



bureaustudie

Zoeken naar nieuwe wegen

*een verkenning naar nieuwe eigenschappen
voor het proces van besluitvorming over
stedelijke gebiedsontwikkelingen*

Peter G. Spakman
juli 2009

Scriptie in het kader van de opleiding
Master City Developer (MCD)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Technische Universiteit Delft
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Begeleider: de heer F.A.M. Hobma

***Niemand heeft gezegd dat het makkelijk zou worden.
En dat maakt gebiedsontwikkeling nu juist zo'n boeiende opgave.***

(Riek Bakker, Ontwikkelkracht, 2005, p.11)

Samenvatting

Het onderwerp van dit scriptieonderzoek heeft betrekking op het formele, publieke proces waarin stedelijke gebiedsontwikkelingen tot stand komen. Overheden, bestuurders en samenleving worden in dat proces veelvuldig geconfronteerd met (ver)trage(nde) processen, slepende juridische procedures, kostenverhogende maatregelen en ongewenste maatschappelijke onrust. Terwijl het doel juist is om adequaat, efficiënt en effectief in de behoeften van de samenleving te voorzien.

De oorsprong van de geschetste problematiek is gelegen in de continu toenemende (inhoudelijke) complexiteit van de opgaven zelf. Maar tegelijkertijd neemt ook de complexiteit van de maatschappelijke context toe: trends in de samenleving leiden ertoe dat aan de legitimiteit van (publieke) besluiten steeds meer belang wordt toegekend. Er moeten nieuwe wegen gezocht worden om ondanks deze meervoudige, zichzelf opstuwende complexiteit, toch op aanvaardbare wijze tot besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkelingen te komen.

De adviezen van de commissies Elverding (2008), Dekker (2008) en Tops (2008) en van professor De Zeeuw (2009) hebben elk een eigen invalshoek, maar hebben gemeen dat zij een weg zoeken om de complexiteit beheersbaar te houden of te maken. In het bijzonder het advies van Elverding zet momenteel de toon in het maatschappelijk debat over de wijze waarop de besluitvorming tot stand zou moeten komen, de andere drie adviezen zijn hier nauw aan verwant. Het ontbreekt echter nog aan een visie waarop deze adviezen kunnen doorwerken op stedelijke gebiedsontwikkelingen, en daarmee aan een antwoord op de vraag in hoeverre met een geïntegreerde toepassing van deze adviezen, het verloop en de uitkomst van het proces van stedelijke gebiedsontwikkelingen beïnvloed kan worden.

Daarnaast hebben deze auteurs gezamenlijk ofwel in grote mate een gemeenschappelijk beeld, ofwel visies die elkaar aanvullen of versterken. Centraal staat dat 1) de omgeving een actieve rol heeft, 2) het maatschappelijke belang per saldo leidend is, 3) er politiek commitment moet zijn, 4) ongewenste effecten van wet- en regelgeving weggenomen moeten worden, en 5) dat de processtructuur volgend is.

Een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw gaat uit van het verbinden van (nieuwe) eigenschappen aan het proces: in de eerste plaats passende professionaliteit (competenties, gedrag en cultuur) en in de tweede plaats van kwaliteit van het samenspel met de omgeving (transparantie, participatie). Het 'schillenmodel' zoals in dit onderzoek is gepresenteerd, operationaliseert deze benadering. Daarin worden vier 'schillen' onderscheiden: *oriëntaties*, *condities*, *structuur* en (juridische) *bouwstenen*. Vanuit deze schillen is een concreet model van besluitvorming geconstrueerd op grond waarvan, na een reflectie op een casus, de hoofdvraag beantwoord is.

Het antwoord op de vraag of met een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw het verloop en de uitkomst beïnvloed kan worden, is bevestigend. Het verloop kan beïnvloed worden omdat de professionaliteit toeneemt wat leidt tot meer regie en beheersing waardoor de kwetsbaarheid zal afnemen. De uitkomst kan beïnvloed worden dankzij de inhoudelijke verrijking en de grotere kans op maatschappelijke aanvaarding.

De conclusies met betrekking tot de vraag *in hoeverre* het verloop en de uitkomst beïnvloed kan worden, zijn tweeledig. In de eerste plaats komt de geïntegreerde toepassing tegemoet

aan de toenemende behoefte aan maatschappelijk legitieme besluitvorming. Anders gezegd: de samenleving vraagt eenvoudigweg om deze professionaliseringslag. Het antwoord op de vraag is daarmee positief. De vraag of de besluitvormingsprocessen vervolgens ook sneller, effectiever en/of efficiënter worden, kan niet met zekerheid beantwoordt worden. In beginsel mag dat wel verondersteld worden. Echter de realiteit moet onder ogen gezien worden dat stedelijke gebiedsontwikkelingen altijd complexe aangelegenheden zullen blijven die per definitie onvoorspelbare elementen in zich dragen!

De slotconclusie van dit onderzoek kan, kijkend naar het voorgaande en met een knipoog naar Elverding, in vier woorden samengevat worden:

beter, en *misschien* sneller!

Voorwoord

Deze scriptie vormt de afsluiting van de opleiding Master City Developer, een gezamenlijk initiatief van Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Het is geweldig dat u deze scriptie nu in handen heeft, omdat het betekent dat ik er in geslaagd ben deze studie af te ronden! Er komt nu een einde aan een intensieve maar vooral boeiende, leerzame periode die voor mij persoonlijk mijn entree in de wereld van gebiedsontwikkeling betekende.

De kern van het onderwerp van deze scriptie hield mij al langer bezig. De stagnaties, juridische procedures en protesten waar ik in mijn vorige leven als civieltechnisch projectleider veelvuldig getuige van ben geweest, hebben de behoefte aangewakkerd om mij in het hoe en waarom daarvan te verdiepen. Vaak heb ik gedacht: kan dat nou niet anders? Een betere manier om tot een antwoord op die vraag te komen, dan door er een scriptieonderzoek aan te wijden, kun je je toch niet voorstellen?

'Scriptieonderzoek doen' is in mijn geval overigens niet echt een vorm van natuurlijk gedrag! Mensen die mij een beetje kennen, zullen dat zeker beamen. Gelukkig had ik een scriptiebegeleider die mij prima heeft weten te coachen met prettige aanwijzingen, goed commentaar en oprechte feedback. Ik wil Fred Hobma van de faculteit Bouwkunde (TUD) daarvoor mijn oprechte waardering en dank overbrengen! Zonder zijn begeleiding had ik de scriptie zeker niet op tijd af kunnen ronden. Daarnaast wil ik mijn mentor Jan van 't Verlaat, programmadirecteur van de opleiding, bedanken voor zijn kritische, opbouwende feedback en persoonlijke raad tijdens de terugkomdagen. Ook ben ik dank verschuldigd aan Lisette Nijls MCD voor haar openhartige medewerking aan het uitgebreide interview dat ik haar mocht afnemen. En ik ben dank verschuldigd aan diverse mensen die ik tijdens de rit om raad gevraagd heb, en aan mijn managers bij Gemeentewerken Rotterdam en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, die mij in de gelegenheid hebben gesteld deze opleiding te volgen en te voltooien.

Tenslotte is er het thuisfront: ik ben mijn gezin, Elsbeth, Davine en Naomi, veel verschuldigd voor alle ruimte die ik de afgelopen twee jaar gekregen heb om met deze opleiding bezig te zijn, ook als die ruimte er soms eigenlijk niet was. Dat betekent heel veel voor mij. De eer van het diploma komt zeker ook jullie toe!

*Peter Spakman
Rotterdam, 10 juli 2009*

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Voorwoord	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Maatschappelijke trends: aanjagers van complexiteit	12
1.3 Probleem- en doelstelling en hoofdvraag	13
1.4 Onderzoeksmethode en deelvragen	16
2 Theoretisch kader	19
2.1 Deelvraag en aanpak	19
2.2 Literatuurverkenning	19
2.2.1 Verkenning adviesrapport Commissie Elverding <i>'Sneller en Beter'</i>	19
2.2.2 Verkenning advies Commissie Dekker <i>'Privaat wat kan, publiek wat moet'</i>	21
2.2.3 Verkenning rapport De Zeeuw <i>'Doorbreek de Impasse'</i>	23
2.2.4 Verkenning advies Werkgroep Inspraak <i>'Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl'</i>	25
2.2.5 De literatuur resumerend	27
2.3 Destillatie van een geïntegreerde visie op het proces van totstandkoming	28
2.3.1 De drie oriëntaties van goede formele, publieke besluitvorming	28
2.3.2 De procescondities	31
2.3.3 De processtructuur	31
2.3.4 De bouwstenen	32
2.4 De verwevenheid van de samenhangende visie op besluitvorming en legitimiteit	33
2.5 Beïnvloeden van de kwaliteit van de uitvoering vergt doorwrochte benadering	35
3 Van theorie naar praktijk	37
3.1 Deelvraag en aanpak	37
3.2 Uitwerking geven aan de drie oriëntaties	37
3.3 Uitwerking geven aan de procescondities	38
3.3.1 Directe betrokkenheid van de burger	38
3.3.2 Passende organisatiekwaliteit	41
3.3.3 Bestuurscultuur: bestuurlijke drukte, consistentie en commitment	41
3.4 Uitwerking geven aan de processtructuur	42
3.4.1 Hoofdstructuur	42
3.4.2 De kwaliteit van de uitvoering van de verkenningsfase	44
3.4.3 De planuitwerkingsfase	45
3.4.4 De planrealisatiefase	47
3.5 Uitwerking geven aan de bouwstenen	47
3.5.1 Duurzame leefomgeving als toetsingskader voor natuur, milieu en water	47
3.5.2 Inperking rechtsbescherming en inspraak	48
3.5.3 Gecoördineerde vergunningverlening	48
3.5.4 Bestuurlijke lus en marginale toetsing	49
3.5.5 Fatale termijnen	50
3.5.6 Eindoplevering	51
3.6 Compilatie tot een conceptmodel	52

4	Reflectie op een concrete casus	53
4.1	Deelvraag en aanpak	53
4.2	Beschrijving van de casus	54
	4.2.1 Feiten	54
	4.2.2 Feitelijke beschrijving van het casusverloop	57
	4.2.3 Organisatie aan publieke zijde	60
4.3	Reflectie op <i>oriëntaties</i>	61
4.4	Reflectie op <i>condities</i>	62
	4.4.1 Betrokkenheid van de omgeving	62
	4.4.2 Kwaliteit van de voorbereiding	63
	4.4.3 Bestuurscultuur: bestuurlijke drukte, consistentie en commitment	64
4.5	Reflectie op <i>structuur</i>	65
4.6	Reflectie op <i>bouwstenen</i>	66
4.7	Beschouwing van de reflecties	69
5	Conclusies & Aanbevelingen	71
5.1	Conclusies	71
	5.1.1 Theoretisch kader	71
	5.1.2 Wijze waarop deze eigenschappen doorwerken in een model van besluitvorming	72
	5.1.3 Conclusies ten aanzien van het reflecteren op een concrete casus	74
	5.1.4 Eindconclusie	75
5.2	Aanbevelingen	77
	Literatuur en gebruikte bronnen	79
	Lijst van figuren en tabellen	83
	Verklarende lijst van veel gebruikte afkortingen en begrippen	85
BIJLAGE A.	Analogie tussen de besluitvormingsprocessen van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkelingen	87
BIJLAGE B.	Participatie inzetten als publieke dienstverlening	89
BIJLAGE C.	Begrip bestuurscultuur nader uitgelegd	91
BIJLAGE D.	Uitwerking bouwsteen: Duurzame leefomgeving als toetsingskader voor natuur, milieu en water	93
BIJLAGE E.	Bouwsteen Inperking rechtsbescherming en inspraak	97
BIJLAGE F.	De bestuurlijke lus	99
BIJLAGE G.	Tijdschema casus Schieveen	101
BIJLAGE H.	Voorgeschiedenis Polder Schieveen	103
BIJLAGE I.	Raadsbesluit Gemeenteraad Rotterdam	105
BIJLAGE J.	Interview	107

1 Inleiding

Het onderzoek van deze scriptie heeft betrekking op formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkelingen. In dit eerste hoofdstuk worden de probleemstelling en de deelvragen geformuleerd. Maar eerst wordt in de paragrafen 1.1 en 1.2 de aanleiding van de keuze voor dit onderwerp toegelicht. De probleem- en doelstelling en afbakening worden in paragraaf 1.3 uitgewerkt. De feitelijke onderzoeksvragen en afbakening volgen in paragraaf 1.4. In de laatste paragraaf ten slotte worden de onderzoeksmethode en de onderzoeksaanpak aangegeven.

1.1 Aanleiding

Het onderwerp van deze scriptie is het proces waarin stedelijke gebiedsontwikkelingen tot stand komen. De aandacht gaat specifiek uit naar het proces van de formele, publieke besluitvorming, ofwel het proces dat gerelateerd is aan de bestuurlijke (publiekrechtelijke) besluitvorming omtrent de totstandkoming van gebiedsontwikkelingen. De wet schrijft weliswaar zogenaamde verplichte planfiguren voor, zoals de structuurvisie en het bestemmingsplan, maar dit onderzoek richt zich op de wijze waarop daarin invulling gegeven wordt.

De aanleiding om dit als onderwerp van het onderzoek te nemen, is de waarneming c.q. ervaring dat deze processen uiterst kwetsbaar blijken te zijn en niet zelden met onder andere verträgen geconfronteerd worden. Aan de ene kant is het inhoudelijk gezien al een flinke uitdaging om tot een compromis te komen tussen ambities, actoren, middelen en milieu. Anderzijds maakt de vaak uitgekende oplossing de ontwikkeling in veel gevallen kwetsbaar in de formele afwikkeling. Door een enkel beroep kan een bijna autonoom operend juridisch traject ontstoken worden die de realisatie behoorlijk kan traineren, of erger. Er doet zich een papieren werkelijkheid voor die voorbij lijkt te gaan aan de intenties en de beoogde doelen van de ontwikkeling. Het gaat tenslotte om een maatschappelijke behoefte waartoe de gebiedsontwikkeling is geïnitieerd. Een kleine minderheid kan louter door te procederen zoveel 'macht' uitoefenen dat grote projecten verträgen of zelfs stilvallen. Evenzo is het opmerkelijk dat soms blijkt dat de bestuursrechter weer eens een project moet laten sneuvelen op een gebrek dat eenvoudig hersteld had kunnen worden. Als eenmaal tot een (her-)ontwikkeling besloten is wil dat niet zeggen dat de realisatie daarvan zonder meer verzekerd is! In de praktijk betekent het dat er veel tijd verstrijkt voordat de spreekwoordelijke spa de grond in gaat.

Tot zover de (persoonlijke) waarneming waaruit de nieuwsgierigheid is voortgekomen naar hoe we in Nederland eigenlijk (kunnen) aankijken tegen de wijze waarop gebiedsontwikkelingen tot stand komen en wat daarbij de belangrijkste afwegingskaders moeten zijn.

Naast de hiervoor beschreven waarnemingen is er ook een maatschappelijk debat gaande dat ook op deze problematiek ziet. Zo wordt bijvoorbeeld met regelmaat het argument aangevoerd dat vanwege de Europese regelgeving de milieunormen alsmaar strenger worden wat het bereiken van een optimale, integrale leefomgevingskwaliteit hindert. Onder andere de ontwikkelingen ten aanzien van de normen voor luchtkwaliteit in de periode 2005 tot 2008 hebben dit debat stevig aangezet: in 2007 was de opinie dat Nederland 'op slot' zat. Maar ook de roep om inperking van de inspraak en rechtsbescherming wordt gehoord. Voorbeelden zijn daarvan te vinden onder de voorstanders van bijvoorbeeld de doortrekking van A4 tussen Delft en Rotterdam, de

tunnel door het Naardermeer, het Wieringerrandmeer. Het kabinet heeft een aantal adviescommissies geïnstalleerd die met name hebben nagedacht over hoe sneller tot realisatie gekomen kan worden omdat het vanwege het algemeen belang niet langer toelaatbaar is dat er jarenlange, stroperige processen plaatsvinden zonder resultaat. In de politiek, de markt en in de wetenschap vinden hierover levendige debatten plaats. Het kabinet heeft zich tot nu vooral gericht op infrastructurele projecten, omdat dat voor het Rijk de belangrijkste ruimtelijk-economische opgaven zijn. Maar ook op het gebied van gebiedsontwikkelingen speelt deze problematiek.

1.2 Maatschappelijke trends: aanjagers van complexiteit

Professor Friso de Zeeuw constateert met betrekking tot de wettelijke context van gebieds-ontwikkelingen tegelijkertijd een positieve en een negatieve beweging. De introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) die vereenvoudiging van procedures heeft gebracht, is de positieve beweging. De negatieve beweging is de steeds verdere intensivering van de sectorale regelgeving met 'absoluut' te realiseren normen. De Zeeuw ziet dat dit steeds meer op gespannen voet komt te staan met gebieds-ontwikkelingen. Bij gebiedsontwikkeling is de focus veel meer gericht op integrale afweging in plaats van op sectorale afweging. Deze beweging lijkt volgens De Zeeuw niet te stuiten gelet op een 'steeds verdere verschuiving van het zwaartepunt van de milieuwetgeving naar Brussel'. (Zeeuw, 2007)

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat zich in de maatschappij trends voordoen die sterk van invloed zijn op de wijze waarop 'de omgeving' met initiatieven voor gebiedsontwikkelingen omgaat: de maatschappelijke context. In deze paragraaf worden deze trends beschreven en aan de hand van een casus (die ook in hoofdstuk 4 wordt bestudeerd) toegelicht. Dit onderzoek beoogt overigens niet het bestaan van deze trends te bewijzen of te onderbouwen. Maatschappelijke trends zijn op zichzelf niet of nauwelijks te beïnvloeden maar moeten wel in acht genomen moeten worden bij de probleemverkenning en het vormen van het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Het gaat om de volgende trends.

Toenemende ruimtedruk verhoogt de complexiteit

De ruimtedruk is het directe gevolg van een groeiende behoefte aan ruimte voor wonen, werken en infrastructuur aan de ene kant en de noodzaak van het beschermen van gezondheid en natuur- en milieuwaarden aan de andere kant. Het spanningsveld tussen deze waarden wordt groter naarmate deze zaken gaan raken of overlappen. Het stimuleert continu de precisering van wet- en regelgeving. Regelgeving leidt tot nieuwe regelgeving, met een juridificering van de besluitvorming als een van de uitkomsten. Besluiten worden in toenemende mate kwetsbaar voor juridische toetsing.

Verschuiven als gevolg van schaalvergroting en globalisering

Het gegeven dat de samenleving aan het globaliseren is, maakt dat de lokale aangelegenheden in een steeds bredere context geplaatst worden. Anders gezegd: de af te wegen belangen liggen ook fysiek steeds verder uit elkaar en het verbinden van belangen vergt steeds meer inspanning (in de eerste plaats van bestuurders). Een voorbeeld. De aanleiding voor woningbouwuitbreiding is niet louter meer een lokale behoefte om de lokale bevolking te kunnen huisvesten, maar staat steeds vaker in relatie met strategische overwegingen de economische aantrekkelijkheid van de regio voor bepaalde inkomensgroepen te vergroten. Naarmate dit soort doelstellingen breder worden, liggen de directe voordelen voor de lokale bevolking steeds verder weg en zal het meer energie vergen om draagvlak te vinden.

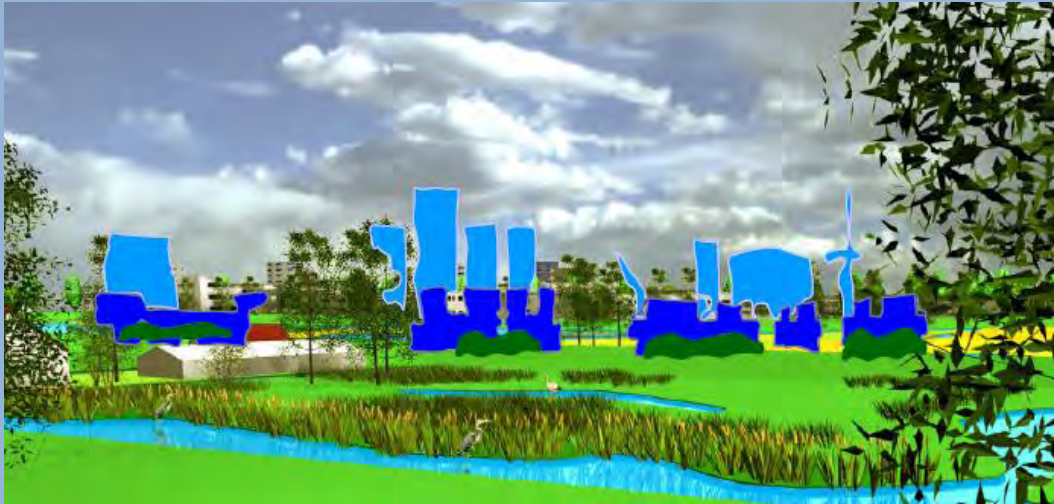
Toenemende emancipatie van de burger

Nederland kent van oorsprong een zogenaamde *representatieve democratie*. Dat wil zeggen dat een *gekozen bestuur* het beleid namens de burgers *bepaalt* en dat een *gekozen volksvertegenwoordiging* dit *controleert*. Er is echter in toenemende mate sprake van de

emancipatie van burgers in die zin dat zij steeds meer directe invloed wensen op het beleid dat hen aangaat. Dit maakt dat burgers zich in toenemende mate rechten permitteren, en krijgen, om actief invloed op het beleid uit te oefenen. De zuivere vorm van de representatieve democratie levert hier punten op in.

Ter illustratie van trends: een casus

De gemeente Rotterdam de polder Schieveen ontwikkelen. In een deel van de polder moet een hoogwaardig bedrijvenpark komen, het overige groene deel van de polder wordt moerasnatuur. Met het plan wordt beoogd de Rotterdamse economie een impuls te geven én invulling te geven aan de stedelijke ambitie op het gebied van groen- en recreatie.



Figuur 1. Artist impression inpassing bedrijven in natuurgebied (bron: concept Masterplan Schieveen)

Een klein aantal lokale bewoners/boeren en enkele (milieu-) belangenorganisaties komt krachtig in verweer tegen het plan. Zij willen het grasland voor de weidevogels sparen en zien het nut en de noodzaak niet. Omdat de voorzieningenrechter gerede twijfel uitte over de luchtkwaliteit wordt veel geld, tijd en energie gestoken in nieuwe milieuonderzoeken. Uiteindelijk vernietigt de bestuursrechter het bestemmingsplan vanwege een administratief gebrek.

