



De zoektocht naar een verantwoord evenwicht tussen regelefficiëntie en publieksparticipatie in de omgevingsvergunningsprocedure

Juli 2011
ing. Arlette Creusen
Masterthesis Milieu-maatschappijwetenschappen
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

De zoektocht naar een verantwoord evenwicht tussen regelefficiëntie en publieksparticipatie in de omgevingsvergunningsprocedure

Masterthesis

Auteur ing. Arlette Creusen
 4019385
Begeleider dr. Mark Wiering
Opleiding Milieu-maatschappijwetenschappen
 Faculteit der Managementwetenschappen
 Radboud Universiteit Nijmegen
Datum 11 juli 2011
Foto kaft www.dietzcommunicatie.nl
Status Definitief

Radboud Universiteit Nijmegen



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Voorwoord

Mijn onderzoek richt zich op de vraag of er een verantwoord evenwicht tussen regelefficiëntie enerzijds en burgerparticipatie anderzijds bij de voorbereidingsprocedures van de omgevingsvergunning bestaat. En of dit zo mogelijk is aan te passen. Waar zou ik dit onderzoek beter kunnen uitvoeren dan in het hol van de leeuw, op het ministerie van Infrastructuur en Milieu tussen juristen. Hier heb ik dan ook enkele maanden kunnen deelnemen op de werkvloer. Allereerst wil ik mijn begeleider Bert Rademaker bedanken voor de mogelijkheid om mijn onderzoek bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu uit te kunnen voeren, natuurlijk ook bedanken voor zijn scherpe kritiek, maar ook voor zijn fijne begeleiding. Hierdoor heeft dit onderzoek zeker een hoger niveau bereikt. Ook wil ik Wilco de Vos bedanken, mijn tweede begeleider van het ministerie, voor het kunnen klankborden, vooral in het begin van mijn onderzoek. Tijdens het onderzoek ben ik geholpen door veel mensen, waaronder de respondenten. Graag wil ik iedereen bedanken voor hun informatie, aanbevelingen en betrokkenheid. Dit onderzoek had niet zonder hen kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast bedank ik natuurlijk mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit, Mark Wiering. Onze periodieke gesprekken, die vaak zonder dat wij er ons van bewust waren langdurig bleken, hebben mij zeker ondersteund bij de structurering van het onderzoek en zo was het mogelijk om tot een goed resultaat te komen. En uiteraard wil ik het thuisfront niet vergeten, Hidde en Mama, bedankt voor jullie tomeloze steun.

Rest mij om af te sluiten. Niet alleen deze masterthesis, maar daarmee ook het laatste onderdeel van mijn studie. Het is een uitdaging gebleken, maar mijn doel is bereikt; er is meer dan alleen een natuurwetenschappelijk perspectief op milieuvraagstukken. Ik heb geleerd dat milieu ook bestaat uit een maatschappelijk en politiek vraagstuk. Met plezier heb ik dit onderzoek uitgevoerd waarbij de puzzelstukjes van de opleiding in elkaar vielen. Laat het echte werk beginnen!

Juli 2011
Arlette Creusen



Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is de huidige voorbereidingsprocedures van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) te analyseren op de vraag of er een verantwoord evenwicht aanwezig is, enerzijds tussen de lengte, toepasbaarheid en uniformiteit van de procedures en anderzijds tussen de toegepaste publieksparticipatievormen. Een afgeleid doel van dit onderzoek is om, wanneer er geen verantwoord evenwicht aanwezig is in de huidige voorbereidingsprocedure, een advies op te stellen voor aanpassing van de huidige voorbereidingsprocedures, zodat een verantwoord evenwicht ontstaat. De gevolgen voor de aanvrager, (derde)belanghebbenden, eenieder en bevoegd gezag bij een aanpassing van de voorbereidingsprocedure(s) worden daarna onderzocht. Deze doelstelling wordt gerealiseerd door het uitvoeren van een casestudy waarbij verschillende theorieën van participatievormen worden getoetst. Hierbij staat de vraag centraal wat de meest efficiënte voorbereidingsprocedure(s) is (zijn) voor de omgevingsvergunning, waarbij een verantwoord evenwicht wordt gerealiseerd tussen enerzijds voldoende publieksparticipatie en anderzijds procedure lengte, toepasbaarheid en uniformiteit. In de deelvragen van de thesis wordt publieksparticipatie nader onderzocht. En wel in het bijzonder hoe publieksparticipatie is gewaarborgd bij besluitvormingsprocedure van de Wabo, maar ook binnen het Nederlands bestuursrecht. Daarnaast is de historie van de Wabo omschreven, is een korte introductie van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) geschetst en zijn de beide voorbereidingsprocedures, de reguliere en de uitgebreide procedure, toegelicht. Aan het einde van het onderzoek is een suggestie gegeven voor een innovatieve voorbereidingsprocedure aan de hand van het empirisch materiaal en verschillende gebruikte participatietheorieën. De hieruit voortvloeiende gevolgen van de innovatieve voorbereidingsprocedure worden verduidelijkt.

Achtergrond case

Het huidige kabinet heeft de behoefte om procedures te verkorten, uniformeren en integreren zodat processen sneller kunnen worden afgerond. Sinds 1 oktober 2010 is de Wabo van kracht. De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Via één procedure kunnen burgers en bedrijven bij één bevoegd gezag toestemming vragen voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt van de Wabo is de besluitvorming te stroomlijnen. Het integreren van wetgeving kan voor de burgers verduidelijking van het proces opleveren. Vormen van democratie zoals participatieprocessen en interactief beleid zijn ingericht om burgers bij het proces te betrekken en hen zeggenschap te geven. Door het verkorten, versnellen en uniformeren van de procedure aangaande de Wabo verandert de positie van de burgers. Van belang bij een verandering van de voorbereidingsprocedures van de Wabo is, dat een verantwoord evenwicht behouden blijft tussen enerzijds regelefficiëntie en anderzijds publieksparticipatie. Bestaande theorieën verschaffen doelen van participatie, maar geven hierbij als aantekening dat participatie altijd maatwerk is en dat het moeilijk is een bepaalde vast formele structuur te bedenken. Het is meer van belang om verdere invulling te geven aan hoe participatie concreet vorm moet worden gegeven. Er zijn verschillende bestuursstijlen met bijbehorende participatievormen. De consultatieve bestuursstijl past het beste bij projecten waarbij al een visie is gevormd, wat ook het geval is bij projecten die zich in de besluitvormingsfase bevinden, zoals bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo.

Case study

Uit het empirisch materiaal komt naar voren dat de bestaande voorbereidingsprocedures van de Wabo niet altijd efficiënt zijn. Uit de kwalitatieve gegevens (interviews met de respondenten) en de kwantitatieve gegevens (Wabo-data van één bestuursorgaan) zijn verschillende verbeterpunten naar voren gekomen, die kunnen worden geïntegreerd in een nieuwe aangepaste voorbereidingsprocedure.

De Wabo bestaat uit twee verschillende voorbereidingsprocedures; de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De reguliere voorbereidingsprocedure komt in aanmerking voor projecten waarbij de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft en de maatschappelijke risico's als minder ingrijpend worden gewaardeerd. De uitgebreide voorbereidingsprocedure komt in aanmerking als het om complexere projecten gaat waarbij er sprake is van een (verdergaande) beoordelingsvrijheid, grotere maatschappelijke risico's en belangen voor derden in belangrijkere mate in het geding kunnen zijn. De omgevingsvergunning kan voor verschillende projecten worden aangevraagd, waarbij de complexiteit van de aanvraag per project erg kan verschillen. Variabelen hierbij zijn tijdsduur, participatievorm en recht van betrokkenheid. Aan de hand van deze variabelen zijn de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo geanalyseerd met als doel te achterhalen of deze procedures een verantwoord evenwicht omvatten. Vanuit deze variabelen blijkt dat de huidige voorbereidingsprocedures op verschillende punten zijn te verbeteren om tot een meer verantwoord evenwicht tussen enerzijds publieksparticipatie en anderzijds regelefficiëntie te komen. In dit onderzoek zijn de volgende verbeterpunten naar voren gekomen voor een innovatieve voorbereidingsprocedure van de Wabo waarbij een meer verantwoord evenwicht is gecreëerd:

De huidige voorbereidingsprocedures worden geïntegreerd tot één procedure.

Een keuzemogelijkheid tussen de reguliere en de uitgebreide procedure zorgt voor minder regelefficiëntie. Als er maar één procedure is, dan hoeft deze keuze niet meer worden gemaakt en kan er geen foute procedure worden gekozen.

Voor een aanvraag in behandeling wordt genomen dient deze compleet te zijn. De termijn van aanvraag in behandeling tot het ontwerp-besluit is afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag.

De aanvraag wordt pas in behandeling genomen als deze compleet is. Het bevoegd gezag kan hierdoor de termijn spenderen aan het maken van een besluit en hoeft geen onnodige tijd te verspillen in het completeren van de aanvraag. Daarnaast geeft deze verbetering meer zekerheid voor derden omdat bij het publiceren van de aanvraag de reikwijdte bekend is. De aangevraagde projecten van de Wabo verschillen erg in complexiteit en aard, waardoor een verschil in behandeltermijnen aan de hand van de complexiteit van het project onvermijdbaar is.

De participatiemogelijkheid is afhankelijk van de vraag naar betrokkenheid.

Uit onderzoek is gebleken dat bij bezwaren en zienswijzen in circa 80% van de aanvragen geen gebruik wordt gemaakt van de participatiemogelijkheid. Dit levert onnodige vertraging op in de besluitvorming. Als er geen behoefte is tot participeren bij een project dan hoeft deze mogelijkheid ook niet te worden geboden.

De kring van participanten is afhankelijk van de aangevraagde activiteit.

De complexiteit van de activiteiten maakt onderscheid in wie betrokken wordt bij de aanvraag. Er worden meer participanten betrokken als de activiteiten een algemeen belang schaden en dus meer consequenties hebben.

Uit bovenstaande verbeterpunten is een innovatieve voorbereidingsprocedure voor de Wabo ontwikkeld, waarbij als grootste verandering kan worden gesteld, dat de participatiemogelijkheid afhankelijk is van de vraag naar betrokkenheid. Als er geen maatschappelijke behoefte is te participeren hoeft dit het besluitvormingsproces niet te vertragen. Ook kan worden gesteld dat de nieuwe voorbereidingsprocedure voor de Wabo dus geen negatieve maatschappelijke gevolgen voor publieksparticipatie heeft.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding onderzoek	7
1.2	Uitgangspunt voorbereidingsprocedures Wabo	7
1.3	Relevantie	8
1.4	Probleemstelling	9
1.5	Vraagstelling	11
1.6	Leeswijzer	11
2	Theoretisch kader	12
2.1	Ontstaan publieksparticipatie	13
2.2	Redenen publieksparticipatie	14
2.3	Vormen van publieksparticipatie (Participatieladder)	15
2.4	Bestuursstijl bij besluitvorming Wabo	17
2.4.1	Participatieve bestuursstijl	17
2.4.2	Consultatieve bestuursstijl	18
2.4.3	Bestuursstijl is afhankelijk van project	19
2.5	Commissie Elverding	20
2.6	Relatie publieksparticipatie en Commissie Elverding	21
2.7	Conclusies theorie: gestelde hypothesen	22
3	Methodologie	23
3.1	Onderzoeksstrategie	23
3.1.1	Betrokken partijen	23
3.1.2	Tijdspad	25
3.2	Onderzoeksmateriaal	25
3.3	Methoden	26
3.4	Afbakening begrippen	27
3.5	Opzet onderzoek: operationalisering en conceptueel model	28
3.6	Wetenschapsfilosofie	29
3.7	Betrouwbaarheid en validiteit	29
3.7.1	Betrouwbaarheid	30
3.7.2	Validiteit	30
4	Wabo	31
4.1	Procedure Wabo in vogelvlucht	31
4.2	Vorbereidingsprocedures Wabo	32
4.2.1	Reguliere voorbereidingsprocedure	33
4.2.2	Uitgebreide voorbereidingsprocedure	34
4.2.3	Discrepancie tussen reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure	35
4.2.4	Participatie voorafgaand aan de formele aanvraagprocedure	36
4.3	Beknopte inleiding Algemene wet bestuursrecht	37
4.3.1	Positie van de burger in de Algemene wet bestuursrecht bij besluitvorming	38
4.3.2	Afschaffing actio popularis door aanpassing Awb afdeling 3.4	41
4.3.3	Relativiteitsvereiste uit Crisis- en herstelwet	42
4.3.4	Internationale en Europese regelgeving	42
4.4	Tenslotte	43
5	Empirisch onderzoek	44
5.1	Kwantitatieve resultaten	44
5.2	Kwalitatieve resultaten	45

5.2.1	Algemene bevindingen.....	46
5.2.2	Tijdsduur	46
5.2.3	Participatievormen	49
5.2.4	Belanghebbend of eenieder	52
5.2.5	Verbeterpunten vanuit de visie van de respondenten	53
5.3	Andere gebruikte participatievormen	53
5.4	Doelstellingen interactieve aanpak toegepast op Wabo	55
6	Analyse	57
6.1	Innovatieve voorbereidingsprocedure	57
6.1.1	Tijdsduur	57
6.1.2	Participatievorm	59
6.1.3	Recht betrokkenheid: eenieder of belanghebbend	61
6.1.4	Overige aandachtspunten ter verbetering Wabo	61
6.1.5	Voorstel nieuwe voorbereidingsprocedure.....	62
6.2	Maatschappelijke gevolgen	65
7	Conclusies en reflectie	66
7.1	Conclusie	66
7.2	Reflectie.....	70
	Referenties	72
	Bijlage 1: Schematische weergave Omgevingsvergunning	76
	Bijlage 2: Respondentenlijst	77
	Bijlage 3: Voorbeeld vragenlijst respondenten	78

1 Inleiding

In deze thesis onderzoek ik de verschillende vormen van participatie in het besluitvormingsproces van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en analyseer hierbij wat de maatschappelijke gevolgen zijn van een verandering in de bestaande participatievormen. Uit eerder uitgevoerd onderzoek blijkt, dat niet alle participatievormen geschikt zijn voor besluitvormingsprocessen en meer participatie niet per definitie meer tevredenheid oplevert bij de burgers en overheid (Duyvendak & Krouwel, 2001). Mijn onderzoek behelst de vraag of er een ideale besluitvormingsprocedure bestaat voor de Wabo, waarbij er een verantwoord evenwicht aanwezig is tussen enerzijds publieksparticipatie en anderzijds regelefficiëntie (lengte, toepasbaarheid en uniformiteit van de procedures). In deze thesis zullen conclusies en een innovatieve voorbereidingsprocedure worden aangegeven, die uit de analyse van dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

De thesis is geschreven tijdens en naar aanleiding van een onderzoeksperiode van circa vier maanden bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De inhoud van dit onderzoek is in overleg tot stand gekomen en wordt uitgevoerd op de afdeling RIS (Recht, Instrumenten en Strategie) bij het DG Ruimte (Directoraat-generaal).

1.1 Aanleiding onderzoek

Het huidige kabinet Rutte wil procedures verkorten, uniformeren en integreren zodat processen sneller kunnen worden afgerond. Het kabinet reflecteert deze visie op het gehele Nederlandse wetgevingsstelsel, waardoor dit ook van toepassing is op de omgevingsvergunning. Door de bestaande voorbereidingsprocedures te verkorten en te uniformeren ontstaat er mogelijk meer duidelijkheid in het proces en hiermee kan wellicht tijdswinst in het vergunningverleningstraject worden verkregen. Door het aanpassen van deze voorbereidingsprocedures zullen er allicht gevolgen optreden voor de belangen van de aanvragers, belanghebbenden, derden of voor bepaalde algemene maatschappelijke belangen. Deze begrippen worden verder in het onderzoek gedefinieerd. De bestaande en aangepaste voorbereidingsprocedures en de eerder genoemde mogelijke consequenties als gevolg van bovengenoemde bijstelling worden in dit onderzoek nader toegelicht.

1.2 Uitgangspunt voorbereidingsprocedures Wabo

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Via één procedure kunnen burgers en bedrijven bij één bevoegd gezag toestemming vragen voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Een aanvraag om omgevingsvergunning kan meerdere activiteiten betreffen en kan digitaal worden ingediend. Met de Wabo is bovendien de categorie vergunningsvrije bouwwerken verruimd. Men hoeft niet voor alle activiteiten een omgevingsvergunning aan te vragen. Bepaalde activiteiten kunnen zonder vergunning of melding worden uitgevoerd.

De Wabo-regeling heeft grote gevolgen voor diverse andere wet- en regelgeving. Verschillende toestemmingsstelsels en de voorschriften over de bestuursrechtelijke handhaving op allerlei terreinen worden vervangen door één uniforme regeling (Barendregt et al., 2010). Het is dus mogelijk voor een project met één of meerdere activiteiten in één keer een integrale vergunningprocedure te doorlopen. Men krijgt dan één vergunning via één procedure, met één set indieningsvereisten, gevolgd door één rechtsbeschermingsprocedure en handhaving door één instantie.

Dit heeft onbetwistbaar procedurele en financiële voordelen, omdat er voor het gehele project één onherroepelijk besluit zal komen dat definitief duidelijkheid verschaft over de aanvaardbaarheid van het totale project (Barendregt et al., 2010). De Wabo is gebaseerd op verschillende uitgangspunten en doelstellingen:

- het project van de aanvrager staat centraal;
- één omgevingsvergunning;
- de bestaande beschermingsniveaus blijven gehandhaafd;
- geen tegenstrijdige voorschriften;
- minder administratieve lasten;
- deregulering (Van den Broek & Dresden, 2010).

Uit bovenstaande opsomming blijkt dat één van de uitgangspunten van de Wabo is dat er geen verandering wordt gebracht in het niveau van bescherming van de betrokken belangen. De structuur van de oorspronkelijke besluitvorming van de geïntegreerde wetten is niet veranderd, wel is de duur uniform gemaakt. Doordat de structuur niet is veranderd, is de integratie van bestaande procedures van de Wabo beperkt tot twee verschillende (in structuur reeds bestaande) procedures. Een reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure. In hoofdzaak worden alle activiteiten doorlopen volgens de reguliere voorbereidingsprocedure, uitzonderingen hierop staan in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en deze uitzonderingen doorlopen de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Zowel de reguliere als de uitgebreide procedure zijn gebaseerd op de procedureregels in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De voorbereidingsprocedures van de Wabo moeten daarom in samenhang worden gezien met de bepalingen van de Awb. De reguliere procedure hangt samen met de bepalingen in hoofdstuk 4 van de Awb en de uitgebreide procedure hangt samen met de bepalingen in afdeling 3.4 van de Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure).

1.3

Relevantie

Zoals in paragraaf 1.1 naar voren is gebracht is een speerpunt van het huidige kabinet Rutte het verminderen van de regeldruk door het verkorten, het uniformeren en het integreren van procedures, zodat processen sneller kunnen worden afgerond. Dit actueel punt haalde Minister-president Rutte zelfs specifiek aan in zijn regeringsverklaring op 26 oktober 2010:

"Ons principe is: 'Je gaat erover of niet'. En we zullen dat principe consequent toepassen om te komen tot een kleine en krachtige overheid die toe kan met minder belastinggeld, minder regels en minder ambtenaren en bestuurders. We gaan een einde maken aan eindeloze procedures en aan de stapeling van bestuur en beleid. En om meteen maar één voorbeeld te geven: de Crisis- en herstelwet wordt permanent."(Regeringsverklaring, 26 oktober 2010)

In het regeerakkoord VVD-CDA Vrijheid en verantwoordelijkheid van 30 september 2010 kwam de behoefte van het verkorten en uniformeren van procedures en regels ook duidelijk meerdere malen naar voren:

"Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes "Je gaat erover of niet" en "Je levert tijdig". Alleen dan kan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid worden gevormd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders" (pagina 5).

"De regeldruk, met name voor professionals en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd" (pagina 5).

"Het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht en versobering en modernisering van de Algemene wet bestuursrecht" (pagina 29).

(Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, 30-09-2010)

De Wabo is voor iedereen relevant. Het is regelgeving waarmee elke Nederlandse burger binnen de fysieke leefomgeving direct of indirect in aanraking komt. Men komt direct in aanraking met de Wabo wanneer men een project wil realiseren binnen de fysieke leefomgeving. Om hiervoor toestemming/ positieve beschikking te krijgen zal men een vergunning moeten aanvragen of in ieder geval toetsen of er een vergunning nodig is. Indirect kan men, vaak onbewust in aanraking komen met deze wetgeving; de fysieke leefomgeving en haar regulering is namelijk geregeld in deze wet. Het aanpassen van procedures van de Wabo heeft maatschappelijk gevolgen doordat verschillende posities en belangen kunnen veranderen. De doelstelling van de aanpassing blijft echter, dat deze aanpassing geen nadelige gevolgen tot resultaat mag hebben, niet voor de belangen van de individuele burgers en evenmin voor bepaalde maatschappelijke belangen. Leidend hierbij is dat een goed evenwicht wordt gewaarborgd tussen de vermindering, versnelling en uniformering van de procedures enerzijds en publieksparticipatie anderzijds. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is hierdoor evident geworden.

De wetenschappelijke relevantie is aangetoond omdat de verschillende voorbereidingsprocedures van de Wabo opgesteld worden vanuit participatietheorieën en mogelijk nieuwe voorbereidingsprocedures aan de hand van deze theorie worden ontwikkeld. Er zijn verschillende participatietheorieën ontwikkeld waarbij diverse vormen van participatie zich onderscheiden in het beleidsvormingsproces.

1.4

Probleemstelling

De Nederlandse milieu en ruimtelijke wetgeving heeft in de loop der jaren enkele bewegingen doorgemaakt. De aandacht voor het integreren van regelgeving en besluitvormingsprocedures is reeds een speerpunt sinds de jaren tachtig. In 1980 wordt de milieuregelgeving geïntegreerd tot de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, later wordt dit de Wet milieubeheer. Hierdoor komt bij het milieubeleidsveld een einde aan de diversiteit van verschillende sectorale wetten. Echter, er bestond op het gebied van de fysieke leefomgeving nog steeds een diversiteit aan diverse vergunningen die bij de uitvoering van een bepaalde activiteit vereist waren. Hierdoor was de besluitvorming nog weinig doelmatig en ontstond er vaak een onoverzichtelijke situatie, namelijk een ondoorzichtige hoeveelheid wet- en regelgeving, met allemaal uiteenlopende instrumenten (Blomberg, 2007). Het uitgangspunt van de Wabo is de besluitvorming te stroomlijnen. De Wabo integreert besluiten en de daarbij horende besluitvormingsprocedures en toetsingskaders en dus geen wetten, hierbij staat de dienstverlening aan de burger centraal. Het integreren van wetgeving kan voor de burgers verduidelijking van het proces opleveren. Vormen van democratie zoals participatieprocessen en interactief beleid zijn ingericht om burgers bij het proces te betrekken en hen zeggenschap te geven. Onderliggende macht en verhoudingen spelen hierbij een belangrijke rol. Door het verkorten, versnellen en uniformeren van de procedure aangaande de Wabo verandert de positie van de burgers. Hierbij is van belang dat bij deze aanpassing een verantwoord evenwicht wordt gewaarborgd tussen de vermindering, versnelling en uniformering van de procedures en burgerbelangen behartiging.

Maar wat wordt bedoeld met een “verantwoord evenwicht”? Men kan op deze vraag niet eenvoudig een eenduidig antwoord geven. Dit evenwicht is afhankelijk van de positie van de verschillende partijen. Burgers verkiezen veel participatiemogelijkheden en prefereren een open tweezijdig proces, zodat men beduidend invloed kan hebben op de besluitvorming. Het tegengeluid hierbij is, dat dit proces, wanneer men belanghebbenden een beduidende grotere stem in het proces geeft, dan vaak onnodig lang duurt, waardoor het besluitvormingsproces extra investeringen kost. Zo zullen gemeenten en provincies meer tijd moeten investeren door het coördineren van dit proces en aanvragers moeten langer op hun vergunning wachten. De activiteiten waarbij een omgevingsvergunning nodig is in het kader van de Wabo is ook nog eens heel divers. Er worden vergunningen aangevraagd voor het maken van een dakkapel tot het oprichten van een chemische fabriek.

Vanuit de aanvrager gezien beschikt men meestal liever over minder participatiemogelijkheden door burgers, zodat aanvragen sneller tot besluitvorming kunnen komen. Nadeel hierbij is dat burgers niet betrokken worden bij het proces en geen onderdeel hier van worden gemaakt. Hierdoor worden er na het primair besluit of de ontwerp-besluit veel klachten (bezwaren en zienswijzen) gemaakt en het bevoegd gezag moet meer tijd en energie investeren om deze te verwerken.

Het bevoegd gezag kijkt vanuit twee verschillende perspectieven. Meer participatie kan de kwaliteit van het besluit bevorderen, maar dit kan ook een tijdrovend proces zijn en worden.

De lijst van voordelen en nadelen is omvangrijk en elk punt heeft, vanuit zijn eigen perspectief, zijn eigen oprechtheid waardoor het moeilijk is om vooraf aan dit onderzoek een ‘verantwoord evenwicht’ te specificeren. Om dit te achterhalen zijn er enkele aspecten opgesteld waardoor dit evenwicht kan worden vastgesteld. De aspecten zijn als volgt

- de duur van het besluitvormingsproces in relatie tot de complexiteit van de activiteit;
- de kwaliteit van het besluitvormingsproces in relatie tot de participatiemogelijkheid;
- de kwaliteit van het besluit in relatie tot de tijdsduur;
- de participatiemogelijkheid in relatie tot de mate van betrokkenheid – eenieder of belanghebbend- tot de activiteit.

Uit bovenstaande redeneringen komt de volgende doelstelling van het onderzoek naar voren:

Het doel van dit onderzoek is om de huidige voorbereidingsprocedures van de Wabo te analyseren op de vraag of er een verantwoord evenwicht aanwezig is, enerzijds tussen de lengte, toepasbaarheid en uniformiteit van de procedures en anderzijds tussen de toegepaste publieksparticipatievormen. Een afgeleid doel van dit onderzoek is om, wanneer er geen verantwoord evenwicht aanwezig is in de huidige voorbereidingsprocedure, een advies op te stellen voor de aanpassing van huidige voorbereidingsprocedures, waardoor een verantwoord evenwicht kan ontstaan in de voorbereidingsprocedure. De gevolgen voor de aanvrager, (derde)belanghebbenden, eenieder en bevoegd gezag bij een aanpassing van de voorbereidingsprocedure(s) worden daarna onderzocht. Deze doelstelling wordt gerealiseerd door het uitvoeren van een casestudy waarbij verschillende theorieën van participatievormen worden getoetst.

1.5

Vraagstelling

Volgens Doorewaard en Verschuren (2007) worden enkele kwaliteitseisen gesteld aan een onderzoeksvraagstelling. De kwaliteitseisen zijn als volgt: consistentie, efficiëntie, sturendheid en theoriegestuurd. Deze kwaliteitseisen komen terug in onderstaande vraagstelling. Om de doelstelling, uitgelegd in de vorige paragraaf, te bereiken is een hoofdvraag en een achttal deelvragen geformuleerd. Het antwoord op de hoofdvraag is gebaseerd op de inhoud van de antwoorden op de deelvragen. De hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek zijn als volgt:

Hoofdvraag:

Wat is (zijn) de meest efficiënte voorbereidingsprocedure(s) voor de omgevingsvergunning waarbij een verantwoord evenwicht wordt gerealiseerd tussen enerzijds voldoende publieksparticipatie en anderzijds procedure lengte, toepasbaarheid en uniformiteit?

Deelvragen:

1. Hoe wordt publieksparticipatie momenteel gewaarborgd binnen het Nederlands bestuursrecht?
2. Welke voorbereidingsprocedures kent de Wabo?
3. Hoe zijn, binnen het historisch perspectief, de vigerende voorbereidingsprocedures van de Wabo tot stand gekomen?
4. Hoe is publieksparticipatie in de vigerende besluitvormingsprocedures van de Wabo ingebed?
5. Hoe worden de publieksparticipatiemogelijkheden benut bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo?
6. Welke andere participatievormen bestaan er in de Nederlandse wet- en regelgeving en zouden geschikt zijn om geïntegreerd te kunnen worden in de voorbereidingsprocedures van de Wabo?
7. Op welke wijze zijn de bestaande voorbereidingsprocedures, reguliere en uitgebreide procedure, van de Wabo te verbeteren en aan te passen?
8. Welke gevolgen hebben de veranderde of innovatieve voorbereidingsprocedures voor de publieksparticipatie?

1.6

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek gemotiveerd en toegelicht. In dit hoofdstuk wordt de theorie rond publieksparticipatie uitgelegd en relatie met wet- en regelgeving weergegeven, specifiek toegespitst op de Wabo. Daarnaast komen uit de theorie enkele gestelde hypothesen voort. Hoofdstuk 3 licht de gebruikte methodische aanpak toe. Daarna wordt in hoofdstuk 4 de historie van de Wabo omschreven. In dit hoofdstuk wordt een korte introductie gegeven in het Nederlands bestuursrecht en hoe de Wabo is gesitueerd in Europese en internationale wetgeving. De rechten van de burgers van de Wabo komen aan bod en tenslotte worden de voorbereidingsprocedures van de Wabo uitgelegd. In hoofdstuk 5 wordt het empirisch verkregen materiaal verwerkt. Er wordt onderscheid gemaakt in kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Hieruit volgt in hoofdstuk 6 een analyse van de voorbereidingsprocedure en een advies tot verbetering van de voorbereidingsprocedure. Dit leidt tot een innovatieve voorbereidingsprocedure en hiervan worden de maatschappelijke gevolgen in kaart gebracht. Tenslotte bevat het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 7, de conclusie met reflectie en suggesties voor een vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

Nederland is een democratie, dit betekent letterlijk volksheerschappij. Hiermee wordt bedoeld dat de bevolking soeverein is en dat autoriteit berust op instemming van het volk. Maar hoe is dit geregeld in de praktijk? Het is onmogelijk om alle burgers samen te brengen om beslissingen te nemen. Er zijn daarom andere participatievormen ontwikkeld, zodat de belangen geborgd worden. Interactief beleid is een vorm van participatie. Het verschaft burgers de mogelijkheid om politiek actief te zijn. Belanghebbenden kunnen hierdoor betrokken worden bij de beleidsvorming. Er zijn verschillende definities van interactief beleid; collectief is dat de overheid beleid ontwikkelt in samenwerking en samenspraak met belanghebbenden (Mayer et al., 2005). Denters et al. geeft als definitie van participatie: 'Manieren van beleidsvorming, waarbij een overheid in beginsel alle belanghebbenden in meer of mindere mate mogelijkheden geeft de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en/of de beleidsevaluatie te beïnvloeden.' (2002). In deze definitie komt naar voren dat er niet één bepaalde manier van betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming bestaat. Er zijn grofweg twee verschillende vormen van politieke participatie te onderscheiden; indirecte en directe participatie (Eijk, 1987). Bij indirect participatie nemen burgers niet zelf deel aan de besluitvorming, maar dit gebeurt zijdelings door volksvertegenwoordigers te kiezen tijdens verkiezingen. Directe participatie is sinds de jaren negentig in opkomst. Hierbij nemen burgers en andere belanghebbenden direct deel aan de besluitvorming.

Om te achterhalen welke vorm van het participatieproces geschikt is voor de voorbereidingsprocedure van de Wabo, is het van belang te achterhalen hoe interactief beleid tot stand komt. Door deze bovenstaande fundamentele ontwikkelingen te bestuderen kan de aandacht gericht worden op mogelijk andere, goed gebaseerde, participatievormen. Maar ook de achterliggende redenen voor het toepassen van publieksparticipatie en de diversiteit van verschillende participatiemethoden zijn van belang.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het ontstaan van publieksparticipatie. Door deze historie te beschrijven worden de samenhang tussen bepaalde gekozen stromingen en richtingen in het besluitvormingsproces duidelijk. Daarnaast worden in paragraaf 2.2 de redenen van publieksparticipatie verduidelijkt. Hier komt het belang van participatievormen bij de totstandkoming van besluiten in de huidige wet- en regelgeving naar voren. Dit onderzoek richt zich specifiek op het proces van besluitvorming. In paragraaf 2.3 worden de vormen van publieksparticipatie onderscheiden aan de hand van de participatieladder. Uit de participatieladder komen verschillende bestuursstijlen uit voort. In paragraaf 2.4 worden de bestuursstijlen, die passen bij het besluitvormingsproces van de Wabo, nader uitgelegd. In 2008 is een adviesrapport verschenen over versnelling in besluitvormingsprocedures. Omdat dit rapport van de Commissie Elverding mogelijk veel raakvlakken heeft met dit onderzoek wordt de conclusie/ advies in paragraaf 2.5 uitgewerkt. In paragraaf 2.6 wordt de relatie tussen publieksparticipatie en de Commissie Elverding weergegeven. Tenslotte worden er in paragraaf 2.7 enkele hypothesen gesteld, die in de conclusie worden getoetst.

2.1 **Ontstaan publieksparticipatie**

In Nederland berusten de bestuurlijke verhoudingen op drie pilaren: het stelsel van representatieve democratie, het principe van de verzorgingsstaat en de verzuiling (Boedeltje, 2009). In het stelsel van representatieve democratie kiest de bevolking via verkiezingen een volksvertegenwoordiging. Er is hier met name sprake van indirecte democratie (Thomassen, 1991). Het principe van de verzorgingsstaat bestaat uit gegarandeerde voorzieningen van de overheid, waarbij het beleid wordt gevoerd door gespecialiseerde organen en specialisten. Er wordt binnen het staatbestel geopereerd, maar de organen en specialisten hebben wel een eigen beleidslogica en institutionele verbanden, waarbinnen zij handelen (Doorn van, 1979). Voor 1960 werd de Nederlandse samenleving sterk gekenmerkt door een verzuilde structuur, geloofszuilen waren hierbij de meest duidelijke subculturen (Lijphart, 1992). Burgers waren lid van een bepaalde verzuilde organisatie, maar mengde zich niet in de politiek, dit lieten ze aan verzuilde maatschappelijke organisaties over.

In de jaren zestig en zeventig veranderde de maatschappelijke dynamiek; dit wordt ook wel individuele modernisering genoemd. Deze ontplooiing kwam tot stand door twee ontwikkelingen; een verandering in individuele waarden en een verandering in de bekwaamheden van mensen (Inglehart, 1999). Door de economische welvaart in de industriële landen werden waarden als economische groei en fysieke welvaart als vanzelfsprekend gezien. Hierdoor kwam er meer ruimte voor andere waarden zoals milieubescherming (Inglehart, 1977). Maar ook kwam er meer ruimte voor individuele burgers om naar de politieke situatie te kijken. Door deze individuele modernisering was er in de maatschappij vooral behoefte aan leiderschap en eerbied voor autoriteit. Dit evolueerde langzaam in de behoefte aan meer individuele expressies. Burgers wilden steeds meer actief deelnemen in het democratisch proces (Inglehart, 1999). Daarnaast werden burgers steeds bekwaamer; cognitieve mobilisatie genoemd (Inglehart, 1977). Het laatste decennium hebben burgers steeds meer toegang gekregen tot informatie door onder andere de media en laagdrempelige informatieverstrekking zoals internet. Het gemiddelde opleidingsniveau is in zijn algemeenheid ook gestegen. Hierdoor is men in staat om kritischer te (kunnen) zijn in het politieke proces (Norris, 1999).

