn.
- Eigenaar geeft aan dat hij bereid is 2 parkeerplaatsen aan te leggen
- College van BenW verleent de gevraagde vergunning, maar wel met als eis dat er 4 pp op eigen terrein worden gerealiseerd.
- Daarop heb ik een bezwaarschrift ingediend en het college verzocht om deze 4 pp terug te brengen tot de afgesproken 2 pp.
- De bezwarencommissie overweegt dat uitgaande van de parkeernota 2 parkeerplaatsen nodig zijn.
- College van B&W erkent de “fout” en komt terug op 2 parkeerplaatsen

*Door al dit gedoe heeft de eigenaar de stekker uit het project getrokken en dit pand verkocht zonder dat jongeren met behoefte aan zorg er een plek hebben gekregen....*

# Dwangsom verwijdering bijgebouwen

- Echtpaar bewoont een verbouwde boerderij met hun 2 studerende kinderen.
- Man des huises overlegt met gemeente over bijbouwen van een bijgebouw op hun grote perceel in het buitengebied. In totaal staat er dan ca. 150 m<sup>2</sup> aan bijgebouwen buiten het bouwvlak. Telefonisch krijgt hij akkoord op het plan van de betreffende ambtenaar.
- De bouw start en is nagenoeg afgerond. Dan overlijdt de man des huises plotseling.
- Controleur van de omgevingsdienst constateert bij een controle dat er te veel aan m<sup>2</sup> staat buiten het bouwvlak (bijgebouw binnen het bouwvlak telt volgens hem mee bij het totaal)
- De vrouw des huises ontvngt een brief van het college van B&W met het voornemen tot het op leggen van een dwangsom als niet tot afbraak wordt overgegaan.
- In een gesprek met ambtenaren probeert zij hen te overtuigen dat er toestemming is verleend en dat haar man haar nooit en te nimmer had opgezadeld met een illegale situatie en dat dus sprake is van vertrouwen dat het mocht. Maar dat mag niet baten: “het is zoals het is: er staan te veel m<sup>2</sup>'s aan bijgebouwen”.
- Ik dien een zienswijze in bij de gemeente op het voornemen en sindsdien is het al maanden stil.....

*Maar wat een leed en verdriet voor de vrouw en haar dochters.....*

# Handhavingsverzoek “hoog vraagt laag”

- Gemeente constateert dat buurman A veel kleinere bijgebouwtjes heeft staan op zijn agrarisch land meestal t.b.v. de paarden. En er wordt in overleg een plan en een planning opgesteld om voor de meeste gebouwtjes vergunning aan te vragen.
- Dat duurt buurman B allemaal te lang: hij dient een handhavingsverzoek in bij de gemeente
- Dat verzoek betreft ook een paardenbak met relatief lage lichtmasten en led lampen, op het land van B
- De indiener van dat handhavingsverzoek (A) heeft ook een paardenbak met veel hogere lantarenpalen staan en eveneens zonder vergunning.
- Vervolgens wordt door het college van B&W een dwangsom opgelegd om die bouwwerken te verwijderen omdat er “geen zicht op legalisatie was” vanwege afwezigheid van ingediende aanvragen. Maar was ook een andere planning afgesproken en die was nog niet overschreden.
- Tegen die dwangsom beschikking wordt bezwaar gemaakt en de bezwarencommissie oordeelt dat de gemeente ruimte en tijd had moeten scheppen om de gemaakte afspraak te kunnen nakomen.
- Het college van B&W neemt dit advies niet over en handhaaft de dwangsom beschikking.
- De rechtbank verklaart het door ons ingestelde beroep vervolgens gegrond

*Wat een leed in tijd en onzekerheid voor de aanvrager en waarom is hier geen bemiddeling toegepast door de gemeente?*

# Voormalige boerderij met meerdere huishoudens

- Een echtpaar koopt een voormalige boerderij van de weduwe van de boer en gaat er ook direct in wonen
- Zij willen de boerderij (2500 m<sup>3</sup>!!) verbouwen, verduurzamen en geschikt maken voor bewoning door 2 extra huishoudens: in het voorhuis, links en rechts van de voordeur op begane grond en eerste verdieping, elk een wooneenheid en de eigenaren in het achterhuis
- De eigenaren dienen bij het college van B&W een principe-aanvraag in om de voormalige boerderij te mogen “splitsen” in 3 wooneenheden.
- Ambtelijke reactie: “Nee, dat mag niet want dat is strijdig met het bestemmingsplan en de verordening Ruimte van de provincie Utrecht”.
- Ik neem contact op met provincie en gemeente en geef aan dat provincie splitsing in dit geval prima vindt en dat wordt ook zo vastgelegd. Ook onderbouw ik dat de plannen om meer wooneenheden binnen één grote woning te maken ook gestimuleerd moet worden volgens de eigenlijke gemeentelijke Woonvisie
- Desalniettemin blijft de gemeente bij het voornemen om aanvraag te weigeren.
- Via het indienen van een “motie Vreemd” in de gemeenteraad en de dreiging dat die wordt aangenomen, zegt de wethouder namens het college toe om zich positief op te stellen. De aanvraag is recent ingediend en we wachten af.