Complexiteit door ruimtedruk

Als de gemeente érgens haar economische positie met een ruimtelijk-economische ontwikkeling van betekenis kan versterken, dan is het wel in deze polder. Maar de groenwaarden van het gebied kunnen ook niet gebagatelliseerd worden. In de publieke opinie wordt een groene polder opgeofferd, hoewel deskundigen zeggen dat met de roodgroene ontwikkeling per saldo meer natuurwaarden behouden blijven dan zonder ontwikkeling. De bedrijven zijn van belang. De natuur ook. Er is één locatie. Welke keuze maakt het bestuur? En waarom?

Verschuiven van schaalvergroting en globalisering

Het bestuur heeft een visie ontwikkeld waarin het gebied een impuls gaat geven aan de economische positie van de stad. Deze belangen prevaleren bij de besluitvorming. De lokale bevolking en belangenorganisaties laten de lokale belangen prevaleren. In hun positie zijn zij niet aangehaakt bij de regionale focus van het beleid. Een constructieve, structurele dialoog over bijvoorbeeld nut en noodzaak komt niet van de grond. De kloof tussen de perceptie van bestuur en de omgeving wordt niet overbrugd.

Emancipatie van burger: verweer en rechtsbescherming

Dat de burger mondig is en opkomt voor zijn standpunt blijkt uit deze casus. Het bestuur heeft weinig mogelijkheden om tegemoet te komen aan deze (kleine) groep appellanten. Maar hun macht blijkt groot en zij blijven volharden in het voeren van verweer op alle fronten. Ten slotte legt dit de kwetsbaarheid van het plan bloot. De bestuursrechter krijgt het dossier voorgelegd en gaat toetsen. Hij toetst integraal, stuit op een gebrek en is genoodzaakt het besluit te vernietigen. Via een omweg hebben de appellanten hun (voorlopig) doel bereikt.

1.3 Probleem- en doelstelling en hoofdvraag

Dit onderzoek heeft als vertrekpunt dat gebiedsontwikkelingen per definitie complexe opgaven zijn. Het gaat altijd om meervoudige doelen met meervoudige belangen en een meervoudige complexiteit. In de context spelen zich bovendien maatschappelijke trends af die de complexiteit van de formele, publieke besluitvorming alleen maar verder opschroeven (in paragraaf 1.2 worden drie trends beschreven). De maatschappelijke trends

zijn niet om te buigen, althans niet op de schaal van een concrete gebiedsontwikkeling. Maatschappelijke trends kunnen hooguit door nieuwe politieke en/of culturele stromingen op nationale of globale schaal beïnvloed worden. Dan nog gaat het om evoluties naar een telkens hoger niveau. Kortom, het is aannemelijk te veronderstellen dat de complexiteit van opgaven, waaronder die van stedelijke gebiedsontwikkelingen niet substantieel teruggedrongen kan worden. En daarmee ook de ongewenste effecten niet, zijnde de problematiek van dit onderzoek. Twee oplossingen, die in de publieke opinie al snel genoemd worden, worden in dit onderzoek dan ook uitgesloten als remedie tegen de ongewenste effecten van complexiteit, te weten

- 1) een (vergaande) vereenvoudiging van de regelgeving en/of
- 2) het overgaan naar een geheel nieuw model van besluitvorming.

ad 1. (Vergaande) vereenvoudiging van de regelgeving

Vergaande vereenvoudiging betekent onvermijdelijk (sterke) deregulering. Daar waar deregulering mogelijk is, wordt dat toegejuicht; dit onderzoek houdt daar ook rekening mee. Maar er is ook een keerzijde: ten koste van welke (en wiens) belangen gaat deregulering en hoe worden die belangen dan wel gewaarborgd? Elke regel of norm die ooit ingevoerd is komt ergens vandaan en heeft ooit een bestaand probleem opgelost. Zolang dereguleren niet hetzelfde is als het afschaffen van rechten of verplichtingen (in welke zin dan ook), zal complexiteit door deregulering niet significant afnemen. De stelling wordt hier geponeerd dat deregulering gaat leiden tot toename van het aantal *ongeschreven* regels én het toenemen van het belang van jurisprudentie, waarmee de regulering weer terug is.

ad 2. Nieuw model van besluitvorming

De lange historie van besluitvorming over de ruimtelijke ordening laat een constant zoeken en bijschaven van de regulering zien. In 1965 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingevoerd die tot 2008 heeft standgehouden. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) is daar nu de opvolger van. Deze wet geeft de hoofdlijnen aan waarlangs de besluitvorming plaats moet vinden. Met deze wet zal Nederland het voorlopig moeten doen, regelmatige, tussentijdse aanvullingen en verbeteringen daargelaten. Het zou buiten de realiteit zijn om met voorstellen te komen die significant van de hoofdlijnen van deze nieuwe, wettelijke basis structuur afwijken. De verankering in alle geledingen van de samenleving is daarvoor veel te groot.

Kern van het onderzoek

Een en ander hoeft niet te betekenen dat er niets gedaan kan worden om verbetering of optimalisatie te brengen in de staande praktijk.

De trends die in paragraaf 1.2 zijn beschreven komen in een gebiedsontwikkelingsproces samen en vormen daar een knooppunt, als ze dus al niet *met elkaar in de knoop komen*. Gebiedsontwikkelingsprocessen waren vanuit de aard van de zaak al complex: het gaat om meervoudige problematiek (wonen, werken, verkeer, natuur, publiek, ruimtedruk, e.a.) binnen meervoudige beleidsdomeinen (milieu, ruimtelijke ordening, economie, sociaal, e.a.). Ieder aspect hiervan ontwikkelt zich in de tijd autonoom waardoor de opgave steeds verder verknoot raakt. Daarnaast wordt de complexiteit vergroot door allerlei factoren, zoals de juridische toetsing en jurisprudentie, langlopende bezwaar- en beroepsprocedures, toenemende aantal actoren dat betrokken is (danwel wil zijn).

De kern van het onderzoek ligt feitelijk besloten in de vaststelling dat de (toenemende) complexiteit van de opgave als zodanig als een gegeven gezien moet worden en dat het dus om de vraag gaat hoe deze complexiteit (dus) gemanaged wordt. Overigens is er momenteel veel aandacht voor *deregulering* als remedie om de ongewenste effecten van

de complexiteit van de opgave beheersbaar te maken. Uit dit onderzoek zal naar voren komen dat dit een goede zaak is, maar dat er meer dan alleen deregulering nodig is. Het gaat in dit onderzoek overigens niet om de vraag wat goede of niet goede besluitvorming is; daarvoor is 'goed' een te subjectief en bovendien te zeer tijdsgebonden waardering.

Recente literatuur

Vanuit meerdere invalshoeken worden initiatieven ontplooid en handreikingen gedaan om te anticiperen op de steeds toenemende complexiteit van de opgaven en de context daarvan. Sinds begin 2008 is er een aantal adviezen verschenen die concrete aanbevelingen doen om tot een optimalisering van het besluitvormingsproces van ruimtelijk-economische ontwikkelingen te komen. Deze adviezen nemen in dit onderzoek een centrale positie in. Zo is er het adviesrapport van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, getiteld '*Sneller en Beter*' uit april 2008, hierna te noemen Commissie Elverding (Elverding, et al., 2008). Deze adviescommissie heeft onderzoek gedaan naar versnelling én verbetering van besluitvormingsprocessen voor infrastructurele werken. Later heeft de nieuw opgerichte Projectdirectie Sneller&Beter van het ministerie van Verkeer en Waterstaat het '*Actieplan Sneller en Beter*' (Ministerie V&W, 2008) uitgebracht. Daarnaast is er het rapport van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, getiteld '*Privaat wat kan, publiek wat moet*' uit mei 2008, hierna te noemen Commissie Dekker (Dekker, 2008). Het rapport adviseert over de wijze waarop het gehele bouwproces, van ruimtelijke ordening tot concrete realisatie, efficiënter en effectiever gemaakt kan worden. Het derde relevante rapport is dat van de Werkgroep Inspraak, getiteld '*Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl*' uit oktober 2008 waarin voorzitter Tops advies aan het kabinet uitbrengt over burgerbetrokkenheid bij de besluitvormingen (Tops, 2008). Ten slotte is het rapport '*Doorbreek de Impasse*' uit februari 2009 van professor Friso de Zeeuw een relevante publicatie (Zeeuw, 2009) omdat de auteur hierin beargumenteert vanuit welk perspectief regelgeving en besluitvorming ingericht zouden moeten worden. In deze scriptie wordt deze publicatie als wetenschappelijk relevant opgevat, vanwege de statuur van De Zeeuw in de sector (praktijkhoogleraarschap Gebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft, directeur bij Bouwfonds en bestuurder Neprom).

Het kabinet heeft deze adviezen 'omarmd' en (onderdelen) in beleidsvoorbereiding genomen. Wat de kwaliteit of statuur van deze adviezen ook zij, gegeven het feit dat de aanbevelingen op de een of andere wijze in nationaal beleid vervat gaan worden, maakt dat de rapporten richting gaan geven aan besluitvormingsprocessen en daarmee per definitie relevant zijn. Elk van deze adviezen heeft een eigen invalshoek: 'infrastructuur', 'efficiëntie en effectiviteit', 'inspraak' of 'milieu'. Een eerste observatie is de unanieme gedeelde behoefte aan snellere processen door vereenvoudiging van de regelgeving, minder besluitvorming, minder vergunningen, minder procedures et cetera. De genoemde auteurs reiken ieder voor zich verbetervoorstellen aan. Elverding heeft voor infrastructurele projecten een concreet model geconstrueerd. Dekker roept voornamelijk op tot het nemen van versnellingsmaatregelen, terwijl De Zeeuw naast de vereenvoudiging van de milieuregelgeving ook het punt van maatschappelijke legitimiteit aansnijdt.

Een tweede observatie is dat het begrip *legitimiteit* in toenemende mate valt. Bijvoorbeeld als het gaat om burgerparticipatie, legitieme besluitvorming en de wijze waarop de overheid omgaat met publieke waarden zoals consistentie, transparantie, behoorlijkheid, et cetera. Tegelijkertijd hebben de vier adviezen gemeen dat ze impliciet of expliciet anticiperen op de maatschappelijke trends zoals genoemd in paragraaf 1.2.

Deze adviezen pretenderen de weg naar een substantiële versnelling en verbetering van de ontwikkelingsprocessen aan te wijzen. Dat werpt de vraag op wat de uitkomst zou zijn als

deze adviezen gezamenlijk zouden doorwerken in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Een visie daarop ontbreekt nochtans.

De probleemstelling van dit onderzoek:

Probleemstelling:

Het is niet bekend welke uitkomsten een samenhangende, integrale toepassing van de adviezen van de commissies Elverding, Dekker, Tops en van professor De Zeeuw op het verloop van het proces van stedelijke gebiedsontwikkelingen zou (kunnen) hebben.

Doelstelling

In de eerste plaats biedt het onderzoek door het bijeenbrengen van visies uit recente literatuur een ijkpunt voor het maatschappelijke debat inzake het proces van formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkelingen. In de tweede plaats is het doel van dit onderzoek om hen die op de een of andere manier bij stedelijke gebiedsontwikkelingen zijn betrokken (bestuurders, projectmanagers, burgers, beleidsmakers), inzicht te verschaffen in de essentiële eigenschappen die bepalend zijn voor het verloop van het publieke besluitvormingsproces.

Hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is in hoeverre met een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw, het verloop en de uitkomsten van het proces van stedelijke gebiedsontwikkelingen beïnvloed kan worden.

Relevantie van het onderzoek

Het is relevant dit onderzoek uit te voeren omdat het een basis legt voor de perceptie van waaruit overheden, bestuurders, burgers, private partijen en maatschappelijke organisaties de totstandkoming van een gebiedsontwikkeling moeten aansturen, faciliteren en/of beoordelen.

Afbakening van het onderwerp

In dit onderzoek wordt het theoretisch kader gebaseerd op de hiervoor genoemde adviezen van de auteurs Elverding, Dekker, De Zeeuw en Tops. De focus van dit onderzoek ligt in het bijzonder op stedelijke gebiedsontwikkelingen (die voor wat betreft de formele, publieke besluitvorming onder de Wet ruimtelijke ordening vallen). De private kant van gebiedsontwikkeling komt hooguit zijdelings aan bod.

1.4 Onderzoeksmethode en deelvragen

In paragraaf 1.3 is de hoofdvraag geformuleerd. Om tot beantwoording te komen is een *praktijkgericht onderzoek* uitgevoerd in de vorm van een bureaustudie. De recent verschenen rapporten, die maatschappelijk gezien algemeen aanvaard lijken, zijn het uitgangspunt voor wat betreft het theoretisch kader. Uit deze literatuur wordt een theoretische kern gedestilleerd die het kader vormt voor concrete uitwerking (doorvertaling in een model voor besluitvorming).

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn drie deelvragen geformuleerd:

de theorie en literatuur (theoretisch kader):

1. *Welke visie op het proces van publieke, formele besluitvorming is af te leiden uit de recente adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw¹ over stedelijke gebiedsontwikkeling?*

het inhoudelijke onderzoek (het ontwerp):

2. *Hoe ziet een doorvertaling er uit van deze visie naar het concrete model voor formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkeling? In hoeverre wijkt deze doorvertaling af van de bestaande praktijk?*

het empirische deel (reflectie op een concrete casus):

3. *In hoeverre zouden de bevindingen op de voorgaande onderzoeksvragen tot een andere benadering van het formele, publieke besluitvormingsproces inzake een concrete casus van stedelijke gebiedsontwikkeling hebben geleid en in hoeverre zou dat in een andere (dan de werkelijke) uitkomst hebben kunnen resulteren?*

Het theoretisch kader wordt gevormd door de analyse van de recente literatuur die in paragraaf 1.3 is genoemd. De literatuur wordt geanalyseerd en de bevindingen worden met elkaar verbonden.

In het ontwerpende deel, hoofdstuk 3, wordt de systematiek zoals die uit het theoretisch kader volgt, inhoudelijk uitgewerkt. De visie (theorie) die in hoofdstuk 2 is gevormd, wordt met gebruikmaking van diverse literatuur van een concrete invulling voorzien, namelijk in een concreet besluitvormingsmodel.

In hoofdstuk 4 volgt een empirisch deel. Daar worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken gereflecteerd op een bestaande casus. Deze casus betreft een concrete gebiedsontwikkeling die een moeizaam besluitvormingsproces achter de rug heeft. Informatie over de casus is betrokken uit brondocumenten uit het archief van de betreffende gemeente en een interview met de voormalige projectmanager.

In hoofdstuk 5 worden de hoofd- en deelvragen (zie paragraaf 1.3) beantwoord. De antwoorden liggen besloten in de conclusies en aanbevelingen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

In de diverse bijlagen zijn achtergronden, nadere toelichtingen of specifieke onderbouwingen opgenomen. In de tekst van het hoofdrapport wordt waar van toepassing naar de betreffende bijlage(n) verwezen.

¹ Hier wordt bedoeld de literatuur die in het kader van dit onderzoek is bestudeerd (zie paragraaf 1.3)

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader neergezet. De recente adviezen van de commissies Elverding, Dekker, Tops en van professor De Zeeuw vormen het vertrekpunt van dit hoofdstuk. Het resultaat dat beoogd wordt is een geïntegreerde visie op het proces van de formele, publieke besluitvorming. Deze visie vormt daarmee de theoretische kern van het onderzoeksresultaat.

2.1 Deelvraag en aanpak

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde (zie paragraaf 1.4):

1. *Welke visie op het proces van publieke, formele besluitvorming is af te leiden uit de recente adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw² over stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Om tot beantwoording van deze kernvraag te komen worden de genoemde adviezen in paragraaf 2.2 verkend. Allereerst worden de rapporten afzonderlijk geanalyseerd en vervolgens wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste zaken. Tevens passeren enkele reacties op deze adviezen de revue. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 een theoretisch kader geformuleerd: het antwoord op deelvraag 1.

2.2 Literatuurverkenning

Sinds 2008 zijn adviezen van de hand van respectievelijk Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw gepubliceerd die elk op eigen wijze een bijdrage leveren aan de richting waarin het formele, publieke besluitvormingsproces in hun ogen zou moeten evolueren. Deze adviezen zijn toonaangevend mede gelet op het feit dat de minister (het kabinet) deze rapporten ter harte heeft genomen en betreft in zijn beleidsvoorbereiding.

2.2.1 Verkenning adviesrapport Commissie Elverding ‘Sneller en Beter’

De opgave

De *Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten* onderleiding van voorzitter Peter Elverding, kortweg de *Commissie Elverding*, kreeg van de minister van Verkeer en Waterstaat de opdracht zich te buigen over infrastructuurprojecten, zoals die bedoeld zijn in de Tracéwet en de Spoedwet Wegverbreding (Elverding, et al., 2008). De opdrachtformulering van de minister wordt ingeleid met dat de bereikbaarheid van Nederland en in het bijzonder van de Randstad, onder druk staat, dat er politieke doelstellingen voor verbetering zijn geformuleerd maar dat het te lang duurt voordat problemen kunnen worden opgelost. Het beeld is dat besluitvorming slagvaardiger moet kunnen zonder dat het ten koste hoeft te gaan van zorgvuldigheid (belangenafweging en inspraak). De Commissie Elverding kreeg de opdracht om a) de oorzaken bloot te leggen van de vertragingen van infrastructuurprojecten, en b) te onderzoeken wat mogelijkheden voor versnelling zijn en daarbij aanbevelingen te doen voor de inrichting van het besluitvormingsproces van infrastructuurprojecten met inbegrip van zorgvuldige belangenafweging en inspraak.

² Hier wordt bedoeld de literatuur die in het kader van dit onderzoek is bestudeerd (zie paragraaf 1.3)

Vooraf...

Dit onderzoek hanteert als uitgangspunt dat de hoofdstructuur van besluitvorming als een gegeven beschouwd wordt (zie paragraaf 1.1). Het rapport (over infrastructurele projecten) van de Commissie Elverding dat hier nu in betrokken wordt, bevat echter wel een voorstel voor een nieuwe hoofdstructuur. De aandacht gaat daar in dit onderzoek echter niet naar uit, in het bijzonder is gekeken naar voorstellen die betrekking hebben op de kwaliteit van uitvoering van het proces. Overigens wordt in Bijlage A een toelichting gegeven op de analogie tussen gebiedsontwikkelingen en infrastructuur voor wat betreft de formele, publieke besluitvorming.

Bevindingen

De Commissie Elverding constateert samengevat drie oorzaken achter het gegeven dat infrastructurele projecten vaak fors vertragen:

- 1e. onvoldoende kwaliteit van de voorbereiding en bestuurscultuur
 - teveel bestuurlijke drukte en te weinig bestuurlijke consistentie
 - de kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding laat te wensen over
 - onvoldoende budgettaire ruimte
- 2e. onvoldoende kwaliteit van het besluitvormingsproces
 - het ontbreekt vaak aan een goede verkenning
 - planstudies zijn instabiele processen die te veel gestuurd worden door de schijnwerkelijkheden van prognoses en berekeningen
 - problematisch verloop van vergunningverlening
 - het ontbreekt aan toetsing achteraf op verkeers- en milieueffecten
- 3e. onvolkomen juridische factoren
 - complexe en sectorale milieuwetgeving
 - een juridisch gebrek leidt bij de bestuursrechter al vaak tot vernietiging van het besluit
 - de mogelijkheden van bezwaar-&beroepprocedures voor overheden onderling.

Aanbevelingen

De commissie beveelt ten aanzien van besluitvormingsprocessen aan:

- **verbetering in ambtelijke voorbereiding en bestuurscultuur**

Bestuurders moeten zich consistent opstellen. De professionalisering van het ambtelijke apparaat op het gebied van proces- en projectmanagement moet doorgezet worden en er moet voor passende expertise gezorgd worden. Daarnaast gaat het om continuïteit in personele bezetting. Ten slotte is budgettering met voldoende ruimte noodzakelijk zodat latere inpassingsmaatregelen geen financieel debacle opleveren.
- **verbetering van het besluitvormingsproces**

Er moet een duidelijk politiek startbesluit komen. Aansluitend een brede verkenningsfase onder betrokken burgers, bedrijven en belangenorganisaties gevolgd door een voorkeursbesluit; hiermee moet een herhaling van nut- en noodzaakdiscussies in de volgende fasen voorkomen worden. De milieueffecten van de inpassing worden in de verkenningsfase en planfase globaal getoetst. De planuitwerking wordt pragmatisch: er wordt maar één variant, met zekere bandbreedtes voor milieueffecten, uitgewerkt. De besluitvorming wordt voorzien van fatale termijnen (beheersing van doorlooptijd met verlies van het project als sanctie). Vervolgens is er slechts één inspraakmoment op het ontwerp (Tracé)besluit en het beroepsrecht is uitsluitend nog voor direct betrokkenen (belangenorganisaties en lagere overheden hebben geen beroepsrecht meer). In de uitvoering wordt doorzettingsmacht georganiseerd door gecoördineerde vergunningverlening en de toepassing van zogenaamde indeplaatstreding (van het Tracébesluit voor het lokale bestemmingsplannen). Het aantal vergunningen kan daarmee omlaag. Een jaar na

openstelling vindt de opleveringstoets plaats op grond waarvan corrigerende maatregelen genomen kunnen worden.

- **verbetering in de wetgeving**

De bestuursrechter moet meer mogelijkheden krijgen om een project bij een gebleken juridisch gebrek in stand te houden: 1) via introductie van de bestuurlijke lus (er wordt tussenvonnissen gewezen waarna nieuwe stukken ingebracht kunnen worden in plaats van een vernietiging), 2) meer ruimte voor instandhouding als het vermoeden is dat nieuwe motivering hetzelfde besluit rechtmatig maakt met eventueel uitkering van schadevergoeding als alternatief, 3) niet meer dan marginale toetsing uitvoeren in combinatie met het halveren van de behandeltermijn bij de Raad van State naar zes in plaats van twaalf maanden.