Zoals in bovenstaande tekst is aangehaald werd de verzuilde manier van regeren steeds moeilijker door de ontplooiing van de individuele modernisering. Bestaande verzuilde maatschappelijke organisaties namen in aantal steeds meer af. Maar nog steeds was er eenrichtingsverkeer vanuit de overheid naar de burgers. De relatie tussen de overheid en burgers bleef hierdoor onveranderd (Denters & Klok, 2005). Door deze ontzuiling werden de banden tussen de politiek en burgers minder vanzelfsprekend en lossen, hetgeen resulteerde in een verandering van de relatie met de verzuilde organisaties.

Binnen de beweging van 'government' naar 'governance' is ook een onderliggende tendens aanwezig bij de ontwikkeling van interactief beleid en besluitvorming. Government kan gezien worden als "command and control: eenzijdig worden gebods- en verbodsregels opgelegd waar de normadressant zich aan moet houden" (Van de Bunt en Huisman, 1999) en governance kan worden gezien als "een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Besluitvorming wordt gekenmerkt door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren vaak 'afkomstig' van verschillende schaalniveaus" (Hajer et al., 2004), waarbij "wordt gestreefd naar consensus tussen vertegenwoordigers van de betrokken belangen, eerder dan naar het verkrijgen van een meerderheid" (Van der Heijden, 2005). De oorzaak van de verandering van government naar governance komt voort uit het steeds complexer worden van de samenleving. Deze complexiteit ontstaat grotendeels door het groeiende individualiseringsproces en dit leidt tot sociale pluriformiteit; gebrek aan

sociale eenheid. Dit resulteert in een grotere vervlechting van belangen en problemen waardoor het openbaar bestuur steeds meer afhankelijk raakt van actoren in de samenleving (Wagenaar, 2007). Een belangrijk verschil tussen government en governance is de participatie van actoren in het beleidsproces en hun betrokkenheid hierbij. Maar ook de (hiërarchische) verhoudingen tussen de actoren (Edelenbos et al., 2006). Government en governance kunnen gezien worden als twee uiterste vormen, waarbij de mogelijkheden voor inbreng door actoren toeneemt als het beleidsproces verschuift richting governance.

Door de verschuiving naar governance ontstond de noodzaak om nieuwe passende interactieve beleidsvormen te ontwikkelen (Sturm, 2002). In dit onderzoek wordt de definitie van interactief beleid als volgt vastgesteld: "de betekenis van interactief beleid kunnen we als volgt definiëren: de overheid betreft in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid, om in open wisselwerking met bovengenoemde actoren tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen." (Pröpper, 2009).

Participatie kan als volgt gedefinieerd worden 'Deelname aan een sociaal proces' (Birch, 2002). Hierbij speelt het sociale aspect een cruciale rol. Participatie is een proces waaraan men samen met anderen deelneemt.

In de hedendaagse wet- en regelgeving is participatie niet meer te verwaarlozen in het besluitvormingsproces. Vraagstukken waarbij men zich de vraag stelt of men burgers moet betrekken zijn veranderd naar vraagstukken, waarbij men zich de vraag stelt wanneer burgers betrokken moeten worden in het besluitvormingsproces. In de volgende paragraaf worden vier redenen voor het benutten van publieksparticipatie kort toegelicht.

2.2 Redenen publieksparticipatie

De meeste participatietheorieën richten zich vooral op de positieve resultaten voortkomend uit participatieprocessen. Er zijn vier positieve redenen op te sommen: procesacceptatie, juridisch argument, inhoudelijk voordeel en draagvlak (Pröpper, 2009).

Participatie voor burgers kan volgens participatietheorieën bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling en zelfontplooiing van de politieke kennis (Irwin, 1971). Actoren krijgen inzicht in elkaars belangen en waarden, waardoor ze een positieve houding ontwikkelen tot het proces, ook wel procesacceptatie genoemd. Procesacceptatie kan ontstaan doordat het proces correct verlopen is, men de mogelijkheid heeft de uitkomst te beïnvloeden en omdat het resultaat met betrokkenheid van meerdere (typen) actoren tot stand is gekomen (Edelenbos, 2000). Doordat het beleid in samenspraak tot stand komt zou de afstand tussen bestuur en burger als minder groot ervaren worden (Irwin, 1971).

Er is ook een juridisch argument waarom burgers betrokken moeten worden in het besluitvormingsproces. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan de omgangsregels opgenomen die gelden omtrent participatie. Vastgelegd is onder andere hoe lang een besluit ter inzage ligt.

Bovendien kan het participeren van burgers in het beleidsproces een inhoudelijke voordeel opleveren. Er kan inhoudelijke verrijking behaald worden doordat burgers met alternatieve oplossingen kunnen komen, oplossingen die tot dusver in het proces nog niet waren bereikt.

Verder kan er draagvlak en begrip gecreëerd worden door participatie in een beleidsproces. Hierdoor kan er een positieve verhouding ontstaan bij burger en overheid omdat er meer inlevingscapaciteit is ontstaan (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005). Bovendien kan het interne proces van de organisatie verbeterd worden doordat burgers de directe consequenties ondervinden, en dit kunnen melden aan de organisatie (Pröpper, 2009).

Door een interactieve aanpak kunnen er ook nog andere doelen worden gesteld (Edwards, 2001). Hierbij moet men denken aan participatie door de burger waarbij er nog geen vastgestelde besluiten zijn gemaakt zoals bij het maken van bezwaren bij de reguliere procedure van de Wabo. Door het maken van zienswijzen (in de uitgebreide procedure van de Wabo) waarbij er ruimte is voor burgers om het nog niet vastgestelde besluit te beïnvloeden. Andere doelstellingen van interactieve aanpak, als aanvulling van de bovenstaande doelen van participatie, zijn volgens Pröpper (2009):

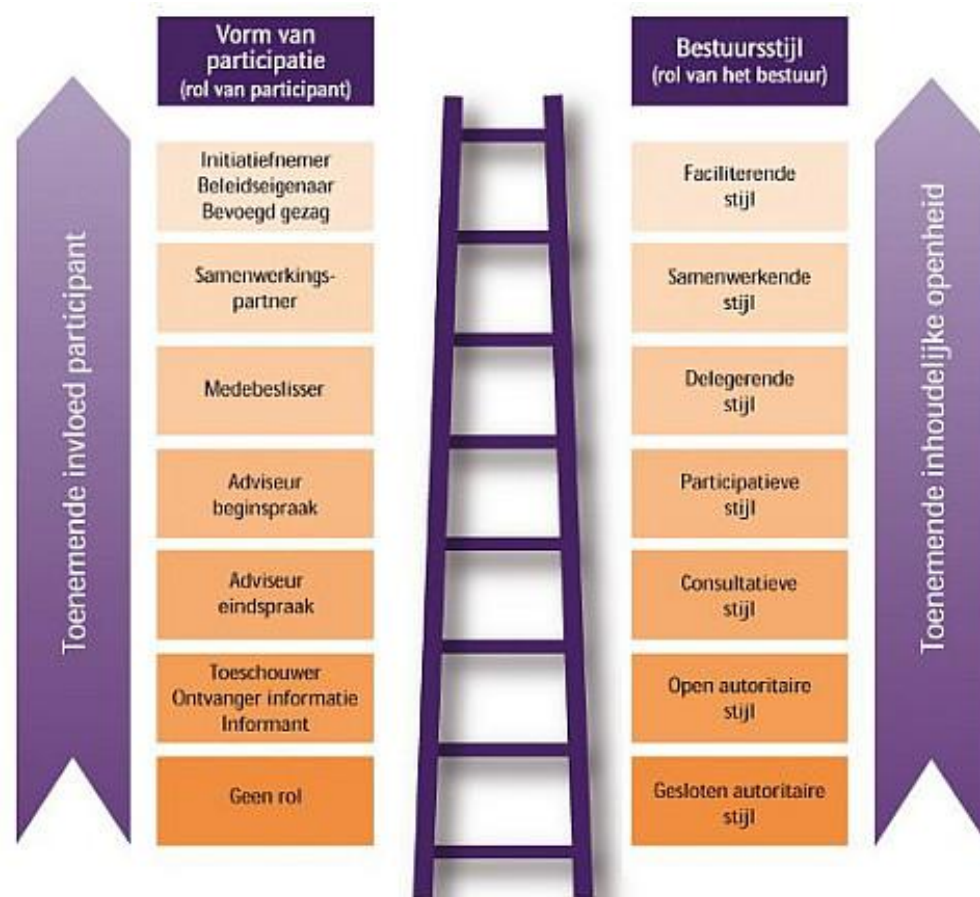
1. Inhoudelijke verrijking: het verbeteren van de inhoud van het beleid (doelen, middelen, tijdskeuzen) zodat het beleid slagvaardiger, effectiever, meer responsief of legitiem wordt.
2. Het realiseren van een hoger ambitieniveau: het realiseren van meer, beter of sneller beleid doordat ideeën, inzet, tijd en geld worden gebundeld.
3. Verbetering van het proces: het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen. Verbeteren aan bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling en -communicatie, het versterken van wederzijds begrip en het realiseren van compromissen of consensus.
4. Verbetering van de samenwerking met externe partijen: een manier om samenwerking een nieuw leven in te blazen of om de organisatie ervan te verbeteren.
5. Vergroting van draagvlak (en daarmee ook van de uitvoerbaarheid van het beleid): de feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan door relevante externe of interne partijen.
6. Verkorting van de tijdsduur, dan wel versnelling van het beleidsproces: het verbeteren van samenwerking en openheid naar de maatschappij heeft een kortere tijdspanne, waarbinnen maatschappelijke of bestuurlijke problemen aangepakt kunnen worden, tot gevolg.
7. Vergroting van het probleemoplossend vermogen van de maatschappij: een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om bij te dragen aan publieke zaken.
8. Uitbreiding van participatie en democratie: versterking van de directe democratie: actieve burgers dragen bij aan publieke zaken of aan de representatieve democratie doordat volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft.
9. Verbetering van de interne organisatie: in de interactie met burgers, maatschappelijke organisaties bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen.
10. Verbetering van het imago: het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht.

Er zijn verschillende vormen van publieksparticipatie. Hierbij kan de participant veel invloed uitoefenen, maar bij sommige vormen ook weinig tot geen invloed hebben. Dit kan voordelen en nadelen opleveren. In hoeverre de voordelen of nadelen van participatie de boventoon voeren hangt van de situatie af (Pröpper & Steenbeek, 1999). Voordat een participatievorm wordt gekozen moet goed overwogen worden welk resultaat men wil beogen en of de participatievorm bij de bestuursstijl past. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de participatieladder van Pröpper (2009) de verschillende vormen van publieksparticipatie uitgelegd.

2.3

Vormen van publieksparticipatie (Participatieladder)

Er zijn verschillende vormen van publieksparticipatie te onderscheiden. In de participatieladder van Pröpper (2009) zijn door middel van een denkbeeldige ladder de participatievormen gecombineerd met de bijbehorende bestuursstijl. De participatieladder is in onderstaand figuur weergegeven.



Figuur 2.1 Participatieladder (Pröpper, 2009)

In de participatieladder worden zeven verschillende bestuursstijlen beschreven. In het kort worden deze in deze paragraaf beschreven met hun bijbehorende participatievorm (Pröpper, 2009). De betreffende bestuursstijl onderscheidt zich door de bepaalde stijl van besturen, dit is de manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van het betreffende beleid en met eventuele (andere) initiatiefnemers. De mate waarin er geparticipeerd wordt met het publiek en betrokken partijen is afhankelijk van de bestuursstijl.

Op de bovenste trede van de participatieladder (figuur 2.1) is de inhoudelijke openheid van het bestuur het hoogst en hierdoor is de invloed van de participanten het grootst. Bij elke lagere trede neemt de openheid en de bijbehorende invloed af. Onder inhoudelijke openheid wordt de ruimte die er is voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte verstaan om af te wijken van opvattingen, voornemens en handelingskaders van het bestuur (Pröpper, 2009).

De eerste vier bestuursstijlen van de participatieladder (van boven naar beneden gezien) zijn interactief. Hierbij kan men participeren voordat het besluit wordt genomen. De laatste drie bestuursstijlen van de participatieladder zijn niet-interactief. In deze bestuursstijlen kan door de participant gereageerd worden op een gegeven beleidsplan, maar de participant heeft in de onderste bestuursstijl op de participatieladder geen rol in het proces.

Allereerst worden de interactieve bestuursstijlen uitgelegd. De bovenste trede van de participatieladder is de faciliterende stijl. Het bestuur biedt in dit geval ondersteuning, middelen zoals tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen. Participanten zijn in deze stijl de initiatiefnemer, de beleids eigenaar en het bevoegd

gezag. De volgende trede is de samenwerkende stijl. Het bestuur werkt in deze stijl op basis van gelijkwaardigheid samen met andere partijen. De participant heeft als rol samenwerkingspartner. De volgende, derde, trede is de delegerende stijl. In deze stijl geeft het bestuur aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan het beleid te geven. De rol van de participant is in deze bestuursstijl medebeslisser. Als vierde trede, de laatste interactieve bestuursstijl, staat de participatieve stijl. Het bestuur vraagt in deze stijl een open advies waarbij veel ruimte is voor discussie en inbreng. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan aangeven. De participant is hierbij adviseur beginspraak.

De volgende drie treden zijn niet-interactief. De vijfde trede is de consultatieve stijl. In deze bestuursstijl raadpleegt het bestuur de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. De participant heeft hierbij de rol van adviseur eindspraak gekregen. De zesde trede van de participatieladder is de open autoritaire stijl. Hierbij voert het bestuur geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het bestuur hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden. Participanten hebben hierbij de rol van toeschouwer, ontvanger informatie en informant. En als laatste, zevende, trede van de ladder staat de gesloten autoritaire stijl. In deze stijl voert het bestuur geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie. Er is geen rol voor de participant weggelegd. Dit is de bestuursstijl met de minste inhoudelijke openheid en de minste invloed voor de participant.

In de huidige voorbereidingsprocedures van de Wabo is participatie in de vorm van inspraak geregeld. Interactieve bestuursvormen gaan meestal verder dan inspraakvormen, bij interactieve stijlen wordt door het bestuur meer invloed toegestaan door middel van participeren. Bij de inspraak staat het gekozen beleid van de overheid centraal, participanten krijgen de gelegenheid om dit te ondersteunen, terwijl bij interactieve bestuursstijlen het kan gaan om een meer gezamenlijk tot stand gekomen beleid. Bij inspraak horen de volgende bestuursstijlen: de participatieve stijl en de consultatieve stijl (Pröpper, 2009). Deze beide bestuursstijlen worden in de volgende paragraaf nader uitgelegd.

2.4 Bestuursstijl bij besluitvorming Wabo

Bij besluitvorming wordt de participatievorm inspraak gebruikt, bij inspraak krijgt het publiek (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) gelegenheid tot meningsuiting omtrent het beleid van de overheid (Pröpper, 2009). Bij het besluitvormingsproces van de Wabo worden verschillende vastgelegde soorten van inspraak gebruikt. Dit is bij de reguliere voorbereidingsprocedure de bezwaarschriftprocedure op het primair besluit en bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure is dit de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen tegen het ontwerp-besluit. Inspraak kan aan het begin van de beleidsvorming worden gesteld, zoals bij de participatieve bestuursstijl. Maar ook aan het einde van de beleidsvorming zoals bij de consultatieve stijl. In deze paragraaf worden beide bestuursstijlen verder verduidelijkt.

2.4.1 Participatieve bestuursstijl

De participatieve bestuursstijl staat op de vierde trede van de participatieladder. Het is de laatste trede van de groep die onder de interactieve bestuursstijlen valt. In deze stijl wil het bestuur zelf volledige zeggenschap over het beleid houden. Het bestuur beslist uiteindelijk zelf, maar participanten hebben de mogelijkheid om mee te praten en advies te geven. Dit kan een grote rol zijn, omdat participanten van het begin af aan mee kunnen denken en het beleid kan hierdoor nog diverse richtingen krijgen. Er wordt door het bestuur veel ruimte voor discussie en inbreng gegeven en er wordt een open advies gevraagd aan de participanten. Bij de participatieve

bestuursstijl zijn enkele kernvoorwaarden geschapen om de bestuursstijl te laten slagen. Openheid is een fundamentele voorwaarde voor de participatieve bestuursstijl. Hiermee wordt inhoudelijke openheid, openheid ten aanzien van de deelnemende actoren en proces openheid bedoeld. Van belang in deze stijl is dat het bestuur nog geen richting en geen definitief beleid heeft gekozen en open staat voor suggesties van participanten. Waardoor er een leerproces kan ontstaan en men niet alleen op zoek is naar een bevestiging voor wat men al wist (Pröpper, 2009). In deze bestuursstijl is duidelijkheid over de rol en de inbreng van het bestuur en de participant ook een kernvoorwaarde. Dit omdat participanten niet meebeslissen over het beleid, maar wel meedenken en adviseren. Doordat participanten inzicht krijgen in het beleidsproces en de afweging van besluiten, krijgen ze zicht op hun rol en wat er met hun inbreng gebeurt. Ook moeten de participanten inzicht geven in hun afwegingen zodat het bestuur hier lering uit kan trekken. Participanten kunnen echter niet over het hele beleidsveld inbreng geven. De technische voorwaarden en mogelijkheden zijn over het algemeen moeilijk te veranderen. Het bestuur moet, bij de start van het traject, duidelijke afspraken maken over de reikwijdte van de inbreng van participanten.

Ten opzichte van niet-interactieve bestuursstijlen vraagt de participatieve bestuursstijl meer geld, menskracht en andere hulpmiddelen om de communicatie met participanten te realiseren (Pröpper, 2009). Als gevolg van bruikbare ideeën en suggesties van participanten is het mogelijk dat extra beleidsmiddelen nodig zijn om deze te realiseren, die dan vooraf niet gebudgetteerd waren, simpelweg omdat deze gedachten vooraf nog niet bestonden.

Participatieve bestuursstijl wordt meestal toegepast bij omgevingsprojecten waarbij nog geen beleid is gevormd of is uitgekristalliseerd. Een voorbeeld kan zijn dat de overheid zich af vraagt hoe de ruimtelijke ordening in Nederland er over dertig jaar eruit moet zien. De overheid vraagt hierbij inbreng van geïnteresseerden en belanghebbenden, zodat zij vanuit de start van een project kunnen meedenken en ideeën kunnen aanleveren.

Maar in de meeste gevallen van de Wabo, waarbij een omgevingsproject wordt ontwikkeld, heeft de overheid al een idee van hoe het project er in de basis moet uit zien. Bij dit proces past de consultatieve bestuursstijl dan ook beter, deze wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

2.4.2 Consultatieve bestuursstijl

Bij de consultatieve bestuursstijl raadpleegt het bestuur de participanten over het beleid. Deze stijl kan hierdoor niet interactief worden genoemd. De participanten worden namelijk niet in het begin van het proces betrokken en kunnen pas reageren als het beleid reeds grotendeels is voorbereid en de richting al min of meer is vastgesteld. Participanten hebben in deze bestuursstijl de rol gekregen van adviseur.

Er is ook vrij weinig inhoudelijke openheid bij deze stijl. Het bestuur stelt een concreet voorstel of plan voor, waarbij de precieze richting en omvang al grotendeels zijn uitgewerkt. Deze werkwijze is niet anders mogelijk, omdat er pas advies kan worden gegeven als het voorstel is uitgewerkt. Toch is er een bepaalde openheid van het bestuur vereist. Het bestuur vraagt de participanten om een oordeel over het beleid en moet bereid zijn om bepaalde onderdelen aan te passen, voor zover dit past binnen de geformuleerde visie. Maar ook moet het bestuur bij deze vorm bereid zijn het hele beleid te wijzigen of eventueel aan te passen, mocht hier draagvlak voor zijn.

Beide partijen moeten instemmen met het inzicht geven in elkaars afwegingen. Participanten vinden het belangrijk om te zien wat er met hun inbreng gebeurt en voor het bestuur is het van belang te weten waarom men vóór of tegen is. Als deze inzichten bekend zijn, kan het bestuur uitleggen waarom bepaalde beslissingen zijn genomen en hoe men tot deze afweging is gekomen. De meerwaarde van deze

bestuursstijl is dat het bestuur van participanten hoort in hoeverre zij het voorgestelde beleid steunen en waar de eventuele knelpunten zich bevinden.

De problematiek van het beleid moet in de consultatieve bestuursstijl niet boven de competentie van het bestuur uitstijgen. Het beleidsvoorstel moet daadwerkelijk uit te voeren zijn door het bestuur. Maar ook is het van belang dat de problematiek voldoende afgebakend en het beleid uitgekristalliseerd is. Anders kan een bestuur geen concreet plan aan de participanten voorleggen. De consultatieve bestuursstijl wordt dus toegepast, wanneer een bestuur al een concreet plan heeft ontwikkeld en dus leent deze stijl daarom goed voor de Wabo besluitvormingsprocedures.

Om een goede communicatie te realiseren tussen bestuur en participanten zijn extra middelen en inzet nodig, geïnitieerd door het bestuur. Maar ook is van belang dat participanten voldoende tijd hebben om in het proces deel te nemen. De consultatieve bestuursstijl is echter een minder intensieve bestuursstijl voor beide partijen dan de participatieve bestuursstijl. Het bestuur kan bovendien zelf de intensiteit van de consultatieve bestuursstijl vaststellen, waardoor deze bestuursstijl vaak wordt toegepast bij het realiseren van nieuwe ofwel bij het veranderen van bestaande omgevingsprojecten.

2.4.3

Bestuursstijl is afhankelijk van project

Bij de verschillende beleidssituaties is het mogelijk dat in verschillende situaties een specifieke bestuursstijl geschikt kan zijn. Maar dit betekent niet dat elke praktijksituatie precies in te delen is in de zeven bestuursstijlen van de participatieladder van Pröpper, welke is afgebeeld in figuur 2.1. Er komen ook verschillende tussenvormen van praktijksituaties voor. Er kan dus afgeweken worden van de bestuursstijlen. In elke specifieke praktijksituatie is een specifieke bestuursstijl noodzakelijk. Maar het bestuur hoeft niet te kiezen voor één bestuursstijl, het kan ook een combinatie maken van verschillende bestuursstijlen. Voor bepaalde aspecten van het beleid, of voor bepaalde actoren, kan de beleidssituatie anders zijn, waardoor er voor een andere bestuursstijl kan worden gekozen. Een voorbeeld van het gebruik maken van verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd, is het volgende infrastructuur project. Het Rijk kan voor de aanleg van een bepaald infrastructuurproject afhankelijk zijn van medefinanciering door private investeerders, waarbij voor een samenwerkende bestuursstijl kan worden gekozen. Maar de precieze keuze en uitwerking van dit project is nog niet vastgelegd. De tracékeuze van een weg kan dan worden voorgelegd aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, die hierover worden geadviseerd. In dit geval wordt dan gebruik gemaakt van de consulterende bestuursstijl.

Bestuursstijlen kunnen elkaar ook opvolgen. In de praktijk komt dit vaak tot uitdrukking door het convergeren of het trechteren van beleidsprocessen (Pröpper, 2009). In het begin van het proces is de bestuursstijl erg open, alle voorstellen en ideeën worden ontvangen en bekeken, hierbij wordt de participatieve bestuursstijl gebruikt. Nadat de problematiek wat meer is uitgewerkt, wordt er een concreet plan opgesteld. Dit plan wordt dan voorgelegd aan de participanten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de consultatieve bestuursstijl waarbij het advies van de participanten vaak wordt gevraagd in de vorm van formele inspraak na een interactief project.

Dit laatste voorbeeld van opvolgende bestuursstijlen wordt vaak toegepast bij grote infrastructurele projecten, maar ook bij andere omgevingsprojecten. Er is destijds door het kabinet verzocht een commissie in te stellen met de opdracht, te onderzoeken hoe versnelling gerealiseerd kan worden bij besluitvormingsprocedures. Het onderzoek van deze commissie heeft de Elverding-aanpak opgeleverd waarin verschillende bestuursstijlen worden gecombineerd om tot een versnelling te komen in het besluitvormingsproces. Deze aanpak is daarnaast verruimd en doorgevoerd in alle relevante ruimtelijke wetgeving in de Sneller & Beter werkwijze.

2.5

Commissie Elverding

In april 2008 verscheen het adviesrapport van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten waarvan de heer Elverding voorzitter was. Dit rapport heeft de titel "Sneller en Beter" en geeft advies over versnelling van besluitvormingsprocedures. Het blijkt dat in de huidige situatie besluitvorming over grote infrastructurele projecten in Nederland een traag en langdurig proces is. In dit adviesrapport worden enkele verbeteringsmaatregelen geïntroduceerd die bestuurders op korte en lange termijn kunnen nemen. De verbeteringsmaatregelen kunnen verdeeld worden in drie typen; cultuur, proces en regelgeving.

Door dit adviesrapport is de behoefte aan efficiëntie bij gebruik van wet- en regelgeving nog groter. Dit is terug te lezen in de kabinetsverklaring (Regeerakkoord VVD-CDA, Vrijheid en verantwoordelijkheid, 30-09-2010).

De opdracht van de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van VROM aan de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten is samengevat als volgt:

- Maak een analyse van de werkelijke oorzaken van de vertraging van grote infrastructuurprojecten.
- Onderzoek de mogelijkheden om de besluitvorming substantieel te versnellen en draag daarvoor oplossingen aan, met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak.

De commissie richtte zich vooral op projecten die vallen onder de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding, maar het advies kan onverhinderd ook worden doorvertaald naar andere ruimtelijke projecten (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008).

De commissie heeft een analyse gemaakt van de werkelijke projectdoorlooptijden en heeft hierbij onderscheid gemaakt tussen drie verschillende oorzaken. De eerste oorzaak zijn de vertragende factoren, die te maken hebben met de voorbereiding van projecten en de bestuurscultuur. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat de overheid zich niet altijd aan de beoogde termijnen houdt. Er zijn drie factoren die hierop van invloed zijn namelijk als eerste de bestuurlijke drukte. Als tweede een gebrek aan bestuurlijke consistentie, doordat de ambtelijke voorbereiding op een aantal punten te wensen over laat als gevolg van te weinig kennis, ervaring en menskracht om de besluitvorming soepel te laten verlopen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door bezuinigingsrondes, reorganisaties en frequente personeelwisselingen bij de overheid. En als laatste wordt onvoldoende budgettaire ruimte genoemd (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008).

De tweede oorzaak zijn de vertragende factoren in het besluitvormingsproces. Per fase doen zich verschillende knelpunten voor. De verkenningsfase ontbreekt vaak of is van beperkte kwaliteit. Hierdoor worden de fundamentele discussies over nut en noodzaak te laat gevoerd en dit komt dan steeds terug in verschillende fasen van het besluitvormingsproces. De planstudiefase die hierop volgt is vaak instabiel. In deze fase worden er verschillende alternatieven, scopewijzigingen en (her)berekeningen uitgevoerd. Dit leidt eveneens weer tot vertragingen die opnieuw kunnen leiden tot andere aanpassing, hetgeen leidt tot nog meer vertraging. Hierdoor wordt een domino-effect gecreëerd. Bij de uitvoeringsfase moeten verschillende vergunningen worden aangevraagd. Dit kan soms oplopen tot honderd vergunningen, hetgeen eveneens leidt tot verder oponthoud.

De derde oorzaak van vertraging is volgens de commissie de juridische sfeer. De huidige wetgeving is complex en sectoraal, wat leidt tot vertraging. Bij natuur- en milieuwetgeving is er veel invloed van Europese regelgeving op nationale wet- en regelgeving, waardoor er complexiteit ontstaat. Maar ook leidt gedetailleerde

sectorale wetgeving tot een gedetailleerde onderbouwing van de besluiten, in het bijzonder bij milieubesluiten. Dit maakt besluiten kwetsbaar. Omdat de onderliggende rapporten worden getoetst en zij meestal heel gedetailleerd zijn, worden hiaten/onvolkomenheden sneller geconstateerd. Het besluit moet dan opnieuw worden genomen waardoor er vertraging zal worden opgelopen, terwijl het besluit vaak dezelfde materiële uitkomst heeft (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008).

De commissie heeft voortkomend uit de drie oorzaken van vertragingen verschillende soorten oplossingen aangedragen om het proces te versnellen. De conclusie van het onderzoek was: door verbetering van de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze, een brede verkenning van alternatieven, een helder besluitvormingsproces en een brede participatie, kan de tijd voor besluitvorming en uitvoering met de helft worden teruggebracht (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). Het advies van de Commissie Elverding gaat specifiek over besluitvorming bij grote infrastructuurprojecten. In deze thesis wordt een korte vertaling gemaakt naar omgevingsprojecten die te realiseren zijn met de Wabo en onderzocht of, de Commissie Elverding en haar adviezen ook op dit gebied handvaten geven tot verbetering en versnelling?

2.6

Relatie publieksparticipatie en Commissie Elverding

Het advies van de Commissie Elverding is uitgebracht in het 'Sneller en Beter' rapport. De kern van het adviesrapport is als volgt (Meijs, 2010):

- 'Doorleefde' praktijk; door betere organisatie van de besluitvorming en professionalisering van de voorbereiding.
- Getrechterde besluitvorming; door duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen en verankering hiervan in wetgeving.
- Brede vroegtijdige participatie; door alle betrokkenen vroegtijdig en intensief te betrekken.
- Betere voorbereiding; door de bestuurscultuur en ambtelijke voorbereiding van projecten aan te passen.
- Helder budgettair kader; door vooraf helder te krijgen hoeveel geld nodig is voor een bepaalde oplossing.
- Zinnvolle effectbepaling; door relevante effecten van infraprojecten op verkeer en milieu zinnig te bepalen.

Bovenstaande kernpunten staan niet op zichzelf en vertonen samenhang. In deze thesis wordt het derde kernpunt 'Brede vroegtijdige participatie' specifiek verder uitgelicht.

Het kabinet geeft op het "Sneller en Beter" advies als reactie 'Passende Publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming'. Een belangrijke aantekening hierbij is dat participatie altijd maatwerk is en dat het moeilijk is een bepaalde vaste formele structuur op te stellen. Het is van groter belang om verdere invulling te geven aan hoe participatie concreet vorm moet worden gegeven. Hiervoor zijn de Code Publieksparticipatie en de Handreiking participatie verkenning ontwikkeld. In deze Code staan de uitgangspunten voor publieksparticipatie bij Sneller en Beter projecten. Deze zijn als volgt (Centrum Publieksparticipatie, 2009):

1. Participatie staat ten dienste van besluitvorming;
2. Maatwerk in participatievormen;
3. Goed samenspel van bestuurders, ambtenaren en publiek;
4. Juiste houding, competenties en kennis;
5. Heldere en betrouwbare communicatie.

In de Code Publieksparticipatie (2009) wordt publieksparticipatie gedefinieerd als de deelname van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding van besluitvorming. Door de mate van investering in participatie

kunnen kwalitatief goede en maatschappelijk breed gedragen besluiten worden gerealiseerd. Participatie is hierdoor van wezenlijke invloed op de relaties tussen bestuurders, ambtenaren en publiek geworden.

Publieksparticipatie zoals bedoeld in de Code Publieksparticipatie heeft twee vormen. De eerste vorm is consultatie, hiermee wordt een niet-wettelijke verplichte vorm van participatie bedoeld waarbij de focus ligt op het meedenken van de participanten. De kwaliteitsborging van consultatie komt door een professionele aanpak. Waarbij de Code Publieksparticipatie steun geeft voor de inrichting van dit proces. De tweede vorm is een toetsing. Dit is de wettelijke verplichte participatievorm waarbij de participanten de mogelijkheid krijgen om zienswijzen in te dienen conform afdeling 3.4 van de Awb bij bijvoorbeeld een concept-structuurvisie of een ontwerp-besluit. De Code is dus niet bedoeld als regelgeving, maar geeft een praktisch handvat voor het leveren van maatwerk bij vormvrije consultatie (Centrum Publieksparticipatie, 2009).

In 2006 tot 2008 zijn zeven voorbeeldprojecten geëvalueerd met een aanvullende analyse van 200 projecten op lokaal, regionaal en nationaal niveau op het gebied van publieksparticipatie. Hier kwam een duidelijke conclusie uit voort: 'publieksparticipatie is maatwerk en passende participatie leidt tot betere besluiten, meer begrip bij het publiek en een grotere tevredenheid bij bestuurders en ambtenaren' (Centrum Publieksparticipatie, 2009).

2.7

Conclusies theorie: gestelde hypothesen

Voortkomend uit bovenstaand theoretisch kader en de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 kunnen er enkele veronderstellingen worden gemaakt. In de conclusie in hoofdstuk 7 worden deze verwachtingen getoetst.

Participatie is een vast onderdeel geworden van het Nederlandse besluitvormingsproces. Door de verandering van government naar governance is er steeds meer vraag naar participatie van de burger in beleidsprocessen. Maar verschillende beleidsprocessen vragen om verschillende participatievormen. Uit eerder ervaringen met participatie in het beleidsvormingsproces blijkt, dat niet alle participatievormen geschikt zijn voor alle soorten projecten; per project is het van belang om een participatievorm op maat te maken, geschikt voor dat betreffende project. In dit onderzoek wordt gekeken welke participatievormen geschikt zijn voor de Wabo, hierbij wordt gekeken naar de complexiteit van de activiteit, maar ook wat de relatie is tot de tijdsduur en het recht van betrokkenheid.

De eerste veronderstelling is dat minder complexe activiteiten ook een korter besluitvormingstraject kunnen doorlopen. De tweede veronderstelling hangt hiermee samen en stelt dat meer complexe activiteiten ook een langer besluitvormingstraject moeten doorlopen. In de beschreven theorie van dit hoofdstuk pleit de Commissie Elverding ervoor meer participatie in het voortraject bij besluitvorming van complexe projecten toe te passen, zodanig dat dit uiteindelijk zou leiden tot een verkorting van de tijdsduur en een verbetering van de inhoud. De derde veronderstelling impliceert, gebaseerd op de Commissie Elverding dat deze verkorting en verbetering ook wordt gerealiseerd bij omgevingsbesluitvormingsprocessen, wanneer men meer participeert in het voortraject. De vierde veronderstelling hangt nauw samen met de derde veronderstelling, maar bekijkt de participatievorm, is de participatievorm afhankelijk van de complexiteit van het project? Daarnaast wordt als vijfde veronderstelling gekeken naar wie betrokken mag zijn in het besluitvormingsproces. Bij de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo is onderscheid gemaakt tussen belanghebbenden en eenieder. De vijfde veronderstelling stelt dat bij complexe projecten de kring van betrokkenen groter moet zijn door eenieder te laten participeren omdat meer betrokkenen belang hebben bij het project.