*Wat een energie kost het om de feiten boven tafel te krijgen en gemeente te laten doen wat zij zelf belangrijk vinden...*

# Voormalige boerderij



# Welk gevoel bekruipt u nu?

.....

# Welk gevoel bekruipt mij?

- Machteloosheid, moedeloosheid en boosheid:
  - vanwege al het leed dat nergens anders gezien wordt, behalve door een externe adviseur.....
- Geen betrokkenheid van de bestuurder en die wil(len) dat blijkbaar ook niet.
- Weglopen in plaats van optreden en besturen
- De “4<sup>e</sup> macht regeert”!
- Chronisch gebrek aan deskundigheid, kwaliteit en tijd bij zittende ambtenaren
  
- Een onoverbrugbare afstand burger - overheid

# Wat moet er gebeuren: Bestuurlijk

- Bestuurlijk betrokkenheid en deskundigheid is noodzaak om goed te kunnen besturen
- Vereis geïnformeerd te worden over uitvoeringszaken met politiek bestuurlijke relevantie
- Zorg voor bereikbaarheid en sta open voor contacten met van burgers
- Herijk de verhouding bestuurder-ambtenaar: "Wie is de baas?"
- Afschalen van de "Vierde macht"
- "Ga besturen en laat je zien"



# Wat moet er gebeuren: Ambtelijk

- Zorg voor voldoende ambtelijke capaciteit
- Zorg voor voldoende kwaliteit en kennis bij aanwezige ambtenaren: die is er nu niet op tal van terreinen (milieu en r.o.)
- Vereis integraal werken in de dagelijkse praktijk en werk samen
- Stuur daarop vanuit het leidinggevend ambtelijk kader
- Herijk de verhouding bestuurder-ambtenaar: de één beslist en de ander adviseert op basis van deskundigheid én informeert
- Stop met afscherming van bestuurders door ambtelijke organisatie: niet "uit de wind houden" van bestuurders, maar laat hen "scherp aan de wind zeilen"
- Zie de burger niet als "klant" maar als mens.

# Maar wat gebeurt er nu?

- Geen vakministers en nauwelijks gedrevenheid
- Geen vakinhoudelijk deskundige top-ambtenaren
- Te weinig uitvoerende ambtenaren bij provincies, gemeenten en omgevingsdiensten
- Te weinig oog voor opleiding, ontwikkeling en kwaliteit van de nog wél aanwezige ambtenaren
- Geen tijd bij uitvoerenden voor contact met burgers en ophalen van het “leed”
- Geen “ruimte” voor informeren van ambtelijke top en bewindspersonen
- Invoeren Omgevingswet en uitvoeren door o.m. Omgevingsdiensten

## Dus.....

- Fundamentele wijzigingen zijn noodzakelijk in de relatie bestuurder-ambtenaar
- Er is sprake van een groot bestuursprobleem: de afstand overheid-burger groeit maar door
- Stop met de Omgevingswet en met de Omgevingsdiensten

# Maar.....

- Dat is wel een hele andere wereld dan die waarin wij nu leven
- Daarom ook acht ik deze aanbevelingen niet echt kansrijk zonder fundamentele ingrepen op tal van terreinen
- “Leuker kan ik het niet maken”.

## Mijn recente bijdragen aan de discussies rondom overheid-burger en de invoering van de Omgevingswet

- ▶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/opiniestuk-stop-de-omgevingswet/> (15 februari 2022)
- ▶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/opiniestuk-stop-de-omgevingswet-en-wel-nu/> (8 juni 2022)
- ▶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/opinie-stop-inwerkingtreding-omgevingswet-nu/> (11 juli 2022)
- ▶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/opiniestuk-stop-met-de-omgevingsdiensten/> (9 oktober 2022)
- ▶ Uitzending Nieuwsuur over Omgevingswet: 2 juli 2022
- ▶ Uitzending Zembla Stank en Strijd 6-10-2022  
<https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/stank-en-strijd-deel-3>
- ▶ Rondom Uitzending Zembla 6-10-2022 :  
<https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/deskundigen-roepen-op-tot-uitstel-van-omgevingswet>