- **specifieke wetgeving voor urgente infrastructuurprojecten**

Hoewel de Commissie terughoudend is over de wenselijkheid van spoedwetgeving, wordt deze mogelijkheid als vangnet in bijzondere gevallen aanbevolen.

In het Actieplan (Ministerie V&W, 2008) wordt een opsomming gegeven van noodzakelijke verbeteringen, die tegelijkertijd ook een heldere vertaling van het gedachtegoed geeft: het moet naar een getrechterde besluitvorming, met een brede, vroegtijdige participatie en naar een betere voorbereiding met een helderder budgettair kader en op grond van een zinvolle effectbepaling.

Reacties op het adviesrapport

Het kabinet heeft het rapport 'omarmd'. Uit het kabinetsstandpunt (Ministerie V&W, 2008) blijkt dat de minister de de aanbevelingen uit het rapport aanneemt en opdracht geeft aan de Commissie Elverding om met een actieplan te komen voor implementatie van de aanbevelingen. In het kabinetsstandpunt wordt ook bevestigd dat veel handreikingen van de commissie, zoals juridische verbeteringen en sturen op de kwaliteit van participatie, al in de fase van beleidsvoorbereiding dan wel implementatie zitten.

De vaste commissies van de Tweede Kamer voor Verkeer en Waterstaat en VROM hebben met de ministers van deze departementen gedebatteerd over het advies en het kabinetsstandpunt (Tweede Kamer, 2008). Ook de Tweede Kamer schaart zich achter het advies hoewel er een aantal moties is ingediend om in de uitwerking van het advies mee te nemen. Deze moties richtten zich overigens vooral op de status van de opleveringstoets en de zekerheden die dit voor het publiek moet of kan geven.

De Stichting Natuur en Milieu is minder enthousiast (Stichting Natuur en Milieu, 2008). In een mediaartikel wijzen zij vooral op de dichtheid van Nederland met als gevolg dat inpassingen van infrastructuur per definitie tijdrovend en complex zijn. Bovendien wijzen zij erop dat Elverding heeft aangetoond dat niet zozeer milieu een vertragende component is, maar juist de kwaliteit van de voorbereiding die vertragend is, waarmee in hun ogen het probleem vooral bij de overheid ligt en wat vooral vraagt om een slimmer georganiseerde overheid.

De Volkskrant volgt de lijn van de Stichting Natuur en Milieu (Volkskrant, 2008). Hoewel de krant de daadkracht die de commissie voorstaat onderschrijft, en ook de conclusies en aanbevelingen als zodanig, vindt de krant dat ten onrechte vooral de milieubeweging aangekeken wordt als vertragende factor, terwijl vooral de overheid zelf orde op zaken moet stellen.

2.2.2 Verkenning advies Commissie Dekker 'Privaat wat kan, publiek wat moet'

Opgave

Op 14 mei 2008 is verschenen het rapport 'Privaat wat kan, publiek wat moet, Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces, van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw onder leiding van mevrouw Sybilla Dekker. Deze commissie staat ook bekend als de Commissie Dekker (Dekker, 2008). Deze commissie heeft in de periode 2007/2008 onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het gehele bouwproces, om daarmee invulling te geven aan haar opdracht om te komen tot een fundamentele herbezinning op het bouwproces. Het kabinet heeft commissie gevraagd 'zich te beraden op, en aanbevelingen te doen over, een fundamentele heroriëntatie van het gehele stelsel, waardoor een substantiële verdere verlichting van regeldruk en vergunningenlast voor

burger en bedrijfsleven zou kunnen worden bereikt' (Dekker, 2008, p. 8). De aanleiding daarvan is de gerezen vraag of het huidige complexe samenstel van complexe regelgevingen nog wel voldoende effectief, efficiënt en uitvoerbaar is om de maatschappelijke belangen (waarvan de waarborging in oorsprong met de regelgeving beoogd werd) te borgen.

Het rapport c.q. het advies heeft in grote mate betrekking op het bouwproces zelf, maar de ruimtelijke ordening en/of de planologische aspecten komen ook aan bod.

Bevindingen en aanbevelingen

De Commissie Dekker signaleert een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die een significante invloed op het bouwproces als geheel hebben, namelijk a) de burger wordt steeds geëmancipeerder en mondiger, b) de ruimte wordt schaars, c) de voortschrijdende technologische ontwikkeling, d) toenemend belang van Europa en e) deregulering en wetgevingskwaliteit.

Interessant zijn de uitgangspunten die de Commissie Dekker heeft gehanteerd bij het doen van aanbevelingen omtrent wet- en regelgeving (Dekker, 2008, p. 9):

1. regels dienen publiekrechtelijke waarborgen te bieden voor essentiële maatschappelijke waarden
2. regels dienen kaderstellend te zijn
3. de overheid moet een betrouwbare en consistente partner zijn
4. er moet bij ontwikkeling van wet- en regelgeving sprake zijn van een blijvend level playing field voor bedrijven
5. kaderstellende voorschriften, die ruimte bieden voor vertrouwen, mogen niet tot vrijblijvendheid leiden.

Het advies gaat dieper in op diverse aspecten van het bouwproces zoals bouwregelgeving en –toezicht, maar die echter vaak niet (in het licht van dit onderzoek) direct de gebiedsontwikkeling aansnijden. Hier wordt volstaan met een samenvatting van enkele aanbevelingen uit het advies van de Commissie Dekker die verband houden met ruimtelijk-economische besluitvormingsprocessen.

De commissie beveelt in de eerste plaats aan om bestemmingsplannen te vereenvoudigen. Inhoudelijk gezien zouden de bestemmingsplannen minder gedetailleerd moeten zijn om verstarring tegen te gaan en het principe van ontwikkelingsplanologie verder door te voeren. De rechtszekerheid van burgers moet daarbij voldoende geborgd blijven. Daarnaast beveelt de commissie aan om maatregelen te ontplooiën om slepende procedures te bestrijden door het begrip belanghebbende enger te gaan formuleren, maar ook door a) meer uitvoerige verkenningsfases toe te passen (in navolging van het advies van de Commissie Elverding), b) een correcte toepassing van het relativiteitsvereiste (belanghebbenden kunnen alleen bezwaar maken als zij in hun belang geschaad worden), c) en het aantal bezwaarmomenten voor belanghebbenden terug te dringen, en d) de bestuurlijke lus te introduceren.

Ook constateert de commissie dat ontwikkelingen stagneren door een gebrek aan professionaliteit en continuïteit bij de lokale overheid.

Reacties op het adviesrapport

Kabinetsreactie

Zoals in de kabinetsreactie (Tweede Kamer, 2008b) is verwoord, had de fundamentele aanpak van de commissie niet alleen tot doel om te komen tot oplossingen voor de knelpunten rondom de regeldruk in de bouwsector, maar ook om een bijdrage te leveren aan de aanpak van onderliggende mechanismen. Het kabinet constateert dat de aanbevelingen eenzelfde filosofie in zich hebben als andere commissies, zoals de Commissie Noordzij (Fundamentele Verkenning Transportbelemmeringen) en de Commissie Elverding. Het kabinet voelt zich door deze commissies gesteund in het voornemen om te strakke regelgeving en de regeldruk te gaan terugdringen.

Met betrekking tot de aanbevelingen over de definitie van het belanghebbendenbegrip, het relativiteitsvereiste en de bestuurlijke lus geeft het kabinet aan dat op deze punten beleid in voorbereiding is wat die op enig moment geïmplementeerd zal gaan worden.

Voor wat betreft de professionalisering van de betrokkenen, neemt het kabinet vooral ter harte dat in het onderwijs meer gericht opgeleid moet gaan worden en daartoe initiatieven gaat nemen. Hoewel aanvankelijk eind 2008 een actieplan voor de implementatie van de aanbevelingen zou verschijnen, heeft de minister in april 2009 de Tweede Kamer bericht dat deze pas rond de zomer van 2009 wordt verwacht (Tweede Kamer, 2009b).

Tegengeluid: bijvoorbeeld reactie van de SP-fractie

De Socialistische Partij (SP) laat op zijn website weten 'gemengde gevoelens' te hebben bij de aanbevelingen. De SP vindt het rapport 'buitengewoon' eenzijdig met als grootste bezwaar dat er vooral aangedrongen wordt op een grotere rol voor de markt en een kleinere rol voor de overheid, waarvan de SP zich afvraagt of dat de gewenste richting is. Ook het inperking van bezwaar- en beroepmogelijkheden is voor de SP een moeilijk te verteren punt. (Socialistische Partij, 2008).

Reactie VNO-NCW

De ondernemingsorganisatie VNO-NCW geeft op hun website aan het rapport een 'knap staaltje werk' te vinden en ziet graag dat tot nadere uitwerking wordt overgegaan. De organisatie herkent zich in bevindingen van de commissie dat er sprake is van overlap, tegenstrijdigheid en stapeling van regelgeving en vindt de aanbeveling om meer experimenteeruimte te creëren interessant. (VNO-NCW, 2008).

2.2.3 Verkenning rapport De Zeeuw 'Doorbreek de Impasse'

Aanleiding

In februari 2009 heeft de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft, onder leiding van professor Friso de Zeeuw, de publicatie 'Doorbreek de Impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling' uitgebracht (Zeeuw, 2009). Zoals de titel al zegt, is de publicatie een reactie op de als ongewenst beschouwde uitwerking van milieuregels op gebiedsontwikkelingen. Dat zijn de stagnaties die de juridificering met zich mee brengt en de belemmerende werking ervan op het realiseren van een optimale leefomgevingskwaliteit. Met de publicatie wordt een antwoord gezocht op de vraag *'hoe we de energie en tijd, die daarmee gemoeid is, kunnen inzetten op de ontwikkeling en realisering van plannen met een hoge ruimtelijke kwaliteit én milieukwaliteit en waarbij de verhouding tussen inspanningen en resultaten in balans is'* (Zeeuw, 2009, p. 9).

De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn hieronder samengevat.

Het is ingewikkeld

De Zeeuw constateert dat gebiedsontwikkelingen ingewikkeld zijn en stelt dat de spanning bij gebiedsontwikkelingen door verschillende oorzaken steeds meer toeneemt. Genoemd worden de complexiteit van de samenleving (emancipatie van burgers en bedrijven bijvoorbeeld), de enorm hoge ruimte- en milieudruk, en een sterker wordende, algemene maatschappelijke trend van risicominimalisatie. Daarnaast worden opgaven steeds meervoudiger en meerschalliger van aard, wat zich moeizaam laat verenigen met sectorale regelgeving en eendimensionale benadering. Plannen zijn kwetsbaar voor de rechterlijke toetsing, en zijn vanwege de complexiteit nauwelijks nog te managen op beoogde doelen zoals een hoge leefomgevingskwaliteit. De complexiteit overheerst en het politieke primaat om hoge ambities te realiseren wordt gesmoord.

Daarmee zegt De Zeeuw tegelijkertijd dat de politiek het primaat moet terugkrijgen om op kwaliteit te sturen, én dat de meervoudigheid en meerschalligheid van opgaven de

legitimeert dat verandering gebracht wordt in het werken met niet-integrale sectorale milieubenaderingen.

Wisselwerking tussen gebiedsontwikkeling en milieu

De sectoraal ingestoken milieuwetgeving heeft een uitwerking die tegengesteld is aan de doelstellingen die met gebiedsontwikkelingen bereikt worden: zonering van functies versus integratie van functies. Gebiedsontwikkelingen zoeken naar de meest optimale oplossing, terwijl milieuwetgeving leidt tot maximale zekerheid per milieuaspect. De milieuwetgeving leunt op Europese richtlijnen en aanvullende nationale verplichtingen waarmee de regelgeving per saldo solide is, maar tegelijkertijd verlamd uitwerkt. De milieuregels vragen ook om zekerheden die gebiedsontwikkelingen (als organisch proces) in de aard van de zaak niet kunnen geven. Het ongewenste effect is dat er toch (schijn)zekerheden gecreëerd worden (door de puur wetenschappelijke rekenmodellen) waaraan de rechter kan toetsen. Bij een geconstateerd knelpunt is er een aantal mogelijkheden: het treffen van een dure maatregel, verlagen van de ambities, of het maken van een uitzondering via de Stad&Milieuwetgeving (waar weinig gebruik van gemaakt wordt vanwege de omslachtigheid, stelt De Zeeuw). Hij stelt dat de gang naar de rechter laagdrempelig is, wat in combinatie de kwetsbaarheid van een plan vanwege de milieuregelgeving, makkelijk tot een vernietiging door de bestuursrechter kan leiden. Gebiedsontwikkelingen worden gestuurd door de uitkomsten van de milieuberekeningen, en niet door de politiek, aldus De Zeeuw.

Oplossingsrichtingen

De Zeeuw constateert dat er al diverse oplossingen en oplossingsrichtingen zijn of in de maak zijn. Hij noemt: a) schrappen van wet- en regelgeving, b) introductie van de bestuurlijke lus, c) slimmer anticiperen op Europese wetgeving, meer coördinatie, en gebundelde vergunningen. Maar De Zeeuw ziet een andere verandering die echt belangrijk is: *'een productievere wisselwerking tussen de domeinen gebiedsontwikkeling en milieu die gericht is op duurzame omgevingskwaliteit'* (Zeeuw, 2009, p. 25).

De Zeeuw pleit voor veranderingen op drie terreinen:

- *anders omgaan met milieu- en ruimtedruk*
Er zou wetgeving moeten komen (door De Zeeuw *Wet Gebiedsontwikkeling & Milieu* genoemd) die de mogelijkheid biedt om af te wijken van milieunormen (binnen Europese kaders) en de milieunormen dus *tot een van de* belangen te maken die binnen een gebiedsontwikkeling afgewogen moeten worden. Tegelijkertijd moet de milieudruk blijvend bestreden worden via nationale wetgeving die gericht is op bronbestrijding.
- *anders omgaan met mondige bevolking*
Participatie moet de sleutel worden, waarbij de dialoog over de gebiedskwaliteiten moet gaan, en niet over de milieunormen. Het publiek moet kunnen profiteren van de ontwikkeling. Tegelijkertijd moet de juridische context zo georganiseerd worden, dat tegenstanders niet tegen het gehele plan procederen, maar tegen (fouten op kleine) onderdelen. Daarbij wordt de bestuurlijke lus genoemd.
- *anders omgaan met uiteenlopende belangen, kennisdomeinen en schaalniveaus*
De Zeeuw pleit voor een werkstructuur waarin vanaf het begin vertegenwoordigers van alle betrokken actoren betrokken zijn, om gezamenlijk te overleggen, belangen te wegen en een structuurvisie te ontwikkelen. Een dergelijk proces heeft als eigenschappen:
 - transparant, open, met de juiste mensen op het juiste moment gericht op versterking van wederzijdse deskundigheid (burger is gebiedsdeskundige pur sang)

- gedegen verkenningsfase
- centrale rol voor het ontwerp als middel om partijen te binden
- wetenschappelijke generaliteit om oplossingen op kans van slagen te schatten.

Aanbevolen acties

Het rapport doet voorstellen voor acties op zes terreinen:

1. focus de gebiedsontwikkeling op het realiseren van een kwaliteitsimpuls
2. pak juridische knelpunten aan (conform advies Commissie Elverding)
3. nationaal actieprogramma Europa proactief: hoe kunnen Europese richtlijnen ingevoerd worden en nationale flexibiliteit gewaarborgd worden?
4. milieutoetsen zorgvuldig en meer globaal vooraf en precies achteraf (sluit aan bij advies Commissie Elverding)
5. invoering van een Wet Gebiedsontwikkeling & Milieu
6. experiment uitvoeren met de Wet Gebiedsontwikkeling & Milieu.

Reacties op de publicatie

De minister van VROM heeft de publicatie in april 2009 ter informatie aan de Tweede Kamer verzonden (Tweede Kamer, 2009c). De reactie van de minister is dat zij de complexiteit als gevolg van de ruimte- en milieudruk (h)erkent die De Zeeuw aansnijdt en dat zij *'gemotiveerd is om daar waar nodig te investeren in het versnellen van procedures, het vereenvoudigen van regelgeving, het bevorderen van deskundigheid en het verbeteren van het besluitvormingsproces van projecten in combinatie met het realiseren van kwaliteit, duurzaamheid en het behoud van rechtsbescherming.'* (Tweede Kamer, 2009c, p. 1).

De minister geeft vervolgens aan redenen te zien om deze verbeteringen te intensiveren en een actieprogramma te maken, getiteld 'Vernieuwing Instrumentarium milieu en ruimtelijke ontwikkeling'. Daarin zal onder andere aan bod komen de omzetting van de Interimwet Stad en Milieubenadering naar de Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu. Vervolgens bevestigt de minister dat vooral in de kwaliteit van de voorkant van besluitvormingsprocessen meer geïnvesteerd moet worden. Ook bevestigt zij dat reeds acties in gang zijn gezet om de deskundigheid van ambtelijke organisaties te vergroten.

2.2.4 Verkenning advies Werkgroep Inspraak 'Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl'

Opgave

In mei 2006 heeft de interdepartementale Werkgroep Inspraak, onder leiding van professor dr. P. Tops, een advies aan het kabinet uitgebracht over de wijze waarop het publiek bij ruimtelijk-economische ingrepen betrokken moet worden. Aanleiding voor de werkgroep was een verzoek van de Tweede Kamer (2004) om tot een brede visie op inspraak te komen omdat inspraak in de praktijk niet (altijd) tot bevredigende resultaten leidde. Door publiek, bestuurders en beleidsmakers werd, en wordt, inspraak vaak als frustrerend ervaren. Vanuit de bestuurders wordt het meedenken onvoldoende gefaciliteerd, het publiek weet onvoldoende wat van haar verwacht wordt en vaak is er onvoldoende beleidsruimte om echt aan de insprekers tegemoet te komen. Het kabinet neemt het advies over en laat een praktijkproef uitvoeren op een zevental projecten met de zogenaamde Inspraak Nieuwe Stijl. In september 2008 biedt de Werkgroep Inspraak haar rapport *'Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming, Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl'* (Tops, 2008) aan het kabinet aan, waarover de verkenning in deze paragraaf handelt.

Conclusies van de Werkgroep Inspraak over Inspraak Nieuwe Stijl

De conclusies van het rapport zijn dat passende publieksparticipatie tot bruikbare publieksinbreng leidt, een gestroomlijnd en meer tot tevredenheidstemmend proces oplevert, tot een breder draagvlak leidt én het niet vertragend werk. Daarnaast is de conclusie ook dat het bijdraagt tot professioneel handelen waarbij het publiek wordt serieus genomen (dit is een waarde van de overheid).

Inhoudelijke kant van Inspraak Nieuwe Stijl

De werkgroep ziet haar advies, Inspraak Nieuwe Stijl (INS), in de eerste plaats als een *denkrichting* (Tops, 2008, p. 2) met een vormvrije uitwerking. Er wordt dus geen vast inspraakmodel geponeerd, maar er worden handvatten aangereikt voor de wijze waarop de inbreng van burgers in de uitwerking van het beleid beter tot zijn recht komt. Het gaat om een bewuste omgang met het publiek. In de wet (Wro, Bro, Awb³) zijn bepalingen opgenomen dat participatie plaats moet vinden (inspraak, bezwaar/beroep et cetera), maar daarin is niets geregeld over de kwaliteit van die participatie. Met het INS als nieuwe denkrichting wordt de kwaliteit gestuurd op grond van vijf uitgangspunten (Tops, 2008, p. 3):

1. *participatie staat ten dienste van de besluitvorming*
Hiermee snijdt de werkgroep de bestuurlijke consistentie aan: de publieksinbreng is input voor de beleid- en besluitvorming, maar de bestuurders maken de afweging. De publieksparticipatie kent maximaal vier stappen :
 - 1e. consultatie over nut en noodzaak
 - 2e. toets van de structuurvisie en plan MER
 - 3e. consultatie over de uitwerking (de inpassing)
 - 4e. finale toets van het ontwerpbesluit.
2. *goed samenspel van bestuurders en beleidsmakers*
Onder dit punt zet de Werkgroep regie op zaken als bestuurlijke drukte en de ambtelijke kwaliteit waarover ook de Commissie Elverding spreekt. Vooral het belang van bestuurlijk commitment wordt onderstreept: voorafgaand aan de visie op de participatievorm, tijdens de participatie is de bestuurder actief betrokken en na afloop nemen de bestuurders de bevindingen serieus.
3. *maatwerk in participatievormen*
De Werkgroep bepleit een vormvrij, maar robuust procesontwerp dat vooraf in een participatieplan uitgewerkt is. Het plan levert maatwerk voor de opgave; zaken als impact, omvang, duur, fase van besluitvorming en dergelijke spelen daarbij een rol
4. *juiste houding, competenties en kennis*
De beleidsmakers moeten er zorg voor dragen dat beleidsmatige, maatschappelijke en juridische werkelijkheden omtrent een opgave op elkaar zijn afgestemd. Dat vraagt zekere competenties van de betrokken overheden c.q. van de betrokken personen.
5. *heldere en betrouwbare communicatie*
Transparantie in communicatie en toegankelijkheid (benaderbaarheid) van de regievoerende partij zijn cruciale zaken.

Het advies van Tops steunt aldus op twee pijlers: de brede consultatie in de beginfase en de finale belangentoets bij het ontwerpbesluit (wat als vangnet fungeert voor eerder gemiste belangen en voor burgers die zich ondanks de participatie 'onevenredig in hun belang geschaad voelen', en dat tevens het voorportaal voor de rechterlijke toetsing wordt). Maar vooral nog blijkt Tops een beroep te doen op de proceskwaliteit van een besluitvorming waarvoor participatie (en de kwaliteit dáárvan) een voorwaarde te zijn.

³ Zie literatuur, respectievelijk (Staatsblad 2006-566, 2006), (Staatsblad 2008-145, 2008), (Staatsblad 2009-25, 2009)

Reacties op het adviesrapport

De minister heeft bij het verschijnen van het hoofdrapport in 2006 in het kabinetsstandpunt (Ministerie V&W, 2006) verwoord zij het advies van de werkgroep van harte overneemt. De reden die zij daarvoor heeft is dat zij achter de visie staat op de wijze waarop burgers *effectief* inspraak op het beleid kunnen hebben, en omdat een aanpak voorstaan wordt die aansluit bij het streven naar slagvaardige besluitvorming, het terugdringen van bureaucratie en het centraal stellen van de burger. De minister heeft namelijk geconstateerd dat in de huidige praktijk inspraak niet altijd werkt, omdat het vaak te laat is (als er geen beleidsruimte meer is), en omdat verwachtingen gewekt worden die niet te realiseren zijn met frustratie bij alle actoren als gevolg. Het meedenken wordt door de huidige vorm onvoldoende gefaciliteerd. De minister hecht aan een constructieve en transparante dialoog met de buitenwereld.