3 Methodologie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden. Daarnaast zijn kwantitatieve gegevens gebruikt in dit onderzoek om belangrijke informatie over de denkkaders te achterhalen. Kwalitatief onderzoek is belangrijk voor de dialoog tussen subject en object; om het object te kunnen begrijpen. Deze methodologie sluit aan bij de geselecteerde wetenschapsfilosofie kritische theorie in dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

De strategie in dit onderzoek is gebaseerd op de enkelvoudige casestudy. Deze onderzoeksstrategie is in dit geval een goede toepasbare strategie. In een enkelvoudige casestudy wordt één case kwalitatief diepgaand bestudeerd. In deze case worden de participatieprocessen van de Wabo gegeneraliseerd. Een enkelvoudige casestudy vergelijkt de waarnemingsresultaten van een relatief klein aantal onderzoekseenheden op kwalitatieve wijze. Hierbij wordt de sub variant van de enkelvoudige casestudy toegepast; er is één dezelfde case waarin meerdere sub cases worden onderscheiden. In het onderzoek zijn de voorbereidingsprocedures van de Wabo het onderwerp van de case. De voorbereidingsprocedure heeft namelijk twee vormen, de reguliere en de uitgebreide procedure, die onderzocht worden, waarbij gekeken wordt naar de verschillen in participatievormen. Ook worden verschillende participatievormen geanalyseerd en getoetst of deze als effectievere participatievorm voor de voorbereidingsprocedure van de Wabo kunnen worden ingezet. Kwantitatieve gegevens worden gebruikt om het achterliggende gebruik van de vigerende voorbereidingsprocedures van de Wabo te achterhalen.

Het motief om een casestudy uit te voeren komt voort uit het feit dat er eerst inzicht noodzakelijk is in de achterliggende denkwijzen, om te bezien welke voorbereidingsprocedure het meest geschikt blijkt te zijn om een verantwoord evenwicht te creëren tussen voldoende belangenbehartiging enerzijds en procedure vermindering, versnelling en uniformiteit anderzijds. De gestelde doel- en vraagstelling uit hoofdstuk 1 is zo afgebakend dat de strategie casestudy voor dit onderzoek geschikt is en er een probleem analytisch onderzoek kan uitgevoerd worden.

3.1.1 Betrokken partijen

Bij participatieprocessen spelen verschillende partijen een belangrijke rol, zo ook in dit onderzoek. Elke partij heeft zijn eigen rol en verantwoordelijkheden, maar ook is van belang dat elke rol gewicht krijgt in het participatieproces om een verantwoord evenwicht te creëren. Er worden in dit onderzoek vier verschillende groepen afgebakend die een rol spelen in het besluitvormingsproces. Hierbij wordt alleen gekeken naar Nederlandse betrokken partijen. Ook wordt er geen internationale benchmark uitgevoerd. Dit omdat uit eerdere onderzoeken door de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten in 2004 gebleken is dat dit vraagstuk zich moeilijk laat vertalen naar de situatie in het buitenland. De verschillen in cultuur, wetgeving en bestuur zijn hiervoor te groot. Maar het is ook moeilijk een vergelijking te maken met andere landen omdat het grondgebruik in Nederland een hoge intensiviteit heeft. Hierdoor is een vergelijking altijd onvolkomen.

De eerste groep als betrokken partij, is de 'aanvrager' van een omgevingsvergunning. Een aanvrager is een persoon of inrichting (bedrijf) die, in dit geval, een omgevingsvergunning wil aanvragen omdat men een wijziging in de fysieke leefomgeving wil realiseren. Voor de eerste groep betrokken partij, aanvragers, is het adviesbureau Tebodin B.V. benaderd. Zij representeren de bedrijven die een omgevingsvergunning aanvragen. Tebodin B.V. heeft vooral

ervaring op het gebied van milieuaanvragen voor middelgrote en grote industriële bedrijven.

Als een wijziging in de fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd zijn er mensen die, gewild of ongewild, direct betrokken worden in deze wijziging (artikel 1:2 lid 1 van de Awb). Deze tweede groep betrokken partij, wordt 'belanghebbenden' genoemd. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om zienswijzen en bezwaren in te dienen, wanneer men het niet eens is met de aangevraagde vergunning. De groep belanghebbenden is divers: het kan de aanvrager zijn of ook een omwonende of omliggend bedrijf zijn, maar ook een NGO (Non-Governmental Organisation). In de Algemene wet bestuursrecht artikel 1:2 lid 3 staat het begrip belanghebbende gedefinieerd als "Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstelling en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen". Voor deze groep is in dit onderzoek de Stichting Milieudefensie als NGO benaderd. Zij hebben voldoende ervaring op het gebied van het toetsen van aanvragen en zijn frequent belanghebbenden bij milieuaanvragen. Maar ook wordt Tebodin B.V., als aanspreekpersoon aanvrager, in de groep van belanghebbenden ondergebracht. Een bedrijf is immers zelf ook belanghebbende bij het verlenen van een vergunning.

De derde groep als betrokken partij is 'eenieder'. Dit is het publiek dat geen directe belangen heeft bij de wijziging in de fysieke leefomgeving. Dit kunnen omwonenden, bedrijven of NGO's zijn die elk niet direct betrokken zijn bij de wijziging. Eenieder heeft niet de mogelijkheid om bezwaren in te dienen bij de reguliere voorbereidingsprocedure. Zij hebben wel het recht om zienswijzen in te dienen. Het verschil tussen de tweede en derde groep is dus van groot belang in de mogelijkheden tot participeren. Hiervoor is Agentschap NL benaderd. Dit is een organisatie die zich bezighoudt met het proces van de Wabo, zij pretenderen de schakel te zijn tussen beleid en uitvoering en beschikken zodoende over veel informatie over gebruikerservaringen. Maar ook kan Stichting Milieudefensie haar praktische ervaringen delen als kritische beschermer van het milieu en de leefomgeving omdat ze niet altijd bij elke vergunningsaanvraag als belanghebbende worden gezien.

Het 'bevoegd gezag' is de vierde groep. Het bevoegd gezag kan in het geval van de Wabo de gemeente, de provincie of het rijk zijn. Deze groep heeft beslissingsbevoegdheid en is verantwoordelijk voor het besluitvormingsproces. Het bevoegd gezag is direct betrokken bij het participatieproces. Zij zorgen voor de dagelijkse werkzaamheden zoals besluiten voorbereiden en het participatieproces vormgeven en regisseren. Het bevoegd gezag maakt in eerste instantie een besluit over de aanvraag of deze vergunning wordt verleend of wordt geweigerd. Mocht er beroep worden gedaan op deze beslissing dan besluit een andere instantie hierover.

Tabel 3.1 Betrokken partijen

Betrokken partij	Organisatie	Aantal inwoners
Bevoegd gezag	Gemeente Utrecht	310.894
Bevoegd gezag	Gemeente 's-Hertogenbosch	140.761
Bevoegd gezag	Gemeente Veghel	36.768
Bevoegd gezag	Gemeente Laren	10.955
Bevoegd gezag	Gemeente Blaricum	8.954
Bevoegd gezag	Gemeente Eemnes	8.855
Bevoegd gezag	Provincie Noord-Brabant	
Aanvrager	Adviesbureau Tebodin	
Belanghebbende	NGO Milieudefensie	
Eenieder	Agentschap NL	

In dit onderzoek zijn 6 gemeenten, van groot naar klein geselecteerd aan de hand van het aantal inwoners en 1 provincie benaderd. Gemeente Blaricum, Eemnes en Laren heeft een gezamenlijke organisatie, BEL-Combinatie genoemd. Deze zijn dus samen benaderd. Hierdoor zijn verschillende groottes van organisaties en werkwijzen bekeken. In bovenstaande tabel zijn alle geïnterviewde organisaties weergegeven.

3.1.2

Tijdspad

In eerste instantie was de opzet voor de verzameling van kwantitatieve gegevens breder dan nu is uitgevoerd. De intentie was om over het gehele jaar 2010 gegevens te ontvangen over de verschillende vergunningsaanvragen. De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden waardoor dit meteen geen consistentie in de gegevens bleek te geven. Er waren dat betreffende jaar verschillende soorten wetgeving, met afwijkende procedures en termijnen, van kracht voor dezelfde activiteiten. Een simpele oplossing zou zijn geweest om de gegevens van 2009 te gebruiken. Echter dit bleek geen representatief jaar te zijn, omdat voortkomend uit de economische crisis, minder (bouw)aanvragen werden ingediend. Daarnaast was de werkwijze bij vergunningverlening bij de meeste bestuursorganen niet digitaal. Deze specifieke gegevens te achterhalen zou een tijdrovende klus worden. Maar ook zouden deze gegevens geen waarde hebben bij de vergelijking tot de Wabo. Door het in werking treden van de Wabo zijn namelijk veel activiteiten vergunningsvrij geworden. Dit betekent dat er voor bepaalde activiteiten geen vergunning noodzakelijk is. De vergelijking zou dan gebaseerd zijn op verschillende soort inhoudelijke vergunningen waardoor deze niet betrouwbaar zou zijn. Tenslotte is gekozen om toch gebruik te maken van de gegevens van de Wabo, maar dan over de periode 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011 en alleen van de gemeente Utrecht. Andere cases zijn wel ter beeldvorming voor de onderzoeker gebruikt maar er wordt in dit onderzoek niet naar gerefereerd, mede omdat verschillende bestuursorganen problemen bleken te hebben met de nieuwe digitale werkwijze en het programma. Er wordt in dit onderzoek dus één case kwantitatief en meerdere cases kwalitatief bekeken, dit om te analyseren hoe er op dit moment gebruik wordt gemaakt van de vigerende voorbereidingsprocedures van de Wabo. Om deelvraag 2 "Hoe zijn de vigerende voorbereidingsprocedures van de Wabo tot stand gekomen?" te kunnen beantwoorden zal het historisch denkkader over een langere periode van ongeveer veertig jaar geschetst worden.

3.2

Onderzoeksmateriaal

Er worden verschillende soorten onderzoeksmateriaal gebruikt. Uit dit onderzoeksmateriaal wordt relevante informatie voor dit onderzoek gehaald. De verschillende bronnen kunnen personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur zijn. Deze bronnen kunnen twee soorten informatie opleveren; data en kennis. Bij kwalitatief onderzoek wordt de empirische data op elkaar betrokken om ze te verwerken tot conclusies. Bij kennis wordt gekeken naar de inconsistenties, verschillen en overeenkomsten die in de informatie is te vinden.

Personen zijn in sociaal wetenschappelijk onderzoek vaak de belangrijkste bron van data en informatie. Dit komt doordat personen een grote diversiteit van informatie kunnen verschaffen op een relatief snelle manier (Verschuren & Doorewaard, 2007). Personen kunnen fungeren als respondent, informant en deskundige, maar kunnen ook meerdere rollen op zich nemen. In de eerste twee gevallen zijn personen een databron, in het derde geval een kennisbron. In paragraaf 3.1.1 zijn de betrokken actoren beschreven. Gebleken is dat binnen dezelfde organisatie respondenten een andere mening hebben over de Wabo. Dit wordt veroorzaakt doordat de respondenten vanuit een ander denkbeeld en achtergrond naar de wetgeving kijkt. Milieu heeft bijvoorbeeld een andere geschiedenis in werkwijze en proces op het gebied van wetgeving dan het aspect

bouw. Door de Wabo zijn dus verschillende aspecten samengevoegd tot één wet, waardoor verschillende partijen veranderingen zullen waarnemen. Door het apart interviewen van alle betrokken partijen worden de respondenten niet beïnvloed door andere personen en vertellen ze hun eigen ervaringen met de Wabo.

Media wordt steeds belangrijker als databron. Met media wordt bedoeld de overbrengers van informatie die bestemd is voor een breder publiek; dit kan gedrukt en elektronisch zijn (Verschuren & Doorewaard, 2007). De aanvraag tot een Wabo-vergunning kan elektronisch verlopen, dit is niet traditioneel op schrift. Door deze nieuwe werkwijze blijkt het niet altijd soepel te verlopen. De frustraties op deze onregelmatigheden kunnen worden geuit op het internet, waardoor dit een belangrijke bron is van datavergaring omtrent de procedures van de Wabo.

De databron 'werkelijkheid' is in dit onderzoek ook een beduidende factor. Het is een direct object van de meting en soms zeggen situaties, voorwerpen en processen op een indirecte wijze iets over personen (Verschuren & Doorewaard, 2007). In dit onderzoek wordt gekeken hoe vaak een bepaalde voorbereidingsprocedure wordt gevolgd, hoe vaak zienswijzen en bezwaren worden ingediend, en wat de achterliggende gedachte hiervan is.

Uiteraard wordt ook gebruik gemaakt van documenten en literatuur. Documenten hebben vaak een duidelijke adressering. Hierbij kan gedacht worden aan zienswijzen, bezwaren, beleidsstukken en wetgeving. Literatuur wordt vooral als reflectie gebruikt, zodat er gebruik gemaakt kan worden van eerder verworven inzichten. In dit onderzoek wordt dan vooral gedacht aan literatuur die de theorie kan preciseren.

Door de diversiteit van bovenstaande bronnen te gebruiken kunnen de relaties tussen de betrokken partijen en de voorbereidingsprocedure worden achterhaald. Dit kan leiden tot een nieuwe invulling van de voorbereidingsprocedure waarbij een gezond evenwicht wordt gerealiseerd tussen de uniformiteit, versnelling en vermindering van procedures en belangen behartiging.

3.3

Methoden

De intentie was, zoals beschreven in het onderzoeksplan, om meerdere kleine en grote gemeenten kwantitatief te analyseren. Dit bleek echter moeilijk uitvoerbaar binnen de gestelde tijd van dit onderzoek. Vóór de Wabo in werking was getreden hoefde het bevoegd gezag geen administratie bij te houden van bepaalde kwantitatieve gegevens, zoals aantallen en termijnen. Voor sommige aspecten, zoals de bouw, werd dit wel bijgehouden, helaas niet voor alle Wabo-aspecten. Het bleek dus erg arbeidsintensief te zijn om deze gegevens te achterhalen. Zelfs als deze gegevens waren ter beschikking waren was het moeilijk een goede vergelijking te maken met de gegevens voortkomend uit de Wabo. Bij de inwerkingtreding van de Wabo was ook andere regelgeving gewijzigd, zoals de verruiming van het vergunningsvrij bouwen. Mede door de financiële crisis zijn de laatste jaren niet representatief voor de vergunningverlening. Er werden namelijk minder vergunningen aangevraagd.

Maar het bleek ook niet eenvoudig te zijn kwantitatieve Wabo-gegevens te achterhalen. Bestuursorganen zijn na het in werking treden van de Wabo overgestapt naar een digitale werkwijze. Deze verandering werd als moeilijk ervaren en nog steeds hebben bestuursorganen problemen met deze nieuwe werkwijze. Bovendien zijn er daarnaast nog opstartproblemen bij de nieuwe digitale systemen. Al deze factoren maakten het niet haalbaar om het initiële onderzoeksplan uit te voeren. Besloten is om één bestuursorgaan kwantitatief uit te werken in plaats van meerdere bestuursorganen gedeeltelijk en deze uit te werken op niet-gefundeerde waarden. Het bestuursorgaan de Gemeente Utrecht is in dit onderzoek uitgewerkt. De gegevens voortkomend uit de kwantitatieve case zijn gebaseerd op reële getallen. Dit digitaal systeem bleek echter nog enkele hiaten te bevatten. Sommige gegevens waren niet consequent ingevuld door de gebruikers, waardoor de

rapportages niet correct uit het systeem gegenereerd konden worden. Voor dit onderzoek zijn veel handmatige acties uitgevoerd om tot de kwantitatieve gegevens te komen. Maar dit is misschien ook wel logisch, want pas wanneer men met een systeem werkt, komt men erachter wat de fouten zijn. Aangenomen wordt dan ook dat over enkele maanden (of jaren) de systemen beter zullen functioneren en hierin de toekomst op een eenvoudigere manier rapportages gegenereerd kunnen worden.

Om kwalitatieve gegevens te verzamelen voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit betekent dat er genoeg ruimte is voor de respondenten om ervaringen te delen, maar dat er wel een bepaalde structuur in het interview is. Vanuit de interviews met de respondenten komen de ervaringen van de betrokken actoren met de Wabo naar voren. Hieruit komen aanbevelingen voort die als basis kunnen dienen voor de vorming van de nieuwe aangepaste voorbereidingsprocedure. In de interviews wordt specifiek ingegaan op de versnelling/ verkorting van het besluitvormingsproces in relatie tot participatievormen.

Er zijn verschillende groottes bestuursorganen benaderd, omdat dit een representatief beeld geeft. Kleinere gemeenten hebben namelijk onder andere minder capaciteit dan grotere gemeenten. Dit zou een verschil in het besluitvormingsproces kunnen geven, vandaar dat meerdere groottes zijn benaderd. Om een representatief beeld te kunnen schetsen is het van belang dat niet alleen degene die de besluiten maken zijn benaderd, maar ook de aanvrager en de belanghebbenden of eenieder. Met alle betrokken partijen is dus een interview gehouden. Hierbij moet echter rekening gehouden worden met het feit dat de respondenten zich beroepen op persoonlijke ervaringen en dat deze niet voor de hele organisatie gelden.

3.4 Afbakening begrippen

Voordat er zal worden uiteengezet hoe het onderzoek geoperationaliseerd is en hoe de concepten zich tot elkaar verhouden is het van belang een aantal belangrijke begrippen te verklaren en af te bakenen. Het gaat hier niet over begrippen die meetbaar zijn, maar hoe ze gedefinieerd worden in dit onderzoek.

Een belangrijk begrip in dit onderzoek is 'publieksparticipatie'. Bij het woord participatie wordt al snel het beeld gevormd dat gelijk staat aan actieve deelname. In dit onderzoek wordt het begrip publieksparticipatie specifiek gedefinieerd. Publieksparticipatie betekent hier deelnemen door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan de voorbereiding van besluitvorming en kan vele verschillende vormen, direct en indirect, aannemen. Van inspraak tot het kiezen van volksvertegenwoordigers. Ook wordt bij publieksparticipatie onderscheid gemaakt tussen 'belanghebbende' en 'eenieder', dit is in het vigerende besluitvormingsproces een belangrijk verschil in participatiemogelijkheid.

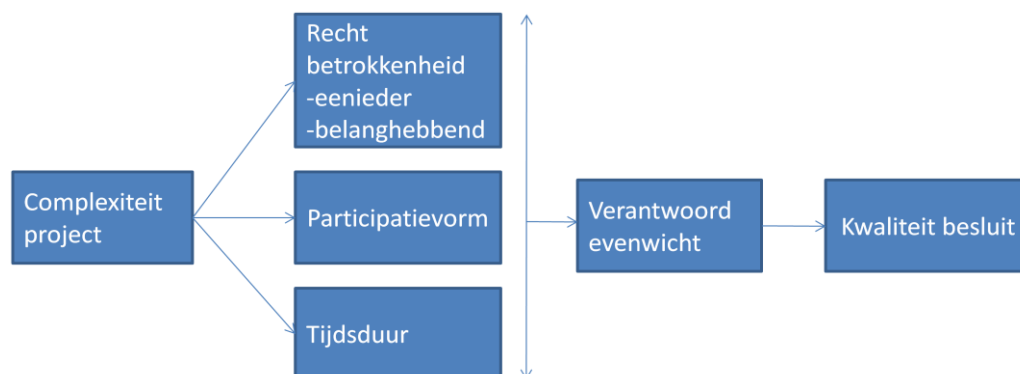
Onder het begrip 'belanghebbenden' worden de belangen van de omgeving en de actoren bedoeld die getroffen worden door een besluit. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen individuele burgerbelangen, georganiseerde burgerbelangen en bedrijfsbelangen. Als dit wel van invloed is bij het besluitvormingsproces, wordt dit expliciet aangegeven door de term belanghebbenden en eenieder. Belanghebbende wordt in de wet gedefinieerd als 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken' (artikel 1:2 van de Awb). Zoals in deze paragraaf wordt verduidelijkt is 'eenieder' ook een belangrijk begrip in het besluitvormingsproces van de Wabo. Onder het begrip eenieder wordt iedereen, dus elke burger of inrichting, bedoeld.

Het begrip 'aanvrager' vergt ook een specifieke definitie in dit onderzoek. Onder het begrip aanvrager wordt iedereen geduid, die een aanvraag indient tot een Wabo vergunning. Hierbij wordt, net als bij het begrip belangen, geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen aanvragers; burgers of bedrijven. Tenzij dit van belang is in de besluitvormingsprocedure dan wordt het specifiek aangegeven.

3.5

Opzet onderzoek: operationalisering en conceptueel model

In deze paragraaf is het onderzoeksmodel uitgelegd. In dit model worden de causale relaties weergegeven en beschreven, die tijdens dit onderzoek worden doorlopen. Door deze stappen te volgen wordt de doel- en vraagstelling beantwoord. In figuur 3.1 wordt het onderzoeksmodel schematisch weergegeven.



Figuur 3.1 Schematische weergave conceptueel model

Een conceptueel model is opgebouwd uit twee categorieën van elementen: een verzameling kernbegrippen die duiden op bepaalde fenomenen uit de werkelijkheid en een verzameling van relaties tussen deze begrippen (Verschuren & Doorewaard, 2007). In bovenstaand figuur zijn de causale relaties weergegeven.

De Wabo is het kernonderwerp, waarbij er bij de Wabo verschillende projecten zijn te onderscheiden aan de hand van de complexiteit. De complexiteit van het project heeft grote invloed op het verloop van het proces. Dit proces is afhankelijk van drie verschillende aspecten. Het recht tot betrokkenheid, verdeeld in eenieder en belanghebbenden, de participatievorm en de tijdsduur. Wanneer een project complexer is met meerdere deelnemers dan worden er meer burgers betrokken, het recht van betrokkenheid geldt dan voor eenieder. Ook worden bij een complexer project andere participatievormen ingezet en is er meer tijd nodig dan bij minder complexe projecten.

Deze drie aspecten hebben dus ook een causale relatie met elkaar. Het toepassen van een bepaalde participatievorm beïnvloedt direct het recht van betrokkenheid en de tijdsduur. Maar het kiezen van een bepaalde tijdsduur heeft invloed op de participatievorm en het recht van betrokkenheid. En door het recht van betrokkenheid te bepalen wordt een bepaalde participatievorm en tijdsduur noodzakelijk.

Als deze drie aspecten in een goede verhouding tot elkaar staan ontstaat er een verantwoord evenwicht tussen de complexiteit van een project en het recht van betrokkenheid, participatievorm en tijdsduur. Deze drie aspecten hebben een causale relatie tot de complexiteit van het project. Door het gecreëerde verantwoorde evenwicht van de drie aspecten ontstaat een bepaalde kwaliteit van het besluit. De kwaliteit van het besluit heeft een causale relatie tot het verantwoorde evenwicht. Waarbij als een verantwoord evenwicht is verwezenlijkt dit leidt tot een kwalitatief goed besluit.

De Wabo heeft op dit moment twee verschillende voorbereidingsprocedures, de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In dit onderzoek worden beide procedures geanalyseerd en wordt vastgesteld of de bestaande procedures in evenwicht zijn. Een evenwicht tussen enerzijds regelefficiëntie en anderzijds publieksparticipatie. Is dit niet het geval dan wordt onderzocht of deze aangepast kunnen worden en of er zo een verantwoord evenwicht kan worden gecreëerd.

3.6 Wetenschapsfilosofie

Er zijn verschillende invalshoeken om de wetenschap te bestuderen en deze te onderzoeken. Hierbij wordt de ontwikkeling, grondslagen en methoden en invloed van de wetenschappen in acht genomen.

De wetenschapsfilosofie kritische theorie is een passende theoretische invalshoek bij dit onderzoek. Dit is een sociologische theorie, geïnspireerd door Marx en de Frankfurter Schule, waarbij Horkheimer en Adorno belangrijke sleutelfiguren zijn. Realisme is hierbij belangrijk, maar de sociale constructies moeten niet uit het oog verloren worden. Sociale interacties kunnen invloed hebben op het proces, maar van belang is dat ze zich kritisch verhouden tot het object (Crotty, 1998). Volgens Guba en Lincoln (1994) is dit bij de kritische theorie subjectivistisch: de onderzoeker en het object zijn verbonden. De methodologie van de kritische theorie is dat er een dialoog moet komen tussen onderzoeker en het object; dit moet dialectisch zijn. Hiermee wordt bedoeld dat een bepaalde redenering opgebouwd is uit vóór en tegen argumenten. Bij de kritische theorie wordt er onderzoek gedaan naar verschillende denkkaders. Dit past goed in dit onderzoek omdat er verschillende betrokken partijen worden benaderd, die voor of tegen bepaalde veranderingen zijn voortkomend uit hun eigen redeneringen.

De voorbereidingsprocedures van de Wabo komen van oorsprong voort uit verschillende beleidsvelden. Door het integreren van verschillende wetgeving en beleidsvelden is de voorbereidingsprocedure samengevoegd tot twee verschillende procedures. In dit onderzoek wordt de achterliggende gedachte en het denkkader van beide procedures onderzocht. Hierbij wordt de werkelijkheid gezien vanuit een eigen historisch perspectief dat voort komt uit langdurige tradities. Door het mogelijk aanpassen van de bestaande voorbereidingsprocedure zullen bepaalde posities veranderen. In dit onderzoek zijn verschillende groepen van belang die elk een eigen standpunt en belang behartigen over de voorbereidingsprocedures van de Wabo (Crabbé, 2006). Hierdoor zullen er strijdige standpunten over de voorbereidingsprocedures ontstaan, waaruit een gefundeerde concluderende afweging en redenering voort kan komen. Door middel van kwalitatief onderzoek zal een dialoog ontstaan tussen de onderzoeker en het object. Hoe dit kwalitatief onderzoek ingericht zal worden, is al eerder in dit hoofdstuk toegelicht.

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat voor dit type onderzoek een kwalitatieve aanpak wordt vereist. In deze paragraaf zal de betrouwbaarheid en de validiteit binnen dit kwalitatief onderzoek worden ingevuld. Er zijn mogelijke verstoringen die een bedreiging vormen voor de validiteit en betrouwbaarheid van kwalitatief verkregen onderzoeksresultaten.

Miles en Huberman (1994) geven drie mogelijke bronnen:

1. The holistic fallacy: de waargenomen belevenissen worden als meer representatief geïnterpreteerd dan ze in werkelijkheid zijn;
2. Elite bias: informatie afkomstig van minder mondige respondenten wordt minder zwaar meegewogen in bewijsvoering, dan het verzamelde materiaal afkomstig van vooraanstaande respondenten;
3. Going native: door het overnemen van meningen en interpretaties van de respondenten verliest de onderzoeker het eigen perspectief en oordeelsvorming.

De eerste twee verstoringen kunnen gerelateerd zijn aan het werken met een beperkt aantal bronnen. Kwalitatief onderzoek maakt vaak gebruik van een strategische steekproeftrekking en laat zich bewust leiden door het conceptueel ontwerp (Verschuren & Doorewaard, 2007). Het risico ontstaat dat dit tot verkeerde verklaringen kan leiden. De derde verstoring komt voort uit het feit dat het object van onderzoek in zijn natuurlijke omgeving wordt bestudeerd. Hierdoor kunnen natuurlijke karakteristieken verward worden met kunstmatige effecten, die kunnen

optreden door de ontstane relatie tussen de onderzoeker en het onderzochte, waardoor eigen perspectief en oordeelvorming kan worden verloren (Miles & Huberman, 1994).

De eerder genoemde mogelijke verstoringen zijn weerlegd voor dit onderzoek. Er is in dit geval gewerkt met een beperkt aantal respondenten, namelijk twaalf. Echter er is gebruikt gemaakt van een grote andere range aan kennis en databronnen en hierdoor kunnen de belevenissen meer representatief worden geïnterpreteerd. Van alle betrokken actoren is minimaal één respondent per groep geïnterviewd. Al deze verkregen informatie is even zwaar meegewogen in de bewijsvoering. Tijdens dit onderzoek is er steeds vanuit een objectieve blik naar het onderwerp gekeken. Doordat er meningen en interpretaties uit verschillende standpunten werden verkregen vormde de onderzoeker geen bepaalde subjectieve meningsvorming.

3.7.1 Betrouwbaarheid

Bij het achterhalen van de betrouwbaarheid in een kwalitatief onderzoek is het belangrijk om te onderzoeken of, ervan uitgaande dat het bedoelde verklaard wordt, deze verklaringen zonder fouten tot stand zijn gekomen. Hierbij ervan uitgaande, dat wanneer een onderzoeker dezelfde onderzoeksmethode toepast op hetzelfde onderzoeksobject, men tot gelijke resultaten komt als een andere onderzoeker met dezelfde randvoorwaarden. De objectiviteit van de kwantitatieve onderzoeker is dus van groot belang (King & Miles, 1994).

In dit onderzoek is kwalitatief onderzoek gedaan aan de hand van bestaande theorieën. Door deze theorieën te gebruiken kan men komen tot een objectief onderzoek. Doordat de onderzoeker geen verstrengeling van belangen heeft bij de uitkomst van dit onderzoek, kan deze met de data feitelijk omgaan, zodat de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd wordt. Er zijn meerdere bijeenkomsten geweest om op basis van argumenten het vervolg van dit onderzoek te bespreken, hierdoor is er argumentatieve betrouwbaarheid ontstaan. Door middel van debriefing door een onderzoeker, die buiten dit onderzoek staat, zijn er vragen beantwoord die eerder nog geen onderdeel van het onderzoek waren. Door de triangulatie van methoden en bronnen wordt de betrouwbaarheid van dit onderzoek groter.

3.7.2 Validiteit

Om te kijken of een onderzoek valide is moet het volgende afgevraagd worden: verklaren de verzamelde gegevens hetgeen wat zij dienen te verklaren? Een kwalitatief onderzoek is valide wanneer het heeft bestudeerd wat het doel van het onderzoek was. Hierin ligt de nadruk op de validiteit van de interpretaties (King & Miles, 1994). Of anders gezegd zijn de getrokken conclusies valide in relatie tot de onderliggende verzamelde informatie. De betrokkenheid van anderen partijen is van belang bij de validiteit binnen dit onderzoek (King & Miles, 1994) waardoor virtuele herhaalbaarheid kan plaatsvinden.

Doordat in dit onderzoek niet alleen gebruik is gemaakt van data- en kennisbronnen van de respondenten met dezelfde belangen, geeft dit onderzoek een breder beeld, omdat het onderwerp is bekeken vanuit meerder standpunten. Door het gebruik van verschillende soorten gegevens en gegevensbronnen is triangulatie van kennis en data tot stand gekomen, hetgeen het onderzoek valide maakt. Er is een uitgebreide rapportage van de uitvoering van het onderzoek zodat het virtuele herhaalbaarheid mogelijk maakt, waarin een eerder uitgewerkte, beproefde onderzoeksopzet is gevolgd. De respondenten zijn geïnterviewd door middel van een interviewgide. Het interview werd door middel van audio recorder geregistreerd, het voordeel hiervan is, dat de onderzoeker bij het verwerken van het materiaal terug kan gaan naar de exacte bewoordingen die door de respondenten zijn gebruikt en deze niet in gedachten tot een ander antwoord gevormd kan hebben.

4 Wabo

In dit hoofdstuk wordt de procedure van de Wabo in vogelvlucht uitgelegd, dit vanuit de context en achtergrond. In het bijzonder wordt geanalyseerd welke participatievormen zijn toegepast en hoe deze zijn ontstaan. Door deze verdieping wordt deelvraag 3, "Hoe zijn, binnen het historisch perspectief, de vigerende voorbereidingsprocedures van de Wabo tot stand gekomen", beantwoord. Daarnaast wordt deelvraag 2, "Welke voorbereidingsprocedures kent de Wabo", beantwoord. Van belang in dit onderzoek is de relatie van de Wabo tot publieksparticipatie. Om dit te achterhalen wordt eerst een beknopte inleiding in de Algemene wet bestuursrecht(Awb) gegeven. De Wabo is namelijk gelieerd aan deze algemeen geldende regels en deelvraag 1 kan hier worden beantwoord: "Hoe wordt publieksparticipatie momenteel gewaarborgd binnen het Nederlands bestuursrecht". Hierbij worden de opmerkelijke gebeurtenissen zoals de afschaffing van het actio popularis door het aanpassen van de Awb eveneens kort beschreven. Deelvraag 4 is een logisch vervolg op eerdere vragen; het is een verdieping in de Wabo en wordt in dit hoofdstuk dan ook beantwoord. De vierde deelvraag is als volgt: "Hoe is publieksparticipatie in de vigerende besluitvormingsprocedures van de Wabo ingebed?". De Nederlandse wet- en regelgeving horen conveniëren in het Nederlandse en Europese stelsel, zo ook de Wabo. Er zijn verschillende Nederlandse en Europese wetgeving en -verdragen en afspraken waaraan de Wabo moet voldoen. Dit stelsel heeft een aandeel in de historie en de mogelijke randvoorwaarden van de Wabo en wordt in het eind van dit hoofdstuk beschreven.

4.1 Procedure Wabo in vogelvlucht

De Wabo is voor het eerst aangekondigd in de 'Herijkingsbrief' van 17 oktober 2003. In deze brief, opgesteld door de toenmalige bewindslieden van het Ministerie van VROM- Dekker en Van Geel, kondigden zij het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving aan. Hierop volgend is het Ministerie in 2004 gestart met het project 'VROM-vergunning', zo heette de omgevingsvergunning oorspronkelijk. Dit project resulteerde, na een uitgebreide parlementaire behandeling, in de Wabo, die op 4 december 2008 in het Staatsblad is gepubliceerd (Stb. 2008, 496). Die versie van de wettekst is gewijzigd als gevolg van vijf Wijzigingswetten: de Invoeringswet Wabo (Stb. 2010, 142), de Crisis- en herstelwet (Stb. 2010, 135), de Aanpassingswet dienstenrichtlijn (Stb. 2009, 616), de Wet bestuurlijke lus (Stb. 2009, 570) en de Wet kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (Stb. 2010, 187). Na een paar vertragingen is op 1 oktober 2010 de Wabo daadwerkelijk van kracht geworden.