2.2.5 De literatuur resumerend

Geen van de bestudeerde literatuur pleit voor een wezenlijk andere benadering voor de formele besluitvorming dan nu al in de Wro/Bro is vastgelegd. Aan de structuur zijn in het recente verleden al verbeteringen doorgevoerd die beogen de processen efficiënter te maken (de invoering van de nieuwe Wro per 1 juli 2008). Wel worden in de literatuur vanuit meerdere invalshoeken behoeften aan veranderingen geuit die betrekking hebben op de *uitvoering* van het besluitvormingsproces zoals dat nu is geregeld in wetgeving, normen, inspraak. Maar ook ten aanzien van het gedrag van politiek en de beleidsmakende en beleidsuitvoerende instanties. Het gaat om zaken als condities, competenties, juridische inefficiënties en maatschappelijke legitimatie. In de bestudeerde literatuur worden daartoe verbeteringen voorgesteld die ofwel nieuw zijn ofwel al in voorbereiding zijn genomen.

De visies welke in de bestudeerde literatuur zijn beschreven, zijn resumerend:

Commissie Elverding (*'Sneller en Beter'*):

- het maatschappelijke belang vormt de kern van de legitimatie van een ruimtelijke ontwikkeling,
- het is aan de politiek om belangen af te wegen,
- de condities waaronder de besluitvorming tot stand komt moeten op een aantal terreinen verbeterd worden (kwaliteit van de voorbereiding, bestuurscultuur, participatie en inspraak, processtructuur, juridische toetsing, wetgeving).
- specifieke wetgeving voor urgente projecten.

Commissie Dekker (*'Privaat wat kan, publiek wat moet'*):

- het maatschappelijke belang (van een ontwikkeling) is van leidende betekenis voor de (condities van de) besluitvorming,
- de condities waaronder ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden moeten op een aantal terreinen verbeterd worden (participatie, flexibele –bestemmings– plannen, terugdringen bezwaar- en beroepmogelijkheden, bestuurlijke lus introduceren).

Friso De Zeeuw (*'Doorbreek de impasse'*):

- de aandacht van zowel het domein gebiedsontwikkeling als ook van het domein milieu moet gericht zijn op duurzame omgevingskwaliteit, waarbij de politiek het primaat heeft in de afwegingen daartoe,
- het publiek moet profiteren van de gebiedsontwikkeling is daarom actief betrokken waarbij de dialoog gaat over de gebiedskwaliteit. De Zeeuw raakt hier impliciet het begrip legitieme besluitvorming (of maatschappelijke legitimiteit van besluiten) aan: zie paragraaf 2.4
- de wet- en regelgeving en de juridische toetsing worden erop ingericht dat de duurzame omgevingskwaliteit de toetsingsnorm is.

Werkgroep Inspraak ('Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl'):

- de condities van een goed proces van besluitvorming:
 - participatie is maatwerk en staat ten dienste van besluitvorming
 - beleidsmakers en bestuurders hebben een goed samenspel
 - houding, competenties en kennis bij betrokkenen
 - heldere en betrouwbare communicatie
- participatie is slechts één van de uitingen van een goed proces van besluitvorming.

2.3 **Destillatie van een geïntegreerde visie op het proces van totstandkoming**

Op het eerste gezicht lijken Elverding, Dekker en De Zeeuw hun pijlen voornamelijk te richten op het uitkleden van formele procedures en wetgevingen. Het is wel duidelijk dat zij in de eerste plaats vooral sneller en makkelijker tot resultaat willen komen. Toch streven zij meer na: immers eveneens wijzen zij er op dat de omgeving beter betrokken moet worden. En nader bestudeerd anticiperen deze auteurs zeker ook op de genoemde maatschappelijke trends zoals beschreven in paragraaf 1.2.

Het resumé van paragraaf 2.2.5 vereenvoudigt het destilleren van de eigenschappen die verbonden zouden moeten worden aan de uitvoering van het proces van formele, publieke besluitvorming. Af te leiden is dat de auteurs dit vanuit vier abstracties benaderen.

Op het hoogste abstractieniveau blijkt dat elk van de vier auteurs (bewust of onbewust) uitgaat van een of meerdere principiële oriëntaties. Gezamenlijk benoemen zij drie verschillende van deze oriëntaties (zie paragraaf 2.3.1). Op een abstractieniveau lager stelt elke auteur een of meerdere eisen aan de condities waaronder besluitvormingsprocessen *gemanaged* worden (zie paragraaf 2.3.2). Nog een abstractieniveau lager is er tussen de auteurs consensus aan te wijzen voor wat betreft de structuur van besluitvormingsprocessen (zie paragraaf 2.3.3). Het laagste abstractieniveau betreft de bouwstenen die er voornamelijk op gericht zijn de juridische kaders te laten aansluiten bij het beoogde doel (zie paragraaf 2.3.4).

2.3.1 **De drie oriëntaties van goede formele, publieke besluitvorming**

Uit de bestudeerde literatuur zijn *drie oriëntaties* te destilleren van waaruit ruimtelijk-economische ontwikkelingen in het algemeen benaderd moeten worden. Deze oriëntaties worden toegelicht.

het maatschappelijke belang per saldo

Voor een ruimtelijk-economische ontwikkeling is het maatschappelijke belang per saldo van doorslaggevende betekenis voor de besluitvorming.

De aanleiding om de commissies Elverding en Dekker in te stellen was dat onvoldoende in een maatschappelijke behoefte kon worden voorzien. Ook voor De Zeeuw is de maatschappelijke opgave aanleiding voor zijn verbetervoorstellen. Het maatschappelijke belang is dé reden om aan een gebiedsontwikkeling te werken. Het gaat om de principiële nut- en noodzaakvraag.

Aan de orde is de vraag wat precies onder dit principe verstaan moet worden en wat de betekenis ervan is bij publieke besluitvorming. In dit onderzoek wordt, met gebruikmaking van onder andere een definitie op de website van de Vlaamse overheid (www2.vlaanderen.be) gehanteerd:

maatschappelijke belang : *belangen of behoeften die het individuele en/of collectieve niveau overstijgen en op maatschappelijk vlak moeten worden aangepakt, al dan niet met betrokkenheid van de overheid.*

Uit deze definitie blijkt dat wanneer er belangen zijn die het individuele niveau overstijgen, er aanleiding is dit op maatschappelijk niveau aan te pakken. Daartoe is ook de overheid ingesteld en toegerust: belangen op maatschappelijk niveau behartigen. Voor gebiedsontwikkelingen is ook het *collectieve* niveau relevant: dit is het niveau *tussen* het individuele vlak en het maatschappelijke vlak. Dat zijn bijvoorbeeld collectieven van burgers of bedrijven zoals 'de wijkbewoner', 'de boeren', de belangenorganisaties en dergelijke. Het gaat er om dat de belangen/behoefte op deze drie niveaus tegen elkaar afgewogen worden.

Cruciaal is een gedegen nut- en noodzaakanalyse. Het is de politieke afweging of met (de voorgestelde aanpak van) de ontwikkeling een zwaarwegender belang gediend wordt dan zonder deze (maar met een andere) aanpak zou worden gediend. Het gaat dan over democratisch afgewogen belangen. Als eenmaal het maatschappelijke belang van de voorgenomen ontwikkeling is bepaald, dan heeft dit belang ook betekenis voor onderliggende besluitvorming: het maatschappelijke belang kan in het uiterste geval een opstapje zijn naar het gebruiken van vormen van doorzettingsmacht.

het primaat voor de afweging van belangen ligt bij de politiek.

Deze oriëntatie zegt dat het enerzijds gaat om afwegingen tussen belangen van burgers (lokaal of collectief versus breed maatschappelijk), maar anderzijds ook om afwegingen in het kader van bijvoorbeeld gebiedskwaliteit versus milieukwaliteit; de belangen van de samenleving worden impliciet of expliciet door de politiek afgewogen. De politiek is daarbij aan de wettelijke beperkingen gebonden. Ten aanzien van de milieuwetgeving zeggen De Zeeuw en anderen dat deze te strikt, te belemmerend is en dat de wettelijke beperkingen een goede, politieke afweging in de weg zitten.

MKBA

Een belangenafweging wordt steeds vaker onderbouwd met analyse-systematieken, zoals de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Naast een analyse van de ruimtelijk-economische ontwikkeling worden enerzijds kwantificeerbare waarden (onroerend goed, waarde van bedrijven, investeringskosten, e.a.) ingevoerd, en worden anderzijds ook waarden zoals recreatie, natuur, ruimtelijke kwaliteit via formules alsnog gekwantificeerd. De methode heeft het laatste decennium opgang gevonden in vooral de grote infrastructurele projecten van het Rijk, maar ook steden zoals Rotterdam gebruiken deze methode voor hun investeringsportefeuille. Het is echter een expertmethode en kan absoluut niet in de plaats treden van participatie. De methode heeft meer het karakter van een 'belangenmeting'. De uitkomst kan beleid motiveren of nuanceren.

Aan de orde is de vraag wat precies onder dit principe verstaan moet worden en wat de betekenis ervan is bij publieke besluitvorming. In dit onderzoek is, met gebruikmaking van onder andere een definitie op de website van de Vlaamse overheid (www2.vlaanderen.be) de definitie van politiek primaat als volgt:

politiek primaat: *politieke optie die inhoudt dat het beleid wordt bepaald door politiek verantwoordelijken met als resultaat dat zij (gehouden zijn) uitvoering (te) geven aan politieke meerderheidsbesluiten van de gekozen volksvertegenwoordiging.*

Dit beginsel leidt in de representatieve democratie bovendien tot de volgende hiërarchie als het gaat om belangenafwegingen bij besluitvorming:

- de wetgevende macht gaat boven de uitvoerende macht
- de bestuurder gaat boven de ambtenaar
- het maatschappelijke belang gaat in beginsel boven het collectieve of individuele belang (tenzij de grondwet of andere rechten onevenredig geschaad worden).

De kern van het politiek primaat in onze representatieve democratie is dat de gekozen politici in de positie zijn om een afweging te maken tussen de individuele, collectieve en maatschappelijke belangen. Dat geeft een heldere rol- en taakverdeling tussen politici, beleidsmakers en 'de samenleving'. Het laatste woord ligt bij de politici.

Door de wijze waarop in Nederland de besluitvorming ingebed is in het stelsel van de representatieve (dualistische) politiek, wordt feitelijk per definitie gewerkt vanuit deze oriëntatie. In onze samenleving is de macht om deze belangen te wegen ondergebracht bij de politiek, en wel naar westers model volgens de zogenaamde *representatieve democratie* waarin gekozen bestuurders belangen wegen en besluiten nemen, en daarin vervolgens gecontroleerd worden door gekozen volksvertegenwoordigers (gemeenteraad, parlement). De overheid en de politiek zijn daarmee vanuit hun oriëntaties verplicht zich te richten op het maatschappelijke belang per saldo.

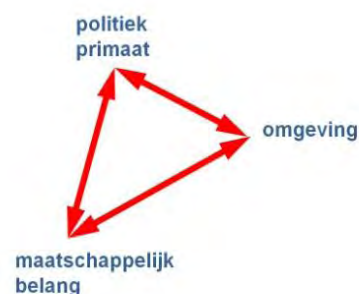
Waar het echter om gaat, is dat de actoren die bij besluitvorming over gebiedsontwikkelingen betrokken zijn, zich niet alleen bewust zijn van de formele werking ervan, maar dat ook de *besluitvoorbereiding* over de politieke band gespeeld wordt! Politici moeten dus dichtbij de besluitvorming staan. Maar werken vanuit deze oriëntatie vergt van eenieder passend gedrag: 1^e) burgers respecteren dat de bestuurder gekozen is om het maatschappelijke belang te wegen, 2^e) overheden en diensten moeten in hun uitingen (communicatie, handelingen) uitdragen dat niet zij maar de politiek de keuzes maakt, 3^e) bestuurders geven de richting aan, tonen zich gecommitteerd en nemen een actieve rol. In de praktijk willen politici nog al eens prat gaan op hun beslissingsmacht, maar zij moeten zich ook bewust zijn van hun verantwoordelijkheid om publiekelijk de maat te slaan. Dit wordt elders in dit onderzoek onder 'passende bestuurscultuur' geschaard.

de omgeving

Ieder van de vier auteurs erkent de relevantie van de 'omgeving' als actor in het proces. Met de 'omgeving' wordt bedoeld *de bundeling van de waarden die het geografische gebied rijk is in zowel fysieke, sociale, maatschappelijke, economische en/of culturele zin*. Naast de twee andere oriëntaties is dit de derde oriëntatie waar het beleid op gericht moet zijn. Dit is in zekere zin op te vatten als een tegenhanger van het maatschappelijke belang per saldo, de tweede oriëntatie. Overigens wordt hiermee niet bedoeld op de rechtstatelijke (grondwettelijke) rechten van burgers.

Spanning op de oriëntaties

Bij de beleidsvorming zijn er drie oriëntaties waarop met het (ruimtelijk-economisch) beleid gekoerst moet worden (zie Figuur 2). Deze 'hoekpunten' staan ten opzichte van elkaar continu onder spanning (zie paragraaf 3.2).



Figuur 2. Spanning tussen oriëntaties

2.3.2 De procescondities

Op grond van de bestudeerde literatuur moeten besluitvormingsprocessen onder tenminste drie condities uitgevoerd moeten worden. Het gaat daarbij feitelijk om het *gedrag* van betrokken verantwoordelijke personen of overheden.

Het betrekken van de burger: participatie en inspraak

Het betrekken van de samenleving reikt verder dan formele inspraak. De vier auteurs erkennen het belang van participatie. Dat is in toenemende mate een voorwaarde voor legitimatie en draagvlak. Dat vraagt wel de nodige inspanningen en competenties van de initiatiefnemers. Per situatie zal de participatie als maatwerk ontworpen moeten worden, vergt het een specifieke aanpak van communicatie en moet tevens aandacht besteed worden aan de competenties van de betrokkenen (zowel aan initiatiefnemerzijde als aan burgerzijde).

Passende organisatiekwaliteit

Vooraf Elverding gaat op dit aspect vrij diep in en geeft handvatten om deze condities te concretiseren. Er moet voor gezorgd worden dat de organisatie van de gebiedsontwikkeling gedegen is toegerust op de inhoudelijke meervoudigheid en complexiteit van de opgave. Het gaat daarbij om individuele competenties van proces- en projectmanagers en medewerkers, maar ook om de competenties van de organisaties als zodanig.

Bestuurscultuur: passende bestuurlijke drukte, consistentie en commitment

De literatuur stelt dat de kern van de bestuurscultuur moet zijn dat het bestuur zich er in alles van vergewist of hun handelen bijdraagt aan het uiteindelijke belang of doel. Daartoe moeten zij consistent gedrag vertonen en zich volledig committeren aan door hen genomen besluiten of ingeslagen wegen. Onvoldoende consistentie en/of commitment ondermijnt niet alleen de stabiliteit van het proces, maar ook de effectiviteit en efficiëntie waarmee ambtelijke organisaties kunnen opereren.

2.3.3 De processtructuur

Aanknopingspunten voor een processtructuur worden in hoofdzaak in Elverding gevonden, immers, dat rapport handelt over een structuur. Maar ook het rapport van de Werkgroep Inspraak levert materiaal voor een processtructuur.

Wro als leidraad voor de structuur

De Commissie Elverding past in haar advies de hoofdstructuur conform de Wro toe op de Tracéwetprocedure en heeft daar enkele elementen danwel condities aan verbonden. Zo wordt onder andere de brede consultatie opgevoerd, de rol van de politiek versterkt en de eindoplevering ingebracht. Dit is niet strijdig met de Wro/Bro: de wet biedt juist ruimte voor een dergelijke invulling. De wet hanteert namelijk een ruime vormvrijheid.

Ook voor gebiedsontwikkelingen is er geen aanleiding de basisstructuur zoals de Wro deze aanreikt, te verlaten. De Zeeuw, Dekker en de Werkgroep Inspraak komen ook niet met dergelijke suggesties. Elverding overigens, komt met een structuurvoorstel dat verder af staat van de huidige Tracéwetstructuur en juist veel dichter bij de Wro-structuur. De auteurs zijn daarentegen wel vóór een andere wijze waarop de structuur en de regelgeving worden toegepast. Het doel is immers niet om een nieuw besluitvormingsmodel op een volledig nieuwe basis te ontwikkelen, maar om het bestaande model zo veel mogelijk te optimaliseren en aan te doen sluiten bij de verwachtingen en mores van de huidige samenleving.

Drie hoofdfasen

In navolging van de wijze waarop de Commissie Elverding en de Werkgroep Inspraak worden in een gebiedsontwikkeling drie fasen onderscheiden: de *verkenningfase*, de *planuitwerkingsfase* en de *planrealisatiefase*. Deze fasen hebben elk een eigen karakter en een heel eigen focus. Het hanteren van het onderscheid tussen de fasen draagt bij aan de transparantie van het bestuur en schept duidelijkheid voor de burger ten aanzien van wat hij/zij aan verwachtingspatroon mag hebben.

Uit onderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2008, p. 9) blijkt dat het aanpassen van de wijze waarop de processtructuur toegepast wordt, de voorkeur geniet boven het implementeren van een nieuwe processtructuur. De problematiek van gebiedsontwikkeling is dat er onvoldoende sprake is van integraliteit en teveel van versnippering en sectorale toetsingen. Het RMO concludeert dat het tegengaan van verkokering dóór ontkokeren niet tot een (blijvende) oplossing leidt, maar weer nieuwe verkokering tot gevolg heeft. Het RMO beveelt daarom aan om juist naar pragmatische oplossingen te zoeken en geen wijzigingen aan te brengen in bestaande structuren. Het uitgangspunt om naar **optimalisatie** te zoeken in plaats van naar een volstrekt nieuwe besluitvormingsbasis, moet daarom als het hoogst te formuleren doel aangehouden worden.

In de verkenningfase ligt het zwaartepunt op het breed raadplegen (consulteren) van belanghebbende burgers, organisaties en overheden omtrent een voorgenomen ontwikkeling waarbij het belangen en behoeften geïnventariseerd worden en de haalbaarheid van het voornemen getoetst wordt. Het maatschappelijke nut en een actieve inbreng vanuit de samenleving zijn de belangrijkste pijlers waarop het resultaat van deze fase zal rusten. Het gaat om een afweging over een initiatief voor een gebiedsontwikkeling en de condities en hoedanigheid waaronder deze zou moeten plaatsvinden. Het resultaat is een politiek legitieme visie en ambitie op de gebiedsontwikkeling die bovendien realistisch is gelet op de globale toetsingen. Dat politieke besluit wordt het argument om in volgende planfasen het proces efficiënt in te richten door o.a. minder ruimte te (hoeven) geven aan verschijnselen die erop gericht zouden zijn op het opnieuw afwegen van de nut en noodzaak.

In de planuitwerkingsfase ligt het zwaartepunt op het doorlopen van de formele besluitvorming nadat een inhoudelijke uitwerking heeft plaatsgevonden. In deze fase worden de aspecten ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen (Verlaet, 2003, p. 41) met elkaar in samenhang gebracht. De ruimtelijke kaders worden hier vastgelegd en uiteindelijke effecten op milieu, natuur en water vinden hier hun oorsprong.

In de planrealisatiefase is alles erop gericht om op zo efficiënt mogelijke wijze de realisatie uit te voeren. Dat betekent dat er veel vrijheid ligt bij de uitvoerende partijen en dat vergunningverlening centraal gecoördineerd worden en bovendien ook op doelen gericht zijn en minder eng op normen. De vrijheid die uitvoerende partijen hier lijken te genieten wordt bewaakt door de verplichte eindoplevering waarbij het resultaat getoetst wordt aan de doelen zoals die bij het voorkeursbesluit in de verkenningfase zijn afgesproken.

2.3.4 De bouwstenen

Wanneer we het gedachtegoed van de bestudeerde literatuur op de wet- en regelgeving laten doorwerken op de wijze waarop wet- en regelgeving ingericht zouden moeten zijn, heeft dat de volgende effecten:

1. *een duurzame leefomgevingskwaliteit wordt het toetsingskader voor milieu*
De Zeeuw is het meest expliciet in zijn visie op de wijze waarop milieu een plaats moet krijgen in de besluitvorming. Milieu moet (veel) minder aan absolute normen getoetst worden. Milieu moet een veel minder voorwaardenstellende rol vervullen:

het doel zou het bereiken van een optimale leefomgeving moeten zijn die in de context van de lokale omstandigheden is geoptimaliseerd. Het gaat daarbij dan om *aanvaardbare* milieukwaliteit in plaats van om absolute milieukwaliteit.

2. *er komt ingeperkte inspraak/bezwaar- en beroep*

Tegelijkertijd dat voor participatie een zwaardere rol wordt weggelegd, met name in de verkenningsfase, vraagt de wijze waarop de formele inspraak en rechtsbescherming zijn ingevuld om een andere aanvliegroute.

3. *de bestuursrechter krijgt de mogelijkheid van de bestuurlijke lus en gaat marginaal toetsen*

Een aantal zaken wordt genoemd. De *bestuurlijke lus* is een wettelijke mogelijkheid voor de bestuursrechter om in het geval hij in het dossier een gebrek constateert, over de mogelijkheid beschikt het gebrek door de verwerende partij te laten herstellen, waardoor het besluit niet direct vernietigd hoeft te worden (en veel tijd verloren gaat). Dit zou projecten bij de Raad van State moeten kunnen redden die nu vaak op een administratief gebrek worden vernietigd terwijl het geen afbreuk aan het plan in materiële zin doet. Ook de *termijn* waarbinnen de Raad van State uitspraak in beroepszaken moet gehalveerd worden, wat mogelijk wordt als overgestapt wordt naar *marginale toetsing*.