De Wabo is tot stand gekomen, omdat er behoefte was aan één geïntegreerde vergunningsprocedure. Wanneer men voorheen een fysiek project wilde realiseren, moest men voor elke afzonderlijke activiteit een aparte vergunning aanvragen. Dit verliep via verschillende procedures en sommige procedures hadden een bepaalde coördinatieplicht, waardoor verschillende vergunningstrajecten opvolgend waren en daardoor tijdrovend. Doordat dit voor de vergunningverlener en de vergunningaanvrager een tijdrovend proces bleek te zijn en bovendien procedureel zeer complex, werd de Wabo opgesteld. De Wabo is één integrale vergunningprocedure, dat houdt in één vergunning via één procedure, met één set indieningsvereisten, gevolgd door één rechtsbeschermingsprocedure en de handhaving wordt door één instantie uitgevoerd. Dit geeft transparantie en overzicht, ook voor het bevoegd gezag en de (derden) belanghebbenden. In de

Wabo zijn toestemmingsprocedures van verschillende wetten opgenomen. In artikel 2.1 en 2.2 van de Wabo zijn de vergunningsplichtige activiteiten opgenomen, deze komen voort uit de volgende vergunningenstelsels:

- a. De bouwvergunning (Woningwet);
- b. De aanlegvergunning (Wet ruimtelijke ordening);
- c. De planologische afwijkingsbesluiten (Wet ruimtelijke ordening);
- d. De vergunning voor brandveilig gebruik (Woningwet);
- e. De milieuvergunning (Wet milieubeheer);
- f. De monumentenvergunning voor rijksmonumenten (Monumentenwet);
- g. De planologische sloopvergunning (Wet ruimtelijke ordening);
- h. De sloopvergunning voor door het Rijk aangewezen beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet).

In bijlage 1 is de Wabo procedure schematisch weergegeven. De Wabo kent 2 verschillende voorbereidingsprocedures, de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. In beginsel is volgens artikel 3.7, eerste lid, van de Wabo op elke aanvraag de reguliere procedure van toepassing. In artikel 3.10, eerste lid, van de Wabo zijn de uitzonderingen opgenomen waarbij de uitgebreide procedure van toepassing is. De reguliere voorbereidingsprocedure volgt uit afdeling 4.1.2 en 4.1.3 van de Awb en komt in aanmerking voor projecten waarbij de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft en de maatschappelijke risico's als minder ingrijpend worden gewaardeerd (Barendregt et al., 2010). De uitgebreide voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb wordt aangewezen in de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Hierbij gaat het om complexere projecten waarbij er sprake is van een (verdergaande) beoordelingsvrijheid, grotere maatschappelijke risico's en belangen van derden in belangrijke mate in het geding kunnen zijn (Barendregt et al., 2010).

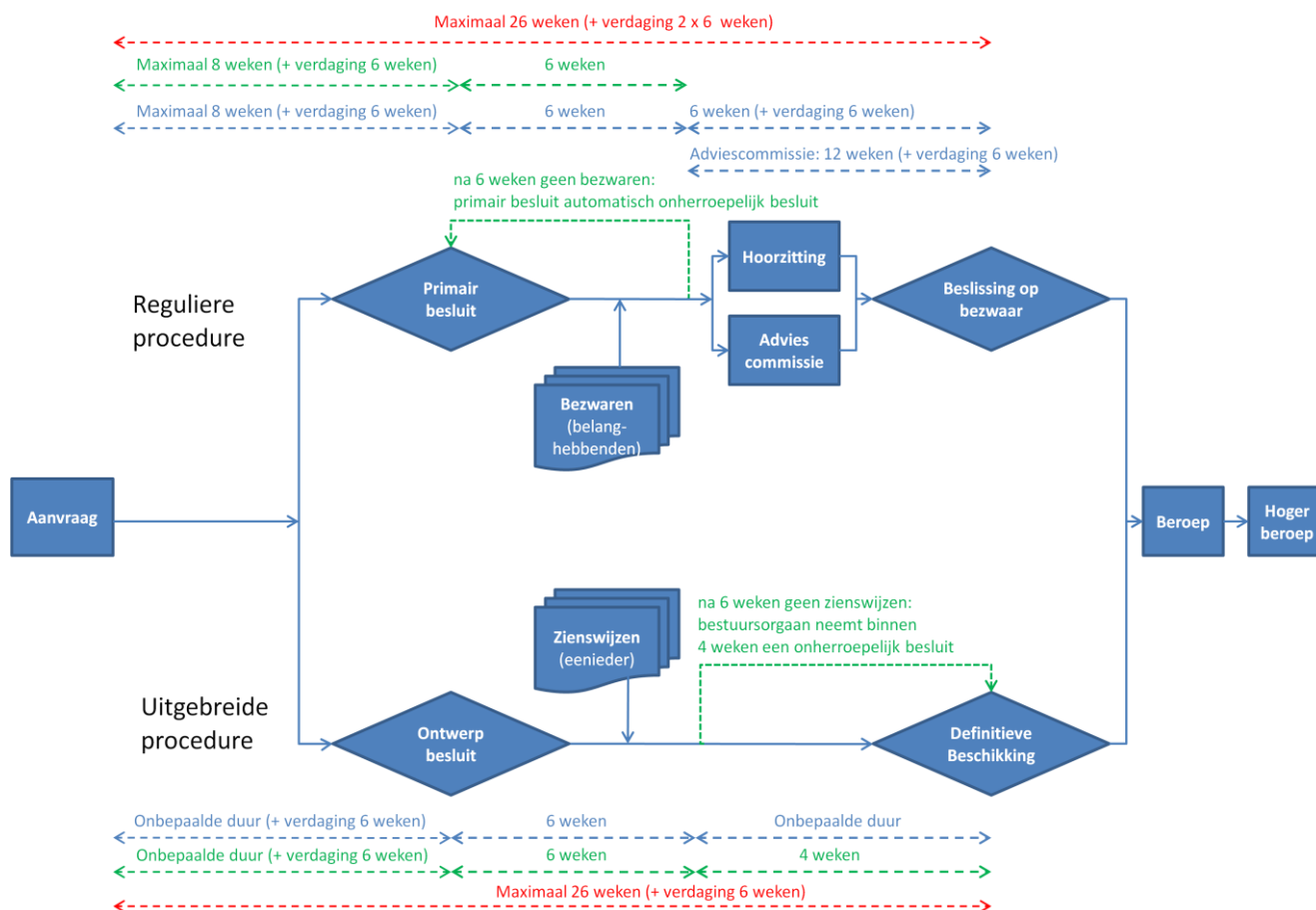
4.2

Vorbereidingsprocedures Wabo

Dit onderzoek richt zich op dit onderdeel van de besluitvorming van de Wabo. In deze paragraaf worden beide, de reguliere en de uitgebreide, procedures verder uitgelegd waardoor deelvraag 2 "Welke voorbereidingsprocedures kent de Wabo?" wordt beantwoord. Ook wordt deelvraag 4 "Hoe is publieksparticipatie in de vigerende besluitvormingsprocedures van de Wabo ingebed", in deze paragraaf beantwoord. Daarnaast wordt onderzocht hoe publieksparticipatie is gewaarborgd bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo.

Een aanvraag wordt als hoofdregel ingediend bij burgemeester & wethouders van de betreffende gemeente waar de activiteit in hoofdzaak wordt uitgevoerd. Burgemeester & wethouders is namelijk vaak het bevoegd gezag bij een Wabo vergunningsaanvraag. Maar het bevoegd gezag kan ook de minister of de gedeputeerde staten van de provincie zijn.

Na het indienen van de aanvraag start de voorbereidingsprocedure. De procedure eindigt in het nemen van een besluit. Het bevoegd gezag geeft bij het ontvangst bericht de procedure aan welke voorbereidingsprocedure er gevolgd wordt, de reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure. De voorbereidingsprocedures van de Wabo moeten in samenhang gezien worden met de bepalingen van de Awb. De reguliere procedure hangt samen met de bepalingen van hoofdstuk 4 van de Awb en de uitgebreide procedure hangt samen met de bepalingen van afdeling 3.4 van de Awb. In deze afdeling is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure vastgelegd. In de volgende sub paragrafen worden de uniforme en reguliere voorbereidingsprocedure nader toegelicht. Maar allereerst is de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo schematisch weergegeven.



Figuur 4.1 Reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure Wabo

4.2.1 Reguliere voorbereidingsprocedure

In de vorige paragraaf werd al verklaard wanneer de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Voor het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure komen activiteiten in aanmerking die min of meer een gebonden karakter hebben en die geen ingrijpende maatschappelijke risico's met zich meebrengen (Kamerstukken II 2006/07 30844, nr.3 p.30). In artikel 3.7 tot en met 3.9 van de Wabo is de reguliere voorbereidingsprocedure uitgewerkt en hoofdstuk 4 van de Awb is hierbij van toepassing.

De reguliere voorbereidingsprocedure van de Wabo kent een beslistermijn van acht weken. De termijn gaat lopen als de aanvraag is ontvangen bij gemeente, provincie of ministerie. en heeft een kennisgeving verplichting. Dit bestuursorgaan hoeft niet het betreffende bevoegd gezag te zijn. Als het orgaan dus niet bevoegd is om op de aanvraag te beslissen, wordt de aanvraag doorgezonden. Dit valt binnen (en gaat ten koste van) de beslistermijn (Barendregt et al., 2010). De beslistermijn van acht weken kan eenmaal worden verlengd met maximaal zes weken. De bekendmaking van het besluit tot verlenging van de beslistermijn van 6 weken, moet binnen de eerste beslistermijn van acht weken bekend worden gemaakt in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

De beslistermijn is fataal (artikel 3.9 lid 3 Wabo). Dit betekent dat als deze termijn wordt overschreden, de aanvraag leidt tot een vergunning van rechtswege (lex silencio positivo). Hierop is de regeling in paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing. Dit betekent dat het bevoegd gezag binnen twee weken de van rechtswege verleende vergunning bekend moet maken. Maar om te voorkomen dat

een van rechtswege verleende vergunning al te grote negatieve maatschappelijke gevolgen heeft, kent de Wabo enkele procedurele waarborgen (Barendregt et al., 2010).

Als het bevoegd gezag het besluit bekend maakt start de bezwaarschriftprocedure termijn volgens hoofdstuk 6 en 7 van de Awb. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken (artikel 6:7 van de Awb). Een bezwaar tegen de omgevingsvergunning kan alleen door een belanghebbende worden ingediend. Voordat het bevoegd gezag op het bezwaar beslist, stelt het bezwaarmakers in de gelegenheid gehoord te worden (artikel 7:2 lid 1 van de Awb). Dit kan bijvoorbeeld door het instellen van een adviescommissie, die na het horen van de bezwaren een advies geeft aan burgemeester en wethouders. Als een belanghebbende het niet eens is met dit besluit op bezwaar, kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank (hoofdstuk 8 van de Awb) en hierna kan hoger beroep worden ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak bij de Raad van State (artikel 37 van de Wet op de Raad van State).

4.2.2

Uitgebreide voorbereidingsprocedure

In de vorige paragraaf is al vermeld, dat de hoofdregel in de Wabo is dat de reguliere voorbereidingsprocedure wordt toegepast. Echter, hier zijn enkele uitzonderingen op: deze zijn opgenomen in artikel 3:10 lid 1 Wabo. Voor deze uitzonderingen geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Deze is uitgewerkt in paragraaf 3.3 van de Wabo Afdeling 3.4 van de Awb (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) en is hierbij van toepassing. Het betreft hier vooral activiteiten die belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben of waarbij de belangen een groot aantal derden betrokken zijn (Kamerstukken II 2006/07, 30844 nr.3 p. 124).

Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo moet het bevoegd gezag binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beslissing nemen (artikel 3:18 lid 1 van de Awb). Als de aanvraag naar het niet bevoegde gezag wordt gestuurd, wordt de aanvraag doorgestuurd aan het juiste bevoegd gezag (artikel 3:12 lid 7 Wabo). Deze doorsturing valt ook binnen, (en gaat ten koste van) de beslistermijn (Barendregt et al., 2010). Het verlengen van de beslistermijn kan volgens de artikel 3:18 van de Awb met een redelijke termijn worden verlengd. De Wabo heeft hier echter een concrete termijn van zes weken aan gesteld (artikel 3.12 lid 8 Wabo) en de termijn kan alleen worden verlengd, indien er sprake is van een zeer ingewikkeld of omstreden onderwerp. Deze verlenging moet dan ook goed worden gemotiveerd en uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden bekend gemaakt. De aanvrager heeft de mogelijkheid zienswijzen in te brengen tegen deze verlenging.

Als de beslistermijn bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt overschreden dan is deze niet fataal zoals bij de reguliere voorbereidingsprocedure (paragraaf 4.1.3.3 van de Awb is ingevolge artikel 3:10 lid 4 onderdeel b van de Wabo niet van toepassing). De aanvrager kan in dit geval wel gebruik maken van mogelijkheden van de Wet dwangsom en rechtstreeks beroep indienen bij het overschrijden van de termijn (artikel 4:17 van de Awb).

Er wordt bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure eerst een ontwerp-besluit ter inzage gelegd voordat de definitieve beslissing wordt genomen. Er wordt een kennisgeving geplaatst van de ter inzage legging van het ontwerp-besluit (artikel 3:12 van de Awb). In bepaalde gevallen (artikel 2:12 lid 1 onderdeel a 3° Wabo) moet deze in het Staatsblad worden gepubliceerd en is ook mogelijk via de elektronische weg (artikel 6:14 Bor). Deze kennisgeving is formeel de eerste keer dat derden van deze aanvraag horen. Anders dan bij de reguliere voorbereidingsprocedure hoeft er geen kennisgeving van de ontvangst van een aanvraag te worden uitgevoerd.

Eenieder kan volgens artikel 3:12 lid 5 Wabo mondelinge of schriftelijke zienswijzen naar voren brengen (zie voor specifieke uitleg over eenieder paragraaf 4.2.4 Verdrag van Aarhus). De aanvrager wordt door het bevoegd gezag in de gelegenheid gesteld om te reageren op de zienswijzen. Dit kan leiden tot nieuwe inzichten en overeenstemming waardoor wellicht beroepsprocedures in het opvolgend proces voorkomen kunnen worden (Van den Broek & Dresden, 2009). Zienswijzen moeten binnen zes weken na kennisgeving van het ontwerp-besluit naar voren gebracht worden, willen ze meegenomen worden in het besluit (artikel 3:16 van de Awb).

Binnen 6 maanden na de datum van de ontvangst van de aanvraag dient het bevoegd gezag, volgens artikel 3:18 van de Awb, zijn beslissing op de aanvraag bekend te maken. Het besluit en bijbehorende stukken dienen na kennisgeving ter inzage gelegd. Als er geen zienswijzen worden ingediend dan mag de beslistermijn (26 weken) niet geheel worden gebruikt. In dit geval beslist het bevoegd gezag binnen vier weken na afloop van de terinzagelegging op de aanvraag. Ook wordt een mededeling gedaan over het betreffende besluit aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht (artikel 3:44 van de Awb). De beroepstermijn van zes weken start een dag nadat het besluit ter inzage is gelegd. De vergunning treedt in werking nadat de beroepstermijn is verlopen (artikel 6.1 lid 2 onderdeel 3 Wabo). Een verzoek om voorlopige voorziening dat binnen de beroepstermijn is ingediend schort deze termijn op totdat op het verzoek is beslist (artikel 6.1 lid 3 Wabo).

4.2.3 Discrepantie tussen reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure

In bovenstaande sub paragrafen zijn de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure separaat uitgelegd. Er blijken enkele verschillen in participatiemogelijkheden te zijn tussen de twee voorbereidingsprocedures. In deze paragraaf worden de relevante verschillen in dit onderzoek bondig met elkaar vergeleken en wordt er aandacht besteed aan de consequenties hiervan voor de burgers.

Belanghebbenden of eenieder

In het milieurecht gold voor 1 juli 2005 de 'actio popularis', dit begrip wordt verder uitgelegd in paragraaf 4.3.2. 1 juli 2005 is de Awb aangepast, wat ook inhield dat de Wet milieubeheer (Wm) aangepast moest worden. Dit omdat in de Wm procedures van de van toepassing zijn. De Wm gaf in art. 8.6 van de Wm (oud) aan dat de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 van de Awb van toepassing zijn bij de verlening van een milieuvergunning. In deze afdelingen werd de te volgen uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure beschreven. In deze procedure kon eenieder gedurende vier weken bedenkingen indienen (artikel 3:24 van de Awb (oud)). Onder het begrip eenieder viel letterlijk iedereen, dus ook niet-omwonenden, belangenorganisaties en algemeen-belangenbehartigers (Backes et al., 2001). Door het aanpassen van de Awb werd in eerste instantie de reikwijdte van het indienen van zienswijzen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van eenieder aangepast naar belanghebbenden. Door de uitspraak van de Raad van State ten gevolg van het verdrag van Aarhus is dit teruggedraaid naar eenieder (zie paragraaf 4.3.4). Nu kan eenieder zienswijzen indienen bij de uitgebreide procedure. Daarentegen kunnen alleen belanghebbenden beroep indienen als men ook een zienswijze heeft ingediend.

Bij de reguliere procedure is er alleen de mogelijkheid voor belanghebbenden om bezwaar in te dienen. Er is wel een mogelijkheid om voor het primair besluit een zienswijzen in te dienen door derden-belanghebbenden, echter dit is een informeler proces waarbij er bijvoorbeeld geen vormvoorschriften zijn.

Lex silencio positivo (fatale vergunning)

Met ingang van 28 december 2009 is de Dienstenwet in werking getreden. Hierdoor vallen verschillende vergunningstelsels onder deze wet, waaronder ook de Awb met als gevolg dat er voor de reguliere procedure de *lex silencio positivo* geldt. Dit betekent dat een besluit stilzwijgend inwerking treedt door rechtswege. Een uitzondering hierop kan slechts een dwingende reden van algemeen belang vormen, zoals de bescherming van het milieu of de openbare orde, maar ook bij een rechtmatig belang van een derde partij. Deze regeling is een van de maatregelen van het kabinet om de regeldruk voor burgers en bedrijven terug te dringen (Ministerie van Economische Zaken, 2009). De Wabo heeft aanvullende wetgeving met betrekking tot de inwerkingtreding van een van rechtswege verleende vergunning. In artikel 6.1, lid 4 van de Wabo staat dat een vergunning door *lex silencio positivo* niet direct in werking treedt. Dit is opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken of indien er bezwaar is gemaakt en is beslist. Hierdoor duurt het langer voordat er gebruik kan worden gemaakt van een vergunning van rechtswege. De reden voor de opschortende werking ligt volgens de wetgever in het feit dat bepaalde activiteiten onomkeerbare gevolgen kunnen hebben, waardoor belanghebbenden de mogelijkheid behouden om bezwaar in te dienen (Saris, 2010).

Bij de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt de regeling *lex silencio positivo* niet. Er is wel een bepaalde termijn voor het besluitvormingsproces gesteld. Wanneer deze overschreden wordt is de mogelijkheid aanwezig om gebruik te maken van de Wet dwangsom en rechtstreeks beroep bij niet tijdig beslissen (artikel 4:17 e.v. en artikel 7:1, lid 1, onderdeel e van de Awb).

Hoorzitting

In de reguliere voorbereidingsprocedure is er een bijzondere bepaling als belanghebbenden bezwaar hebben ingediend. In afdeling 7.2 van de Awb zijn deze bepalingen opgenomen. In artikel 7:2 van de Awb is vastgelegd dat belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om 'gehoord' te worden, voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist. De hoorplicht vormt dus een wezenlijk onderdeel van de bezwaarschriftprocedure en is een essentieel verschil in participatiemogelijkheid met de zienswijzeprocedure uit de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Volgens de memorie van toelichting (MvT, Parlementaire Geschiedenis Awb I, p.329) zijn er vier redenen voor het belang van het horen:

1. Omdat niet iedereen in staat is zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, moet de gelegenheid worden geboden dat de belanghebbende mondeling zijn mening bij het bestuursorgaan naar voren brengt.
2. Het horen kan ertoe dienen nadere informatie ter beschikking te krijgen.
3. Door het houden van een hoorzitting bestaat de gelegenheid naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken.
4. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid – ook als hij geen gelijk krijgt – worden versterkt.

In de uitgebreide voorbereidingsprocedure is niet vastgelegd dat een hoorzitting moet plaatsvinden na het ontvangen van zienswijzen. Het bevoegd gezag mag dit uiteraard naar eigen inziens wel tot uitvoering brengen.

4.2.4

Participatie voorafgaand aan de formele aanvraagprocedure

Voor een definitieve aanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag kan er vooroverleg plaatsvinden tussen de aanvrager, het bevoegd gezag en de burger. Dit vooroverleg is een informeel traject voorafgaand aan de formele aanvraagprocedure en heeft dus geen formele status (Van den Broek & Dresden, 2010). In dit overleg wordt door de aanvrager een open plan geschetst van de voorgenomen activiteiten. Het bevoegd gezag toetst of de activiteit haalbaar is en geeft aan, aan welke

voorwaarden en eisen de aanvraag en activiteit moeten voldoen. Het doel is om, voor de aanvraag wordt ingediend, elkaars verwachtingen te toetsen in het vooroverleg. Hierdoor wordt meer duidelijkheid gecreëerd over het betreffende project.

In de huidige Awb is het voortraject niet vastgelegd. Voorheen werd deze mogelijkheid wel geboden op het gebied van de ruimtelijke ordening. In de oude Wet Ruimtelijke Ordening (artikel 6a WRO) was geregeld dat er gelegenheid tot inspraak moest worden geboden voor een ontwerp-bestemmingsplan en om dit ter inzage te leggen. De inspraak verliep dan volgens de inspraakverordening die de gemeente had vastgesteld. Het doel van dit inspraakmoment was de burgers een mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op het ontwerp-bestemmingsplan. Achterliggende gedachte voor dit inspraakmoment was, dat hierdoor onnodige conflicten konden worden voorkomen, omdat de gemeente in een vroeg stadium de plannen bij kon sturen of omdat er een maatschappelijk draagvlak voor het beleid ontstond (Van Buuren et al., 2010). Artikel 6a WRO is vervallen met de inwerkingtreding van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb en de bijbehorende Aanpassingswet (Stb. 2005, 282). De reden van de wetgever om dit artikel te laten vervallen kwam voort uit de mening dat de verplichting tot het bieden van inspraak voor het ontwerpbesluit naast het van toepassing zijn van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure dubbelop was met betrekking tot inspraakmogelijkheden (Van Buuren et al., 2010). Hierdoor is de verplichte inspraak vooraf wettelijk niet meer verplicht. Maar dit betekent niet dat een bevoegd gezag dit niet op eigen initiatief mag organiseren. Inspraak voor een aanvraag wordt op dit moment vooral geboden bij complexe projecten.

4.3 Beknopte inleiding Algemene wet bestuursrecht

Door het schetsen van een korte historieschets van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kan achterhaald kan worden hoe deze wetgeving zich heeft ontwikkeld. Bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo wordt gebruik gemaakt van de algemene procedureregels uit de Awb. Door de ontwikkeling van de Awb te schetsen wordt ook deelvraag 3 beantwoordt. Deze vraag luidt: "Hoe zijn, binnen het historisch perspectief, de vigerende voorbereidingsprocedures tot stand gekomen?".

In de laatste helft van de negentiende eeuw heeft een snelle ontwikkeling van het bestuursrecht plaatsgevonden. Dit resulteerde in veel nieuwe regelgeving. Destijds was er nog geen sprake van harmonisatie tussen verschillende wetgeving, zodat versnippering in de regelgeving van het bestuursrecht ontstond. De versnippering leidde tot een onsamenvattend en onoverzichtelijk geheel voor zowel de overheid als de burger (Tweede Kamerstukken 1988/89, 21 221, nr. 3). Er ontstond door deze pluraliteit aan nieuwe wetgeving steeds meer behoefte aan rechtsbescherming. Jurisprudentie van verschillende rechterlijke instanties bleek vaak niet met elkaar in overeenstemming te zijn, waardoor de toegankelijkheid van het bestuursrecht moeilijk gerealiseerd kon worden (Tweede Kamerstukken 1988/89, 21 221, nr. 3).

Door de wildgroei van wetgeving werd de wens naar algemene regels steeds groter. In 1948 bracht de Vereniging voor Administratief Recht (VAR) deze wens naar voren en in 1953 ontstond het rapport Algemene Bepalingen van Administratief Recht, hetgeen een grote invloed had op het Nederlands bestuursrecht. Dit rapport leidde echter niet meteen tot regelgeving en er volgden nog vier rapportversies. Voorafgaand aan de Awb werd in 1976 de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (wet AROB) ingevoerd. Tegelijkertijd werd de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ingesteld. Destijds was dit de eerste en enige algemene administratieve rechter in Nederland.

Bovenstaande ontwikkelingen waren aanleiding om een verandering in de Grondwet door te voeren. In 1983 werd artikel 107 van de Grondwet uitgebreid met een tweede lid waar de verplichting tot algemene regeling van bestuursrecht werd

vastgelegd. Dit artikel vormde de basis voor de Algemene wet bestuursrecht. Vooraf aan het in werking treden van dit nieuwe artikel stelde men in 1982 een Startwerkgroep op met twee hoofddoelstellingen voor de Awb; het opstellen van algemene regels voor bestuursrecht en het opstellen van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht.

In deze paragraaf is een beknopte historie van de Algemene wet bestuursrecht gegeven. Maar voor dit onderzoek is het van belang te bekijken wat de positie van de burger is in dit stelsel. Want de vraag "hoe wordt de publieksparticipatie momenteel gewaarborgd binnen het Nederlands bestuursrecht" moet nog beantwoord worden. Dit wordt in de volgende sub paragraaf verder uitgediept.

4.3.1 Positie van de burger in de Algemene wet bestuursrecht bij besluitvorming

Voor het ontstaan van de Awb waren de verhoudingen tussen het bestuur en de burger vooral gebaseerd op een verticale verstandhouding ofwel eenrichtingsverkeer. In de Memorie van Toelichting van de Algemene wet bestuursrecht (MvT, Tweede Kamerstukken 1988/89, 21 221, nr. 3), is dit als volgt verwoord:

'Het bestuur heeft tot taak de op democratische wijze tot stand gekomen wetten uit te voeren en daarvoor verantwoording af te leggen aan een vertegenwoordigend lichaam. De bescherming die het recht aan de burger bood tegen onjuiste bestuurshandelingen, bestond daarom uit de gebondenheid van het bestuur aan de wet en soms uit de mogelijkheid een zaak in beroep aan een hoger bestuursorgaan voor te leggen, terwijl de politieke verantwoordingsplicht voor bestuurshandelingen moest zorgen voor een juist gebruik van de aan het bestuur toegekende beleidsvrijheid. Ten opzichte van de individuele burger kon het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteren.'

Door de invoering van de Awb zou volgens de Memorie van Toelichting (MvT, Tweede Kamerstukken 1988/89, 21 221, nr. 3) een meer horizontale verstandhouding ontstaan tussen bestuur en burgers. Het bestuur moet volgens de memorie van toelichting rekening houden met de belangen van de bij de besluitvorming betrokken burger, zoals die burger deze zelf ziet. Door de Awb ontstaat dus een nieuwe relatie tussen overheid en civil society (Laemers et al., 2007). Overleg en communicatie tussen beide partijen is van belang om deze nieuwe onderlinge relatie soepel te laten verlopen. De Awb beschouwt bestuur en burger als een wederkerige relatie, al staan beide qua partij rechtsgeldig niet op gelijke voet. Wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger betekent dat elkaars positie en belangen in aanmerking moeten worden genomen. Deze verandering heeft voor beide partijen gevolgen. Er moet rekening gehouden worden met de belangen en zienswijzen van de burger door het bestuur, mits dit binnen de taak van het bestuur past en aan doelmatigheidseisen wordt voldaan. Maar aan de andere kant moet de burger ook aan de wederkerigheid voldoen. Hiermee wordt bedoeld dat de burger zijn eigen inzichten en belangen naar voren dient te brengen.

Door mede de verandering van de rechtsbetrekking van een enkelzijdig, verticale relatie tussen bestuur en burger naar een wederkerige relatie, ontwikkelde de functie van het bestuursprocesrecht zich van toezicht naar rechtsbescherming (Kamerstukken II 1991/92, 22495, nr. 3, p. 34-35). Deze ontwikkelingen waren ook van invloed bij het vastleggen in de tweede tranche bij het bestuursprocesrecht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de duur van de behandeling van een bestuursrechtelijk geschil. Hierbij zijn beide partijen gebaat bij een snelle afhandeling en dit brengt dan ook meer evenwicht in de rechtsbetrekking tussen de burger en het bestuursorgaan (Laemers et al., 2007).

De wederkerigheid tussen burger en bestuur kan in de bestuurlijke besluitvorming vanuit 3 fasen tot concrete bepalingen in de Awb komen. De primaire fase is de fase waarin het besluit genomen wordt, de secundaire fase is de fase waarin de onenigheid tegen het besluit kenbaar maakt door een zienswijzen – of bezwaarschriftprocedure en de laatste fase, de tertiaire fase heeft betrekking op de procedure bij de bestuursrechter (Verheij, 1995). De meeste rechtsbetrekkingen tussen burger en overheid komen niet verder dan de eerste en tweede fase omdat er onderscheid wordt gemaakt tussen burgers als 'eenieder' en als 'belanghebbende'. In de Awb gelden de meeste regels voor burgers die als belanghebbend kunnen worden gezien. Een belanghebbende wordt in artikel 1:2 lid 1 van de Awb gedefinieerd: "Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken". Maar ook binnen deze definitie kan er onderscheid gemaakt worden tussen direct-belanghebbenden, bijvoorbeeld de vergunningsaanvrager, en een derde-belanghebbende, bijvoorbeeld de buren van de aanvrager. Belanghebbenden hebben volgens hoofdstuk 3 en 4 van de Awb bepaalde rechten bij de voorbereiding van een besluit en mogen volgens hoofdstukken 6,7 en 8 van de Awb tegen een besluit bezwaar maken of beroep in stellen.

De drie eerdergenoemde fasen in bestuurlijke besluitvorming worden onderstaand uitgelegd aan de hand van het besluitvormingstraject en komen voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De verhouding tussen de overheid en de burger wordt verduidelijkt door de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en omvat een aantal rechtsbeginselen. Deze rechtsbeginselen zijn ontstaan uit jurisprudentie en stellen de gedragsregels vast tussen overheid en burger. De meeste rechtsbeginselen zijn vastgelegd in de Awb in 1994 en zijn in te delen in formele en materiële beginselen. Onder de formele beginselen vallen onpartijdigheid, zorgvuldige voorbereiding, motivering en formele zekerheid. Ze regelen de procedures voor de totstandkoming, de bekendmaking en de vorm van het besluit. Materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud, hieronder valt rechtszekerheid, vertrouwen, verbod op détournement de pouvoir en rechtsgelijkheid (Verheij, 1995).

Primaire fase: voorbereiding besluit en besluit wordt genomen

In de primaire fase wordt het besluit voorbereid en het besluit genomen, hierin komt de wederkerige rechtsbetrekking tussen bestuur en burger bij verschillende artikelen tot uiting. In artikel 3:2 van de Awb staat 'Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen', hier is het beginsel van zorgvuldige voorbereiding opgenomen. Het bestuursorgaan heeft de plicht tot belangenafweging, dit is in artikel 3:4, eerste lid van de Awb opgenomen, in dit artikel staat 'Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit'. De motiveringsplicht komt in artikel 3:46 tot uiting, hierin staat 'Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering'. Ook moet deze motivering volgens artikel 3:47 lid 1 kenbaar zijn; 'De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit'. Als vermelding van de motivering achterwege kan blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat, moet er toch een motivering worden gegeven als belanghebbende daarom verzoekt (artikel 3:48 van de Awb). Voor de aanvrager van een beschikking betekent de wederzijdse rechtsbetrekking met het bestuur onder andere dat hij bij een aanvraag verplicht is de gegevens (artikel 4:2 lid 1 van de Awb) en bescheiden waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen aan het bestuur te verschaffen (artikel 4:2 lid 2 van de Awb).

Secundaire fase: zienswijzen en bezwaarprocedure

In de zienswijzen en bezwaarprocedure komt de positie van de burger rechtstreeks naar voren. De secundaire fase is een belangrijke fase in het besluitvormingstraject met betrekking tot participatie. Dit onderzoek richt zich vooral op deze fase. Er kunnen twee verschillende Wabo voorbereidingsprocedures worden doorlopen, beide worden apart uitgelegd.

In de reguliere voorbereidingsprocedure wordt na kennisgeving van de aanvraag, een beschikking (primair besluit) genomen. Dit betekent dat een vergunning wordt geweigerd of wordt verleend. Als belanghebbenden het niet eens zijn met de beschikking, het genomen besluit, kan men redelijkerwijs bezwaar maken tegen het besluit. De bezwaarschriftprocedure streeft als eerste doel een goede rechtsbescherming na. De bezwaarprocedure is een informele procedure, ook is deze sneller en goedkoper dan de beroepsprocedure. Belanghebbenden kunnen in de bezwaarprocedure juridische en niet-juridische argumenten aanvoeren. Het bestuursorgaan heeft in de bezwaarschriftprocedure ook de plicht om de nieuwste omstandigheden en ontwikkelingen mee te nemen en fouten te herstellen in de heroverweging, waardoor de kwaliteit van het besluit kan verbeteren (Laemers et al., 2007). Binnen de bezwaarschriftprocedure is de hoorplicht (artikel 7:2 lid 1 van de Awb) van het bestuursorgaan, het belangrijkste aspect waardoor belanghebbenden rechten krijgen waardoor zij gehoord moeten worden. Het bestuursorgaan is door dit artikel verplicht om belanghebbenden de gelegenheid te geven, binnen 6 weken na bekendmaking, hun bezwaren mondeling toe te lichten. Er zijn verschillende specifieke bepalingen waaraan het horen moet voldoen. Deze zijn in afdeling 7.2 van de Awb opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn dat belanghebbenden stukken kan inzien (artikel 7:4 lid 2 van de Awb) en nadere stukken kan indienen (artikel 7:4 lid 1 van de Awb). Het bevoegd gezag neemt hierna een besluit op bezwaar.

De uitgebreide procedure heeft een ander besluitvormingsproces dan de reguliere procedure. De uitgebreide procedure volgt afdeling 3.4. van de Awb. Daarna wordt na indiening van de aanvraag een ontwerp-besluit ter inzage gelegd. In afwijking van Awb kan 'eenieder' zienswijzen indienen tegen het ontwerp-besluit (artikel 3:12 lid 5 van de Wabo). Zienswijzen over het ontwerp-besluit kunnen schriftelijk of mondeling naar voren worden gebracht. In afdeling 3.4 van de Awb staan de bepalingen waaraan de zienswijzen moeten voldoen en hoe deze verder moeten worden afgehandeld door het bestuursorgaan. Na de mogelijk ingediende zienswijzen wordt door het bestuursorgaan een definitieve beschikking genomen.

De termijn voor het indienen van zienswijzen is 6 weken. Als er geen zienswijzen zijn ingediend, neemt het bestuursorgaan binnen 4 weken na de termijn van het indienen van de zienswijzen een besluit op de aanvraag.

Tertiaire fase: procedure bij de bestuursrechter

Als belanghebbenden het niet eens zijn met de beschikking kan beroep worden ingesteld. De beroepsprocedure is voor de reguliere en uitgebreide procedure hetzelfde. Er moet echter wel, voordat er beroep kan worden ingesteld, in de secundaire fase bezwaar of zienswijzen zijn ingediend tegen het betreffende besluit. Ook kan beroep alleen door belanghebbenden worden ingesteld (7:1 lid 1 van de Awb). In hoofdstuk 8 van de Awb staan de bepalingen over het instellen van beroep bij de rechtbank. De rechtbank kan het beroep gegrond verklaren waardoor het bestuursorgaan een nieuw besluit moet nemen. Ook kan de rechtbank het beroep verwerpen. Belanghebbenden hebben dan nog één mogelijkheid tot protest, door middel van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 37 van de Wet op de Raad van State).

4.3.2 Afschaffing actio popularis door aanpassing Awb afdeling 3.4

De Algemene wet bestuursrecht heeft enkele veranderingen ondergaan op het gebied van de positie van de burger. Sinds 1 juli 2005 is de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb (oud) samengevoegd met de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb (oud) tot de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) afdeling 3.4 van Awb(nieuw). Deze wetswijziging heeft tot doel de juridisering van het openbaar bestuur terug te dringen. Juridisering is een verschijnsel in de samenleving voortkomend uit het feit dat bestaande regulering gedetailleerder wordt en nieuwe regels worden opgesteld waardoor steeds meer zaken juridisch worden vastgelegd. Het doel van de verandering is aangegeven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1999/2000, 27 023, nr. 3, p. 1). Deze verwijst naar het toen geldende regeerakkoord. In dit regeerakkoord is vastgelegd dat de procedures moeten worden vereenvoudigd en versneld door de verschillende regels in de Awb en elders opgenomen openbare voorbereidingsprocedures dienen te worden vervangen door één enkele, niet gedetailleerde procedure in de Awb (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 77).

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (Awb) zijn ook andere wetten in werking getreden, waaronder de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Door de invoering van deze aanpassingswet verdween de actio popularis uit het omgevingsrecht. Bij de actio popularis kan iedereen, in plaats van slechts belanghebbenden, een beroepsschrift indienen waardoor er een ruime rechtsbescherming ontstond in het milieurecht. In de nieuwe uniforme openbare voorbereidingsprocedure kunnen alleen belanghebbenden beroepsschrift indienen. In de nieuwe procedure geldt de aanvullende eis dat de belanghebbende die beroep instelt ook zienswijzen tegen het ontwerpbesluit moet hebben ingediend anders kan er geen beroep worden ingediend (artikel 6.13 van de Awb).

Is de rechtsbescherming van de burger aangetast door deze wetsaanpassing?

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de aantasting van de rechtsbescherming door de wetsaanpassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (De Gier & Robbe, 1999/1/2; Marseille, 2005). Uit deze onderzoeken bleek dat vier factoren zijn die van invloed kunnen zijn op de rechtsbescherming. Ten eerste is het verschil tussen het begrip eenieder en het begrip belanghebbende. Uit onderzoek bleek dat er nauwelijks gebruik werd gemaakt door niet-belanghebbenden van het beroepsrecht voor een ieder waardoor het aanpassing van de procedure weinig tot geen invloed zal hebben op de rechtsbescherming. De Medembliklijn is de tweede factor. Deze strenge richtlijn, er kon alleen beroep worden ingesteld voor zover dat beroep zijn grondslag vond in de aangevoerde bedenkingen, wordt vervangen door minder strenge argumentatieve fuik. Deze verandering is een verruiming van de rechtsbeschermingsmogelijkheid. De derde factor is de termijnlijn, deze is echter niet veranderd waardoor de rechtsbescherming ook niet wordt verengd. En als vierde, laatste, factor de onderdelenfuik. Dit betekent dat het beroep zich niet mag richten tot onderdelen van het besluit waarop de zienswijzen geen betrekking hadden. Echter, men mag wel tegen dat onderdeel in de beroepsfase nieuwe argumenten aanvoeren. Daardoor ontstaat er een verruiming van de beroepsmogelijkheden en wordt de rechtsbescherming verruimd. Uit bovenstaande onderzoeken kan geconcludeerd worden dat de rechtsbescherming niet wordt aangetast door de aanpassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Er wordt zelfs gesproken van een lichte verruiming van de rechtsbescherming door deze wetsaanpassing.

4.3.3 **Relativiteitsvereiste uit Crisis- en herstelwet**

Sinds het in werking treden van de Crisis- en herstelwet, specifiek artikel 1.9, is het relativiteitsvereiste in een aantal bestuursrechtelijke procedures geïntroduceerd. Dit verandert het recht voor degene die een bezwaar of beroep willen indienen en houdt een beperking in. Voorheen mocht iedereen die belang had bij het besluit over alle aspecten van het besluit klagen. Nu wordt dit door de Crisis- en herstelwet beperkt tot de delen van een besluit die gebaseerd zijn op regels die de belangen van de klagers daadwerkelijk beogen te beschermen. Het relativiteitsvereiste kijkt niet naar de beoordeling van belanghebbenden of eenieder, maar beperkt wel de mogelijkheid om beroep te maken tegen het besluit. Dit recht is en blijft beperkt tot direct belanghebbenden (Poorter et al., 2004). De Crisis- en herstelwet was een tijdelijke wet; echter het relativiteitsvereiste wordt definitief gemaakt en generiek van toepassing in het bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht zal aangepast worden. Dit wetsvoorstel 'Permanent maken Crisis- en herstelwet' is op dit moment, juli 2011, in ontwerp en verwacht wordt dat dit wetsvoorstel in het najaar van 2011 ingediend wordt bij de Tweede Kamer.

4.3.4 **Internationale en Europese regelgeving**

Voordat Nederlandse wet- en regelgeving kan worden geïmplementeerd in het bestuursprocesrecht wordt deze eerst getoetst aan internationale en Europese randvoorwaarden die gelden op het gebied van rechtsbescherming en participatie. Bij milieuwetgeving zijn er verschillende randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan. In deze paragraaf worden de relevante randvoorwaarden uit de volgende 3 rechtsbronnen besproken. Dit zijn:

- Verdrag van Aarhus;
- Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden;
- Jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

Verdrag van Aarhus

Op 25 juni 1998 is het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden tot stand gekomen. Dit verdrag is beter bekend als het Verdrag van Aarhus en is op 30 oktober 2001 in werking getreden. Op het gebied van de rechten van burgers in milieuzaken is dit verdrag de belangrijkste internationale overeenkomst. Het Verdrag van Aarhus rust op drie pijlers:

- toegang tot milieu-informatie (1ste pijler)
- inspraak bij besluitvorming (2de pijler)
- toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (3de pijler)

Door de Verordening (EG) nr. 1367/2006: toepassing van het Verdrag van Aarhus worden deze drie pijlers van het verdrag ook toegepast op communautaire instellingen. Dit zijn instellingen die de gemeenschap betreffen. Door deze verordening kan het verdrag dus ook toegepast worden op EU-organen. Het heeft tot gevolg, dat er een grotere Europese transparantie is ten aanzien van de uitvoeringsmaatregelen en de wetgeving meer wordt gestroomlijnd. Deze verordening wil de Europese bevolking het gevoel geven betrokken te worden en op de hoogte te zijn van de uitvoering van het Europese milieubeleid (Infomil, 2011).

Al jaren bestaat er discussie over de wijze waarop de bepalingen uit het verdrag kunnen worden geïnterpreteerd en toegepast (Backes et al., 2009). In 2009 heeft de Raad van State een Voorlichting geschreven (W08.09.0062/IV) naar aanleiding van vragen van de Eerste Kamer over de verhouding van de Wabo tot het Verdrag van Aarhus met betrekking tot de omvang van de kring van inspraakgerechtigden. In deze Voorlichting komen de eisen voor die voortvloeien uit de betrokken Europese en internationale regelgeving en wordt ingegaan op de termen 'publiek' en 'betrokken publiek' uit het verdrag. De conclusie uit deze voorlichting is dat inspraak

bij besluitvorming over specifieke activiteiten volgens het verdrag, ruimer moet worden toegekend aan 'het publiek' en zich niet moet beperken tot 'het betrokken publiek'. Volgens de Raad van State is het begrip 'belanghebbende' bedoeld in artikel 1:2 van de Awb, een te enge definitie voor de term 'publiek' voortkomend uit het verdrag. Milieuaangelegenheden, die onder het verdrag vallen, moeten volgens de Raad 'eenieder' de gelegenheid bieden gebruik te kunnen maken van inspraakmogelijkheden. Deze Voorlichting heeft ertoe geleid dat via de Invoeringswet de kring van inspraakgerechtigden bij de Wabo van belanghebbenden weer is verruimd tot 'eenieder' (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 56-57). Dit is opgenomen in artikel 3:12 lid 5 van de Wabo en hierdoor heeft er een verruiming plaatsgevonden van publieksparticipatie in de vigerende besluitvormingsprocedures van de Wabo ten opzichte van de Awb.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

Op 4 november 1950 is Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) van de Raad van Europa gesloten. Dit verdrag borgt hoofdzakelijk de internationale basisrechten van een mens, zoals het verbod van foltering en het recht op leven. Ook is het recht op een eerlijk proces opgenomen in dit verdrag (Backes et al., 2009). Artikel 6 lid 1 EVRM zegt: "Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. [...]".

Jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie

Gebaseerd op het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) stelt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap twee randvoorwaarden aan het nationale procesrecht. De randvoorwaarden zijn het beginsel van effectieve rechtsbescherming en de vereisten van non-discriminatie en effectiviteit. Aan het nationale procesrecht wordt op grond van het bovengenoemde beginsel de eis gesteld dat er door een particulier, primaire of secundaire gemeenschapsrecht ontleende rechten af zijn te dwingen en er effectieve toegang tot de rechter is.

4.4

Tenslotte

Voortkomend uit dit hoofdstuk blijkt dat de Wabo moet voldoen aan verschillende Nederlandse, Europese en internationale randvoorwaarden, waardoor het vervaardigen en aanpassen van wetgeving een complex proces blijkt te zijn. Er zijn afspraken over de mate van publieksparticipatie in het Nederlands wetgevingssysteem en deze afspraken zijn ook van toepassing op de Wabo. Het besluitvormingsproces van de Wabo bestaat uit twee verschillende voorbereidingsprocedures, de reguliere en de uitgebreide. Beide procedures hebben elk hun specifieke werkwijze met bijbehorende participatievormen. De Wabo past juridisch gezien binnen de gestelde randvoorwaarden, maar wat zijn de ervaringen met deze nieuwe wetgeving in de praktijk? Om een gedeelte van de doelstelling van dit onderzoek, een verantwoord evenwicht tussen regelefficiëntie en participatievormen te kunnen achterhalen is het van belang niet alleen de theorie te bekijken, maar ook empirisch materiaal te verzamelen. In het volgend hoofdstuk is het empirisch onderzoek weergegeven.

5 Empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven en hiermee wordt tegelijkertijd deelvraag 5 'Hoe worden de publieksparticipatiemogelijkheden benut bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo?' beantwoordt. Er is in dit hoofdstuk getracht te achterhalen hoe participatiemogelijkheden door derden worden benut bij de voorbereidingsprocedures van de Wabo. Dit onderzoek is uitgevoerd door bij verschillende bestuursorganen inzicht te krijgen in het vergunningverleningsproces van de Wabo. Maar ook andere betrokken actoren zijn benaderd om een reëel en compleet beeld te krijgen van de participatiemogelijkheden. Van één bestuursorgaan, de gemeente Utrecht, is een kwantitatieve werkelijkheid gegeven van het Wabo besluitvormingsproces, daarnaast zijn verschillende kwalitatieve interviews gehouden met betrokken partijen. Deze interviews richten zich op persoonlijke ervaringen met de voorbereidingsprocedure van de Wabo, waarbij meer aandacht wordt gelegd op de specifieke aspecten die belangrijk zijn in dit onderzoek; tijdsduur, participatievormen en recht van betrokkenheid. In bijlage 2 is de respondentenlijst toegevoegd. De vragen die gesteld zijn aan de respondenten is in bijlage 3 toegevoegd.

5.1 Kwantitatieve resultaten

Het eerste gedeelte van het empirisch onderzoek bestaat uit kwantitatieve gegevens over het besluitvormingsproces van de Wabo. Hierbij is één bestuursorgaan, de gemeente Utrecht, bekeken. De gegevens voortkomend uit de case zijn gebaseerd op reële getallen. Echter zoals in hoofdstuk 3 al eerder is uitgelegd zijn deze cijfers niet representatief, maar geven een beeld van de werkelijkheid. In onderstaande tabel zijn de kwantitatieve gegevens weergegeven. Deze zijn verdeeld in de reguliere en de uitgebreide procedure over een tijdsbestek van een half jaar, van 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011.

Tabel 5.1 Reguliere procedure

Kwantitatieve gegevens Gemeente Utrecht	
1. Hoeveel aanvragen zijn er ingediend in de periode 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011?	1672
2. Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, tot er een primair besluit wordt gerealiseerd?	93 dagen ¹⁾
3. In hoeveel procent van de aanvragen wordt de verdaging van 6 weken toegepast voor het primair besluit?	17,5%
4. In hoeveel procent van de aanvragen wordt de vergunning volgens rechtswege verleend?	Dit wordt nog niet specifiek geregistreerd bij de gemeente Utrecht
5. In hoeveel procent van de aanvragen worden er bezwaren ingediend op het primair besluit?	22%
6. Hoeveel bezwaren worden er ingediend per primair besluit?	Meestal 1, als het project gevoelig ligt dan meerdere bezwaren per besluit
7. Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, bij bezwaren tot er een beslissing op bezwaar wordt genomen?	47 dagen ²⁾
8. Hoe vaak wordt de verdaging van 6 weken toegepast bij besluit op bezwaar?	

Dit wordt standaard toegepast
9. Hoe vaak wordt er beroep ingediend?
24% ³⁾
1) Deze termijn is inclusief aanvulling aanvraag
2) Wettelijke termijn is 6 weken
3) Percentage beroep is regulier en uitgebreid gezamenlijk

Tabel 5.2 Uitgebreide procedure

Kwantitatieve gegevens Gemeente Utrecht	
1	Hoeveel aanvragen zijn er ingediend in de periode 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011?
68	
2	Hoe lang duurt het, na het indienen van de aanvraag, tot er een ontwerp besluit wordt gerealiseerd?
Dit wordt nog niet specifiek geregistreerd bij de gemeente Utrecht	
3	In hoeveel procent van de aanvragen wordt de verdaging van 6 weken toegepast voor het ontwerp besluit?
22% ⁴⁾	
4	In hoeveel procent van de aanvragen worden er zienswijzen ingediend op het ontwerpbesluit?
13%	
5	Worden zienswijzen door eenieder of belanghebbenden ingediend?
Vooral door belanghebbenden; dit wordt niet specifiek geregistreerd	
6	Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, bij zienswijzen tot er een definitieve beschikking wordt genomen?
150 dagen ⁵⁾	
7	Hoe vaak wordt er beroep ingediend?
24% ⁶⁾	

- 4) Verdaging is geregistreerd van verleende vergunningen
- 5) Deze termijn is inclusief aanvulling aanvraag
- 6) Percentage beroep is regulier en uitgebreid gezamenlijk

Vanuit bovenstaande tabellen kunnen enkele conclusies worden getrokken. De gemiddelde termijn van het indienen van een aanvraag tot een primair besluit of ontwerp-besluit voortkomend uit bovenstaande tabellen (vraag 2), is niet correct. Tijdens deze tijdsduur heeft het bevoegd gezag namelijk de mogelijkheid de termijn op te schorten om een aanvulling op de aanvraag te ontvangen. De tijdsduur uit de tabellen is nu inclusief opschorting, en is dus langer dan de formele termijn werkelijk zal zijn. Verder laten bovenstaande tabellen zien dat ongeveer in 20% van de gevallen een verlenging wordt aangevraagd.

Maar wat misschien de belangrijkste conclusie is van deze kwantitatieve resultaten, is dat in respectievelijk 22% en 13% van de aanvragen bezwaren en zienswijzen worden ingediend. Waardoor de rest van de aanvragen onnodig moet wachten op mogelijke ingediende bezwaren of zienswijzen en hierdoor het besluit nodeloos 6 weken later wordt verleend. De tijdsduur is dus in veel gevallen onnodig lang voor het verlenen van een vergunning. Dit is een mogelijk belangrijk verbeterpunt in de huidige besluitvormingsprocedure van de Wabo en wordt meegenomen in de vorming van de innovatieve procedure in hoofdstuk 6.

5.2

Kwalitatieve resultaten

In het tweede gedeelte van het empirisch onderzoek worden de kwalitatieve gegevens over het besluitvormingsproces van de Wabo beschreven. Hierbij zijn meerdere bestuursorganen bekeken. Er is onderscheid tussen kleine, middelkleine, middelgrote en grote gemeenten gemaakt, daarnaast is ook een provincie benaderd.

Respectievelijk gemeente Blaricum, gemeente Eemnes en gemeente Laren (BEL-combinatie), gemeente Veghel, gemeente 's-Hertogenbosch, gemeente Utrecht en de provincie Noord-Brabant. Er is ook contact gezocht met een NGO, de Stichting Milieudefensie. Een NGO heeft vaak de rol van belanghebbende of eenieder. De aanvragers werden vertegenwoordigd door het adviesbureau Tebodin B.V., zij hebben ervaring op het gebied van vergunningaanvragen. Daarnaast is ook Agentschap NL benaderd, deze organisatie is de schakel tussen overheid en burger, waardoor ze veel in aanraking komen met de probleemstukken van de Wabo. Met alle betrokken partijen is een interview gehouden. Hierbij moet echter rekening gehouden worden met het feit dat de respondenten zich berusten op persoonlijke ervaringen en dat deze niet voor de hele organisatie gelden.

In de volgende paragrafen worden de ervaringen van de respondenten weergegeven. Deze zijn aan de hand van de structuur van het conceptueel model verdeeld. De onderdelen tijdsduur, participatievormen en recht van betrokkenheid de worden specifiek beschreven. Daarnaast wordt in de eerstvolgende paragraaf enkele algemene bevindingen over de werkwijze met de Wabo beschreven. Deze opmerkingen en ervaringen kunnen niet meteen worden verbeterd door het veranderen van de voorbereidingsprocedures, echter ze zijn in dit onderzoek relevant omdat ze indirect en op een ander hoger niveau, oorzaken en verklaringen aandragen voor verbeterpunten. In de laatste paragraaf worden nog enkele verbeterpunten vanuit het oogpunt van de respondenten gegeven.

5.2.1 Algemene bevindingen

Uit de interviews blijkt dat vooral het bevoegd gezag de Wabo niet klantvriendelijk vindt vanuit het oogpunt van de aanvrager. Er zijn verschillende bevindingen op te noemen. Het Omgevingsloket Online (OLO) blijkt niet bij alle besturingssystemen van de gemeenten te werken. Hierdoor kiezen gemeenten voor eigen systemen en ontstaat er geen uniformiteit tussen de verschillende gemeenten. Daarnaast blijkt het bestuursorgaan de nieuwe werkwijze van de Wabo niet onder controle te hebben. Door een extra coördinerende taak verloopt het werkproces niet soepel; er is meer samenwerking nodig tussen verschillende disciplines en dit betekent dat de cultuur en werkwijze moet veranderen binnen een bestuursorgaan. Een bestuursorgaan moet door de inwerkingtreding van de Wabo een andere rol op zich nemen. Dit proces lijkt vooralsnog stug te verlopen, maar heeft vooral tijd nodig om zich positief te ontwikkelen. Maar ook moeten aanvragers hun rol in het besluitvormingsproces aanpassen. Werkwijzen zijn veranderd en aanvragers zijn hier niet altijd van op de hoogte. Er blijkt een duidelijk verschil te zijn tussen professionele aanvragers (externe adviesbureaus en projectontwikkelaars) en amateuristische aanvragers. Een cultuurverandering voor de aanvrager is dus ook van belang bij de inwerkingtreding van nieuwe structurele wetgeving.

Daarnaast blijken alle respondenten de Wabo wetgeving erg complex en moeilijk leesbaar te vinden. Dit komt het besluitvormingsproces niet ten goede. Door de overheid wordt dan ook voortdurend gewerkt aan versimpeling van wetgeving. Een voorbeeld hiervan is dat verschillende 'aanhaakwetten' zoals de Waterwet en Natuurbeschermingswet worden geïntegreerd in het omgevingsrecht. Dit resulteert in een minder complex vergunningstraject en levert minder lange termijnen op.

5.2.2 Tijdsduur

De termijnen van de reguliere procedure en de uitgebreide procedure worden kort, maar doenlijk bevonden door het bevoegd gezag. De termijn is haalbaar, alleen vindt er meer coördinatie plaats tussen verschillende afdelingen waarbij men afhankelijk is van de werkwijze van anderen, waardoor het moeilijk is de termijnen te halen. De werkwijze, passend bij de Wabo, maakt een werk- en cultuurverandering noodzakelijk, die tijd zal kosten. Maar zelfs als deze nieuwe werkwijze is ingebed, zal het tijdspad niet direct verminderen omdat er nog steeds

coördinatie moet plaatsvinden en ook zullen andere stappen moeten worden blijven gevolgd, maar het proces zal door de inbedding wel verbeteren. Zoals in hoofdstuk 4 is uitgelegd verschillen de termijnen van de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure. De redenatie van de respondenten over de verschillen in ervaringen worden onderstaand uitgelegd aan de hand van de processtappen van figuur 4.1.

Reguliere procedure

De termijn bij de reguliere procedure, van indiening aanvraag tot primair besluit, is bij de Wabo 8 weken. Voor de meeste gemeenten wordt deze termijn kort bevonden, maar reëel om tot een kwalitatief besluit te komen. In het Bouwbesluit (voor de inwerkingtreding van de Wabo) was deze termijn 12 weken waardoor er meer tijd was voor het bevoegd gezag en de aanvrager voor overleg en aanpassing. Nu geeft de Wabo formeel de mogelijkheid tot één keer aanvullen waarbij de termijn wordt opgeschort; is de aanvraag dan nog steeds niet voldoende dan wordt deze ingetrokken of geweigerd. De mogelijkheid tot het aanvragen van 6 weken verdaging wordt bij de Wabo meer aangevraagd dan voorheen, maar wordt niet standaard aangevraagd. De termijn van 8 weken wordt over het algemeen voldoende gevonden om tot een besluit te komen omdat bij de reguliere procedure minder complexe activiteiten worden aangevraagd.

Wordt de termijn van 8 weken niet gehaald door het bevoegd gezag om te komen tot een primair besluit dan wordt de aanvraag fataal. Dit betekent dat de aanvraag dan automatisch een besluit wordt. Alle geïnterviewde gemeenten vinden deze regel van fatale beslistermijn goed, omdat dit het bevoegd gezag meer stimuleert om de termijn te halen. Het komt sporadisch voor dat een bevoegd gezag deze vergunning van rechtswege verleend. De reden is hier vaak voor dat er een miscommunicatie is tussen twee verschillende bestuursorganen of tussen onderlinge afdelingen. Een nadeel van een fatale vergunning is dat de aanvrager langer moet wachten tot zijn besluit onherroepelijk is geworden. Na een fatale vergunning is er binnen 2 weken een publicatiedatum en dan 6 weken tijd voor bezwaren, echter deze termijnen worden vaak niet gehaald waardoor de aanvrager moet wachten tot hij kan beginnen met zijn activiteit(en).

Nadat het primair besluit is genomen is er voor belanghebbenden de mogelijkheid om 6 weken lang bezwaar te maken. De termijn van 6 weken blijkt reëel te zijn voor belanghebbenden om een bezwaar in te dienen; deze bezwaren worden vaak in de laatste week ingediend. Door het zo laat mogelijk indienen van bezwaren kan een belanghebbende het proces vertragen, omdat het bevoegd gezag op het bezwaar moet reageren. Het komt ook voor dat een belanghebbende de publicatie van het primair besluit heeft gemist en daardoor niet heeft gereageerd. Dit is eigen verantwoordelijkheid van de burger; men moet zelf actief op zoek gaan naar besluiten.

Als er geen bezwaren zijn gemaakt op het primair besluit wordt dit, na het aflopen van de bezwaartermijn, direct een onherroepelijk besluit. Alle respondenten vinden dit een goede regel.

De afhandeling van bezwaren na een primair besluit is afhankelijk per gemeente. Er wordt een hoorzitting georganiseerd door een onafhankelijke adviescommissie of door een ambtelijke commissie. Een ambtelijke commissie wordt door verschillende respondenten als subjectief bevonden, omdat hetzelfde bestuursorgaan een beslissing op bezwaar neemt. De gestelde termijnen van de bezwaartermijn worden meestal niet gehaald omdat een besluit niet meteen bij een adviescommissie wordt behandeld. De adviescommissie moet tijd hebben om het besluit voor te bereiden en vergadert niet wekelijks. Na de zitting kan het ook een bepaalde tijd duren voor een besluit wordt genomen, waardoor er veel tijd kwijt is met deze stap. De ambtelijke commissie voldoet wel vaak aan haar termijn. Een hoorzitting heeft vaak een formeel karakter. Volgens de respondenten zijn de burgers hierdoor nog niet

voldaan, ze hebben niet het gevoel dat ze onderscheid kunnen maken en zij prefereren één op één contact zodat er een uitleg volgt. Toch heeft een hoorzitting ook een meerwaarde; het bevoegd gezag wordt gewezen op sommige juridische procedures die niet kloppen (en deze dus ook niet stand houden bij beroep) waardoor het besluit nogmaals wordt bekeken. Het is een extra controle op het besluit. Ook is dit een extra middel voor burgers om hun mening te kunnen uiten over andere problemen. Per gemeente is verschillend hoe hiermee om wordt gegaan. Of door het houden van een hoorzitting minder beroep wordt gemaakt wordt niet door alle respondenten bevestigd.

Uitgebreide procedure

Bij de uitgebreide procedure is geen termijn vastgelegd van het moment van indienen van de aanvraag tot het ontwerp-besluit. Wel is de totale duur, van aanvraag tot definitief besluit, vastgelegd; dit is 26 weken. Het bestuursorgaan stelt zelf een termijn van 16-18 weken voor het realiseren van het ontwerp-besluit. Deze termijn wordt niet altijd gehaald omdat er vaak complexe aanvragen worden ingediend met verschillende deelrapporten die allemaal getoetst moeten worden. De aanvrager zou wel meer openheid en duidelijkheid in deze eerste termijn en traject willen krijgen. Nu weet men vaak niet waar het bestuursorgaan mee bezig is. Dit leidt tot onbegrip en het is moeilijk voor grote bedrijven investeringen te doen omdat er geen afstemming is.

Ook bij de uitgebreide procedure is de mogelijkheid tot verdaging van 6 weken, hier wordt wel gebruik van gemaakt, maar niet standaard. Net als bij de reguliere procedure bestaat er éénmaal de mogelijkheid om een inhoudelijke aanvulling te vragen. Vaak is dit te weinig gebleken en wordt de aanvraag ingetrokken of geweigerd. Dan wordt samen met de aanvrager en het bevoegd gezag een niet-formeel overleg gehouden waarbij men met elkaar afstemt wat men wil aanvragen en welke stukken hierbij nodig zijn. Het bevoegd gezag is hierdoor duidelijker geworden in de eisen en termijnen waardoor meer verantwoordelijkheid bij de burger komt te liggen. Bedrijven (als aanvrager) vinden de termijn van 26 weken te lang, ze hebben het gevoel dat er tijd wordt verloren. Zeker omdat bij complexe activiteiten vaak al uitgebreid vooroverleg plaatsvindt tussen het bevoegd gezag en de aanvrager. Vooroverleg levert vaak winst op in het formele traject, in de volgende paragraaf participatievormen wordt deze stelling verder uitgediept.

Wel wordt door het bevoegd gezag aangegeven, dat een vaste termijn voor verklaring voor geen bedenkingen (vvgb) duidelijkheid zou scheppen. Nu moet een bevoegd gezag wachten op deze uitspraak terwijl de termijn doorloopt, dit wordt als lastig ervaren. Men heeft liever duidelijkheid dan vrijheid van termijnen.

Na het ontwerp-besluit wordt de mogelijkheid gegeven aan eenieder om binnen de termijn van 6 weken zienswijzen in te dienen. Net als bij de bezwaarmogelijkheid wordt er vaak pas op het einde van deze termijn zienswijzen ingediend. Dit wordt door het bevoegd gezag als inefficiënt ervaren, maar ook dat er pro forma zienswijzen ingediend mogen worden. Hierdoor wordt de termijn van zienswijzen verlengd. Dit wordt echter door degene die zienswijzen maken, als positief ervaren. Vaak zijn het complexe en omvangrijke besluiten waar men niet binnen 6 weken een gegronde toetsing en motivering kan uitvoeren, waardoor men deze tijd gebruikt om hun zienswijze meer te onderbouwen.

Aangegeven wordt door de respondenten dat burgers de participatievorm zienswijzen als positief ervaren. Ze hebben het gevoel dat ze nog onderscheid kunnen maken in het besluit omdat er nog geen definitieve beslissing is genomen. Bij zienswijzen moet het bevoegd gezag ook uitleggen waarom zienswijzen worden weerlegd. Deze uitleg wordt als positief ervaren en is vaak voldoende voor de burgers om de zienswijze in te trekken of niet verder in beroep te gaan.

Als er geen zienswijzen zijn ingediend heeft het bevoegd gezag 4 weken de tijd om een definitief besluit te maken. Deze 4 weken worden als lang ervaren door de

aanvrager. Ook het bevoegd gezag is van mening dat dit sneller zou kunnen worden gerealiseerd, maar dit is geheel afhankelijk van de organisatie en de praktische en organisatorische werkwijze. Sommige organisaties hebben deze termijn echt nodig, anderen publiceren het definitief besluit standaard al na 1 à 2 weken.

Zoals bovenstaand al is omschreven wordt de termijn van de uitgebreide procedure regelmatig overschreden. Dit heeft meerdere oorzaken zoals de complexiteit van het project, compleet maken van de stukken en wanneer bijvoorbeeld veel ingewikkelde zienswijzen (waarbij nader onderzoek voor moet worden gedaan) worden ingediend. Al deze oorzaken kosten onvoorzien meer tijd dan vooraf gepland en veroorzaken overschrijdingen van de termijn van 26 weken. In de Wabo is een dwangsomregeling opgenomen voor het overschrijden van deze termijn; echter deze wordt niet vaak toegepast omdat de aanvrager een goede verhouding wil behouden met het bevoegd gezag. De fatale beslistermijn (regel uit de reguliere procedure) zou ook geen goede oplossing zijn voor de uitgebreide procedure omdat de aanvraag niet als besluit kan gelden. Bij de uitgebreide procedure moeten er verschillende voorschriften worden opgesteld en het is geen toetsing zoals bij de reguliere procedure. Er zouden dan hogere waarden worden verleend dan de wet toestaat. Vaak wordt de termijn gezien als een richtlijn en niet als een maximale termijn, waardoor vergunningen niet sneller worden afgehandeld dan nodig is. Door het veranderen van de cultuur, capaciteit en kwaliteit van het bevoegd gezag zou waarschijnlijk meer tijdswinst worden gerealiseerd dan in het verkorten van de termijnen. De interne werkwijze verschilt per bevoegd gezag waardoor er onderlinge verschillen in het proces tot stand komen.

Als het definitieve besluit is gepubliceerd moet de aanvrager nog 6 weken wachten tot hij kan beginnen met zijn activiteiten omdat er nog mogelijkheid is tot het indienen van beroep, mits het onomkeerbare activiteiten zijn. Dit is een uitbreiding van de termijn ten opzichte van de eerdere milieuwetgeving en wordt als onnodig ervaren door de aanvrager.

Bij de reguliere en de uitgebreide procedure zijn er verschillende participatievormen die worden toegepast in de procedure. Dit zijn wettelijk verplichte participatievormen, maar kunnen ook andere participatievormen zijn die het bevoegd gezag zelf heeft geïnitieerd. In de volgende paragraaf worden deze vormen nader toegelicht.

5.2.3 Participatievormen

De Wabo heeft verschillende participatievormen wettelijk vastgelegd. Dit zijn zienswijzen en de bezwaarschriftprocedure; bezwaren en een hoorzitting. Het indienen van beroep en hoger beroep zijn ook participatievormen, maar wordt in dit onderzoek niet nader bekeken. De mogelijkheid tot het maken van bezwaren en zienswijzen wordt door de respondenten van het bevoegd gezag gezien als een participatievorm, waarbij bezwaren gevoelsmatig minder ruimte geven tot participeren dan zienswijzen. Bij zienswijzen blijkt dat de burger meer het gevoel heeft dat men nog invloed kan uitoefenen op een besluit, omdat er nog geen definitief besluit is genomen maar een ontwerp-besluit. Bij bezwaren voelen belanghebbenden zich vaak minder invloedrijk omdat men pas achteraf op een besluit een bezwaar kan indienen. Overigens vindt niet elke respondent bezwaren of zienswijzen een participatievorm omdat beide gelegenheden relatief achter in het proces worden geboden. Veel beslissingen en investeringen zijn dan al genomen, waardoor het moeilijker wordt het besluit volledig te wijzigen. Er wordt door het bevoegd gezag wel geleerd van bezwaren en zienswijzen. Het besluit wordt dan nogmaals kritisch bekeken waardoor het mogelijk is dat het besluit wordt aangepast en verbeterd. Ook wordt een volgende keer eerder een bepaalde afbakening gemaakt zodat er minder bezwaren en zienswijzen worden ingediend. Als er gebruik is gemaakt van vooroverleg dan komen bij bezwaren en zienswijzen geen beduidende opmerkingen naar voren.

Over de hoorzitting verschillen de meningen. Veel respondenten vinden dit geen adequate participatievorm, omdat men tijdens een hoorzitting alleen de eerder ingediende bezwaren mag uitleggen. Er is geen ruimte voor discussie. Vanuit het bevoegd gezag en de aanvrager is geen behoefte aan meer formele participatievormen bij de Wabo voorbereidingsprocedure. Participatie kost namelijk geld en tijd. Door de landelijke bezuinigingen is er steeds minder geld beschikbaar voor het 'extra' vooroverleg, maar ook zijn de termijnen van de Wabo al verscherpt.

Burgers verlenen aan participatie het recht dat ze kunnen meepraten en kunnen meebeslissen, maar dat is niet het geval. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag. Indien er een meer omvangrijk of complexer project wordt aangevraagd is er meer behoefte aan een verbreding van participatievormen omdat dit de algemene belangen of andermans belangen betreft. Er bestaat dan vraag naar een grotere mogelijkheid tot inbreng van wensen, knelpunten, feiten en belangen door de burgers. Omdat elk project anders in omvang en complexiteit, is het ingewikkeld om bepaalde participatievormen vast te leggen in het besluitvormingsproces.