4. *er worden fatale termijnen ingevoerd*

Werken met fatale termijnen in de besluitvorming wordt door Elverding gezien als stok achter de deur om de bestuurlijke drukte en onvoldoende ambtelijke kwaliteit het hoofd te bieden en de publieke partijen te dwingen effectief en efficiënt te opereren. Bij de overschrijding van een termijn (bijvoorbeeld de fase tot het voorkeursbesluit) vervalt de prioriteit van het project. In het geval van Rijksinfrastructuurprojecten kan men dan bijvoorbeeld in het MIT/MIRT 'een fase terugvallen'.

5. *vergunningverlening wordt waar mogelijk gecoördineerd inclusief een passende rechtsbescherming*

Met deze bouwsteen moet in de eerste plaats bereikt worden dat het aantal vergunningen dat nodig is om tot realisatie over te kunnen gaan, wordt gereduceerd. Maar ook dat het aantal betrokken bevoegd gezagen voor de vergunningsverlening afneemt waarmee de machtspositie van andere overheden om de besluitvorming te beïnvloeden wordt teruggedrongen.

6. *de opleveringstoets wordt geïntroduceerd*

Het efficiënter maken van de besluitvorming in de vroegste planfasen door de teugels van de wet- en regelgeving op het gebied van absolute normen te laten vieren en meer te sturen op totaal kwaliteit, krijgt een finale toets op legitimiteit door de initiatiefnemers achteraf te laten verantwoorden op grond van metingen/beproevingen, dat de beoogde kwaliteiten zijn bereikt of zonodig nog herstelmaatregelen te treffen om alsnog te gaan voldoen.

2.4 De verwevenheid van de samenhangende visie op besluitvorming en legitimiteit

Zoals in paragraaf 2.2.5 is vermeld, raakt De Zeeuw het belang van *maatschappelijke legitimiteit* of *legitieme besluiten* aan. In deze paragraaf wordt het verband gelegd tussen de kwaliteit van de uitvoering van het besluitvormingsproces (overeenkomstig paragraaf 2.3) en de lijnen waarlangs de *legitimiteit* van besluitvorming tot stand komt. Eerst wordt het begrip legitieme besluitvorming uitgewerkt en wordt de samenhangende visie hiermee geconfronteerd.

Definitie legitieme besluitvorming

De handvatten om het begrip legitimiteit meer betekenis te geven worden door Schillemans aangereikt in zijn rapport *Regelruimte* (Schillemans, 2008). Hij stelt daarin dat van een legitiem besluit sprake kan zijn wanneer recht gedaan is aan de vier perspectieven uit Tabel 1 (Schillemans, 2008, p. 134):

democratisch perspectief	rechtsstatelijk perspectief
professionele perspectief of perspectief kwaliteit uitvoering (efficiency; leren)	perspectief van maatschappelijke legitimiteit

Tabel 1. Perspectieven voor legitimiteit van besluiten

Deze perspectieven worden als volgt uitgelegd (RMO, 2008, p. 36):

Democratisch perspectief:	wordt het beleid vastgesteld, gestuurd en gecontroleerd door democratisch gelegitimeerde organen?
Rechtsstatelijk perspectief:	voldoet het beleid aan gangbare rechtsstatelijke eisen en de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur?
Professioneel perspectief:	voldoet het beleid aan professionele eisen van kwaliteit, effectiviteit, efficiënte en leervermogen?
Maatschappelijk perspectief:	is het beleid maatschappelijk aanvaardbaar?

Confrontatie

Het democratisch perspectief sluit aan op het oriëntatiepunt *primaat van de politiek* (paragraaf 2.3.1). Dit perspectief bevestigt overigens impliciet dat de directe invloed van de burger (bijvoorbeeld via participatie) begrensd is omdat de politiek het laatste woord heeft. Onder het rechtstatelijk perspectief kan gevat worden dat de *procesinrichting en -afwikkeling* zodanig zijn dat voldaan wordt aan de algemene beginselen voor behoorlijk bestuur; de samenhangende visie is juist vanwege dit perspectief tot stand gebracht. Het professionele perspectief onderschrijft het belang van de condities zoals genoemd in paragraaf 2.3.2. Ten slotte het maatschappelijke perspectief dat de noodzaak aangeeft om tot een voor de burger aanvaardbare oplossing te komen en hem daartoe in het proces te betrekken, wat geheel strookt met de derde oriëntatie (zie paragraaf 2.3.1)

Deze confrontatie maakt expliciet hoe in de samenhangende visie op besluitvorming, waar de recente literatuur van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw aan ten grondslag liggen, de condities besloten liggen om tot legitieme besluitvorming te komen. Waar het dan op aan komt is de kwaliteit waarmee deze visie in de praktijk toegepast wordt. Dat is dan ook direct de essentie voor de sleutelfiguren in de gebiedsontwikkeling: in de praktijk moet gestuurd worden op:

1. Betrokkenheid van de burger
2. Professionele proceskwaliteit (bestuurscultuur, politiek, ambtelijke voorbereiding).

Deze constatering sluiten vrijwel naadloos aan op de adviezen⁴ van de Werkgroep Inpraak en de Commissie Elverding.

⁴ Dit betreft de rapporten zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2.

⁵ Het kabinet heeft in december 2008 ingestemd met dit advies

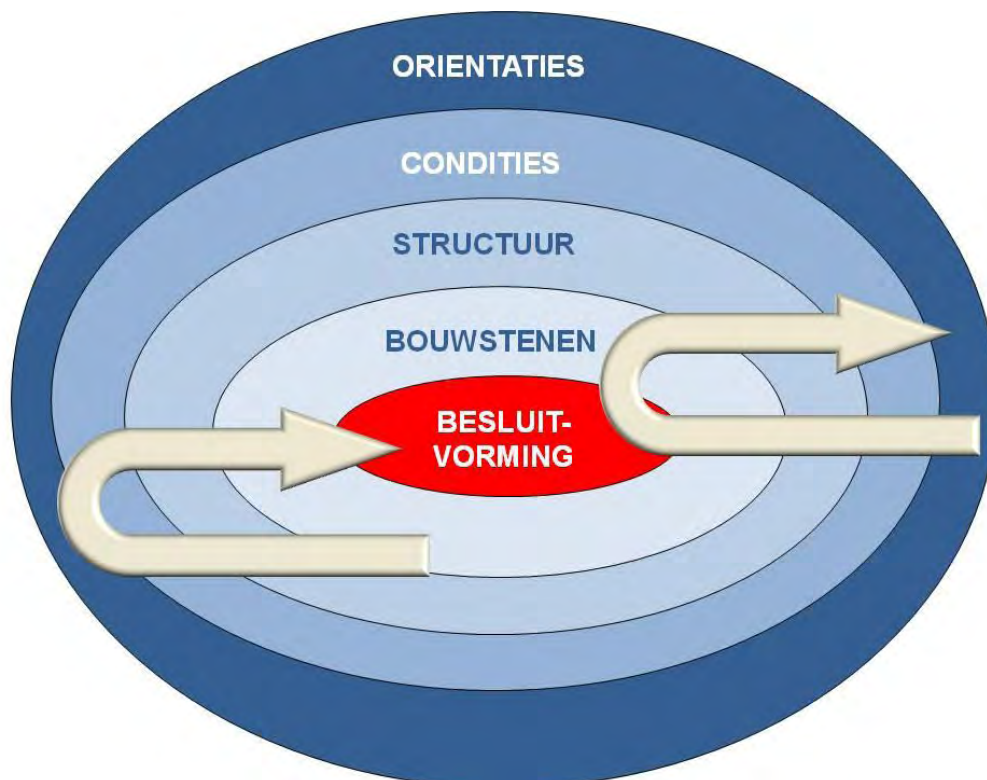
⁶ (Staatsblad 2008-145, 2008)

⁷ Een belanghebbende is volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 1:2, eerste lid) 'degene wiens belang

2.5 Beïnvloeden van de kwaliteit van de uitvoering vergt doorwrochte benadering

In de voorgaande paragrafen is structuur aangebracht in de visies die schuil gaan achter de adviezen van de commissies Elverding, Dekker, Tops en van professor De Zeeuw. Als dit wordt geprojecteerd op stedelijke gebiedsontwikkelingen, wordt het volgende geconstateerd. Het omgaan met de (toenemende) complexiteit moet gemanaged worden langs de lijn van de kwaliteit van de uitvoering van het proces. Dat wil zeggen sturen op processen waarin de aandacht gericht is op het zorgvuldig bereiken van een evenwicht tussen de uiteenlopende belangen én op het bereiken van integrale kwaliteit én op een zo pragmatisch mogelijke wijze. De eigenschappen die dan aan het proces verbonden zouden moeten zijn om die kwaliteit te bereiken, kunnen gemodelleerd worden zijn in een zogenaamd *schillenmodel* (zie Figuur 3). Die kwaliteit van het proces komt tot stand door een integrale, doorwrochte benadering en inbedding vanuit oriëntaties, condities, structuur en bouwstenen.

Figuur 3. Visie op proces van formele publieke besluitvorming: het schillenmodel



Het model laat zien hoe de bevindingen ten opzichte van elkaar gezien en begrepen moeten worden. Het model drukt uit dat het voor het optimaliseren van de kwaliteit van de uitvoering van het besluitvormingsproces nodig is om op alle abstracties te sturen. Er is een doorwrochte samenhang tussen de vier schillen onderling. Een enkele schil kan niet los gezien worden van de andere schillen. Elke schil heeft zodanige eigenschappen opdat de naastliggende schil optimaal kan functioneren. De pijlen in de figuur drukken de doorwrochte benadering uit (*van-buiten-naar-binnen-naar-buiten*).

3 Van theorie naar praktijk

Het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk vormt het perspectief van waaruit naar de inrichting en uitvoering van processen van ruimtelijk-economische ontwikkelingen gekeken moet worden. In dit hoofdstuk blijkt hoe het doorvertalen daarvan naar een concreet besluitvormingsproces uitpakt.

3.1 Deelvraag en aanpak

In dit hoofdstuk is de tweede deelvraag aan de orde (zie 1.4):

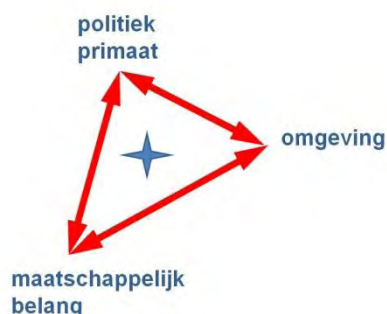
2. *Hoe ziet een doorvertaling er uit van deze visie [hoofdstuk 2] naar het concrete model voor formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkeling? In hoeverre wijkt deze doorvertaling af van de bestaande praktijk?*

Het gaat er om hoe de omstandigheden gecreëerd worden om tot goede besluitvormingsprocessen te komen. Het theoretisch kader is uitgewerkt in paragraaf 2.3. Om te komen tot een concrete uitwerking van een (her)nieuw(d) besluitvormingsmodel worden de onderwerpen van het theoretisch kader uitgewerkt, waarbij direct of indirect de volgende vraagstelling het kader vormt:

- 1e. Hoe moet dit onderdeel in het licht van de theorie opgevat worden?
- 2e. Hoe werkt toepassing ervan uit in een concreet model van besluitvorming?

3.2 Uitwerking geven aan de drie oriëntaties

In paragraaf 2.3.1 zijn de drie oriëntaties genoemd waarlangs besluitvorming tot stand komt: in die benadering houden deze drie oriëntaties elkaar continu in evenwicht. De werelden (en belangen) achter deze oriëntaties zullen veelal niet in elkaars verlengde liggen; er zijn compromissen nodig. In Figuur 4 zijn deze permanente, evenwichtszoekende verhoudingen uitgebeeld, met daarin de positie van 'de gebiedsontwikkelaar' (als persoon of als entiteit): deze bevindt zich midden dat spanningsveld. Het is aan hem om de balans in dit evenwicht te bewaken. De oriëntaties hebben in de praktijk vooral de kracht van de mindset: er wordt mee beoogd afwegingen in breder perspectief te plaatsen door altijd (ten minste) vanuit drie oriëntaties te redeneren. Deze figuur beeldt uit dat het competentieprofiel van de gebiedsontwikkelaar (proces-/projectmanager) op deze opgave moet aansluiten. De kanteling van de figuur drukt uit dat het evenwicht een labiel karakter heeft.



Figuur 4. Spanningsveld voor de gebiedsontwikkelaar

3.3 Uitwerking geven aan de procescondities

3.3.1 Directe betrokkenheid van de burger

Sinds de opkomst van de participatiemaatschappij in de jaren '90, is de directe wijze waarop burgers invloed op het beleid uit- (wensen te) oefenen en de mate waarin zij hun invloed in de besluitvorming terugvinden, bepalend voor de legitimiteit van de het besluit van de overheid (Buuren & Edelenbos, 2008). De evidentie van maatschappelijk draagvlak brengt Van den Berg tot uitdrukking door het als factor in het beginsel van organiserend vermogen op te nemen (Berg, Braun, & Meer, 1997). In het Eindrapport *Inspraak Nieuwe Stijl* (Tops, 2008) is geconcludeerd dat een nieuwe stijl van inspraak leidt tot een grotere tevredenheid over de inhoud en de processen van besluitvorming. De minister van VROM heeft in het Besluit ruimtelijke ordening (Staatsblad, 2008) vormvrije ruimte voor burgerparticipatie laten verankeren. Kortom: anno 2009 is een actieve betrokkenheid van de omgeving in het besluitvormingsproces misschien wel meer dan ooit een must.

Onderscheid maken tussen participatie, inspraak en beroep

De begrippen participatie, inspraak en beroep worden al snel door elkaar gebruikt. De verschillen zijn echter essentieel om te onderkennen. Met participatie wordt (in elk geval in dit onderzoek) bedoeld op een vrijwillige interactie tussen overheid en burger/belanghebbende over een voorgenomen beleidsbeslissing. Inspraak daarentegen is het formele, wettelijk geregelde recht van eenieder om te reageren op een concreet ontwerpbesluit. Het bestuur kan het besluit hierop aanpassen of gemotiveerd niet aanpassen. Beroep ten slotte is het wettelijke recht van een belanghebbende om tegen een genomen besluit in verweer te komen wanneer hij/zij meent dat zijn/haar belangen worden geschaad. Overigens komt 'beroep' aan de orde in paragraaf 3.5.2.

Er is veel literatuur beschikbaar over inspraak en participatie. De rode draad daarin is dat met beide interactievormen getracht wordt om de kwaliteit van de besluiten te vergroten en om tot meer draagvlak te komen. Zowel Tops, Elverding en De Zeeuw adviseren de brede consultatie in de vroegste planfase, en een smallere inbreng in de uitwerkings- en realisatiefase. De aanpak die voorgestaan wordt, is dat de samenleving aanhaakt wanneer er nog (veel) beleidsruimte is om daarna efficiënt en effectief 'door te pakken' in de uitwerking en realisatie. Enerzijds wordt er meer toenadering gezocht, en anderzijds wordt waar mogelijk het formele traject stringenter gemaakt door optimalisering van de juridische voorwaarden en procedures waarop de bouwstenen (zie paragraaf 3.5) zijn gestoeld.

Participatie: wat bereik je er in de praktijk mee?

Burgers moeten met het resultaat van de ontwikkeling letterlijk leven en hebben dus het recht serieus genomen te worden. De verdergaande emancipatie van de burger brengt met zich mee dat beleid dichter bij de mensen gebracht wordt. Dit leidt tot aanbevelingen voor gebiedsontwikkelingen die overigens in de historie/traditie van inspraak en participatie niet nieuw zijn. In de literatuur zijn er wel recente invalshoeken voor wat betreft het nut en de noodzaak van participatieprocessen. In de praktijk van gebiedsontwikkelingen begint het er mee dat (alle) belangen en tegenstellingen transparant en objectief geïnventariseerd en afgewogen worden. Op zowel lokaal niveau met de lokale burgers en organisaties, maar ook op het niveau van het maatschappelijke belang (economisch, sociaal). Hoe de afweging ook uitvalt, het is belangrijk dat de ontwikkeling ook waarde krijgt voor de lokale burger: wat heeft hij eraan, wat betekent het voor hem en hoe kan hij het resultaat gebruiken. Het gaat daarbij niet om 'wat extra's doen' om de burgers tegemoet te komen. Het is 'investeren' in de sociale, economische en

In BIJLAGE B is uitgewerkt wat het belang is om de burger bij de vorming van het beleid een centrale rol te geven, gere-deneerd vanuit de meervou-digheid van de ruimtelijke opgaven.

fysieke waarden van de ontwikkeling. Waardecreatie op sociaal, cultureel, economisch vlak door betrokkenheid (KEI, 2008).

In participatieprocessen moet dan ook de *inhoud* van de opgave centraal staan, en niet of veel minder de financiële kant of de onderlinge verantwoordelijkheden van betrokken partijen.

Randvoorwaarden participatie en inspraak

De conditie dat de samenleving betrokken wordt, vergt participatie in een zo vroeg mogelijk stadium. Er gelden vijf randvoorwaarden (www.participatiewijzer.nl):

1. Er moet nog beleidsruimte zijn. Als er geen ruimte is om het beleid aan te passen, dekt de naam de lading onvoldoende omdat er slechts sprake is van eenzijdig informeren. Dit kan het geval zijn, maar dan moet dit expliciet aan de deelnemers duidelijk gemaakt worden (met redenen omkleed).
2. Er moet commitment bij de overheid en bestuur zijn ten aanzien van participatie. De bereidheid moet bestaan om voor zover mogelijk het beleid alsnog te switchen op grond van de naar voren gebrachte standpunten tijdens de participatie. Dit sluit aan op 'passende bestuurscultuur'.
3. Ook de participanten moeten echt bereid zijn persoonlijk actief mee te doen (zie kader).
4. Participatie moet tot toegevoegde waarde kunnen leiden.
5. Er moet beschikt kunnen worden over passende middelen, personeel en tijd.

Zoals in alle communicatiesituaties is het elkaar kunnen verstaan, elkaars taal spreken, een voorwaarde om tot een zinvolle dialoog en een betere uitkomst te komen. Tussen de professionals en de burgers zal vrijwel altijd een kennisgap bestaan. Van de geëmancipeerde burger mag verwacht worden dat hij zich inspant om de taal van de professional te verstaan. Omgekeerd is de professional 'verplicht' zijn communicatie aan te passen aan zijn gehoor. Daarvoor moet de professional de kunde ontwikkelen om tot een gelijkwaardige dialoog te komen over de opgave. Aanbevelingen om burger en professional naar een betere dialoog te begeleiden hebben de strekking dat er gezorgd moet worden dat de participanten op een passend kennisniveau gebracht worden, hetzij door het ter beschikking stellen van kennis, hetzij door het toewijzen van een professional die hen bijstaat (Buuren & Edelenbos, 2008).

Structuur van participatie en inspraak

Besluiten in de zin van de Wro en de Wm zijn verplicht inspraak toe te passen volgens de *uniforme openbare voorbereidingsprocedure* (u.o.v.) uit de Awb. Dit houdt in: het ter visie leggen van het ontwerpbesluit en het openstellen van beroep op het definitieve besluit. Daarnaast zijn gemeenten verplicht (Gemeentewet artikel 150) een inspraakverordening te hebben voor aanvullingen hierop of omtrent inspraak over andere typen besluiten.

In de visie (hoofdstuk 2) op het besluitvormingsproces wordt niet van dit verplichte model afgeweken, maar worden aanbevelingen gedaan die voornamelijk betrekking hebben op de uitvoering ervan. De auteurs Elverding en De Zeeuw schuren dicht tegen het advies van de Werkgroep Inspraak aan (Tops, 2008). Als dit advies⁵ doorvertaald wordt naar een model voor gebiedsontwikkelingen, dan wordt de structuur als volgt:

1. een *consultatie* in structuurvisiefase (over nut en noodzaak)
2. een *toets* (zienswijzen) op de structuurvisie en planMER,
3. een *consultatie* over het ontwerpbestemmingsplan (de uitwerkingfase)
4. een *finale toets* (zienswijzen) op het ontwerp besluit (ontwerp bestemmingsplan)
5. openstelling van het definitieve besluit voor beroep.

⁵ Het kabinet heeft in december 2008 ingestemd met dit advies

Vorm

De vorm waarin participatie plaatsvindt is niet formeel vastgelegd. Tops houdt deze vormvrijheid ook expliciet in stand. Wel is hierboven aangegeven wat belangrijk is voor participatie: het faciliteren van een gelijkwaardige, open dialoog. Dat betekent dat geïnvesteerd moet worden in goed procesmanagement en politiek commitment. De vorm van consultaties onderscheidt zich in de regel van die van de formele inspraak. Bij consultaties kan gedacht worden aan (eventueel meerdere) bijeenkomsten met werkgroepen, ateliers, workshops, themagroepen en dergelijke en bijvoorbeeld ruimte om adviseurs toe te wijzen. Inspraakbijeenkomsten, nu 'toetsen' genoemd, zijn naar hun aard minder geschikt voor inhoudelijke dialogen en meer gericht op het horen van het publiek.

Een van de belangrijkste vragen is in welke mate deelnemers beïnvloedingsruimte krijgen. Uitgaande van de categorisering die de Participatiewijzer (www.participatiewijzer.nl) aanhoudt kunnen vijf niveaus van burgerbetrokkenheid onderscheiden worden: informerend, raadplegend, adviserend, coproducerend en meebeslissend. Het zal duidelijk zijn dat louter informerend optreden in een planverkenningsfase onvoldoende is. Echter, er is ook voorzichtigheid geboden bij 'meebeslissende' participatie (vanwege het maatschappelijke belang). In de planuitwerkingsfase daarentegen is het denkbaar dat er een mix van participatieniveaus toegepast wordt: informerend/raadplegend op planniveau, en adviserend op specifieke aspecten/plandelen. In de planrealisatiefase verschuift participatie, voor zover toepasbaar, naar een mix coproducerend/meebeslissend op specifieke inrichtingsaspecten (zoals de inrichting van een speeltuin, een pleintje, deel van een park).

Het is vanwege de gewenste transparantie en zorgvuldigheid aan te bevelen dat de bestuurder zich aan de gekozen strategie omtrent participatie en inspraak committeert en deze strategie vervolgens openbaar te maken. Dit betekent dat de strategie vastgelegd wordt in het startbesluit en de bekendmaking (zie paragraaf 3.4).