Elke respondent van het bevoegd gezag geeft aan dat men graag vooroverleg heeft bij uitgebreidere projecten. Vooroverleg is geen verplichting vanuit de wet. De ervaring leert dat, als er een vooroverleg is tussen de aanvrager en het bevoegd gezag dat dan het formele besluitvormingsproces soepeler gaat. Dit hoeft per definitie niet altijd sneller te zijn. Er zijn helaas nog genoeg aanvragers die een aanvraag zonder vooroverleg en dus zonder afstemming over wat het bevoegd gezag wil en de wet eist, indienen. Vaak loopt dit proces dan vast omdat de aanvraag niet compleet is en dan wordt de aanvraag geweigerd of ingetrokken. De aanvraag wordt dan negatief beschikt door het bevoegd gezag omdat door de vertraging de gestelde termijnen niet meer kunnen worden gehaald. Opnieuw wordt dan met de aanvrager afgestemd zodat deze na overleg de aanvraag nogmaals kan indienen. Aanvragers, adviesbureaus of projectontwikkelaars, die meer ervaring hebben bij het indienen van vergunningen stemmen altijd vooraf het project af met het bevoegd gezag. Dit vooroverleg wordt dan ook door deze groep aanvragers gewaardeerd omdat dit efficiëntie oplevert en er tijdens het formele traject geen aanvullingen meer worden gevraagd door het bevoegd gezag. Het vooroverleg en het formele besluitvormingstraject wordt voor de bedrijven gezien als één, omdat het doel is een vergunning te krijgen. Burgers en aanvragers van kleinere activiteiten zien hier niet meteen een voordeel en tijdswinst in omdat ze ook de informele tijd erbij tellen en geen ervaring hebben hoeveel vertraging een (complex)project kan oplopen door geen vooroverleg. Toch wordt het formeel vastleggen van vooroverleg niet door iedereen als positief ervaren. Niet bij elk project is een vooroverleg nodig. En ook zou de organisatie van het bevoegd gezag meer capaciteit moeten organiseren om deze vooroverleggen te realiseren. Bovendien is dan een verbreding van de kennis bij de contactpersoon van het bestuursorgaan noodzakelijk omdat in een vooroverleg meerdere aspecten aan bod komen.

Bij complexe of maatschappelijk gevoelige projecten wordt soms vooraf aan het besluitvormingsproces al duidelijkheid en politieke steun gevraagd van het College van Burgemeester en Wethouders. Ook worden burgers dan eerder betrokken bij het proces. Hierdoor wordt door de aanvrager een bepaalde slagingskans gepeild. Het bedrijf als aanvrager of het bevoegd gezag organiseert bijvoorbeeld een avond waardoor beide partijen, aanvrager en burger, hun wensen kunnen voorleggen. Op dit moment heeft een aanvrager dikwijls al een bepaald beeld voor ogen wat hij wil realiseren met de aanvraag. Maar men is bereid om bepaalde voorwaarden in te willigen waardoor de burgers zich ook gehoord voelen en begrijpen waarom een aanvrager een bepaalde afweging maakt. Door deze uitwisseling wordt er onderling begrip gecreëerd voor elkaars situatie. Vooral grotere bedrijven voeren de laatste jaren een open communicatie naar de omgeving. Dit is een groeiende tendens, waardoor een betere relatie ontstaat tussen burgers en bedrijven. Maar vooroverleg

betekent niet automatisch dat er tijdens de voorbereidingsprocedure minder zienswijzen worden ingediend, maar de problematiek is door dit vooroverleg transparant geworden en men weet waarop men zich kan richten in de onderzoeken. Zienswijzen kunnen dan sneller worden weerlegd omdat men al eerder op de problematiek is gefocust. Daardoor kan het formele traject beter en sneller verlopen.

Inspraakverordening

Veel gemeenten hebben een inspraakverordening. In deze inspraakverordening is opgenomen welke andere vormen van inspraak zijn vastgelegd in het gemeentelijk beleid. Dit betekent concreet dat sommigen gemeenten voor bepaalde aanvragen een vooroverleg hebben ingepland of is vastgelegd welke procedure wordt gevolgd bij het afwijken van het bestemmingsplan. Maar dit kan ook betekenen dat, als er bezwaren worden gemaakt, door het bevoegd gezag persoonlijk contact wordt gelegd met de bezwaarmaker. Er wordt dan aan de bezwaarmaker gemotiveerd waarom zijn bezwaar niet ingewilligd kan worden en vaak trekt deze het bezwaar weer in. Het doel van dit traject is om niet tot beroep te komen, maar vooraf tot overeenstemming te komen. Ervaringen van een gemeente is, dat door het toepassen deze participatievorm er 25% minder bezwaren worden gemaakt. Evenwel, dit is een reactieve participatievorm, namelijk er wordt pas actie ondernomen als er weerstand of verzet komt. Elk bevoegd gezag richt dit beleid naar eigen ervaring en doelen zelf in.

Voortraject

Er zijn ook enkele gemeenten die een voortraject hebben vastgelegd voor complexe en maatschappelijk gevoelige bouwinitiatieven. Hiervoor is geen vaste definitie opgesteld, maar er wordt per project gekeken naar verschillende voorwaarden zoals de buurt, inhoudelijke complexiteit en bestuurlijke weerstand.

Het voortraject begint met een startdocument. In het startdocument staat het programma van de projectontwikkelaar en onder andere wat de gekozen participatievormen zijn in dit project. Het college keurt dit programma dan af ofwel keurt het goed. Er wordt bekeken wie betrokken moet zijn bij dit project en samen wordt dan een definitief plan ontwikkeld. Er worden hier niet alleen de omwonenden betrokken, maar ook andere belanghebbenden zoals de toekomstige bewoners of bepaalde bonden. Hierdoor wordt het plan creatiever omdat vanuit verschillende perspectieven wordt geoordeeld. Ervaringen met een voortraject zijn dat een plan ook daadwerkelijk beter wordt door participatie. Er komen dan slimme oplossingen naar voren die voorheen niet waren bedacht. Ook worden de omwonenden betrokken. Zij hebben echter vaak het NIMBY-gevoel (Not in my back yard) waardoor ze negatief zijn over de plannen. De mate van participatie wordt per project besloten aan de hand van de participatieladder. Graag wil men zo laag mogelijk in de ladder zitten waar de participanten zo veel mogelijk invloed kunnen uitoefenen. Maar dit maakt het proces moeilijker voor de gemeente en dit is per thema verschillend. Dit vloeit voort uit het feit dat de bestemming van het gebied al duidelijk is. Veelal wordt per groep participanten een andere participatieniveau toegepast omdat deze allemaal een andere rol hebben in het proces.

Deze verschillende perspectieven worden aan de gemeenteraad aangeboden en zij moeten dan een afweging maken over het plan. Het verwachtingspatroon bij de gemeenteraad is dat door participatie draagvlak wordt gecreëerd en dat de negatieve gedachten kunnen worden opgeheven. Maar deze verwachting is niet zonder meer zo. De gemeenteraad kan zo wel een betere afweging maken omdat de voor- en nadelen bekend zijn. Het draagvlak wordt misschien wel door een open proces vergroot, maar er zullen altijd tegenstanders zijn van het plan. Dit wordt veroorzaakt omdat er veel persoonlijke waarden meespelen, die dan vaak tegenstrijdig zijn met het plan. Belangrijk in het proces is dat bij de startnotitie nog

geen plan is gemaakt. Er is een programma en samen met de participanten wordt het plan gemaakt. Dit geeft een goed gevoel bij de participanten: zij moeten namelijk niet tegen een bestaand plan opboksen. Aan de andere kant zijn er ook participanten die niet geloven dat er nog geen plan is. Dit wantrouwen wordt getracht tijdens het proces weg te nemen. Ook kan het voorkomen dat een projectontwikkelaar al een initiatief heeft uitgewerkt, ter beeldvorming, maar hier kan door de participanten, wel nog aan gesleuteld worden qua inhoud.

Participatie wordt als een fijne werkwijze ervaren en past ook goed bij deze tijd. Het is niet meer denkbaar om burgers niet te betrekken bij omvangrijke projecten. Er moet op een gegeven moment wel een grens zijn aan participeren, er moet een besluit worden genomen dat acceptabel is. Anders worden bepaalde verwachtingen gewekt bij de participanten die niet nagekomen kunnen worden. Per project wordt bekeken welke participatievormen worden toegepast en dit wordt vooraf bepaald. Intensieve participatie kost veel tijd en dus ook geld en leidt bovendien tot intensieve processen. Deze middelen zijn niet altijd voor handen waardoor participatie niet altijd gerealiseerd kan worden, bij kleine projecten is dit bijvoorbeeld moeilijker omdat er minder financiële middelen voor kan worden gereserveerd. Men is de mening toegedaan dat wanneer het voortraject heel gedegen is uitgevoerd, er in het na traject, bestemmingsplan en Wabo, geen zienswijzen worden ingediend. Maar dit is zeker niet altijd het geval, het proces verloopt hierdoor wel soepeler. Participatie is een investering; het levert inhoudelijk betere projecten op, betere processen, betere uitvoering, maar het levert niet direct tijds winst op.

5.2.4 Belanghebbend of eenieder

Bezwaar en beroep kan worden ingediend door belanghebbenden; zienswijzen mag eenieder indienen. Respondenten van het bevoegd gezag en het bedrijfsleven vinden deze scheiding terecht. Iemand die belang bij het besluit heeft moet natuurlijk altijd bezwaar kunnen maken. Het komt ook wel eens voor dat eenieder bezwaar maakt en dus geen belanghebbende is. Hier wordt per bevoegd gezag verschillend op gereageerd. Sommigen weigeren het bezwaar omdat dit niet ontvankelijk is. Andere reageren wel op het bezwaar, maar dit heeft geen officiële status want bij de hoorzitting heeft dit bezwaar geen juridische status, echter het wordt wel meegenomen in de afweging. De bezwaarcommissie heeft soms ook de functie van hoorcommissie. Er wordt geluisterd naar wat de maatschappij wil. Dit is niet de juiste functie, maar burgers maken een bezwaar niet specifiek tegen het besluit maar meer tegen het gevoerde beleid en hebben geen ander middel om dit te uiten.

Een verscherping van de zienswijzen naar alleen belanghebbenden wordt ook onder de respondenten vooral als positief ervaren. Hierdoor worden er waarschijnlijk veel minder zienswijzen ingediend, hetgeen waarschijnlijk tijd zal opleveren. Respondent van de NGO is het hier niet mee eens. Iedereen zou moeten kunnen participeren waarbij algemene belangen een rol spelen. De check om te onderzoeken of iemand 'belanghebbend' of 'eenieder' is, kost ook tijd. Respondenten die niet veel hinder van klagers ondervonden, vonden de verruiming naar eenieder geen probleem. Zij hoefden dan geen belangenafweging uit te voeren en deze resterende tijd kon dan gebruikt worden voor het afwerken van de zienswijzen.

Relativiteitsvereiste Crisis- en Herstelwet

Door het permanent maken van de Crisis- en herstelwet wordt het relativiteitsvereiste geïntegreerd in de Awb. Dit betekent een verandering van het belanghebbende begrip. De meeste respondenten vonden dit een goede ontwikkeling. Ze zagen het niet als een beperking, maar eerder dat de burgers die echt getroffen worden door het besluit, in de gelegenheid worden gesteld om een bezwaar te maken. Hierdoor worden de besluiten uiteindelijk kwalitatief beter en

worden alle belangen meegenomen. Het relativiteitsvereiste is een filter waarbij de getroffen burgers een stem krijgen en niet de burgers die het proces alleen maar vertragen omdat ze het niet eens zijn met het besluit.

Uiteraard zijn niet alle betrokken partijen het eens met bovenstaande. Een gezamenlijke brief gericht aan de kamer van verschillende NGO's schrijft dat door het relativiteitsvereiste de rechtsbescherming van de burgers steeds meer afneemt. Ook is deze regel op langere termijn nadelig voor de kwaliteit van onze leefomgeving, de algemene belangen en voor het vertrouwen van de burger in de overheid (Stichting Natuur en Milieu, 2010).

5.2.5

Verbeterpunten vanuit de visie van de respondenten

Uit dit empirisch materiaal blijkt dat veel bestuursorganen geen duidelijke visie hebben omtrent inspraak. Hierdoor wordt er weinig gecommuniceerd over het gevoerde beleid. Burgers kunnen dan bepaalde besluiten en werkwijzen niet begrijpen omdat er geen openheid en duidelijkheid is gecreëerd. Een verbeterpunt om dit proces soepeler te laten lopen is niet zozeer door de procedures te verkorten, maar door de cultuur en werkwijzen van het bevoegd gezag te veranderen. Hierdoor wordt meer duidelijkheid gecreëerd en dit leidt uiteindelijk tot meer draagvlak bij de betrokkenen.

Sommigen bestuursorganen hebben meteen gereageerd op de komst van de Wabo. Zij hebben bijvoorbeeld een vergunningenregisseur in het leven gesteld. Deze functie houdt in dat de complexe aanvragen door deze persoon wordt behandeld. De vergunningenregisseur heeft ook meer kennis van verschillende aspecten. De 'minder complexe' aanvragen kunnen dan door 'gewone' vergunningverleners worden verleend. Door deze werkwijze worden vergunningen meteen door de juiste personen behandeld en kunnen de termijnen worden gehaald.

De overheid wil naar een systeem waar de burgers meer vrijheid hebben. Toch komen er geluiden vanuit de maatschappij dat men een bepaalde zekerheid of bevestiging wil krijgen als men een activiteit uitvoert. Burgers moeten nu aan allerlei wetgeving voldoen, terwijl ze dit niet weten. Dit komt mede door het in werking treden van de Wabo, de categorie vergunningsvrij ook is verruimd. Dit houdt in dat voor veel meer activiteiten geen vergunning of melding meer hoeft worden ingediend. Het is hierdoor moeilijk een conclusie te trekken uit dit empirisch onderzoek of er door de inwerkingtreding van de Wabo meer of minder bezwaren worden gemaakt dan voorheen. Vergunningsvrij bouwen wordt door het bevoegd gezag niet als een goede verandering ervaren. Ze voorzien veel problemen omdat burgers vaak niet precies de regelgeving kennen en dan een activiteit realiseren die eigenlijk wettelijk niet mag. Dan begint het handhaaftraject te lopen en dit wordt door de burger niet als prettig ervaren. Dit traject kost veel energie en tijd die kan worden bespaard door het verkeerd handelen te veranderen naar wettelijk correct handelen. Burgers weten liever vooraf wat ze mogen doen. Per gemeente verschillen de rechten voor vergunningsvrij bouwen. Dit geeft onduidelijkheid, maar is ook niet eerlijk. Een landelijke regel zou in ieder geval meer nationale uniformiteit geven. Gemeenten weten door het vergunningsvrij bouwen niet wat de burgers bouwen waardoor hun OZB (Onroerend zaak belasting) niet meer bij te houden is, een bepaalde meldingsplicht zou handig zijn. De categorie vergunningsvrij uit de Wabo wordt in dit onderzoek niet verder toegelicht.

5.3

Andere gebruikte participatievormen

Naast de formele bestaande participatievormen worden ook informele participatievormen gebruikt om het besluitvormingsproces te verbeteren. In deze paragraaf wordt deelvraag 6 beantwoordt. Deze is als volgt: Welke andere participatievormen bestaan er in de Nederlandse wet- en regelgeving en zouden geschikt zijn om geïntegreerd te kunnen worden in de voorbereidingsprocedures van de Wabo?

In de Nederlandse wetgeving zijn er geen andere formele participatievormen beschikbaar dan vooroverleg, het indienen van bezwaren en zienswijzen, hoorzitting, adviescommissie en het instellen van beroep en hoger beroep. Al deze participatievormen worden ook al toegepast bij de Wabo. Uit de interviews kwamen echter ook nog andere vormen van participatie naar voren die effectief bleken te zijn in het voorbereidingsproces. Hierbij wordt onderscheidt gemaakt tussen participatievormen die vóór de voorbereidingsprocedure worden toegepast en participatievormen die tijdens de voorbereidingsprocedure worden toegepast.

Participatievormen vóór het voorbereidingsproces

Allereerst moet onderscheid worden gemaakt tussen plannen die nog geen concrete status hebben en plannen die wel een concrete status hebben. Hiermee wordt bedoeld of het duidelijk is wat de omvang en de aard van het project is en of er alleen een programma is gemaakt. Als er alleen een programma is gemaakt dan is het beleid nog niet gevormd en is er meer ruimte voor participatie dan wanneer er al een definitief project is ontworpen. Participanten kunnen dan betrokken worden in het begin van het project en hebben de mogelijkheid om meer invloed te kunnen uitoefenen op het plan. Er zijn verschillende niveaus van participeren als er nog geen beleid is gevormd. Een goed voorbeeld voor een participerende bestuursstijl is de gemeente Utrecht. Deze gemeente wil haar bewoners actief betrekken bij de ontwikkelingen in de stad en in hun directe omgeving. Er is een participatie-standaard ontwikkeld die de gemeente nastreeft bij complexe bouwprojecten. Het doel is om bewoners zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken.

Als er al beleid is gevormd zijn er minder participatievormen mogelijk dan wanneer het beleid nog toegankelijk voor commentaar is. Hoe later participanten worden betrokken in het proces hoe minder invloed ze kunnen uitoefenen op de plannen en het beleid. Als een aanvraag tot omgevingsvergunning wordt ingediend zijn de plannen vaak al concreet. Er is minder mogelijkheid tot verandering en participanten hebben minder invloed. Niet alle participatievormen zijn dus van toepassing in het voortraject bij de Wabo. Er worden door verschillende bestuursorganen diverse participatievormen gebruikt in het voortraject van de Wabo. Een voorbeeld hiervan is het vooroverleg, dit is in paragraaf 4.2.4 nader uitgelegd. Dit is een niet formele participatievorm voorafgaand aan een aanvraag, waarbij overleg is tussen de aanvrager en het bevoegd gezag. Door dit overleg kan het formele voorbereidingstraject soepeler en mogelijk sneller verlopen. Bij het vooroverleg worden soms ook omwonenden betrokken. Maar vaak worden de omwonenden pas betrokken als het bevoegd gezag en de aanvrager het project hebben besproken. Als het geplande project gevoelig ligt in de omgeving, complex is of als uit eerdere ervaringen dit project waarschijnlijk veel bezwaren of zienswijzen ingediend zal krijgen worden burgers en/of NGO's betrokken bij het project. Dit kan door de aanvrager of door het bevoegd gezag worden geïnitieerd. Er kan dan bijvoorbeeld een informatieavond georganiseerd. Het doel van deze avond is dat de burgers een reëel beeld krijgen wat de aanvrager wil, en omgekeerd dat de aanvrager een beeld krijgt wat de burger wil. Dit betekent niet dat de burgers of NGO de aanvraag kunnen veranderen, maar er wordt wederzijds begrip gecreëerd en misschien door kleine aanpassingen onderlinge acceptatie gerealiseerd. Hierdoor kan er een betere relatie ontstaan tussen de aanvrager (het bedrijf) en de burgers (de buurt). Dit voortraject zou uiteindelijk winst op kunnen leveren omdat er dan minder zienswijzen worden ingediend ofwel omdat er vooraf afstemming is geweest. Dit voortraject wordt vooral toegepast bij de uitgebreide procedure omdat dit vaak meer omvangrijke projecten zijn.

Participatievormen tijdens het voorbereidingsproces

Zoals eerder beschreven wordt gebruik gemaakt van enkele formele, wettelijk vastgelegde, participatievormen bij de Wabo. Dit is in de reguliere procedure voor belanghebbenden de bezwaarschriftprocedure. Bij de uitgebreide procedure kan eenieder zienswijzen indienen. Daarnaast bestaat bij beide procedures de mogelijkheid voor belanghebbenden, die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot bezwaar of zienswijze, om beroep en hoger beroep in te dienen.

Voortkomend uit de interviews blijkt dat er nog twee andere participatievormen worden toegepast tijdens het voorbereidingsproces. De eerste vorm bij de reguliere procedure is de extra mogelijkheid om na de ontvangstoppublicatie nog 4 weken zienswijzen te dienen op de aanvraag. Deze participatiemogelijkheid wordt aangeboden voor eenieder en dient schriftelijk te worden ingediend. Het nadeel van deze participatievorm is dat de aanvraag naar buiten wordt gebracht, terwijl deze soms nog niet compleet is. Er kan dan een ander beeld ontstaan dan de reële situatie. Soms komen er nuttige zienswijzen naar voren die dan meteen in het primair besluit meegenomen kunnen worden. Het is moeilijk te zeggen of door deze extra participatiemogelijkheid ook daadwerkelijk minder bezwaren worden ingediend.

De tweede participatievorm wordt ook toegepast bij de reguliere procedure. Dit is het zogenaamde 'mediation traject' en wordt gehanteerd als er bezwaren zijn gemaakt. Als een belanghebbende bezwaren heeft ingediend wordt door het bevoegd gezag contact gezocht met deze bezwaarmaker. Er wordt onderzocht wat voor soort bezwaar het is en de situatie wordt persoonlijk uitgelegd aan de bezwaarmaker. Door het creëren van meer duidelijkheid omtrent het besluit bestaat de mogelijkheid dat de bezwaarmaker meer begrip krijgt voor de situatie en zelfs het bezwaar intrekt. Eén respondent van een gemeente beweert dat door het mediation traject er ongeveer 25% minder bezwaren waren ingediend.

Conclusie

Terugkomend op de deelvraag gesteld in het begin van deze paragraaf; is er een bestaande participatievorm geschikt voor de Wabo. Is het antwoord ja. Het vooroverleg zou een meerwaarde kunnen hebben in het voortraject van de Wabo. De meeste respondenten beamen dit. Echter, men is zeer terughoudend om dit formeel vast te leggen in wetgeving. Uit de case studies blijkt dat ambtenaren in de praktijk merken dat het werken met het instrumentarium altijd maatwerk blijft en de instrumenten niet als blauwdruk te gebruiken zijn. Door het formeel vastleggen van het vooroverleg kan de gemeente zich niet meer beroepen op maatwerk en is men altijd verplicht over een vooroverleg te beslissen. Natuurlijk bestaat de mogelijkheid om per keer te bekijken of er vooroverleg nodig is. Maar deze extra afweging betekent een extra stap bij activiteiten waarbij geen vooroverleg nodig is. En dit is een groot percentage van de aanvraag tot omgevingsvergunningen. Dit zou dus een lastenvermeerdering zijn en geen regelefficiëntie. Vandaar dat het eerder gegeven antwoord wordt veranderd in: nee, er is geen bestaande participatievorm voortkomend uit de Nederlandse wetgeving die geschikt is voor de Wabo.

5.4

Doelstellingen interactieve aanpak toegepast op Wabo

In hoofdstuk 2 zijn tien doelstellingen van interactieve aanpak omschreven (Pröpper, 2009). Deze doelstellingen zijn tijdens de interviews voorgelegd aan de respondenten. In deze paragraaf worden de doelstellingen gekoppeld aan de Wabo en of deze participatievormen (vooroverleg, zienswijzen en bezwaarprocedure) bijdragen aan de gestelde doelstellingen van Pröpper (2009).

Interactieve aanpak leidt zonder meer tot een inhoudelijke verrijking. Een plan of besluit wordt inhoudelijk beter doordat er meer informatie wordt verkregen vanuit verschillende standpunten. De inhoud wordt meer compleet. Als men de interactieve aanpak toepast vóór er een besluit of plan is gevormd, leidt dit tot een grotere

verrijking dan wanneer er al een concreet besluit of plan is; dan kunnen vaak alleen de randvoorwaarden worden aangepast. Maar toch wordt er door interactieve aanpak zoals het vooroverleg, de zienswijzen of bezwaren een effectiever en meer legitiem besluit of plan bereikt. Ook neemt de ambitieuze doelstelling toe doordat er meer meningen worden betrokken. Er zijn dus meer inzichten die in het besluit of plan worden meegenomen, waardoor het besluit of plan niet eenduidiger van wordt en een weloverwogen beslissing niet eenvoudig kan worden gemaakt. De ambitie wordt dus verhoogd door alle meningen mee te nemen in een beslissing. De financiële haalbaarheid kan hierdoor onder druk komen te staan. Er wordt gebalanceerd op de grens tussen kwaliteit en kwantiteit.

In dit hoofdstuk is al meerdere malen naar voren gekomen dat het proces wordt verbeterd door de toepassing van verschillende participatievormen. Goede onderlinge communicatie met de verschillende betrokken partijen is een pre en kan het imago vergroten van het bestuursorgaan. Dit versterkt het wederzijds begrip waardoor het proces soepeler zal verlopen; en het draagvlak wordt vergroot. Echter dit is geen doel op zich, maar er wordt wel vaak op draagvlak gehoopt door de bestuursorganen. Het verwezenlijken van draagvlak kan namelijk efficiëntie opleveren. Interactieve aanpak zal echter geen tijdsduur verkorten. Ervaringen met verschillende participatievormen is, dat het altijd meer tijd kost. Het formele traject zal waarschijnlijk wel minder lang duren als er bijvoorbeeld vooroverleg wordt gepleegd. Het totale tijdstraject is dus altijd afhankelijk van de toepassing van participatiemogelijkheden. Maar daarnaast, als er geen participatiemogelijkheden zouden worden toegepast, zou de procedure waarschijnlijk inhoudelijk en procesmatig minder goed verlopen.

Door de werkwijze van de Wabo is samenwerking met externe partijen en de interne organisatie onvermijdelijk. Het wordt een netwerkorganisatie waarbij de intensiteit toeneemt tussen de verschillende (externe) partijen. Het probleemoplossend vermogen van de maatschappij wordt bij het gebruik van de participatievormen van de Wabo vergroot. De maatschappij moet bij de formele participatievormen zelf initiatief nemen om deel te kunnen nemen. De democratie wordt hierdoor ook uitgebreid. Er moet worden geluisterd naar deze tegenargumenten. Echter kan dit ook een schijndemocratie worden genoemd omdat een bestuursorgaan uiteindelijk altijd zelf een besluit neemt.

Gezien vanuit bovenstaande doelstellingen blijkt dat interactieve aanpak bij de Wabo leidt tot een positief proces en een verbeterde inhoud. Of een bepaalde participatievorm verdienstelijk is, is van vele factoren afhankelijk zoals de complexiteit en de maatschappelijke gevoeligheid van de activiteit.

6 Analyse

In het vorige hoofdstuk wordt de conclusie getrokken, dat de bestaande procedures van de Wabo niet altijd efficiënt blijken te zijn. Uit de interviews met de respondenten zijn verschillende verbeterpunten naar voren gekomen die kunnen worden geïntegreerd in een nieuwe aangepaste voorbereidingsprocedure. In dit hoofdstuk zal een analyse worden gemaakt waarbij de empirie van hoofdstuk 5 wordt gecombineerd met de eerder gestelde theorie uit hoofdstuk 2 en de wettelijke eisen uit hoofdstuk 4. Uit deze analyse komt een innovatieve voorbereidingsprocedure voor de Wabo voort. Deze wordt in paragraaf 6.1 beschreven. Hiermee wordt deelvraag 7 beantwoord 'Op welke wijze zijn de bestaande voorbereidingsprocedures, reguliere en uitgebreide procedure, van de Wabo te verbeteren en aan te passen?'. In de volgende deelparagrafen wordt de nieuwe voorbereidingsprocedure aan de hand van de aspecten van het conceptueel model, stapsgewijs verduidelijkt en wordt er een suggestie gegeven voor een innovatieve Wabo voorbereidingsprocedure. In de volgende paragraaf 6.2, wordt deelvraag 8 beantwoord: 'Welke gevolgen hebben de veranderde of innovatieve voorbereidingsprocedures voor de publieksparticipatie?'.

6.1 Innovatieve voorbereidingsprocedure

In het vorig hoofdstuk is een empirische selectie gemaakt aan de hand van de aspecten van het conceptueel model. In deze paragraaf wordt deze selectie verder uitgewerkt tot een analyse. In het conceptueel model is gesteld dat de complexiteit van een project de tijdsduur, de participatievorm en het recht van betrokkenheid bepaalt. In dit hoofdstuk wordt het conceptueel model aan de hand van het empirisch materiaal geanalyseerd. De mate van complexiteit van de procedure verschilt per aangevraagde project. De diversiteit qua omvang en betrokkenheid op de leefomgeving van de projecten is enorm. Er kan een project aangevraagd worden waarbij slechts één activiteit wordt aangevraagd zoals het bouwen van een dakkapel, maar daarnaast geeft de Wabo ook de mogelijkheid om complexe projecten met een veelvoud van activiteiten aan te vragen. Dit zijn projecten zoals de uitbreiding van een chemische fabriek. In dit geval moeten er verschillende activiteiten worden aangevraagd zoals milieu, ruimtelijke ordening en bouw van de omgevingsvergunning.

Het is niet efficiënt als deze twee verschillende projecten met hetzelfde recht van betrokkenheid, participatievorm en tijdsduur zou moeten worden behandeld. Maar toch is dit de reële variatie in omvang van de projecten voor het voorbereidingstraject van de omgevingsvergunning. Deze diversiteit in projecten maakt de ontwikkeling van een vernieuwde voorbereidingsprocedure niet eenvoudig, maar desalniettemin is dit een uitdaging. Aan de hand van de bovengenoemde aspecten (tijdsduur, participatievorm en recht van betrokkenheid), wordt de vernieuwde voorbereidingsprocedure onderbouwd. Hierbij wordt het empirisch materiaal, de theorie voortkomend uit de literatuur en de bestaande wet- en regelgeving gebruikt. Na deze analyse worden nog enkele algemene opmerkingen voortkomend uit de interviews beschreven. Aan het eind van deze paragraaf wordt aan de hand van de analyse een innovatieve voorbereidingsprocedure ontwikkeld.

6.1.1 Tijdsduur

Uit de interviews blijkt dat de gestelde termijnen uit de Wabo in de praktijk als kort, maar haalbaar worden ervaren. Juist het behouden van termijnen is een politiek uitgangspunt geweest bij de Wabo. Het verlengen van de termijn zou een oplossing zijn, waarvan afgevraagd kan worden of er politiek draagvlak voor is.

Er zijn verschillende oorzaken waarom de termijn mogelijk niet wordt gehaald. De praktijk laat zien dat de nieuwe (digitale) werkwijze veel onduidelijkheden met zich mee brengt. De ambtenaren, die betrokken zijn bij de voorbereiding van de vergunningverlening, moeten een geheel nieuwe werkwijze uitvoeren, waarbij zij nu meer als coördinator functioneren bij van het vergunningverleningsproces in plaats van dat ze louter inhoudelijk bezig zijn op hun expertise onderdeel. Er is tijd nodig om deze werkvorm goed te kunnen implementeren. Door de komst van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) zouden deze processen soepeler kunnen verlopen, omdat alle ambtenaren dan in één organisatie (fysiek) aanwezig zijn. Deze oorzaak zou met deze maatregelen dan opgelost zijn, zodoende dat er in dit onderzoek niet verder op ingegaan wordt.

Maar het bevoegd gezag is niet alleen verantwoordelijk voor het verloop van het besluitvormingsproces; ook de aanvrager speelt een grote rol. Door de beweging van government naar governance verschuiven de verantwoordelijkheden van de overheid steeds meer naar de burgers. Er wordt verwacht van burgers dat zij actief betrokken zijn bij maatschappelijke ontwikkelingen. De burger hoort op de hoogte te zijn van de Nederlandse wet- en regelgeving en daar ook naar te handelen. Dit is de burgerplicht voortkomend uit de Nederlandse Grondwet. Als burgers beter op de hoogte zouden zijn van de wet- en regelgeving zou een aanvraag tot omgevingsvergunning een minder grote belasting opleveren voor het bevoegd gezag. Nu merkt het bevoegd gezag nogal eens dat de aanvrager geen notie heeft van het omgevingsrecht en hierdoor de aanvraag verkeerd en niet compleet indient. Het bevoegd gezag heeft dan meer tijd nodig om alle controlerende en coördinerende werkzaamheden uit te voeren en adviezen te geven. Enerzijds kan worden opgemerkt dat burgers steeds meer hun kennis vergroten en eigen verantwoordelijkheid willen nemen, maar aan de andere kant wordt opgemerkt dat burgers deze verantwoordelijkheid en kennis niet op alle gebieden op zich nemen. Deze oorzaak kan niet opgelost worden door het veranderen van de procedures. Bij de volgende paragraaf (Participatievorm) wordt op dit onderdeel verder ingegaan.

Er zijn nog andere aspecten die de tijdsduur beïnvloeden. De ervaringen hiermee worden uitgelegd. De fatale termijn wordt door de respondenten als een positief middel ervaren. Uit de interviews blijkt dat er weinig vergunningen van rechtswege ontstaan. In de eerste maanden dat de Wabo in werking was, werd de fatale beslistermijn vaker niet gehaald, de verklaring hiervoor is dat er in de eerste paar maanden enkele opstartproblemen met de nieuwe wetgeving waren.

De verdagingsmogelijkheid van de beslistermijn werd door alle respondenten als positief ervaren. Dit geeft de mogelijkheid bij complexe projecten de beslistermijn te verlengen met 6 weken. Uit de interviews kwam echter naar voren dat bij de reguliere procedure vaker een verlenging werd toegepast dan bij de uitgebreide procedure. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat bij de uitgebreide procedure meestal vooroverleg wordt gepleegd met de aanvrager en het bevoegd gezag, waardoor de aanvraag compleet wordt ingediend en het bevoegd gezag geen onnodige tijd verliest met het hele proces om een aanvraag compleet te laten maken door een aanvrager.

Na het primair besluit en het ontwerp-besluit bestaat de mogelijkheid bezwaren respectievelijk zienswijzen in te dienen. Hiervoor staat een termijn van 6 weken. Respondenten vinden deze termijn reëel. Bij het verkorten van deze termijn zou de rechtsbescherming in geding komen omdat burgers dan minder lang de tijd zouden hebben om te reageren op het besluit. Echter als er geen zienswijzen of bezwaren worden ingediend, dan moet de aanvrager onnodig wachten op de inwerkingtreding van het besluit, deze tijd wordt als een verspilling gezien.

Als er geen bezwaren zijn ingediend dan wordt het primair besluit automatisch onherroepelijk. De aanvrager moet bij onomkeerbare projecten deze termijn afwachten, maar kan bij de andere projecten op eigen risico de activiteiten

uitvoeren. Ook wordt deze regel als reëel ervaren. Als er geen zienswijzen zijn ingediend op het ontwerp besluit heeft het bevoegd gezag 4 weken om tot een definitieve beschikking te komen. Deze termijn is niet altijd nodig en het verschilt erg per werkwijze van het bevoegd gezag of de gestelde 4 weken worden benut.

Wanneer er op het primair besluit bezwaren zijn ingediend begint de bezwaarprocedure te lopen. Het bevoegd gezag heeft dan twee mogelijkheden om een hoorzitting te organiseren. Als de hoorzitting ambtelijk wordt afgehandeld geldt een termijn van 6 weken (+6 weken verlenging). Als de hoorzitting via een (onafhankelijke) adviescommissie wordt afgehandeld, geldt een termijn van 12 weken (+6 weken verlenging). Bij beide termijnen wordt de verlenging van 6 weken regelmatig tot vaak toegepast. Uit de interviews blijkt zelfs dat deze termijn meestal overschreden wordt.

De uitgebreide procedure heeft een formele termijn van 26 weken. Deze wordt krap bevonden en niet altijd gehaald. Echter, de duur dat de Wabo in werking is, is te kort om hier een gegronde conclusie over deze termijn te geven. Na deze termijn van moet een aanvrager alsnog nog 6 weken wachten tot hij kan beginnen met het uitvoeren van de onomkeerbare werkzaamheden. Dit wordt als additionele en onnodige vertraging ervaren.

Concluderend kan gesteld worden, er vanuit gaande dat de aanvrager de aanvraag op een correcte manier indient, dat de termijnen van de Wabo haalbaar zijn. Met als kanttekening dat interne ambtelijke werkproces wordt geoptimaliseerd. Wel moet hierbij gesteld worden dat minder complexe projecten, minder tijd nodig hebben om tot een besluit te komen. Meer complexe projecten daarentegen vragen meer tijd om tot besluitvorming te komen omdat hier veelal ruimere en complexere afwegingen moeten worden gemaakt. De zienswijzen en bezwaren termijn wordt als reëel ervaren. Deze tijd kan als verloren beschouwd worden wanneer er geen gebruik is gemaakt van deze participatievorm. De bezwaarschriftprocedure wordt als onnodig lang ervaren, maar is wel gewenst. De haalbaarheid van de termijnen uit de Wabo zijn vooral op gevoelswaarden getoetst. De wet stelt als eis aan een gestelde termijn dat deze 'reëel' moet zijn. De grootste oorzaak van het niet halen van de termijnen is een niet complete aanvraag en/of vanwege de complexiteit.

6.1.2 Participatievorm

Vanuit de theorie uit hoofdstuk 2 valt te concluderen dat besluitvorming in de hedendaagse wetgeving niet meer zonder een vorm van participatie mogelijk is. In de Awb is dit vastgelegd zodat een wederkerige relatie wordt geschapen tussen overheid en burgers en deze wederkerige rechtsbetrekking heeft voor beide partijen gevolgen. Het bestuur dient rekening te houden met de belangen en zienswijzen van de burgers, mits dit binnen de taak van het bestuur past en aan doelmatigheidseisen wordt voldaan. Maar ook burgers dienen aan de wederkerigheid te voldoen. Hiermee worden bedoeld dat burgers eigen inzichten en belangen naar voren dienen te brengen. Participatie is een traject waarin beide partijen actief betrokken zijn, wil het proces succesvol verlopen. Burgers zijn tegenwoordig steeds bekwaamer, de cognitieve mobilisatie is aanzienlijk toegenomen in het laatste decennium. Er is een stijgende toegang tot digitale informatie en dit fenomeen is eveneens zichtbaar bij de ontwikkeling van de Wabo. Sinds de Wabo in werking is getreden is de overheid overgestapt naar een digitale werkomgeving. Hierdoor zouden burgers gemakkelijker toegang krijgen tot het proces, de inhoud en de status van de voorbereiding tot een omgevingsvergunning. De participatievormen zouden hierdoor efficiënter kunnen worden gemaakt. Uit de interviews met respondenten blijkt echter dat veel ambtelijke organen grote problemen hebben met het digitale werkproces. Daardoor ontstaan er verschillende werkwijzen en dit leidt tot verschillen in participatiemogelijkheden en macht.

Formeel zijn er binnen de Wabo en de Awb vier verschillende participatievormen geregeld. Dit zijn zienswijzen, bezwaarschriftprocedure (bezwaren en hoorzitting), beroep en hoger beroep. Respondenten ervaren deze formele participatiemogelijkheden vaak als positief. Een besluit moet op democratische en gelegitimeerde wijze tot stand moet komen. Over de mate van toepassing van participatie kan verschil van mening zijn. Zienswijzen hebben gevoelsmatig een positieve werkwijze omdat hierbij nog geen definitief besluit is genomen en aspecten kunnen worden aangepast en meegenomen in het definitieve besluit. Een ander voordeel is dat dit een meer overleggende fase is tussen het bevoegd gezag en aanvrager of eenieder. Zienswijzen hoeven niet persoonlijk te worden afgehandeld, maar kunnen ook groepsgewijs gemotiveerd worden beantwoord.

Bezwaren worden gevoelsmatig als minder open ervaren. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat een bezwaar pas na het primair-besluit ingediend kan worden. Er is dan al een besluit genomen en het proces wordt als minder toegankelijk ervaren. Bezwaren worden gemotiveerd en meegenomen in de beslissing op bezwaar. Er wordt gestreefd naar een opener communicatieproces wat resulteert in meer wederzijds begrip en een mogelijk soepeler proces. De bezwaarprocedure bestaat daarnaast uit een hoorzitting. Een hoorzitting heeft volgens de respondenten zeker wel een duidelijke meerwaarde omdat ze het bevoegd gezag een mogelijkheid geven nogmaals kritisch naar het besluit te kijken voor het eventueel naar de rechter gaat. De hoorzitting is dus een standaard participatievorm bij de reguliere procedure en niet bij de uitgebreide procedure. Terwijl projecten met meer complexe activiteiten met de uitgebreide procedure worden aangevraagd, is daar deze extra participatievorm vreemd genoeg geen verplichting. Een logische verwachting zou juist het omgekeerde scenario zijn; dat bij de reguliere procedure minder participatievormen verplicht zouden zijn dan bij de uitgebreide procedure.

Er worden in het proces van de omgevingsvergunning ook enkele niet-formele participatievormen toegepast door het bevoegd gezag. Welke vormen gekozen worden, wordt per project bekeken en zijn dan ook afhankelijk van de complexiteit van het project. Bij de uitgebreide procedure wordt bijvoorbeeld (bijna) standaard vooroverleg tussen het bevoegd gezag en de aanvrager gevoerd. Ook bij sommige projecten van de reguliere procedure wordt dit vooroverleg als zeer nuttig ervaren. Hierdoor kunnen vóór de start van het formele traject wensen en richtlijnen duidelijk worden gemaakt en worden de burgers betrokken om draagvlak en open communicatie te creëren. Daarnaast worden ook participatievormen met derden toegepast. Participatievormen waarbij burgers kunnen meedenken over de toekomstige of aangevraagde activiteit. Dit wordt meestal vóór het formele traject georganiseerd en is afhankelijk van verschillende factoren, zoals type omgeving, omwonenden en de soort activiteit. Als er behoefte aan participatie is dan hoort dit vóór het indienen van de aanvraag plaats te vinden. Echter, er is niet bij alle projecten behoefte aan een vorm van participatie. Voortkomend uit het empirisch onderzoek blijkt dat in 22% en 13% van de aanvragen respectievelijk bezwaren en zienswijzen worden ingediend. Hieruit blijkt dat er in circa 80% van de aanvragen geen behoefte aan participatievormen vanuit de maatschappij bestaat wanneer de activiteit geen gevoelig maatschappelijk thema is.

Concluderend kan worden gezegd dat de bestaande formele participatievormen van de Wabo als positief en doelmatig worden ervaren. Het blijkt moeilijk te zijn om in het besluitvormingstraject van de Wabo een bepaalde andere participatievorm formeel vast te leggen omdat elk project om een eigen aanpak en dus participatievorm vraagt. Door een participatievorm een formele status en vaste werkingstermijn te geven, kan dit bovendien leiden tot een bepaalde starheid waardoor het zijn positieve kracht en werking verliest. De mate van participatie is mede afhankelijk van de complexiteit van het project en de betrokkenheid van de maatschappij.

6.1.3 **Recht betrokkenheid: eenieder of belanghebbend**

Er is op dit moment verschil in het recht van betrokkenheid tussen de reguliere en de uitgebreide procedure. Alle respondenten vonden deze scheiding terecht. Bij de reguliere procedure is het recht van betrokkenheid alleen voor belanghebbenden weggelegd. In deze procedure worden minder complexe projecten aangevraagd waarbij minder burgers er gevolgen van zullen ondervinden. Uit eerder onderzoek (de Gier et al., 1999) blijkt dat bij de reguliere procedure zelden door niet-belanghebbenden bezwaren worden gemaakt. Uit de interviews blijkt dat elk bevoegd gezag anders met het recht tot betrokkenheid omgaat. Wettelijk gezien heeft een niet-belanghebbende geen recht, maar in de praktijk wordt deze niet-belanghebbende wel te woord gestaan. Het besluit wordt dus in meer of mindere mate in realistische samenwerking en samenspraak ontwikkeld met de (niet-) belanghebbenden. Elke situatie is in deze als uniek te beschouwen.

Er is door de invoering van de Awb een meer horizontale benadering ontstaan tussen de burgers en het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet meer rekening houden met de belangen van de burger, waardoor meer communicatie noodzakelijk is om het proces soepel te laten verlopen. Er ontstaat een wederkerige relatie, al staat men qua rechtsgelijkheid niet op gelijke voet. De overheid moet zich richten op de belangen en zienswijzen van de burger. Maar de altijd durende discussie laat ook hier weer op namelijk; hoe groot is de groep waarmee de overheid rekening hoort te houden? Is dit eenieder of kan de overheid zich beperken tot belanghebbenden. Wederom maakt de complexiteit van een project het verschil. Het verschil in omvang van (nadelige) gevolgen van het project is bepalend hoe breed de burgergroep is, die recht tot betrokkenheid heeft bij het besluit. Bij projecten met algemeen belang zoals milieu en leefomgeving aanpassingen, is er meer recht tot betrokkenheid dan bij kleine minder omvangrijke en minder complexe projecten zoals een aanpassing van een huis.

Nederlandse wetgeving heeft de verplichting zich te houden aan Europese wetgeving en verdragen. En dus ook aan het Verdrag van Aarhus, zie paragraaf 4.3.4. In dit verdrag is opgenomen dat bij milieuaangelegenheden eenieder gebruik moet kunnen maken van inspraakmogelijkheden. Toch zijn de meeste respondenten het niet eens met de werking van dit verdrag. Reden hiervan is dat door eenieder een stem te geven in het besluitvormingsproces, een enorme vertragende werking kan ontstaan. Men is wel van mening dat bij projecten met veranderingen voor het algemeen belang eenieder een stem moet kunnen hebben in het besluitvormingsproces. Zo niet dan komt de rechtsbescherming van de burgers in het geding.

Concluderend is het recht van betrokkenheid afhankelijk van de complexiteit en de omvang van het project. Hoe meer burgers gevolgen ervaren van het project en dus betrokken zijn, hoe meer burgers het recht tot betrokkenheid moeten krijgen.

6.1.4 **Overige aandachtspunten ter verbetering Wabo**

Uit de interviews met de respondenten blijkt verder dat de mogelijkheid tot twee verschillende procedures ook minder efficiëntie met zich mee brengt. Het komt nog wel eens voor dat de verkeerde procedure wordt gekozen en dit vertraagt het proces. Vandaar dat de mogelijkheid wordt bekeken om de reguliere en de uitgebreide procedure te integreren tot één nieuwe allesomvattende voorbereidingsprocedure.

Daarnaast stoort het de respondenten dat er nog steeds aanhaakwetten zijn bij de Wabo. Aan dit probleem wordt reeds gewerkt door de overheid. Er zijn vergeworderde gesprekken om het aspect water en natuur te integreren in de omgevingsvergunning. Deze integratietrajecten vragen tijd waardoor ze niet in deze thesis kunnen worden meegenomen. Maar het traject om deze aspecten samen te voegen is bij de betreffende ministeries in volle gang.

Uit de interviews blijkt verder dat er veel praktische en organisatorische tekortkomingen zijn bij het bevoegd gezag. Door verschillende bezuinigingsrondes is er minder capaciteit en kennis voorhanden binnen de organisaties. Dit is een punt dat niet zo zeer kan opgelost worden door het veranderen van de wet- en regelgeving. Maar wel van belang voor een goede werking en implementatie is een oplossing hiervoor. In de conclusie zal hier verder op worden ingegaan, ook in het kader van Commissie Elverding.

6.1.5

Voorstel nieuwe voorbereidingsprocedure

Vanuit deze analyse kan geconcludeerd worden dat de huidige voorbereidingsprocedures op verschillende punten zijn te verbeteren en het verantwoord evenwicht tussen enerzijds publieksparticipatie en anderzijds regelefficiëntie is aan te passen. In deze paragraaf worden verschillende punten aangestipt die voor verbetering in aanmerking komen. Bovenstaande analyse leidt tot een nieuwe, mogelijk efficiëntere voorbereidingsprocedure van de Wabo, waarin de verbeterpunten zijn verwerkt, maar waarbij ook participatie een belangrijke rol speelt, zodat dit leidt tot een verantwoord evenwicht.

Het eerste verbeterpunt impliceert geen keuzemogelijkheid meer tussen de reguliere of uitgebreide procedure. Deze keuzemogelijkheid zorgt namelijk voor minder regelefficiëntie. Er moet door deze mogelijkheid in twee verschillende procedures, in een besluit worden vastgelegd bij welke activiteit welke procedure toegepast moet worden. Als er maar één voorbereidingsprocedure is, dan hoeft deze keuze niet meer te worden gemaakt (en vastgelegd) en kan er ook niet meer een verkeerde procedure worden gekozen.

Verbeterpunt 1: De voorbereidingsprocedure wordt één geïntegreerde procedure.

Door het samenvoegen van de bestaande voorbereidingsprocedures tot één uniforme procedure is de termijn van aanvraag tot ontwerp-besluit gelijk geworden. Echter er zijn binnen de Wabo een diversiteit aan mate van complexiteit van projecten waar een aanvraag voor wordt ingediend. Aard en karakter van de projecten variëren sterk in omvang en effect. Hierdoor moet er wel een mogelijkheid blijven bestaan om de beslistermijn te kunnen verlengen als het aangevraagde project meer complex blijkt te zijn. Uit de interviews kwam naar voren dat het grootste probleem bij het halen van de termijnen de niet-compleetheit van de aanvraag is. Een verbeterpunt kan dus zijn dat een aanvraag pas in behandeling wordt genomen als deze compleet is. Op dat moment begint de formele tijdsduur en niet als een aanvraag wordt ingediend. Dit geeft het bevoegd gezag meer ruimte in haar proces en men hoeft hierdoor een aanvraag niet te publiceren, die nog niet definitief is. Dit voorkomt dubbele werkzaamheden. Dit geeft de aanvrager en derden ook meer zekerheid omdat aanvragen pas worden gepubliceerd als zij compleet zijn en de reikwijdte bekend is. Derden hebben dan meteen inzicht in de totale uitgewerkte plannen. De aanvrager heeft de mogelijkheid om met het bevoegd gezag en derden een vooroverleg te hebben. Dit wordt niet formeel vastgelegd in de Wabo omdat bij elke aanvraag een andere aanpak efficiënt blijkt te zijn. Er is geen standaard voor. Vooroverleg blijkt wel degelijk het proces te versoepelen en dit wordt dan ook zeker gestimuleerd.

Verbeterpunt 2: Voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen dient deze compleet te zijn. De termijn van aanvraag in behandeling tot het ontwerp-besluit is afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag. Het bevoegd gezag kan deze termijn zelf bepalen.

Als de aanvraag wordt gepubliceerd geldt er een termijn tot het nemen van een ontwerp-besluit, maar daarnaast begint op dit moment ook de termijn tot het maken van bedenkingen. Dit is een termijn van 4 weken waarbij eenieder een bedenking op de aanvraag mag indienen. Voortkomend uit de interviews bleek dat de eerdere termijn van 6 weken voor het maken van bezwaren of zienswijzen als lang werd betiteld. Wanneer bezwaren of zienswijzen te laat werden ingediend was dit niet omdat de termijn te kort werd bevonden, maar meer omdat men een publicatie had gemist. Door de participatiemogelijkheid te vergroten naar het indienen van bedenkingen op de aanvraag geeft het derden langer de tijd om de aanvraag te bestuderen en wellicht later meer gegronde zienswijzen in te dienen. Ook geeft het indienen van deze bedenking later het recht om een zienswijze in te dienen op het ontwerp-besluit. Deze bedenkingen kunnen ook worden meegenomen in het ontwerp-besluit. Als er bedenkingen zijn ingediend wordt de 'zienswijze afhandelprocedure' doorlopen. Deze procedure houdt in dat het ontwerp-besluit 6 weken ter inzage ligt voor zienswijzen. De zienswijzen worden dan afgehandeld aan de hand van een hoorzitting. Het bevoegd gezag heeft een keuze in de vorm van het houden van een hoorzitting. De hoorzitting kan ambtelijk worden afgehandeld of door middel van een onafhankelijke adviescommissie. Daarna wordt een definitief besluit genomen. Uiteraard is er dan nog de mogelijkheid om in beroep en hoger beroep te gaan, maar dat wordt in dit onderzoek niet verder uitgewerkt.

Als er géén bedenkingen worden ingediend wordt het ontwerp-besluit 2 weken ter inzage gelegd. Eenieder heeft dan de mogelijkheid om het ontwerp-besluit in te zien en eventuele zienswijzen in te dienen. Maar dit moet wel binnen de termijn van 2 weken gebeuren. Als er zienswijzen worden ingediend wordt de zienswijze afhandelprocedure gestart. Als er geen zienswijzen worden ingediend dan is het ontwerp-besluit na 2 weken een definitief besluit. Het verbeterpunt hier is, dat een aanvrager niet de hele zienswijze termijn van 6 weken hoeft af te wachten met de start van zijn activiteiten, wanneer er geen aandacht is voor zijn activiteiten door derden. Is er wel betrokkenheid van derden dan worden de participatiemogelijkheden uitgebreid. Dit is dus afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag en de bijbehorende maatschappelijke betrokkenheid.

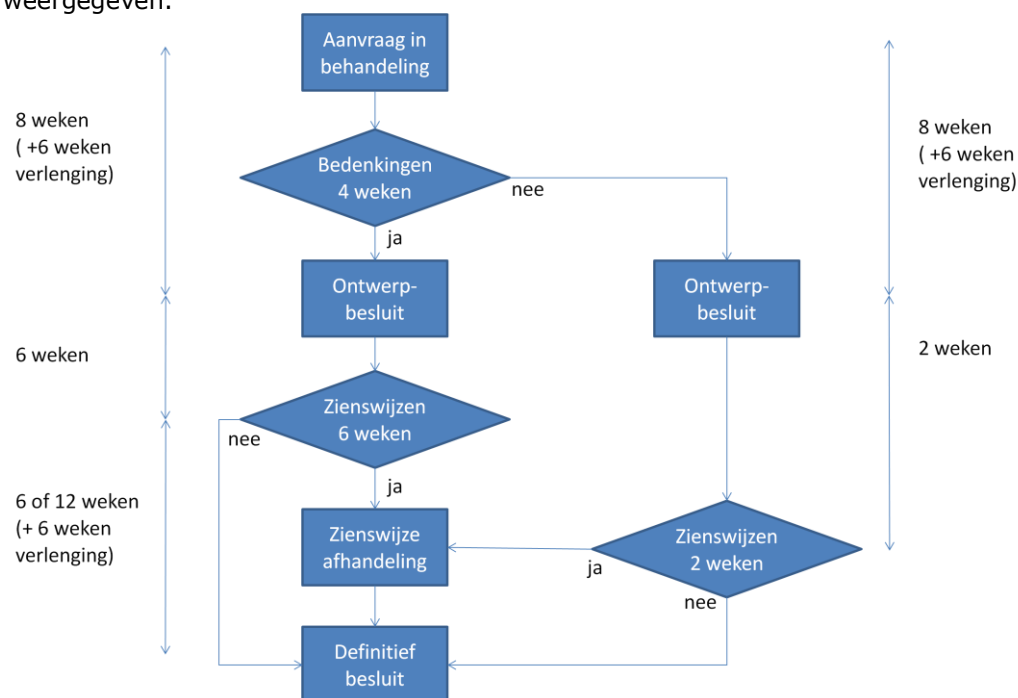
Verbeterpunt 3: De participatiemogelijkheid is afhankelijk van de vraag naar maatschappelijke betrokkenheid. Betrokkenheid kan worden getoetst door middel van de mogelijkheid tot het maken van bedenkingen.

Daarnaast is het vraagstuk van belanghebbenden of eenieder nog niet verder gespecificeerd. Bij het indienen van bedenkingen heeft iedereen de mogelijkheid om deze participatievorm te gebruiken. Hiervoor is gekozen omdat er nog geen besluit is gevormd en mogelijk omdat door deze bedenkingen de kwaliteit van het besluit zouden kunnen worden verbeterd. Bij zienswijzen wordt wel een scheiding gemaakt tussen eenieder en belanghebbend. Hierbij maakt de complexiteit van de aangevraagde activiteiten het onderscheid. Activiteiten, waarbij er geen algemeen belang wordt geschaad en dus vaak op een minder grote schaal consequenties zijn, is het maken van zienswijzen afgebakend tot belanghebbenden. Maar bij aangevraagde activiteiten die vaak complexer en van algemeen belang zijn, zoals milieu- en ruimtelijke ordeningsactiviteiten, wordt het recht tot betrokkenheid verruimd tot eenieder. Deze specifieke scheiding wordt vastgelegd in een (nog te vervaardigen) besluit zodat elke Nederlandse burger dezelfde rechten heeft.

Verbeterpunt 4: De kring van participanten (eenieder of belanghebbend) is afhankelijk van de aangevraagde activiteit.

De huidige reguliere voorbereidingsprocedure maakt gebruik van de fatale beslistermijn. Deze regeling werd door alle partijen als prettig ervaren en vandaar

dat deze regeling wordt behouden in de voorgestelde nieuwe voorbereidingsprocedure. De aanvraag wordt dus automatisch een vergunning als de gestelde termijn niet wordt gehaald. Echter deze regel geldt niet voor alle activiteiten omdat dit praktisch gezien niet mogelijk is. Uit bepaalde aanvragen komen voorschriften voort en kunnen dus niet definitief worden. De activiteiten waar deze fatale termijn niet voor geldt zijn die activiteiten, waarbij de scheiding van het recht van betrokkenheid wordt gemaakt. Ook kan het definitief besluit niet altijd meteen in werking treden. Na het definitief besluit moet de aanvrager in bepaalde gevallen wachten tot er mogelijk beroep wordt ingediend tot de start van zijn activiteiten. Deze activiteiten zijn dezelfde, die in de scheiding van het recht van betrokkenen en de fatale vergunning zijn opgenomen. De termijn die wordt gegeven om beroep in te stellen is 4 weken. Voortkomend uit bovenstaande verbeterpunten is in onderstaande figuur schematisch de nieuwe voorbereidingsprocedure weergegeven.



Figuur 6.1 Nieuwe voorbereidingsprocedure Wabo

Een besluit op een aanvraag kan dus na 10 weken in werking treden bij de nieuwe voorbereidingsprocedure als er geen vraag naar participatievormen. Als de maatschappij wel betrokken wil zijn bij het besluit, dan wordt het participatietraject gestart. Ook wordt aan het bevoegd gezag veel ruimte gegeven om haar eigen traject in te kleden met (aanvullende) participatievormen.

Bovenstaande nieuwe voorbereidingsprocedure voor de Wabo is dus aan de hand van de theorie van hoofdstuk 2, de wettelijke uitgangspunten van hoofdstuk 4 en het empirisch materiaal van hoofdstuk 5 tot stand gekomen. Deze nieuwe voorbereidingsprocedure kan een goed uitgangspunt zijn voor een verandering van de huidige voorbereidingsprocedures. De voorbereidingsprocedure is niet geheel juridisch onderbouwd, maar omvat een globale innovatieve procedure van besluitvorming. Deze nieuwe voorbereidingsprocedure kan alleszins innovatief worden genoemd; er is namelijk geen andere wet- en regelgeving waarbij de procedure en de bijbehorende participatiemogelijkheid afhankelijk is van de vraag naar betrokkenheid. Een groot voordeel van deze innovatieve Wabo voorbereidingsprocedure is dat een groot deel van de besluiten sneller van kracht

worden omdat het participatietraject niet hoeft worden gevolgd omdat er geen maatschappelijke behoefte voor is. Als er wel maatschappelijke betrokkenheid bestaat dan kan het participatietraject worden gevolgd en vindt er rechtsbescherming plaats. Daarnaast is een ander voordeel dat er maar één procedure is te volgen, waardoor er geen vergissingen kunnen worden gemaakt bij het kiezen van de juiste procedure. Deze innovatieve procedure past in de gedachte van bestaande participatietheorieën. De gedachte in de participatietheorieën is dat participatie maatwerk is. Dit komt ook terug in de innovatieve procedure; elk project is anders door haar omvang en maatschappelijke gevoeligheid waardoor per project de procedure en participatievorm wordt bepaald. Het bestuursorgaan kan zelf beslissen andere optionele participatievormen toe te passen zoals vooroverleg en de maatschappij kan zelf beslissen gebruik te willen maken de zienswijzeprocedure. Door beide behoeften wordt het besluitvormingsproces van de Wabo voor elk project afzonderlijk gevormd.

6.2 Maatschappelijke gevolgen

In deze paragraaf wordt deelvraag 8 'Welke gevolgen voor de publieksparticipatie hebben de veranderde of innovatieve voorbereidingsprocedures?' beantwoord. De procedure is echter niet beduidend veranderd voor de publieksparticipatie. Van beide procedures zijn de beste aspecten gehaald en samengevoegd tot één geïntegreerde procedure. Daarnaast is eerder in het besluitvormingsproces een extra participatiemogelijkheid toegevoegd. Eenieder heeft de mogelijkheid om bedenkingen in te dienen vóór er een ontwerp-besluit is genomen. Dit geeft meer invloed aan de burgers dan voorheen bij de reguliere en uitgebreide procedure, waarbij ze pas konden participeren na een besluit. Burgers kunnen eerder hun mening ventileren over de aanvraag en als zij bedenkingen hebben wordt het lange participatietraject ingeslagen met de mogelijkheid tot indienen van zienswijzen en de afhandeling van zienswijzen. Bestaat er echter geen behoefte aan publieksparticipatie door eenieder dan heeft men nog een mogelijkheid om het besluit te toetsen, nadat de vergunning is verleend. De mate van publieksparticipatie wordt dus per aangevraagd project door eenieder zelf bepaald. Maar de mogelijkheid bestaat altijd, als er behoefte aan is, om het uitgebreide participatietraject te volgen. Daarnaast heeft de burger ook meer tijd gekregen om de aanvraag goed te bestuderen, deze termijn begint nu al te lopen in het begin van de procedure. Dit komt omdat de aanvraag wordt gepubliceerd en de termijn pas begint te lopen als de aanvraag compleet is. Hierdoor ontstaat er geen verwarring meer over het project, pas als er overeenstemming is bereikt met het bevoegd gezag en de aanvrager wordt de aanvraag gepubliceerd. Echter, de burger moet zich wel op de hoogte stellen van de publicaties omdat de termijn van bedenkingen verkort is tot 4 weken. Maar zelfs als een publicatie is gemist kunnen op het ontwerp-besluit voor een duur van 2 weken zienswijzen worden ingediend. Hierdoor is de totale termijn voor de burgers om bedenkingen of zienswijzen in te dienen hetzelfde als voorheen, namelijk 6 weken. De burger wordt zelfs tweemaal geprikkeld om op het project te reageren.

Door het integreren van twee procedures naar één procedure is er meer eenvoud gecreëerd in het besluitvormingsproces. De aanvrager kan geen foute voorbereidingsprocedure meer aanvragen en daarnaast hoeft de aanvrager ook niet meer onnodig te wachten op het gebruik van participatievormen (bezwaren of zienswijzen) als het project geen aandacht heeft. Dit levert een tijdswinst op. Ook levert de nieuwe procedure een voordeel op voor het bevoegd gezag. Een aanvraag wordt pas in behandeling genomen als deze compleet is; hierdoor kan de hele besluitvormingstermijn worden besteed aan het toetsen van het besluit en niet aan het compleet maken van de aanvraag. Concluderend kan worden gesteld dat de nieuwe voorbereidingsprocedure voor de Wabo dus geen negatieve maatschappelijke gevolgen voor publieksparticipatie heeft.

7 Conclusies en reflectie

In dit onderzoek is getracht de huidige voorbereidingsprocedure van de Wabo te analyseren op de vraag of er een verantwoord evenwicht aanwezig is, enerzijds tussen de lengte, toepasbaarheid en uniformiteit van de procedures en anderzijds tussen de toegepaste publieksparticipatievormen, waarbij, als er geen verantwoord evenwicht bestaat, een advies wordt gegeven voor een aangepaste procedure. De aangepaste procedure komt tot stand door de theorie van hoofdstuk 2 met de wettelijke eisen van hoofdstuk 4 en het empirisch onderzoek van hoofdstuk 5 te combineren en is in hoofdstuk 6 toegelicht. Dit hoofdstuk bevat bevindingen waaruit een analyse is gemaakt die geleid heeft tot een voorstel van een aantal verbeterpunten waaruit een innovatieve procedure is opgesteld. Dat laatste hoofdstuk geeft antwoord op de hoofdvraag en laat zien dat de doelstelling wordt bereikt. De hoofdvraag van dit onderzoek is 'Wat is (zijn) de meest efficiënte voorbereidingsprocedure(s) voor de omgevingsvergunning, waarbij een verantwoord evenwicht ontstaat tussen enerzijds voldoende publieksparticipatie en anderzijds procedure lengte, toepasbaarheid en uniformiteit?'. Deze hoofdvraag zal in de conclusie, paragraaf 7.1, beantwoord worden. Tenslotte zal in paragraaf 7.2 een kritische reflectie op het proces worden gegeven en worden er voorstellen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

7.1 Conclusie

De omgevingsvergunning kan voor verschillende projecten worden aangevraagd, waarbij de complexiteit van de aanvraag per project erg kan verschillen. Variabelen hierbij zijn tijdsduur, participatievorm en recht van betrokkenheid. Aan de hand van deze variabelen zijn de reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Wabo geanalyseerd met als doel te achterhalen of deze procedures een verantwoord evenwicht omvatten. In deze paragraaf worden de vijf gestelde hypothesen uit hoofdstuk 2 getoetst, maar eerst wordt een korte introductie op de huidige voorbereidingsprocedures gegeven.

De voorbereidingsprocedure van de Wabo bestaat in de huidige situatie uit twee verschillende procedures, de reguliere en de uitgebreide procedure. Voor het toepassen van de reguliere voorbereidingsprocedure komen activiteiten in aanmerking die min of meer een gebonden karakter hebben en die geen ingrijpende maatschappelijke risico's met zich meebrengen. De reguliere procedure heeft een beslistermijn van 8 weken om tot een besluit te komen. Na de besluitvorming wordt de bezwaarschriftprocedure gestart. Alleen belanghebbenden kunnen bezwaar maken op het besluit. Na de bezwaarschriftprocedure wordt door het bevoegd gezag een beslissing op bezwaar gemaakt en belanghebbenden hebben de mogelijkheid om beroep en hoger beroep in te stellen. Voor het toepassen van de uitgebreide procedure betreft het vooral activiteiten die belangrijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben of waarbij de belangen een groot aantal derden betrokken zijn. De uitgebreide procedure heeft een beslistermijn van 26 weken. Binnen die termijn moet een ontwerp-besluit ter inzage worden gelegd en eenieder kan zienswijzen indienen. Daarna wordt het definitieve besluit gemaakt en bestaat de mogelijkheid voor belanghebbenden tot beroep en hoger beroep.

Deze voorbereidingsprocedures komen voort uit de wetten die opgenomen zijn in de Wabo en voortkomend uit het empirisch onderzoek blijken er verschillende verbeterpunten naar voren te komen. Er is gekozen voor twee verschillende procedures, dit geeft echter geen blijk van meer regelefficiëntie omdat er hierdoor geen uniformiteit is. Maar ook blijkt dat de lengte van de procedures niet altijd

correct is en de toepasbaarheid niet eenduidig is. Daarnaast zijn er ook nog verbeterpunten denkbaar op het gebied van participatie. Er zijn mogelijk andere participatievormen toe te passen op de voorbereidingsprocedures van de Wabo. De voorbereidingsprocedures zijn aan de hand van variabelen bekeken. Deze variabelen worden onderstaand uitgelegd aan de hand van de veronderstellingen. Hieruit komen verbeterpunten voort en deze leiden tot een voorstel tot een innovatieve voorbereidingsprocedure.

Voor wat betreft de tijdsduur, de eerste variabele, blijken huidige termijnen van de Wabo haalbaar te zijn. Complexe projecten vragen echter een langere beslistermijn dan minder complexe projecten. In de voorgestelde nieuwe procedure is de mogelijkheid tot verlengen van de beslistermijn gegeven, waardoor een onderscheid kan worden gemaakt tussen de complexiteit en de tijdsduur van de aanvragen. De eerste en de tweede gestelde hypothesen kunnen bevestigd worden.

De tweede variabele is de participatievorm. Participatievormen zijn formele en niet-formele mogelijkheden voor deelnemers om te participeren. Hiervoor kan worden gesteld dat bestaande formele participatievormen van de Wabo als positief en doelmatig worden ervaren door de betrokken partijen. Het formeel maken van andere participatievormen blijkt niet eenduidig mogelijk te zijn, omdat elk project verschilt in complexiteit en dus in eigen aanpak en participatievorm. De derde hypothese wordt dus weerlegd. Deze impliceerde namelijk dat als men meer participeert in het voortraject, het formele traject ook zal worden verkort en verbeterd. Voortkomend uit de analyse van dit onderzoek blijkt deze hypothese niet altijd geldend. Bij de Wabo zijn ook trajecten waarbij geen vooroverleg nodig blijkt. Uit de informatie van de respondenten is overleg in het voortraject bij kleine projecten waarbij het formele traject meestal al efficiënt verloopt, zoals het plaatsen van een dakkapel, niet nodig. Vooroverleg zou in dit geval vertraging opleveren in de tijdsduur van het totale proces. Niet elk project vraagt om vooroverleg of vergaande participatie. De mate van participatie is afhankelijk van de complexiteit van het project en de betrokkenheid van de maatschappij en is hierdoor per project verschillend. Waarmee de vierde hypothese, 'Is de participatievorm afhankelijk van de complexiteit van het project?', wordt getoetst.

Het recht van betrokkenheid is de derde variabele. Concluderend kan worden gesteld dat het recht van betrokkenheid afhankelijk is van de complexiteit en de omvang van het project. Hoe meer burgers gevolgen ervaren van het project en dus betrokken zijn, hoe meer burgers het recht tot betrokkenheid moeten krijgen. Door deze conclusie wordt veronderstelling 5 getoetst; het participatierecht is gerelateerd aan het aangevraagde project.