Deelnemers

De consultaties zijn gericht op het verzamelen van kennis, belangen en opinies om tot betere besluiten te komen. De genodigdenlijst hoeft dan ook niet strikt te zijn. Het is aan te bevelen om in het beginstadium zo breed mogelijk te zijn en in elk geval ook de belanghebbenden uit te nodigen. In de uitwerking en realisatie is het advies om veel meer met de beoogde doelgroepen en/of lokale belanghebbenden te werken.

Voor toetsen (formele inspraak) ligt dit anders. Voor wie inspraak open staat is wettelijk vastgelegd (belanghebbenden). In dit verband wordt gewezen op de 'bouwstenen' (paragraaf 3.5.2).

Tenslotte

De literatuur biedt een handreiking om te beoordelen in hoeverre van succesvolle participatie gesproken kan worden (Buuren & Edelenbos, 2008):

- 1e. participanten inbreng hebben in het proces van besluitvorming, namelijk door visies, belangen, waarden en inzichten aan te dragen,
- 2e. participanten deelnemen aan het proces van besluitvorming: hun inbreng wordt meegenomen en verwerkt in beleidsvoorstellen,
- 3e. participanten herkennen hun inbreng in het vastgestelde beleid en staan daar achter.

Deze trits wil allermindst suggereren dat alle inbreng van participanten altijd overgenomen moet worden. De inbreng moet beoordeeld en gewogen worden. Voorstellen worden gemotiveerd opgenomen, afgewezen of bijgesteld. In elk geval moet de burger zien dat zijn inbreng serieus genomen is.

3.3.2 Passende organisatiekwaliteit

Hoe moet deze conditie in het licht van de theorie opgevat worden?

Uit paragraaf 2.4 blijkt dat een professionele kwaliteit bijdraagt aan de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van besluiten. Elverdings' bevindingen sluiten hierop aan en hij ziet hier twee invalshoeken welke beide relevant zijn voor de kwaliteit van processen. De eerste invalshoek is die van de inhoudelijke, vakmatige kwaliteit van de voorbereiding en/of organisaties. Het gaat om technische of vakmatige inhoud van plannen, procedures, en milieu. De andere invalshoek betreft de competenties van personen of organisaties om het proces van gebiedsontwikkeling (professioneel) te managen en te organiseren.

Buiten Elverding om wordt door anderen een vergelijkbare problematiek voor (gemeentelijke) gebiedsontwikkelingen herkend. Vanuit de private hoek komt bijvoorbeeld het geluid dat de continuïteit en professionaliteit van overheden nogal eens te wensen overlaat. Besluitvorming laat vaak te lang op zich wachten en de professionaliteit van de overheid is vaak onder de maat (Hobma, Spaans, & Zeeuw, 2008). Daar staat tegenover dat er ook ruimte moet zijn voor de nuance, namelijk dat private partijen nog weleens onvoldoende oog hebben voor de publieke waarden die de overheid nastreeft en dat zorgvuldigheid niet zonder meer ingeruild kan worden voor efficiëntie. Dit onderzoek gaat hier verder niet op in. Belangrijker voor dit onderzoek is de bevestiging van het belang dat complexe opgaven ook competente organisaties vergen. Naarmate organisaties en mensen meer competent zijn, neemt de kwaliteit van de uitvoering toe (zie ook paragraaf 2.4). De volgende uitspraak geeft al aan dat continue aandacht voor competenties geen overbodige luxe is: 'De huidige maatschappelijke dynamiek resulteert in toenemende spanning bij gebiedsontwikkeling...duurzame omgevingskwaliteit is aanwezig maar steeds moeilijker te realiseren.' (Zeeuw, 2009, p. 12).

Hoe moet in de praktijk invulling gegeven worden aan deze conditie?

Er is geen aanleiding om de aanbevelingen van de Commissie Elverding, vertaald naar gebiedsontwikkelingen, niet na te streven:

- zorg voor borging van voldoende personele capaciteit en continuïteit,
- professionaliseer in toenemende mate de kwaliteit van proces- en projectmanagement. Specifieke aandacht daarbij is nodig voor het aspect participatie en (publieks-)communicatie,
- beschik over voldoende juridische kennis van bestuursrecht, milieurecht, Europees recht, et cetera,
- creëer een cultuur van besluitvaardigheid en zakelijkheid,
- organiseer kwaliteitsbeheersing op proces en inhoud.

In navolging van de bevindingen omtrent de participatie (zie paragraaf 3.3.1), is ook een stevige competentie nodig op het gebied van:

- het samenspel met het bestuur/de bestuurders.

Een middel om dit in het proces te borgen, is dat hierover expliciete afspraken gemaakt worden met de verantwoordelijke bestuurder, zodat de benodigde, middelen, expertise en bemensing beschikbaar komen. In navolging van het advies van Elverding is de aanbeveling om de projectorganisatie (mensen, middelen, capaciteit) in het startbesluit op te nemen. In de praktijk moet maatwerk hier de oplossing bieden, het gaat erom dat de organisatie en bestuurders zich wederzijds committeren.

3.3.3 Bestuurscultuur: bestuurlijke drukte, consistentie en commitment

Bestuurscultuur heeft in het bijzonder betrekking op het *gedrag* van bestuurders. In de bestudeerde literatuur worden *positieve* bestuurlijke drukte, -consistentie en -commitment genoemd als voorwaarden voor goede besluitvorming. Door het kabinet is dit samengebracht onder de noemer 'Goed Bestuur'; in Bijlage C wordt het begrip bestuurscultuur nader uitgewerkt. De vraag is hier aan de orde wat het wenselijke gedrag van bestuurders is en waar dat uit kan blijken.

De conclusie die echter volgt uit de uitwerking van het begrip in Bijlage C is dat er twee sporen zijn voor de aanpak van de bestuurscultuur. Enerzijds via cultuurveranderingsprocessen die al door het Rijk worden geïmplementeerd en wellicht ook doorsijpelen naar de provincies en gemeenten, en anderzijds via structuren die het simpelweg afdwingen.

De Commissie Elverding adviseert daartoe bijvoorbeeld om met fatale termijnen in de besluitvorming te gaan werken om bestuurders 'te dwingen' wenselijk gedrag te vertonen. In paragraaf 3.5.5 wordt beschreven dat fatale termijnen niet zonder meer het gewenste effect sorteren. Zoals aangegeven bij de spanningsdriehoek (Figuur 4 op pagina 37) zit de projectmanager het dichtst bij de bron om de bestuurder op 'passende cultuur' te attenderen. Met de bestuurder kunnen concrete afspraken gemaakt worden over diens rol en inbreng in het proces (zie ook paragraaf 3.3.2). Er kunnen afspraken gemaakt worden over welke doelstellingen de bestuurder meekrijgt zoals het zoeken van draagvlak op andere bestuurlijke echelons en het actief deelnemen aan participatieprocessen en welke doelstellingen hij met het onderhavige project nastreeft.

3.4 Uitwerking geven aan de processtructuur

Een formele processtructuur, het model, is de feitelijke verschijningsvorm van het proces en de besluitvorming; het geeft de chronologie van de verschillende stappen aan en heeft het karakter van een stroomschema. In paragraaf 2.4 is bovendien gebleken dat een goede structuur, het model, een bijdrage levert aan de legitimiteit van een genomen besluit. In deze paragraaf wordt dan ook aandacht besteed aan deze structuur. Hoe ziet de inrichting van de processtructuur, het model, er op grond van de bestudeerde literatuur uit?

De essentie van een goede processtructuur is terug te voeren tot drie elementen: 1) politieke inbedding, 2) integrale benadering van het proces en 3) de beheersing van tijd. Deze elementen komen in het onderstaande in meerdere hoedanigheden aan de orde.

3.4.1 Hoofdstructuur

Geen rigoureuze veranderingen

Vooraf uit de aanbevelingen uit de rapporten van Elverding en Tops kan een redelijk concrete doorvertaling of compilatie gemaakt worden van een wenselijk geachte hoofdstructuur voor het besluitvormingsproces. Het onderscheid in de fasen planverkenning, planuitwerking en de planrealisatie is in hoofdstuk 2 al beschreven. Een belangrijke eigenschap van de hoofdstructuur moet zijn dat de omgevingsconsultatie is ingebouwd. Elverding en Tops divergeren op dit punt overigens: Elverding kiest ervoor om één (brede) consultatie te houden, namelijk in de verkenningsfase. Tops daarentegen adviseert ook in de uitwerkingsfase te consulteren. Omdat gebiedsontwikkeling nu eenmaal resulteert in den (andere) fysieke leefomgeving van mensen, ligt het voor de hand het uitgangspunt van Tops hier over te nemen. De structuur die Elverding voorstelt wijkt sterk af van de gangbare praktijk voor Tracéwetprojecten, maar is sterk vergelijkbaar met de bestaande praktijk van gebiedsontwikkelingen op grond van de Wro/Bro.⁶

Ook de aanbevelingen van Elverding om verplichte, politieke mijlpalen in te lassen, veranderen niets aan deze constatering:

- 1e. Het startbesluit. Elverding beoogt hier de politieke verankering van de start. Uitgaande van de verplichte bekendmaking van het voornemen een structuurvisie of een bestemmingsplan in voorbereiding te nemen, leidt dit feitelijk gezien niet tot nieuw element in de structuur.

⁶ (Staatsblad 2008-145, 2008)

- 2e. De (brede) consultatie. In de huidige verplichte structuur (Wro/Bro) is de inspraakverplichting voor de structuurvisie (vanwege de planMER) en bestemmingsplan al een vaststaand feit, evenals het (verplichte) overleg met andere overheden.
- 3e. Het voorkeursbesluit. Elverdings' opzet hiervan is tijdrovende studies naar uiteenlopende alternatieven in te dammen. Voor zover in de structuurvisie alternatieven naar voren zijn gekomen, wijst het voorkeursbesluit de keuze van de politiek aan. In de praktijk is dit de vaststelling van de structuurvisie.
- 4e. Eindoplevering. Met de eindoplevering dwingt Elverding enerzijds een professionele kwaliteit van de voorbereiding af (het resultaat moet in werkelijkheid blijken te voldoen!) en creëert anderzijds ruimte om met bandbreedtes te kunnen ontwerpen. In de praktijk van gebiedsontwikkeling is het maar de vraag in hoeverre bij een eindoplevering nog herstelmaatregelen mogelijk zijn, voor zover de toewijsbaarheid al vast te stellen zal blijken. Overigens geldt dit ook voor infrastructuur. Hier wordt vastgesteld dat de eindoplevering een interessante optie lijkt te zijn omdat gestuurd gaat worden op werkelijke omgevingskwaliteit in tegenstelling tot papieren omgevingskwaliteit. In paragrafen 3.5.6 en 4.6 komt dit dilemma nog (kort) aan de orde. De aanbeveling in dit onderzoek is deze optie nader te onderzoeken op toepasbaarheid en geschiktheid.

Ook de andere auteurs blijven dicht bij de al bestaande, verplichte structuur. De Werkgroep Inspraak (Tops) wijzigt de terminologie van inspraak en brengt daarin onderscheid aan tussen *consultatie* en *toets*. Er kan vastgesteld worden dat a) deze doorvertaling van aanbevelingen (in overeenstemming met de samenhangende visie uit paragraaf 2.3) niet zozeer tot fundamentele structuurwijzigingen voor de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen leidt, en b) dat de veranderingen in grote mate gezocht moet worden in de *kwaliteit* van de uitvoering van het proces: hoe wordt het proces doorlopen (condities, bouwstenen, perceptie).

De hoofdstructuur

De hoofdstructuur zoals deze volgt uit de aanbevelingen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw is weergegeven in Tabel 2.

HOOFDSTRUCTUUR		
fase	stappen	termijn
planverkenning	<i>initiatief, definitie</i>	n.t.b.
	starbesluit	} geïntegreerde benadering
	consultatie nut&noodzaak	
	structuurvisie + planmer	
<i>toets</i>	3 tot 24 maanden *)	
	voorkeursbesluit	
planuitwerking	consultatie uitwerking (bijv. Masterplan)	} geïntegreerde benadering
	ontwerp bestemmingsplan + projectmer	
	<i>finale toets</i>	24 tot 27 maanden *)
	besluit bestemmingsplan	
	beroep	6 tot 12 maanden *)
planrealisatie	realisatie	
	eindoplevering	

*) Zie paragraaf 3.4.2

Tabel 2. Hoofdstructuur formele, publieke besluitvorming

3.4.2 De kwaliteit van de uitvoering van de verkenningsfase

In deze fase wordt de gebiedsontwikkeling ‘geboren’ met het startbesluit. Het doel van deze fase is te komen tot een visie en ambitie voor het onderhavige gebied. Het tot stand brengen van de structuurvisie staat centraal. De consultatie is dan ook gericht op de hoofdlijnen. Het politieke besluit op de structuurvisie is het slotakkoord van deze fase en wordt aangeduid met het voorkeursbesluit.

de trits initiatief, definitie en startbesluit

De essentie van Elverdings’ aanbeveling over het startbesluit is dat het de politiek is die ‘een project in de wereld zet’, en expliciteert dat projecten geen eigen initiatieven van diensten of ambtenaren zijn. Het startbesluit bekrachtigt de projectdefinitie waarin het uitgewerkte initiatief, doelstellingen en een plan van aanpak van de projectorganisatie in zijn opgenomen. Bijvoorbeeld: planning, participatieplan, personele bezetting, benodigde middelen, en de rol van de procesmanager (zie paragraaf 3.2). De breedte van het plan van aanpak borgt dat de politiek actief regie voert op de wijze waarop een gebiedsontwikkeling aangepakt wordt en dat het samenspel tussen ambtenaren en bestuurder goed verloopt (Tops, 2008, p. 13). Vanaf het startbesluit is sprake van een ‘gebiedsontwikkeling’.

de trits Structuurvisie/planMER, toets, voorkeursbesluit

Op grond van artikel 2.1 van de Wro is de gemeente verplicht om voor haar grondgebied voor wat betreft de ruimtelijke *ordening* een (of meerdere) dekkende structuurvisie vast te stellen. Daarnaast *kan* de gemeente structuurvisies opstellen voor haar ruimtelijk *beleid*: deze *kunnen* de basis zijn voor nieuwe structuurvisies ruimtelijke ordening. Een structuurvisie legt de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling vast, en/of de belangrijkste zaken waarop de gemeente ruimtelijk beleid voert (Staatsblad, 2006, p. 2). In de praktijk van gebiedsontwikkelingen gaan structuurvisies in veel gevallen over grotere/meerdere gebieden dan het onderhavige project (dit vaak in tegenstelling tot infrastructurele ontwikkelingen).

Gemeentelijke (integrale) structuurvisie en Gebiedsgerichte structuurvisie

Vanwege de invoering van de Wro in 2008 gaat zich binnen een aantal jaren de situatie voordoen dat er gemeentelijke grondgebied-dekkende structuurvisies voorhanden zijn. In geval van een concreet voornemen zijn er dan twee mogelijkheden: 1) de vigerende structuurvisie is het kaderstellende plan en de planuitwerkingsfase kan direct starten, of 2) er moet een *gebiedsgerichte* structuurvisie gemaakt worden voor de onderhavige opgave.

Overigens kan een bestuur, afhankelijk van de opgave, overwegen om voorafgaand aan de structuurvisie een zogenaamde *gebiedsvisie* te maken; dit kan helpen de visie en ambitie van het bestuur scherp uit te werken. Een gebiedsvisie geen formeel planfiguur wat niet wegneemt dat een bestuur kan besluiten ook hiervoor de omgeving te consulteren. Theoretisch is er ook de mogelijkheid om planMER en projectMER te combineren. In de praktijk zal die mogelijkheid afhankelijk blijken van praktische omstandigheden (mate van detailniveau, aard van de opgave, bandbreedte van de visie, et cetera).

Verloop van deze fase

Het is een fase waarin consultatie van omgeving en belanghebbende overheden en instellingen plaatsvindt. Het gaat om het vaststellen en delen van de hoofddoelen van (en randvoorwaarden bij) de visie en ambitie die in de initiatief-definitiefase zijn geformuleerd. De vorm van consultatie wordt afgestemd op de opgave, de mate van beleidsvrijheid en op de omgeving zelf, maar er past een interactief en iteratief karakter bij. Ook de milieutoets is er onlosmakelijk onderdeel van, hetzij als verplichte planMER, hetzij als vrijwillige milieutoets. In geval van (een herijking van) de gemeentelijke structuurvisie, over meerdere gebieden, zal deze fase een ander karakter hebben dan wanneer het om een gebiedsgerichte opgave gaat.

In de *concept structuurvisie* zijn de visie en ambitie uitgewerkt en er wordt verantwoording afgelegd van de nut- en noodzaakvraag. De inbreng uit de consultaties is opgenomen. Het is mogelijk dat een of meerdere alternatieven worden opgenomen als de resultaten van het participatieproces en/of van de milieuonderzoeken (de strategische planMER/milieu-toets, zie paragraaf 3.5.1) daartoe aanleiding geven. Er wordt gemotiveerd hoe de ingebrachte belangen zijn verwerkt of waarom hier van is afgezien (Elverding, et al., 2008, p. 36). De concept structuurvisie (inclusief planMER) wordt in een *toetsingsprocedure* (zie paragraaf 3.5.2) gebracht: de huidige zienswijzenprocedure. De politiek heeft hier het primaat om af te wegen in hoeverre aan de zienswijzen tegemoet gekomen wordt. Eventueel volgt dan een planaanpassing en wordt de structuurvisie vastgesteld. Daarmee is de structuurvisie voor de gebiedsontwikkeling een feit. Het besluit op de structuurvisie is impliciet tegelijkertijd het voorkeursbesluit.

Termijn

In de situatie dat een integrale structuurvisie gemaakt wordt, die niet gekoppeld is aan een specifieke ontwikkeling, is de termijn (doorlooptijd) niet zo relevant. In geval van een gebiedsgerichte structuurvisie, die wel direct gekoppeld is aan een concreet voornemen, wordt vooral nog de termijn van 3 tot 24 maanden aangehouden zoals Elverding dat aangeeft voor structuurvisies in de infrastructuur (gebiedsgerichte structuurvisies voor gebiedsontwikkelingen zijn min of meer van hetzelfde karakter).

3.4.3 De planuitwerkingsfase

Het doel van deze fase is beschreven in paragraaf 2.3: komen tot een inhoudelijke uitwerking inclusief projectMER, verankerd in een bestemmingsplanbesluit. De structuurvisie uit de verkenningsfase is het strategische kader van deze fase.

Inhoudelijke aanpak: gelijkoplopend proces van uitwerking en consultatie

In de structuurvisie zijn de hoofdlijnen uitgewerkt. Een gebiedsgerichte structuurvisie zal in de regel op een lager detailniveau zijn uitgewerkt. In de uitwerkingsfase moet de brug geslagen worden van hoofdlijnen naar bestemming: de uitwerking. Er moet al ver ingezoomd worden op de optimalisatie van de invalshoeken *marktkwaliteit*, *ruimtelijke kwaliteit* en *middelen* (Verlaet, 2003), ook wanneer een *globaal* bestemmingsplan wordt gemaakt. In de praktijk is het *masterplan* een middel om tot de uitwerking te komen: feitelijk een item vanuit de proces-/projectmanagementbenadering met de focus op een ruimtelijke vertaling van een integrale businesscase. Het is geen wettelijk planfiguur zoals een bestemmingsplan of structuurvisie, maar dankzij z'n inhoudelijk concrete karakter en vormvrijheid wel een geschikt middel om de brug te slaan tussen structuurvisie enerzijds en bestemmingsplan en projectMER anderzijds.

De consultatie is gericht op de uitwerking, op de concrete, functionele invulling van het plan. Ook het wettelijke vooroverleg met andere overheden vindt in deze fase plaats. Het moet vermeden worden om (gedwongen te worden) de nut- en noodzaakvraag opnieuw te beantwoorden. De doelgroep kan daarom meer toegespitst worden op belanghebbenden⁷. Er wordt op concrete zaken geconsulteerd; de beïnvloedingsruimte moet per geval gewogen worden (zie paragraaf 3.3.1).

ProjectMER

In deze fase wordt ook de projectMER gemaakt (voor zover verplicht). In de planMER van de voorgaande fase was al aangetoond dat op planniveau de milieubelangen van het gebied

⁷ Een belanghebbende is volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 1:2, eerste lid) 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Het kan gaan om natuurlijke en/of rechtspersonen.

en de omgeving geborgd zijn. Het gaat daarbij ook om de samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen. In deze fase wordt het voorgenomen besluit *op zichzelf* getoetst. De milieuscore kan aanleiding geven om, gebaseerd op het maatschappelijke belang, gebruik te maken van de ruimte die de Interimwet Stad & Milieubenadering (Staatsblad, 2006), en in de toekomst de beter en ruimer toepasbare Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu, biedt door in te zetten op een passende weging van de milieuaspecten (ervan uitgaande dat het plan redelijkerwijs niet aangepast kan worden). Deze wet zal een vangnetfunctie (moeten) gaan vervullen.

Finale toetsing (inspraak)

Naast de wettelijke voorschriften over inspraak, is in alle gevallen ook de lokale Inspraakverordening (conform artikel 150 Gemeentewet) maatgevend voor de wijze waarop en de momenten waarop inspraak geboden wordt. Deze Verordening bepaalt ook (in detail) de structuur van de planuitwerkingsfase, en daarmee van de doorlooptijd. Het kan voorkomen dat de Inspraakverordening voorschrijft dat er een voorontwerp van het bestemmingsplan in procedure wordt gebracht. Het wettelijk minimum (geregeld in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure -u.o.v.- uit de Awb) is dat het ontwerpbestemmingsplan en de projectMER in de finale toetsingsprocedure (zienswijzenprocedure) gebracht worden. Een mondelinge inspraakgelegenheid behoort daartoe, zoals dat al staande praktijk is. Het feit dat een consultatieproces heeft plaatsgevonden is allerm minst een garantie dat er geen (majeure) zienswijzen worden ingediend.

Besluitvorming en beroep

Mede op grond van de reacties uit de finale toets neemt het bestuur een besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. Het protocol voor het instellen van beroep tegen het bestemmingsplan door belanghebbenden blijft ongewijzigd (zie paragraaf 3.5.2).