Voortkomend uit de variabelen en de hypothesen blijkt dat de huidige voorbereidingsprocedures op verschillende punten zijn te verbeteren om tot een meer verantwoord evenwicht tussen enerzijds publieksparticipatie en anderzijds regelefficiëntie te komen. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de consultatieve bestuursstijl het beste bij het besluitvormingsproces van de Wabo past (Pröpper, 2009). De innovatieve voorbereidingsprocedure is volgens deze bestuursstijl opgesteld. In dit onderzoek zijn enkele verbeterpunten gegeven voor een innovatieve voorbereidingsprocedure van de Wabo waarbij een meer verantwoord evenwicht is gecreëerd. De verbeterpunten zijn als volgt:

De huidige voorbereidingsprocedures worden geïntegreerd tot één procedure.

Een keuzemogelijkheid tussen de reguliere en de uitgebreide procedure zorgt voor minder regelefficiëntie. Als er maar één procedure is, dan hoeft deze keuze niet meer worden gemaakt en kan er niet voor de verkeerde procedure worden gekozen. Het proces wordt door deze vereenvoudiging verbeterd en dit leidt tot meer draagvlak en acceptatie van de maatschappij (Pröpper, 2009).

Voor een aanvraag in behandeling wordt genomen dient deze compleet te zijn. De termijn van aanvraag in behandeling tot het ontwerp-besluit is afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag.

De aanvraag wordt pas in behandeling genomen als deze compleet is. Het bevoegd gezag kan hierdoor meer investeren voor het opstellen van het besluit en gaat er tijdens de termijn geen tijd verloren aan het complementeren van de aanvraag. Daarnaast geeft deze verbetering meer zekerheid voor derden omdat bij het publiceren van de aanvraag de reikwijdte bekend is. Dit punt geeft een verbetering van de samenwerking met externe partijen, maar daarnaast geeft het ook inhoudelijke verrijking en wordt een hoger ambitieniveau gerealiseerd (Pröpper, 2009). Vooroverleg zou een middel kunnen zijn om een aanvraag voor deze formeel wordt ingediend te kunnen complementeren. Uit de theorie blijkt dit middel een nuttige werking te hebben op de efficiëntie in het formele traject. Echter is in dit onderzoek gebleken dat vooroverleg bij de projecten van de Wabo ook kan leiden tot vertraging en onnodige regelextrapolering, waardoor de derde veronderstelling (meer participatie in het voortraject leidt tot een verkorting van de tijdsduur en een verbetering van de inhoud) is gefalsificeerd. Een bestuursorgaan of aanvrager kan zelf de mogelijkheid bieden om van de participatiemogelijkheid, het vooroverleg, gebruik te maken. Om dit middel formeel vast te leggen staat haaks op regelefficiëntie en wordt ook niet voorgesteld in dit onderzoek.

De aangevraagde projecten van de Wabo verschillen erg in complexiteit en aard, waardoor een verschil in behandeltermijnen aan de hand van de complexiteit van het project onvermijdbaar is. De voorgestelde verbetering komt voort uit de eerste en tweede veronderstelling. Er is een relatie gelegd tussen de complexiteit en het besluitvormingstermijn. Daarbij bepaalt de mate van complexiteit van het project de duur van de besluitvormingstermijn.

De participatiemogelijkheid is afhankelijk van de vraag naar betrokkenheid.

Deze verbetering hangt samen met de vierde veronderstelling, en kijkt naar de afhankelijkheid van de participatievormen in relatie tot de complexiteit van het project. Voortkomend uit de gebruikte theorie uit hoofdstuk 2 kan participatie veel positieve resultaten op een besluit hebben en uit dit onderzoek blijkt participatie ook daadwerkelijk een meerwaarde te hebben, naast het feit dat er een wettelijke verplichting is tot een minimale participatiestandaard. Dit onderzoek laat ook zien, dat er niet in alle gevallen van de besluiten van de Wabo behoefte is aan participatie. In hoofdstuk 5 wordt weergegeven (vanuit verkregen informatie en onderzoek) dat bij bezwaren en zienswijzen in circa 80% van de aanvragen geen gebruik wordt gemaakt door derden van de participatiemogelijkheid. Dit levert onnodige vertraging op in de besluitvorming omdat de termijnen bij elk project wel gehandhaafd blijven. Als er geen behoefte is tot participeren bij een project dan hoeft de ruimte, uitgezet in tijd c.q. termijnen ook niet te worden geboden. Door middel van bedenkingen op de aanvraag kunnen derden hun betrokkenheid kenbaar maken en dan wordt het uitgebreide participatieproces gestart. Zijn er geen bedenkingen dan hoeft de tijdsduur van het participatieproces niet doorlopen te worden en kan er sneller een besluit worden gemaakt. Deze verbetering past goed in de verschuiving van 'government' naar 'governance' waarbij burgers steeds mondiger zijn /worden. Maar ook bij de ontwikkelingen op het gebied van participatie zoals door de Code Publieksparticipatie van 2009 past deze verbetering omdat participatie, volgens deze verbetering, ten dienste staat van besluitvorming.

De kring van participanten is afhankelijk van de aangevraagde activiteit.

De complexiteit van de activiteiten maakt onderscheid in wie betrokken wordt bij de aanvraag. Er worden meer participanten betrokken als de activiteiten een algemeen belang schaden en dus meer consequenties hebben. De vijfde veronderstelling stelt dat bij complexe projecten de kring van betrokkenen groter moet zijn door eenieder te laten participeren omdat meer betrokkenen belang hebben bij het project en wordt dus bevestigd. Voortkomend uit het advies 'Sneller en Beter' van de Commissie Elverding is de verbetering tot stand gekomen. In dit advies wordt gepleit voor getrechterde besluitvorming; door duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen en verankering hiervan in wetgeving te waarborgen. Er moet duidelijkheid ontstaan in welke situatie hoe groot de kring van participanten is waardoor maatwerk in participatievormen (Code Publieksparticipatie) ontstaat. Dit is in de huidige voorbereidingsprocedures ook het geval en blijkt een juiste toepassing te zijn.

Uit bovenstaande verbeterpunten is in figuur 6.1 een voorstel tot een innovatieve voorbereidingsprocedure voor de Wabo ontwikkeld, waarbij als grootste verandering kan worden gesteld, dat de participatiemogelijkheid afhankelijk is van de vraag naar betrokkenheid. Als er geen maatschappelijke behoefte is te participeren, hoeft dit het besluitvormingsproces dan ook niet te vertragen.

De Commissie Elverding heeft de verbeteringsmaatregelen voortkomend uit het advies verdeeld in drie typen; cultuur, proces en regelgeving. De commissie heeft voortkomend uit de drie oorzaken van vertragingen verschillende soorten oplossingen aangedragen om het proces te versnellen. De conclusie van het onderzoek was: door verbetering van de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze, een brede verkenning van alternatieven, een helder besluitvormingsproces en een brede participatie, kan de tijd voor besluitvorming en uitvoering met de helft worden teruggebracht (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008). Deze conclusie is ook toe te passen op dit onderzoek. Uit de analyse blijkt dat de ambtelijke en bestuurlijke werkwijze zeker te verbeteren is. De ambtelijke werkwijze blijkt vaak niet efficiënt te zijn en ook is niet altijd de juiste capaciteit en kennis aanwezig om de wetgeving goed uit te voeren. Blijk hiervan is dat meerdere respondenten niet alle regels van de Awb kenden, zoals 4:15 van de Awb waar een opschortingstermijn is opgenomen bij verzoek tot aanvulling. Onderlinge coördinatie binnen het bestuursorgaan blijkt niet soepel te verlopen waardoor het proces wordt vertraagd. Maar daarnaast zijn ook de bestuurlijke werkwijzen te verbeteren. Elk bestuursorgaan kan een eigen gekozen bestuursstijl implementeren. Dit heeft als resultaat dat verschillende bestuursorganen andere werkwijzen toepassen en dus andere participatiemogelijkheden aan derden geven. Dit heeft als resultaat dat burgers van verschillende gemeenten meer of minder macht tot hun beschikking hebben om een besluit te veranderen of tegen te houden. Burgers uit een bestuursorgaan die een bestuursstijl van de laagste trede van de participatieladder (Pröpper, 2009) toepassen hebben geen mogelijkheid tot participeren en waarbij burgers uit een bestuursorgaan die de bestuursstijl bijbehorend tot de hoogste trede van de participatieladder toepassen, juist veel invloed en initiatief kunnen tonen bij een besluit. Dit geeft een verschil in macht tussen verschillende burgers. Echter hierbij moet wel worden opgemerkt dat er een wettelijke verplichting is tot participeren waardoor een minimale standaard altijd is vastgelegd. Uiteindelijk beslist echter het bestuursorgaan over een plan of besluit, waardoor de macht altijd bij het bestuursorgaan ligt, hoeveel participatie er ook in het proces wordt toegevoegd.

Een brede verkenning van de alternatieven, de tweede conclusie van de Commissie Elverding, is bij het besluitvormingsproces van de Wabo niet direct van toepassing. Als de procedure van de Wabo begint ligt er al een aanvraag, de brede verkenning moet vóór het indienen van de aanvraag worden uitgevoerd en is daarom niet in dit onderzoek behandeld. De laatste conclusie, een helder besluitvormingsproces en een brede participatie, neem ik in dit onderzoek samen omdat deze een sterke relatie tot elkaar hebben. Door de innovatieve voorbereidingsprocedure is het besluitvormingsproces helder geworden waarbij een brede participatie kan worden ingezet. Afhankelijk van de maatschappelijke vraag naar participatie.

De eerste stappen zijn gemaakt om het advies van de Commissie Elverding toe te passen op het Wabo vergunningverleningsproces. Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is participatie altijd maatwerk en in mijn voorstel tot verbetering wordt participatie efficiënter ingezet. Het is moeilijk om hiervoor een vaste formele structuur te bedenken. Het is daarom belangrijk expliciet maatwerk te leveren aan de vorm van participatie. Daarnaast is voortkomend uit dit onderzoek nog veel winst te behalen in het ambtelijke en bestuurlijk werkproces. Vanuit dit onderzoek kan het advies geformuleerd worden om tot een verantwoord evenwicht te komen met regelefficiëntie enerzijds en publieksparticipatie anderzijds, door de huidige voorbereidingsprocedures om te zetten tot de innovatieve voorbereidingsprocedure, waarbij ook aandacht noodzakelijk is voor aan het ambtelijke en bestuurlijk werkproces. Hierbij rekening houdend met de bestuursstijl die het bestuursorgaan toepast.

7.2

Reflectie

Dit onderzoek wordt afgesloten met een reflectie. In deze paragraaf wordt eerst een reflectie gegeven op de theorie, daarnaast wordt kritisch naar de kwaliteit van het onderzoeksproces gekeken en worden voorstellen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

Theorie

De gekozen theorie betreffende publieksparticipatie uit hoofdstuk 2 blijkt een goede achtergrond te zijn voor dit onderzoek. De theorie geeft positieve redenen betreffende doelen weer van participatievormen bij besluitvorming en is dus normatief eenzijdig. Daarnaast wordt ook de participatievorm toegespitst op de bestuursstijl en op de complexiteit van het project. Dit is een logische en juiste redenering. Echter wat de theorie niet behandelt is het gebrek aan maatschappelijke behoefte aan participatievormen. In het besluitvormingsproces van de Wabo blijkt uit het empirisch onderzoek dat er in circa 80% van de besluiten door de maatschappij geen behoefte is aan de toepassing van participatievormen. Bij een verdere ontwikkeling van de theorie behoort de maatschappelijke behoefte te worden betrokken. Zonder deze betrokkenheid is de toepassing van participatievormen in bepaalde gevallen overbodig en leidt tot onnodige vertraging in het besluitvormingsproces.

Onderzoeksproces

De eerste stap om tot een onderzoeksplan te komen was het zoeken naar een geschikte onderzoeksplek en een onderwerp. De onderzoeksplek had ik direct in gedachte, namelijk het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het onderwerp was hier snel aan te verbinden. De Wabo was voor mij, door mijn eerdere werkervaring in het aanvragen van milieuvergunningen, een intrigerend onderwerp. De visie van het huidige kabinet om bestaande procedures te verkorten, te uniformeren en te integreren en daarnaast het verantwoorde evenwicht met publieksparticipatie te behouden, werd de basisgedachte van dit onderzoek. Als theoretisch kader is

publieksparticipatie gekozen. Door het gebruik van verschillende soorten empirie is naar mijn mening een kwalitatief en representatief onderzoek uitgevoerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere soorten en typen bronnen; hierdoor kunnen we spreken van representativiteit ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek. Er is een relatief klein aantal cases onderzocht; hierbij waren de bestuursorganen van verschillende grootte en verspreid over Nederland, waardoor een reëel beeld geschetst kan worden over de ervaringen met de Wabo. Bronnen waren beleidsstukken, wetgeving, literatuur en andere documenten, maar ook heb ik verschillende interviews afgenomen bij alle betrokken actoren van het besluitvormingsproces. Door het koppelen van deze verschillende bronnen werden geen aannames gedaan op basis van belevenissen, maar door dit te verifiëren bij andere bronnen kwamen er betrouwbare onderzoeksresultaten naar voren. Door het gebruiken van diverse bronnen is triangulatie van kennis en data tot stand gekomen waardoor het onderzoek valide is gebleken. Ook is er geen onderscheid gemaakt in de intensivering van de verkregen informatie. Wel merkte ik tijdens de interviews dat binnen dezelfde bestuursorganen andere denkwijzen bestonden over de Wabo. Dit komt door de achterliggende denkbeelden en ervaringen van hun specifieke werkveld. Er is bijvoorbeeld een verschil in achterliggend denkbeeld bij bouw en bij milieu. Desondanks heb ik me niet laten leiden door de verschillende meningen en bleef ik objectief naar het onderwerp kijken. Naar mijn mening hebben er geen storingen plaatsgevonden, waardoor de validiteit en betrouwbaarheid van dit kwalitatief onderzoek in het gedrang zijn gekomen. Echte tegenslagen heb ik niet ervaren in dit onderzoek, het niet soepel verkrijgen van de kwantitatieve informatie zou als een tegenslag ervaren kunnen worden. Echter heb ik dit naar mijn mening adequaat opgelost door het empirisch kwantitatief onderzoek te wijzigen naar de uitwerking van één specifieke case. Als ik dit onderzoek nogmaals zou moeten uitvoeren, zou ik mij richten op of alleen kwalitatief onderzoek óf alleen kwantitatief onderzoek. Het verkrijgen van representatief kwantitatief onderzoek blijkt namelijk omvangrijk te zijn.

Een positieve ervaring wil ik graag delen. Ik was blij verrast, toen ik tijdens het gesprek met mijn begeleider van het ministerie mijn idee over een innovatieve voorbereidingsprocedure bij hem neerlegde. Ik begreep dat mijn voorstel eenvoudig maar effectief was en als zodanig nog niet ergens ter sprake was gekomen. Het gaf mij een voldaan gevoel, omdat ik vanuit dit onderzoek op deze aanpak was gekomen en dit misschien een bouwsteen kan zijn bij een vervolgonderzoek c.q. wetsaanpassing.

Vervolgonderzoek

Zoals eerder vermeld is het moeilijk gebleken om kwantitatieve gegevens van de Wabo te achterhalen. Toch zou een kwantitatief onderzoek een interessante kijk geven op het besluitvormingsproces van de Wabo. Een mogelijkheid voor een vervolgonderzoek zou een kwantitatieve analyse zijn bij enkele verschillende bestuursorganen. Om deze gegevens te achterhalen moet de onderzoeker intern bij het betreffende bestuursorgaan voldoende tijd kunnen investeren. Het verkrijgen van de gegevens zal namelijk tijdrovend zijn, maar ook moet er geïnvesteerd worden in tijd om een digitaal systeem goed te kunnen gebruiken, zodat er goede analyses kunnen worden gemaakt. Daarnaast is het nuttig om te wachten met dit onderzoek tot de Wabo langer in werking is dan enkele maanden, zoals bij dit onderzoek. Het implementeren van nieuwe wetgeving verloopt niet altijd meteen soepel en voortkomend uit dit onderzoek blijkt dat de ingebruikname van de Wabo ook enkele opstartproblemen kende. Over circa een jaar kan een meer gegronde kwantitatieve evaluatie van de Wabo plaatsvinden. Hier kunnen dan enkele aanbevelingen uit voort komen die nuttig zijn voor het aanpassen van de bestaande voorbereidingsprocedure, maar daarnaast ook om te achterhalen hoe de wetgeving daadwerkelijk in de praktijk werkt.

Referenties

- Backes, Ch.W., P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman. (2001). *Milieurecht*. Deventer: Kluwer.
- Backes, Ch.W., E. Chevalier, A.M.L. Jansen, M.E. Eliantonio, M.A. Poortinga, R.J.G.H. Seerden. (2009). *Snellere besluitvorming over complexe projecten vergelijkend bekeken. Quickscan*. Den Haag: WODC/ministerie van Justitie.
- Barendregt, H., H.C. Borgers, H.C.M. van Egmond, J. in 't Hout, B. Rademaker. (2010). *Handboek Wabo*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- Blomberg, A.B. (2007). *Van ongecoördineerde coördinatie naar harmonisatie*. Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht. 2007/9. Deventer: Kluwer, pp. 344-354.
- Boedeltje M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Broek, Van den, J.H.G., M.J. Dresden. (2010). *Wabo in de praktijk*. 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bunt, H.G. van de, W. Huisman. (1999). *Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein*. In: De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179.
- Buuren van, P.J.J., A.A.J de Gier, A.G.A Nijmeijer, J. Robbe. (2010). *Hoofddlijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Achtste druk. Kluwer: Deventer.
- Centrum Publieksparticipatie. (2009). *Code Publieksparticipatie Sneller & Beter + Bijsluiter*. Den Haag: Centrum Publieksparticipatie.
- Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. (2008). *Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. April 2008.
- Crabbé, A., J. Gysen, K. Bachus. (2006). *Methoden voor beleidsevaluatie A. Methoden voor evaluatievragen sensu stricto*. In: Vademecum Milieubeleidsevaluatie. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele, pp. 99-216.
- Crotty, M. (1998). *The Foundations of Social Research. Meaning and perspective in the research process*. London: SAGE.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok, M.A. Visser. (2002). *De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging. Een tussenrapportage. Project Duale Gemeenten*. Enschede: Van Poelje Instituut, Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Denters, B., P.J. Klok. (2005). *The Netherlands: in search of responsiveness*. In: Denters, B. and Rose, L.E. (Eds.). *Comparing local governance. Trends and Developments*. Houndsmills: Palgrave MacMillan, pp. 65-82.

- Doorn, J.A.A. van. (1979). *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*. In: Doorn, J.A.A, van, C.J.M. Schuyt (Red.). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Amsterdam: Boom Meppel, pp. 17-46.
- Duyvendak, J.W., A. Krouwel. (2001). *Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?* In: Edelenbos J.& Monnikhof (red) *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm, procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok, J. van Tatenhove. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Edwards, A. (2001). *Interactieve beleidsvorming en de instituties van het lokale bestuur*. In: Edelenbos, J, R. Monnikhof (red). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Eijk, C. van der. (1987). *Politieke participatie*. Tekstbundel Politicology 4b. Heerlen: Open Universiteit.
- Gier de, A.A.J. & J. Robbe, Ch. W. Backes LLM, P.J.J. van Buuren. (1999/1). *De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht*. Een onderzoek naar de werking van de actio popularis in de praktijk en naar het gewicht dat aan de argumenten inzake de wenselijkheid van de actio popularis moet worden toegekend. Utrecht: Centrum voor omgevingsrecht en -beleid.
- Gier de, A.A.J. & J. Robbe. (1999/2). *De actio popularis in het ruimtelijke ordeningsrecht en het milieurecht (slot)*. Gemeentestem, p. 639-643.
- Guba, E.G., Y.S. Lincoln. (1994) *Competing paradigms in qualitative research*. In: N.K. Denzin en Y.S. Lincoln, *A handbook of qualitative research*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 1994, pp. 105-116.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove, C. Laurent. (2004). *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM-rapport 500013004/2004.
- Heijden, G.M.H. van der. (2005). *Ideologie en burgerrechten als brug tussen governmenten governance*. Paper voor Politicologenetmaal. Antwerpen (19 en 20 mei 2005).
- Infomil. (2011). *Aarhus Verordening*. Den Haag: Agentschap NL
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution. Changing values and political styles among western politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1999). *Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy*. In: Norris, P. (Ed.). *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 236-256.

- Irwin, A.G. (1971). *Political participation in the Netherlands: a preliminary report*. Wassenaar: Netherlands institute for advanced study in the humanities and social sciences.
- Kabinet Rutte-Verhagen. (2010). *Regeringsverklaring*, 26 oktober 2010.
- Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen, R. Fredriks. (2007). *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: WODC.
- Lijphart, A. (1992). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Negende druk, eerste druk 1968. Haarlem: H.J.W. Brecht.
- Marseille, A.T. (2005). *Belastende derden bij de bestuursrechter*. Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht 2005, pp. 75-84.
- Mayer, I, J. Edelenbos, R. Monnikhof. (2005). *Interactive policy development: undermining or sustaining democracy?* In: Public Administration, vol. 83 (1), pp. 179-199.
- Meijs S. (2010). *Procesontwerp Sneller&Beter*, Verbetering en Versnelling Besluitvorming Infrastructuur, Procesontwerp II, februari 2010. Den Haag: Projectdirectie Sneller&Beter.
- Miles, M.B., A.M. Huberman. (1994). *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods* (2nd edn.). Newbury Park, CA: SAGE.
- Ministerie van Economische Zaken. (2009). *Factsheet _ Lex silencio positivo, Factsheet Dienstenrichtlijn*, april 2009, versie 1. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Poorter J.C.A., de, B.W.N de Waard, A.T. Marseille, M.J. Zomer. (2004). *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?* Den Haag: WODC.
- Pröpper, I., & D. Steenbeek. (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2005). *Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie*.
- Regeerakkoord VVD-CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. 30-09-2010.
- Stichting Natuur en Milieu. (2010). *Wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, kamerstuk 32 450*. Utrecht, brief aan Commissie Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Sturm, P. (2002). *Interactieve beleidsvorming: begrippen en leidraad*. Amsterdam: instituut voor publiek en politiek.

- Thomassen, J.J.A. (1991). *Kiezers en verkiezingen*. In: Thomassen, J.J.A. (Red.). Hedendaagse democratie. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, pp. 187- 212.
- Verheij N. (1995). *Het systeem van de Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Verschuren, P., H. Doorewaard. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Wagenaar, H. (2007). *Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexity of neighborhood decline*. In: The American Review of Public Administration, vol 37 (17), pp. 17-50.

Bijlage 1: Schematische weergave Omgevingsvergunning

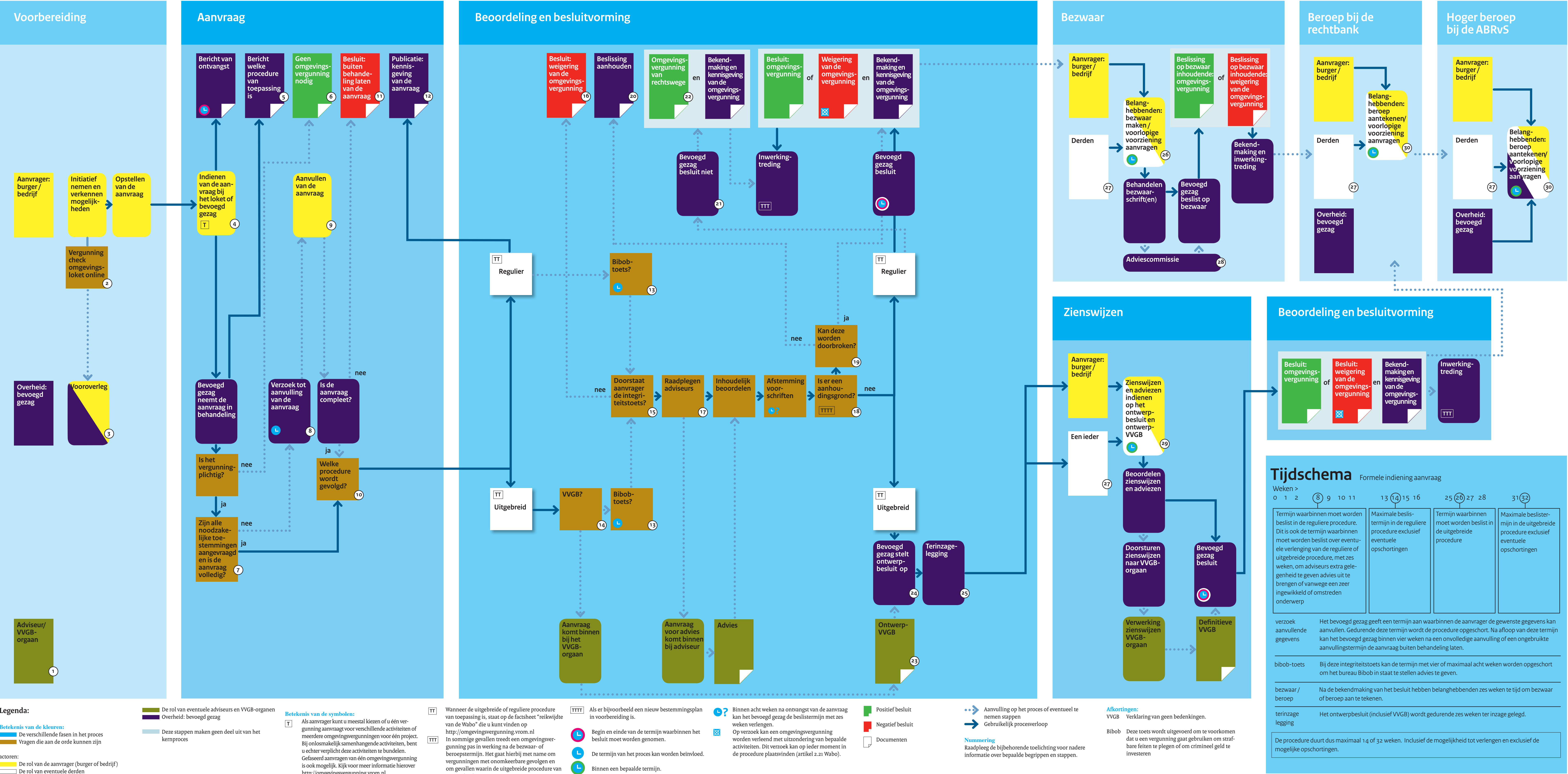
Omgevingsvergunning



Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Deze poster is een uitgave van VROM in samenwerking met: Bouwend Nederland, BNA, IPO, VNG en Vereniging Stadswerk.
Dit is een algemene procesbeschrijving. Raadpleeg de wettekst (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht - Wabo) voor volledige informatie.
Kijk ook op <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>.

<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>



Bijlage 2: Respondentenlijst

Provincie Noord-Brabant

Simon Pullen (14-6-2011)
Milieumedewerker vergunningverlening

Gemeente Utrecht

Anke van Vliet (20-5-2011)
Hoofd Bestemmingsplannen
Marcel Janssen (27-5-2011)
Hoofd Gebiedsmanagement
Niels Verkerk (8-6-2011)
Juridisch Adviseur
Wilfred Matser (8-6-2011)
Juridisch Adviseur

Gemeente 's-Hertogenbosch

Marco Deenik (20-5-2011)
Teamleider vergunningverlening milieu
Jan Waarts (25-5-2011)
Vergunningverlening, afdeling bouwen

Gemeente Veghel

Erwin van Delst (18-5-2011)
Vergunningenregisseur

Gemeente Blaricum, Eemnes en Laren

Karin Loman (30-5-2011)
Teamleider vergunningen Bel combinatie

Agentschap NL

Bart Oortwijn (23-5-2011)
Combined Efforts Milieu- en Omgevingsadvisering

Adviesbureau Tebodin B.V.

Wim Tichelman (19-5-2011)
Senior consultant milieumanagement & veiligheid

Stichting Milieudefensie

Jacqueline Mineur (31-5-2011)
Juridisch medewerkster Milieudefensie

Bijlage 3: Voorbeeld vragenlijst respondenten

Kwantitatieve vragen

Reguliere procedure

1. Hoeveel aanvragen zijn er ingediend in de periode 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011?
2. Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, tot er een primair besluit wordt gerealiseerd?
3. In hoeveel procent van de aanvragen wordt de verdaging van 6 weken toegepast voor het primair besluit?
4. In hoeveel procent van de aanvragen wordt de vergunning volgens rechtswege verleend?
5. In hoeveel procent van de aanvragen worden er bezwaren ingediend op het primair besluit?
6. Hoeveel bezwaren worden er ingediend per primair besluit?
7. Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, bij bezwaren tot er een beslissing op bezwaar wordt genomen?
8. Hoe vaak wordt de verdaging van 6 weken toegepast bij besluit op bezwaar?
9. Hoe vaak wordt er beroep ingediend?

Uitgebreide procedure

1. Hoeveel aanvragen zijn er ingediend in de periode 1 oktober 2010 tot 1 mei 2011?
2. Hoe lang duurt het, na het indienen van de aanvraag, tot er een ontwerp besluit wordt gerealiseerd?
3. In hoeveel procent van de aanvragen wordt de verdaging van 6 weken toegepast voor het ontwerp besluit?
4. In hoeveel procent van de aanvragen worden er zienswijzen ingediend op het ontwerpbesluit?
5. Worden zienswijzen door eenieder of belanghebbenden ingediend?
6. Hoe lang duurt het gemiddeld, na het indienen van de aanvraag, bij zienswijzen tot er een definitieve beschikking wordt genomen?
7. Hoe vaak wordt er beroep ingediend?

Kwalitatieve vragen

1. Met welke voorbereidingsprocedure van de Wabo komt u vooral in aanraking, de reguliere of uitgebreide procedure?
2. Wat vindt u van de bestaande voorbereidingsprocedure van de Wabo? Zie figuur 4.2 Reguliere en uitgebreide voorbereidingsprocedure Wabo.
3. Wat vindt u van de vastgelegde termijnen? Zijn de verschillende termijnen voldoende om een kwalitatief product te realiseren waarbij een gegronde belangafweging gemaakt kan worden?
4. Kan binnen de termijn van aanvraag tot primair besluit een kwalitatief goed product worden gemaakt (bij de reguliere procedure)?
5. Hoe lang duurt het gemiddeld voordat, na een aanvraag is ingediend, een ontwerp-besluit ter inzage ligt?
6. Worden de gestelde termijnen gehaald?
7. Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de verlengingsmogelijkheid bij het komen tot een primair besluit of een ontwerp besluit (verdaging 6 weken)?
8. Hoe vaak wordt gebruik gemaakt van de verlengingsmogelijkheid als er bezwaren zijn ingediend (verdaging 6 weken)?

9. Als er geen zienswijzen worden gemaakt bij de uitgebreide procedure, hoeveel tijd is er dan nog nodig om een definitief besluit te maken; is de gestelde termijn van 4 weken termijn reëel of te lang?
10. Wat zijn uw ervaringen met het ontvangen van bezwaren? Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen?
11. Wat zijn uw ervaringen met het ontvangen van zienswijzen? Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen?
12. Eenieder of belanghebbenden, is deze scheiding in participatie mogelijkheid terecht en gewenst? En wat vindt u van het relativiteitsvereiste dat door het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, het begrip belanghebbende beperkt in het instellen van bezwaar en beroep?
13. Komt het vaak voor dat men zich belanghebbend voelt terwijl men dit niet is?
14. Welke soort of groep mensen dienen zienswijzen of bezwaren in? B.v. NGO's, beroepsklagers?
15. Wat voor soort zienswijzen of bezwaren worden vooral ingediend? Zijn deze inhoudelijk of specifiek, NIMBY-effect?
16. Wat leert een organisatie van bezwaren, zienswijzen, hoorzittingen of adviescommissies?
17. Wat wordt er volgens u onder participatie verstaan?
18. Kunnen burgers in het besluitvormingsproces van de Wabo, regulier of uitgebreid, voldoende participeren?
19. Ziet u het maken van bezwaren als een participatievorm?
20. Ziet u het maken van zienswijzen als een participatievorm?
21. Ziet u een hoorzitting als participatievorm?
22. Heeft uw gemeente een onafhankelijke Adviescommissie ingesteld?
23. Ziet u een Adviescommissie als participatievorm?
24. Heeft u een inspraakverordening vastgesteld? Wat betekent dit concreet in het besluitvormingsproces?
25. Wordt voor het indienen van de aanvraag ook een vorm van participatie toegepast? (vooroverleg, inspraakmogelijkheden)
26. Wordt het publiek standaard betrokken in het besluitvormingsproces, of bijvoorbeeld alleen als er problemen zijn te verwachten of om een andere reden? Is dit eenieder of belanghebbenden en hoe worden ze betrokken?
27. Welke andere vormen van participatie worden momenteel bij uw gemeente/provincie gebruikt bij een vergunningaanvraag?
28. Mist u nog andere participatievormen in het besluitvormingsproces?
29. Worden er door het publiek bepaalde participatievormen gemist of wordt er juist om andere participatievormen gevraagd?
30. Als er een opvolgend vergunningstraject plaatsvindt, zoals een m.e.r. voor een milieuvergunning. Vindt u dat dan alsnog dezelfde inspraakmogelijkheden geboden moeten worden, ook al zijn er inspraakmogelijkheden geboden in het voortraject?
31. Komt men door gebruik te maken van bepaalde participatievormen tot inhoudelijke verrijking of inhoudelijke verarming?
32. Komt men door gebruik te maken van bepaalde participatievormen tot meer of minder ambitieuze doelstellingen?
33. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen het proces verbeterd? (Het verbeteren van het beleidsproces en de wisselwerking met andere partijen. Verbeteren van bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling- en communicatie, het versterken van wederzijds begrip en het realiseren van compromissen of consensus)

34. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen de samenwerking met externe partijen verbeterd? (Een manier om samenwerking een nieuw leven in te blazen of om de organisatie ervan te verbeteren)
35. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen het draagvlak vergroot? (De feitelijke steun voor het beleid of voor aspecten daarvan door relevante externe of interne partijen)
36. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen de tijdsduur verkort? (Een kortere tijdspanne waarbinnen maatschappelijke of bestuurlijke problemen aangepakt kunnen worden)
37. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen het probleemoplossend vermogen van de maatschappij vergroot? (Een grotere verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven om bij te dragen aan publieke zaken)
38. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen de democratie uitgebreid? (Versterking van de directe democratie doordat burgers actief bijdragen aan publieke zaken of van de representatieve democratie doordat volksvertegenwoordiging en bestuur een beter zicht hebben op wat er in de samenleving leeft)
39. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen de interne organisatie verbeterd? (In de interactie met burgers, maatschappelijke organisaties bedrijven en/of andere overheden kunnen eventuele tekortkomingen van het ambtelijk apparaat aan het licht komen)
40. Wordt door gebruik te maken van bepaalde participatievormen het imago verbeterd? (Het vergroten van positieve beeldvorming doordat het publiek interactief beleid of de resultaten ervan toejuicht)
41. Verloopt het besluitvormingsproces soepeler doordat er gebruik wordt gemaakt van bepaalde participatievormen?