Termijnen

Elverding hanteert, inclusief de projectMER, voor Tracéwetprojecten een termijn van 10 tot 16 maanden voor het opstellen van het ontwerpplan. Daarbij is geen rekening gehouden met een periode voor consultatie. Deze termijn lijkt voor gebiedsontwikkelingen te kort te zijn, omdat de invulling van het gebied, het toewijzen van functies en het bepalen van voorschriften een apart traject is binnen de uitwerkingsfase. Feitelijk gaat het om het sluitend maken van de businesscase. In de praktijk kan het zijn dat men afhankelijk is van bijvoorbeeld marktpartijen om tot ontwikkeling van plannen te komen of te maken heeft met complexe afhankelijkheden. Gebiedsontwikkelingen zijn op dit punt meervoudiger van aard dan Tracéwetprojecten. Een masterplanfase vergt gelet op interactieve totstandkoming, al gauw 9 maanden. De minimale doorlooptijd (zie Tabel 3) die aangehouden moet worden lijkt daarom op 24 tot 27 maanden uit te komen. De huidige termijn waarbinnen de Raad van State in beroep tot een uitspraak komt, bedraagt 12 maanden. Het kabinet heeft onderzocht of dit teruggebracht kan naar 6 maanden wat echter niet mogelijk lijkt (zie ook paragraaf 3.5.4).

Minimale doorlooptijd fase planuitwerking		
I	uitwerkingsfase inclusief consultaties (bijv. masterplan)	9 maanden
II	bestemmingsplanprocedure:	
	- opstellen ontwerpplan en projectmer (is tevens geldigheidsduur voorbereidingsbesluit)	9-12 maanden
	- finale toetsing	1,5 maanden
	- vaststellingsperiode	3 maanden
	- bezwaartermijn	1,5 maanden
	maximale termijn	15-18 maanden
	minimale doorlooptijd	I + II
		24-27 maanden
III	behandeling beroep	12 maanden
	minimale doorlooptijd inclusief beroep	I + II + III
		36-39 maanden

Tabel 3. Minimale doorlooptijd planuitwerkingsfase

3.4.4 De planrealisatiefase

In deze fase wordt het plan daadwerkelijk gerealiseerd. De fase gaat in na de beroepstermijn die volgt op het bestemmingsplanbesluit. Hoewel deze fase in de praktijk de meest aanschouwelijke fase is, is de benodigde legitimiteit voor deze fase in de voorafgaande fasen opgebouwd. Op grond van de bestudeerde literatuur is hoofdzakelijk een efficiënte en effectieve uitvoering van belang zodat de beoogde doelen adequaat gerealiseerd worden. Er wordt uitvoering gegeven aan alle impliciete en expliciete besluiten van de vorige planfasen. Daarmee is deze fase vooral voor de burger de meest aanschouwelijke, of beter gezegd de meest confronterende. Bij een zorgvuldig doorlopen proces mogen hier echter voor de burger geen of nauwelijks verrassingen opduiken: dat is een opgave voor de consultaties en inspraak!

Om deze fase zo soepel mogelijk te kunnen laten verlopen, is een aantal bouwstenen die in paragraaf 3.5 zijn uitgewerkt, relevant. Het gaat om zaken als vergunningverlening, passende rechtsbescherming, de eindoplevering. Maar ook de relatie met de burgers blijft belangrijk. In deze fase is de relatie met de burger gericht op *informereren*.

De relevante conclusie voor dit onderzoek is dat in deze fase het (kunnen) toepassen van adequate *bouwstenen* en het onderhouden van een goede, op informeren gerichte relatie met de burger van belang zijn.

3.5 Uitwerking geven aan de bouwstenen

3.5.1 Duurzame leefomgeving als toetsingskader voor natuur, milieu en water

Zowel Elverding als De Zeeuw zoeken naar oplossingen om meer grip te krijgen op het fenomeen milieu in ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat om de opvatting dat projecten vanwege de niet-integraal georiënteerde milieunormen te kwetsbaar zijn voor strikt juridische toetsing en dat bovendien kansen voor een optimale leefomgevingskwaliteit onbenut blijven. Populair gezegd is een integrale gebiedsontwikkeling een compromis 'van het karakter 1+1=3' tussen alle claims die op een gebied liggen. Om daarbij ook aan *alle* milieunormen te voldoen is een onvermijdbare, maar soms tegenstrijdige opgave. Dit kan leiden tot plannen met gebreken die kwetsbaar zijn in juridische toetsing door de bestuursrechter. In Bijlage D is de analyse opgenomen die leidt tot de volgende aanbevelingen.

- Pas een kwalitatief hoogwaardige benadering toe op de milieuonderzoeken van milieu in de vroegste planfase(n). Benader de opgave vanuit een oplossingszoekende houding (in plaats van toetsende houding). Bijvoorbeeld via het instrument van de *strategische*

planMER waarmee milieueffecten mede sturing geven aan de structuurvisie en/of uitwerkingsfase (zoals voor het Amsterdamse Buiksloterham is gedaan (Runia, 2007)).

- Neem milieu al in de vroegste fasen als *doelstelling* op. Dit betekent het benoemen van kansen voor het milieu en het stellen van prioriteiten daarbij (welke milieucomponent wordt uitgenut en welke juist niet?). Richt de aandacht op de leefomgevingskwaliteit. Het milieubelang wordt in het voorkeursbesluit meegenomen.
- Wendt waar dat niet anders kan de wettelijke mogelijkheden van de Stad- en Milieubenadering aan. Het kabinet is voornemens om ruimere mogelijkheden hiervoor te creëren en is gestart met de voorbereiding van de Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu.
- Voor onverhoopte gebreken in milieuonderzoeken komt de bestuurlijke lus beschikbaar.

3.5.2 Inperking rechtsbescherming en inspraak

De commissies Dekker en Elverding voeren beiden op dat de juridische last die als gevolg van bezwaar en beroep op besluiten rust, een betere begrenzing moet krijgen. Zij halen daartoe drie mogelijkheden aan die een bijdrage aan het proces kunnen leveren. Overigens zijn die mogelijkheden al langere tijd onderwerp van een inhoudelijk debat binnen het bestuursprocesrecht.

De eerste twee opties die genoemd worden zijn a) het herijken van het begrip *belanghebbende*, b) het correct toepassen van het *relativiteitsvereiste*. Het komt er op neer dat door toepassing van deze opties niet 'iedereen' (burgers en maatschappelijke organisaties) zonder meer ontvankelijk is voor zijn bezwaar of beroep. Een beroep is ontvankelijk als het belang van de appellant door het besluit daadwerkelijk *geraakt* wordt (optie a)) en dat dit belang daardoor vervolgens ook nog *geschaad* wordt (optie b)). De derde optie (c) is het terugdringen van het aantal formele bezwaar- en beroepmomenten in de besluitvorming (ook wel de toegang tot de rechter genoemd), niet te verwarren met tervisieleggingen (inspraak). Het kabinet heeft inhoudelijk nog geen standpunt ingenomen over de herijking van het belanghebbendenbegrip maar gaat wel het relativiteitsvereiste in de Awb opnemen. In de hoofdstructuur voor de formele besluitvorming voor gebiedsontwikkelingen blijkt het verder terugdringen van het aantal bezwaar- en beroepmomenten niet mogelijk of realistisch. Een inhoudelijke uitwerking van deze zaken is in Bijlage E opgenomen.

Elverding geeft zelf al aan dat van het relativiteitsvereiste niet te veel effect verwacht mag worden. Enige kans op optimalisering van het proces moet dan uit de herijking van het belanghebbendenbegrip volgen. Maatschappelijke organisaties, zoals milieuverenigingen bijvoorbeeld, zijn rechtspersonen die mits hun doelen statutair vastgelegd zijn, als direct belanghebbende aangemerkt worden. Het aantal burgers of bedrijven dat ontvankelijke beroepsgronden kan aanvoeren, kan door herijking van dit begrip verminderen. De juridische haalbaarheid en de praktische betekenis van een mogelijke herijking, moet nog blijken. Alles overziend gaat dit onderzoek van het uitgangspunt uit dat de opties a en b weliswaar bijdragen aan het verbeteren van het proces, maar daarin niet een beslissende betekenis hebben.

3.5.3 Gecoördineerde vergunningverlening

De Commissie Elverding ziet dat het inmiddels ingevoerde instrument voor gecoördineerde vergunningverlening nog weinig gebruikt wordt. Elverding ziet in de eerste plaats kansen voor dit instrument, omdat het aantal momenten voor bezwaar en beroep teruggedrongen kan worden. Aan de andere kant beperkt het ook de mogelijkheden voor lokale besturen

om hun bevoegdheden om vergunningen te nemen, in te zetten als machtsmiddel om (meer) invloed op het plan te krijgen, negatieve bestuurlijke drukte.

In de Wro is ook een coördinatieregeling opgenomen. In Afdeling 3.6, getiteld *'Coördinatie bij verwezenlijking van ruimtelijk beleid'* zijn een gemeentelijke, provinciale en rijkscoördinatieregelingen opgenomen. Voor gemeentes maakt deze regeling het mogelijk dat bij een besluit van de gemeenteraad gevallen (projecten bijvoorbeeld) of categorieën van gevallen (gebiedsontwikkelingen in het algemeen bijvoorbeeld) aangewezen worden waarin *'het voor de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat a) de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd...'* (Wro, artikel 3.30 eerste alinea).

Wat betreft het tegengaan van 'negatieve bestuurlijke drukte' mag verondersteld worden dat dit veel minder vaak aan de orde zal zijn dan bij infrastructurele projecten die veel meer bestuurlijke entiteiten raken. Immers, gebiedsontwikkelingen zijn veelal gemeentelijke initiatieven: verondersteld mag worden dat vergunningverleningen binnen gemeenten maximaal gefaciliteerd worden, althans dat er geen tegenwerking kan bestaan. In grote steden met deelgemeenten of stadsdelen die een eigen bestuurlijke bevoegdheid hebben, kan bestuurlijke drukte in enige mate een rol spelen. De kwaliteit van de relatie centraal bestuur versus deelbestuur en de mate waarin er tussen hen commitment over de ontwikkeling bestaat, hebben dan invloed op de efficiëntie waarmee vergunningen verleend worden. Vertragingen in het afgeven van vergunningen door andere bevoegd gezagen, zoals waterschappen of hogere overheden (het Rijk) kunnen wel een rol van betekenis spelen. Echter, omdat het over het algemeen gaat om inhoudelijke vraagstukken, gericht op de waarborging van *concrete, materiële* belangen zoals dijken, spoortunnels, waterberging, is dit veelal een beheersbaar (te houden) proces.

Wel van belang om te noemen is het aspect van de bezwaar- en beroepprocedures tegen die vergunningen. In de praktijk gebeurt het dat zij die appelleren in de bestemmingsplanprocedures, dat ook doen in (vaak zoveel mogelijk) vergunningstrajecten. Het gevolg is een reeks aan juridische procedures met vaak de twijfel aan de nut- en noodzaak als (achterliggende) beroepsgrond. De ervaring leert echter dat dergelijke bezwaren over het algemeen ofwel niet ontvankelijk ofwel ongegrond verklaard (kunnen) worden. Toepassen van de coördinatieregeling zou aan deze gang van zaken tegemoet kunnen komen. De fasering die onlosmakelijk aan gebiedsontwikkelingen is verbonden, maakt echter dat een gecoördineerde behandeling geen oplossing is voor de gebiedsontwikkeling in z'n totaliteit. Het verdient wel aanbeveling om de mogelijkheden te onderzoeken om per fase met een gecoördineerde behandeling te werken.

Voor dit onderzoek kan met betrekking tot stedelijke gebiedsontwikkelingen geconcludeerd worden dat gecoördineerde vergunningverlening wel mogelijkheden biedt, maar geen significante verandering in de bestaande praktijk brengt.

3.5.4 Bestuurlijke lus en marginale toetsing

Het wordt in de bestudeerde literatuur als een groot probleem gezien dat de bestuursrechter in feite maar drie soorten vonnissen kent: a) de ongegrondverklaring, b) vernietiging van het besluit met instandhouding van de rechtsgevolgen of c) vernietiging van het besluit. Als de rechter een besluit moet vernietigen (c) is het project geheel terug bij af. Dat is een (zeer) groot risico, zeker gelet op de koppeling tussen ruimtelijke ordening en milieu: de diepgaande toetsing van de onderliggende onderzoeken maken de uitkomst van een beslissing uiterst ongewis. Daarom noemt Elverding hier een tweeledige oplossing:

de bestuurlijke lus en de marginale toetsing. In Bijlage F worden deze begrippen nader uiteengezet.

Bestuurlijke lus

De bestuurlijke lus lijkt een vangnet te kunnen worden voor veel zaken die tot nu toe bij de behandeling van beroepen op futiliteiten (dat wil zeggen: gebreken zonder materiële effecten) vernietigd worden. Wanneer de rechter een gebrek ontdekt in het dossier of in de procedure, bijvoorbeeld dat een onderzoek verouderd is, kan dit hersteld worden waarna de rechter alsnog zal toetsen. Aan het toepassen van de bestuurlijke lus kan bijvoorbeeld de voorwaarde gekoppeld worden dat wanneer er geen sprake van het betreffende gebrek zou zijn geweest, het besluit in materieel opzicht niet anders zou zijn geweest. In de Wet milieubeheer is de bestuurlijke lus al opgenomen. De minister heeft echter aangegeven dat hij de bestuurlijke lus ook in de Awb laat opnemen (Tweede Kamer, 2009), waarmee deze optie ook voor Wro-besluiten beschikbaar komt. In de wetgevingsnota heeft de minister het advies van Elverding afgewezen om de mogelijkheden voor de rechter te verruimen om bij vernietiging de rechtsgevolgen in stand te houden, als bijvoorbeeld de belanghebbende daardoor niet wordt benadeeld omdat deze een schadevergoeding krijgt toegewezen.

Marginale toetsing

Elverding stelt een meer marginale toetsing door de bestuursrechter van onderzoeken en adviezen voor: *'De bestuursrechter moet beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot een besluit is gekomen. Als er tijdens het besluitvormingsproces geen deskundig tegenrapport of advies is overlegd, moet een bestuursorgaan in beginsel kunnen vertrouwen op de voorliggende onderzoeken en adviezen.'* (Elverding, et al., 2008, p. 22).

Dit voorstel, wat voor Elverding tevens de argumentatie is om de behandeltermijn van de Raad van State van 12 naar 6 maanden terug te brengen, lijkt niet reëel, omdat de minister constateert dat de bestuursrechter al gemarginaliseerd is door jurisprudentie (Ministerie V&W, 2009, p. 17).

De conclusie is dat de bestuurlijke lus de enige verbeteringsoptie is die doorgevoerd wordt.

3.5.5 Fatale termijnen

De Commissie Elverding voert het introduceren van fatale termijnen voor besluitvormingen op, om de bestuurlijke drukte aan te pakken en bestuurders 'te dwingen' tot besluiten te komen. In de huidige praktijk zijn aan de besluitvorming termijnen van orde gekoppeld die echter niet bindend zijn. Het is sterk de vraag of het invoeren van fatale termijnen gaat bijdragen aan de kwaliteit van het totstandkomingsproces van een ontwikkeling. Als het belang van de ontwikkeling eenmaal onderkend is, maar de besluitvorming verloopt bijvoorbeeld vanwege de voorbereiding of participatie stroef, moet dan na het verstrijken van de fatale termijn helemaal afgezien worden van de ontwikkeling? Juist in stedelijke gebiedsontwikkelingen, waar sprake kan zijn van een complexe context, is werken met fatale termijnen geen aantrekkelijk vooruitzicht. Een goed voorbeeld is hier de Kop van Zuid in Rotterdam: deze ontwikkeling heeft 'jaren' gevegd en met fatale termijnen zou er nimmer een Kop van Zuid zijn gekomen. Maar andersom geldt ook dat wanneer de overheid niet tijdig het nut en de noodzaak van een ontwikkeling kan aangeven, burgers niet onnodig lang in onzekerheid mogen verblijven. Opgemerkt zij dat onnodig laten bestaan van een onduidelijke situatie in strijd is met de publieke waarde die de overheid op dit punt na moet streven.

In het licht van dit onderzoek wordt deze bouwsteen niet verder uitgediept en wordt volstaan met de conclusie dat de nu gebruikelijke termijnen van orde, vooralsnog gehandhaafd moeten blijven. Op het laten verstrijken van deze termijnen kan een

bestuurder tenslotte altijd op morele titel door de gemeenteraad aangesproken worden waarmee zaken als bestuurlijke drukte of ambtelijke traagheid aangepakt kan worden.

3.5.6 Eindoplevering

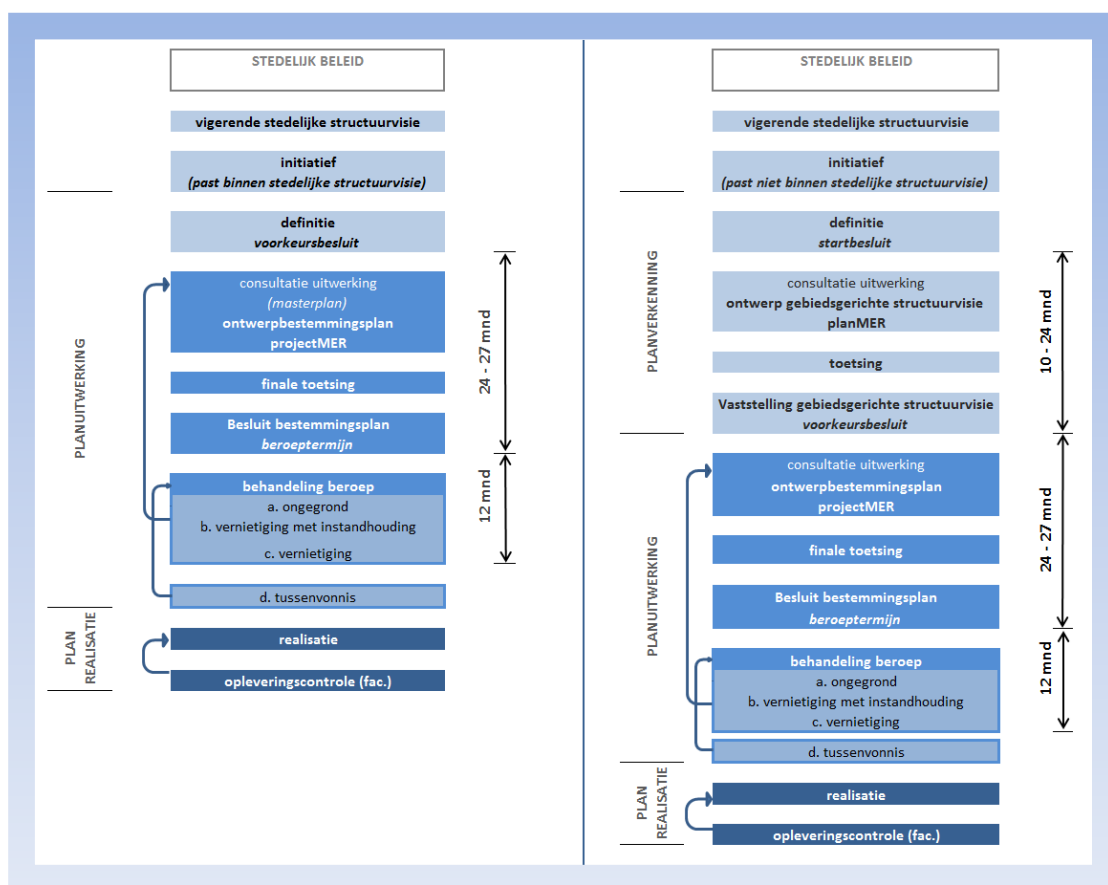
In samenhang met de problematiek in de planuitwerkingsfase (de onzekerheden over milieu bijvoorbeeld), heeft de Commissie Elverding een punt als gesteld wordt dat de publieke waarden in het geding komen als de berekende werkelijkheid vooraf niet getoetst wordt aan de gemeten werkelijkheid achteraf. Als de verklaring hiervan tot het uiterste wordt opgerekt, lijkt de conclusie te worden dat de wet- en regelgeving een lege, wellicht voor misleiding vatbare huls is. Zo erg is het niet, maar de legitimiteit kan vergroot worden door achteraf aan te tonen dat het plan voldoet en zonodig alsnog een corrigerende maatregel te treffen. Het idee is dat niet op voorhand kosten gemaakt worden die achteraf niet nodig blijken te zijn, en omgekeerd dat wanneer de maatregelen wel nodig zijn, daar vooraf toch al wel middelen voor gereserveerd waren. Toch lijken er ook nadrukkelijke nadelen aan deze oplossing te kleven (zie kader).

Het kabinet heeft ook dit onderdeel van het advies van de Commissie Elverding ter harte genomen, in elk geval voor wat betreft infrastructuurprojecten. Voor gebiedsontwikkelingen is een dergelijke werkwijze nog niet genoemd. Het invoeren van een eindoplevering kan de voorbereidingsfase vereenvoudigen en het lijkt te kunnen bijdragen aan de legitimiteit. Toch verdient het aanbeveling hier nader onderzoek naar uit te voeren. Er kunnen specifieke belemmeringen zijn voor deze aanpak. Bijvoorbeeld op aspecten als luchtkwaliteit en geluid. Het is maar de vraag of het realistisch of maatschappelijk aanvaardbaar is vooraf ruimte én middelen te reserveren om mogelijke tekortkomingen te repareren. Ten kosten van wat gaan deze reserves? Corrigerende maatregelen zullen ook technisch gezien niet altijd zonder meer te realiseren zijn. Aspecten zoals bodem, water of groen lijken eerder in aanmerking te komen voor een eindoplevering.

In het kader van dit onderzoek wordt de aanbeveling gedaan de mogelijkheden voor het werken met een eindoplevering in gebiedsontwikkelingsprojecten nader te onderzoeken.

3.6 Compilatie tot een conceptmodel

Figuur 5 laat de uitwerking van de structuur zien. De geschetste processtructuur heeft veel eigenschappen van de huidige structuur: vooral de vroegste fase en de laatste fase wijken af. Na het startbesluit is in het bijzonder de structuurvisiefase geheel anders ingericht, namelijk als fase van brede consultatie. In de laatste fasen zijn de opleveringscontrole/eindoplevering toegevoegd. In de tussenliggende fasen zijn de veranderingen vooral te vinden in de uitvoeringsvorm. De rechtsbescherming en inspraak zijn anders opgezet, de uitgangspunten voor milieunormen veranderen en de bestuursrechter moet in zijn vonnis veel meer met het maatschappelijke belang rekening houden, zowel in negatieve als in positieve zin.



Figuur 5. Theoretische hoofdstructuur

4 Reflectie op een concrete casus

In de voorgaande hoofdstukken is een theorie kader uitgewerkt dat vervolgens is doorvertaald naar een concreet model voor besluitvorming zoals dat in de praktijk toepassing zou kunnen krijgen. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten daarvan gereflecteerd op een bestaande casus. De kracht daarvan is dat de theorie direct gekoppeld wordt aan de praktijk: het laat zien in hoeverre de theoretische aanbevelingen uitvoerbaar zijn en zo ja, in welke mate de theorie ook tot oplossingen gaat leiden. Er is in dit geval uitgegaan van de reflectie op één casus. Het gaat namelijk niet om de casus zelf, of over onderzoek naar vermeende wijdverbreide verschijnselen. Met de reflectie wordt voornamelijk beoogd om de werking/werkbaarheid van de theoretische veronderstellingen te concretiseren en waar nodig te verbeteren.

4.1 Deelvraag en aanpak

De deelvraag die in dit hoofdstuk aan de orde is, is (zie paragraaf 1.4):

- 3. In hoeverre zouden de bevindingen op de voorgaande onderzoeksvragen tot een andere benadering van het formele, publieke besluitvormingsproces inzake een concrete casus van stedelijke gebiedsontwikkeling hebben geleid en in hoeverre zou dat in een andere (dan de werkelijke) uitkomst hebben kunnen resulteren?*

In de eerste plaats is het nodig een casus te selecteren. Daarnaast moet het feitelijk verloop van deze casus achterhaald en op een geschikte wijze geordend worden om de onderzoeksbevindingen te kunnen reflecteren.

Selectie van de casus

Het is essentieel dat de problematiek die de aanleiding is voor dit onderzoek, van toepassing is op (het besluitvormingsproces van) de casus: een moeizame totstandkoming vanwege een complexe verknoping van wet- en regelgeving, maatschappelijke weerstanden, milieu et cetera. Bovendien moet de casus in een ver gevorderd stadium zijn om de onderzoeksbevindingen in de volle breedte te kunnen reflecteren. En relevant is ook de mate waarin broninformatie voorhanden of toegankelijk is.

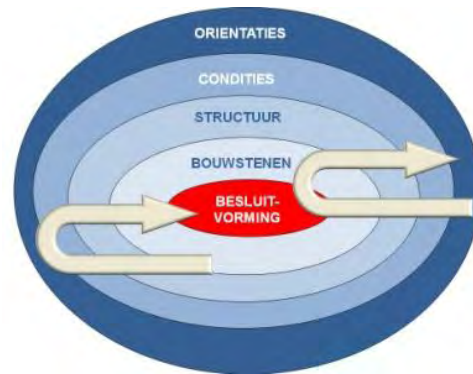
De casus die geselecteerd is, is Polder Schieveen in de gemeente Rotterdam. Deze casus wordt al in paragraaf 1.2 aangesneden. De ontwikkeling van deze polder wordt geplaagd door zaken als maatschappelijke weerstand, juridische procedures, natuurwaarden en dergelijke waardoor de beoogde doelen, de versterking van economie en natuur, in het gedrang komen. De casus leent zich dan ook voor de bedoelde reflectie. Bovendien is er de beschikking over goede en toegankelijke bronnen.

Geen evaluatie maar reflectie

Hoewel op het feitelijk verloop van de casus gereflecteerd gaat worden, moet deze reflectie niet begrepen worden als een evaluatie van de casus zelf.

Aanpak

Dit onderzoek richt zich op de eigenschappen die (op grond van de recent verschenen literatuur⁸) verbonden zouden moeten zijn aan de kwaliteit van de uitvoering van besluitvormingsprocessen. Er zijn meerdere invalshoeken voor de reflectie mogelijk. In hoofdstuk 2 is een literatuurstudie uitgevoerd en van de bevindingen is in hoofdstuk 3 een doorvertaling gemaakt naar een praktisch model van besluitvorming. De kern van de onderzoeksresultaten is dat de kwaliteit van besluitvormingsprocessen bepaald wordt door de mate waarin samenhang tussen een viertal *schillen* (het schillenmodel, zie paragraaf 2.5), aangebracht wordt. Omdat 'de schillen' daarbij de essentiële invalshoek zijn gebleken, wordt hier de casus Schieveen ook vanuit deze invalshoek benaderd: een reflectie per schil.



De kern van de onderzoeksresultaten is dat de kwaliteit van besluitvormingsprocessen bepaald wordt door de mate waarin samenhang tussen een viertal *schillen* (het schillenmodel, zie paragraaf 2.5), aangebracht wordt. Omdat 'de schillen' daarbij de essentiële invalshoek zijn gebleken, wordt hier de casus Schieveen ook vanuit deze invalshoek benaderd: een reflectie per schil.

De leidraad voor de reflecties is de vraag 'Gelet op de visie die in dit onderzoek is ontwikkeld op het proces van totstandkoming, in hoeverre zou een andere benadering met betrekking tot deze schil gevolgd zijn en tot welke andere uitkomst zou dit mogelijk hebben geleid?'.

Bronnen

Voor dit onderzoek kon in de eerste plaats gebruik gemaakt worden van het projectdossier van de gemeentelijke dienst(en) die verantwoordelijk zijn voor het proces- en projectmanagement van de casus Schieveen. Opgemerkt wordt dat het dossier over de periode voor 2002 niet direct toegankelijk bleek. De feiten over de periode van voor 2002 zijn afgeleid uit de documenten van later datum die wel beschikbaar zijn. Naast de beschikking over het dossier heeft ook een interview plaatsgevonden met de voormalige projectmanager. Het uitgewerkte interview is opgenomen in Bijlage J.

4.2 Beschrijving van de casus

4.2.1 Feiten

Gebied:

- De polder Schieveen in de gemeente Rotterdam (zie Figuur 6 en Figuur 8)
- Oppervlakte ca. 460 ha. De gemeente heeft het grootste deel van de gronden die een wijziging ondergaan strategisch verworven (onder meer door gebruikmaking van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten).
- Huidige functie: agrarisch (weidegebied), lintbewoning.

Beoogde ontwikkeling:

Het bestemmingsplan (BRON: dS+V, 2004) geeft aan dat de gemeente vier doelen nastreeft:

1. Het realiseren van een hoogwaardig bedrijventerrein met 75 hectare netto uitgeefbaar terrein.
2. Het creëren van een hoogwaardige groen- en natuurvoorziening van circa 225 hectare, met recreatiemogelijkheden en goed bereikbaar voor de regio.
3. Het creëren van ruimte voor piekbergingen van het bestaande boezemwater.

⁸ in casu de rapporten van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw

Tevens is aan deze doelstelling gekoppeld:

4. Het realiseren van een kleinschalige uitbreiding van het landelijk wonen langs het lint (oostgrens van het plangebied) om daarmee de grondexploitatie te optimaliseren.



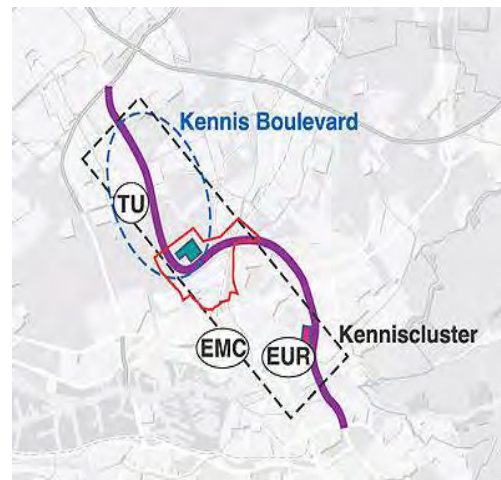
Figuur 6. Situatie Polder Schieveen te Rotterdam (bron: concept Masterplan Schieveen)

Aanleiding

In het bestemmingsplan (BRON: dS+V, 2004) is opgenomen dat de ambitie die in het structuurplan Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 is opgenomen om de noordrand van de stad zodanig te ontwikkelen dat een bijdrage geleverd wordt aan de behoefte aan kwalitatief groen en recreatie in de regio en het voorzien in een aanzienlijk deel van de behoefte aan hoogwaardige bedrijventerreinen.

Meegekoppelde belangen:

1. Versterking van de positie in de Zuidvleugel, mede via het strategische samenwerkingsprogramma Kennisboulevard A13 tussen Delft en Rotterdam (zie (Figuur 6 en Figuur 7).
2. Realiseren van de ontbrekende schakel in de ecologische verbindingszone van de Zuidvleugel (in combinatie met ontwikkeling van de Vlinderstrik direct grenzend aan de oostzijde van Schieveen).

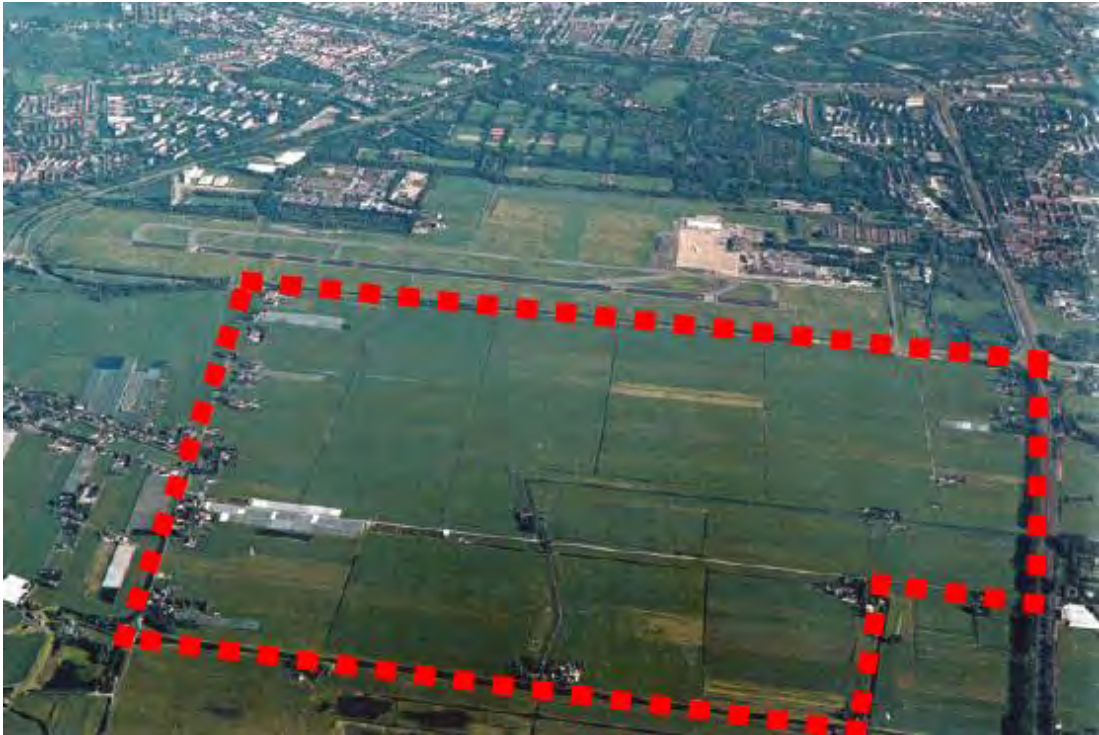


Figuur 7. Kennisboulevard A13
(bron: concept Masterplan Schieveen)

Kenmerken:

De meest in het oog springende kenmerken zijn:

- weidegebied wordt getransformeerd tot minimaal 225 hectare moerasnatuur dat aansluit op het direct noordelijk gelegen natuurgebied Ackerdijkse Plassen en het nog te realiseren natuurgebied Vlinderstrik (direct ten oosten)
- 75 hectare netto uitgeefbaar bedrijventerrein
- gefaseerde realisatie tussen 2007 en 2030.
- ligging direct nabij luchthaven Rotterdam Airport
- realisatie snelweg A13/16 direct langs de zuidgrens.



Figuur 8. Bestaande situatie en gebiedsontwikkeling Schieveen. (Bron: concept Masterplan)

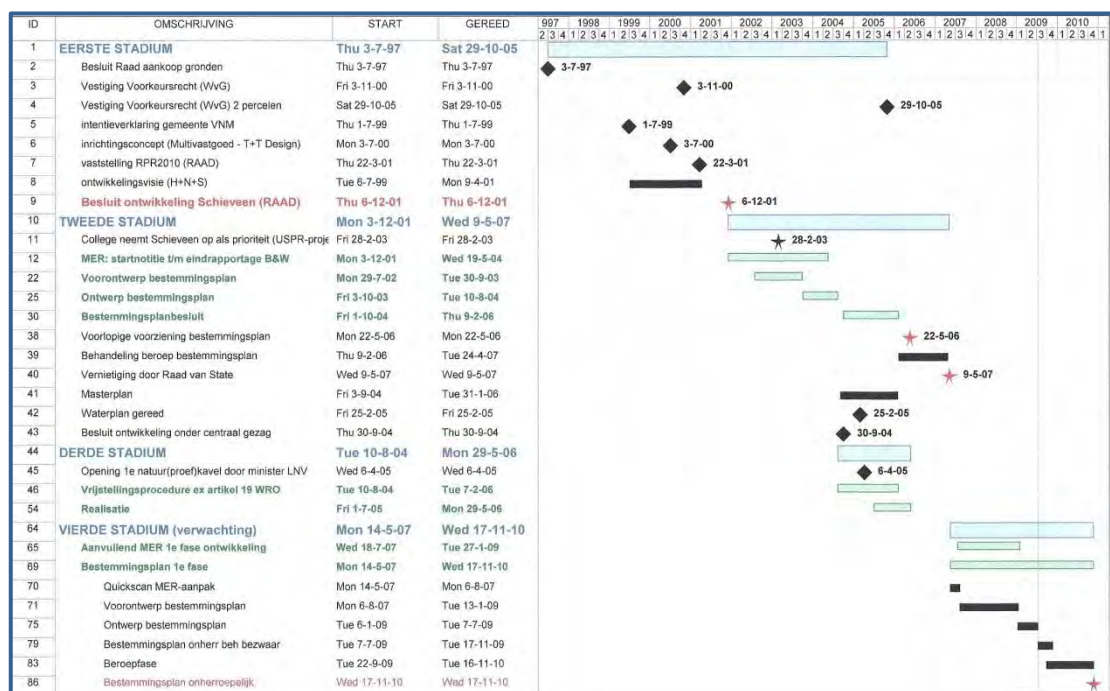
4.2.2 Feitelijke beschrijving van het casusverloop

Hierna wordt een beschrijving gegeven van het proces dat de ontwikkeling heeft doorlopen. Om te komen tot een beschrijving van de casus, is gebruik gemaakt van brondocumenten die door de gemeente Rotterdam beschikbaar zijn gesteld (in de lijst 'Gebruikte Bronnen' wordt hiervan een opsomming gegeven).

Eerst wordt in een tijdschema aangegeven welke stappen doorlopen zijn en daarna wordt de beschrijving gegeven. Er worden vier stadia in het proces onderscheiden. In het schema en in de tekst zijn deze stadia aangegeven.

Het tijdschema

Het tijdschema dat uit de beschikbare bronnen direct of indirect is afgeleid, is in onderstaande Figuur 9 uitgewerkt (BRON: dS+V/OBR, 2007). Een volledig uitgewerkt tijdschema is opgenomen in Bijlage G.



Figuur 9. Tijdschema Polder Schieveen

Het eerste stadium

Vanaf de jaren '20 van de vorige eeuw tot aan 1994 werd Polder Schieveen in een adem genoemd met de mogelijkheid om er een luchthaven te vestigen (zie Bijlage G voor een beschrijving van de historie). Vanaf 1994 kon weer nagedacht gaan worden over andere nieuwe functies. In 1996 legt Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid Holland met de Interim Beleidsnota⁹ een nieuwe visie op de polder neer: de polder fungeert enerzijds als overgangszone tussen stedelijk en landelijk gebied en anderzijds fungeren bepaalde delen van de polder als groene bufferzone.

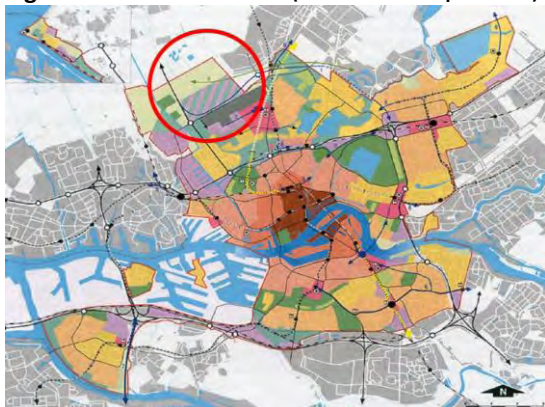
Eind jaren negentig stelt de gemeente vast dat er grote behoefte is aan extra bedrijventerreinen op de zogenaamde Rechter Maasoever. Het gaat om 180 hectare tot 2010. De polder Schieveen biedt mogelijkheden om (deels) in deze behoefte te voorzien: er is ruimte en er is grondpositie. De gemeente gaat eind jaren '90 samenwerken met de Vereniging Natuurmonumenten (VNM). De VNM is beheerder van het direct ten noorden

⁹ Deze nota kan gezien worden als aanvulling of actualisering van het Streekplan Rijnmond (1985).

van Schieveen aangrenzende natuurgebied Ackerdijk. Er wordt in 1999 een intentieverklaring getekend tussen gemeente en VNM om gezamenlijk een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de inrichting van de polder; er wordt gestudeerd op een gecombineerde ontwikkeling van de polder voor bedrijven en natuur. Uiteindelijk werd dit in 2001 de Ontwikkelingsvisie Schieveen voor het natuurdeel. Alterra (wetenschapsinstituut, Wageningen) had een toetsing op de ecologische effecten uitgevoerd ('*Natuur in de polder Schieveen*'). De conclusies waren dat een gecombineerde doelstelling voor het gebied mogelijk en wenselijk is. Deels parallel hieraan, in 2000 namelijk, was door een adviesbureau het Inrichtingsconcept Schieveen voor het bedrijvendeel opgeleverd.

Het project begint echter pas te lopen nadat de gemeenteraad in 2001 het structuurplan Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010 (BRON: Structuurplan 2010, 2001) had vastgesteld. De gecombineerde ontwikkeling is daarin geïntegreerd. De zogenaamde Noordrand van Rotterdam is aangewezen als stedelijk-strategisch gebied en Schieveen is als locatie aangewezen om door ontwikkeling een impuls aan de strategische doelstellingen te geven. In het RPR2010 wordt het tekort aan bedrijventerreinen bevestigd en wordt polder Schieveen als enige beschikbare locatie voor die functie gezien. Tegelijkertijd onderstreept het RPR2010 dat ook de groen- en recreatiefunctie belangrijk zijn én versterkt moeten. Het RPR2010 zet vervolgens in op een verantwoorde combinatie van beide functies: hoogwaardige bedrijven met natuurfunctie (zie Figuur 10).

Figuur 10. Kaart RPR2010 (BRON: Structuurplan 2010)



Op 6 december 2001 heeft de Raad besloten de gecombineerde ontwikkeling van natuur en bedrijvigheid, zoals bedoeld in het RPR2010, na te streven. In het Raadsbesluit zijn tien randvoorwaarden voor de ontwikkeling opgenomen die vooral beogen een hoge kwaliteit van de ontwikkeling te waarborgen (zie Bijlage I).

Het tweede stadium

Bestuurlijk gezien hebben de meest cruciale ontwikkelingen plaatsgevonden in de één collegeperiode onder de verantwoordelijkheid van steeds dezelfde wethouder (Economie). Het college was in 2002 aangetreden, het jaar waarin de MER startte. In 2006 werd het bestemmingsplan door de voorzieningenrechter geschorst. Dat was het jaar dat het college wisselde.

Uit een van de brondocumenten valt op te maken dat de gemeente haast wilde maken met de realisatie van het plan. Dat blijkt uit het citaat uit het plan van aanpak waar het gaat over de te volgen procedures en aanpak: '*Met het oog op de bestuurlijke wens om snel tot zichtbare resultaten te komen is besloten het maken van een globaal bestemmingsplan voor te trekken.*' (BRON: dS+V/OBR, 2005, p. 6). Uit het interview volgt bovendien dat de verantwoordelijke wethouder altijd een deadline heeft gesteld: een eerste paal op het bedrijventerrein in 2008, wat betekent een eerste handeling in het kader van het bouwrijp maken in 2006.

Vanaf begin 2002 worden voorbereidingen getroffen om een milieueffectrapportage te gaan maken. De gemeente kiest hier bewust voor, hoewel de regelgeving aangeeft dat de ontwikkeling MER-beoordelingsplichtig is. De gemeente besluit, gelet op de impact van de ingreep, deze beoordelingsfase over te slaan en direct een volledige MER te gaan maken. Vanaf de zomer 2002 ligt de startnotitie ter inzage, en in februari 2003 stelt de gemeenteraad de Richtlijnen vast. In het najaar van 2003 wordt het voorontwerp bestemmingsplan in procedure gebracht. De Rotterdamse gewoonte is om het verplichte vooroverleg (art. 10 overleg uit de -oude- WRO) te voeren op grond van een voorontwerp bestemmingsplan dat overeenkomstig de plaatselijke Inspraakverordening ook in de inspraak wordt gebracht. Er volgen 17 reacties uit het vooroverleg. Er zijn 25 schriftelijke zienswijzen ingediend en op de inspraakbijeenkomsten zijn in totaal 63 insprekers geweest. Veel reacties gaan over particuliere (materiële) belangen. Ook is er een redelijk aantal reacties die direct of indirect betrekking hebben op de nut- en noodzaakvraag van de ontwikkeling: zowel voor het bedrijvendeel als voor het natuurdeel.

In juli 2004 start de gemeente met het Masterplan. Intern was er verdeeldheid over het nut van een masterplan (BRON: interview). Om regie te houden op de kwaliteit van het gebied, is het masterplan toch doorgezet. Het zou tevens een promotiefunctie krijgen bij het acquireren van bedrijven. Het masterplan valt begin 2005 stil omdat er twijfels waren gerezen bij de essentiële uitgangspunten voor het masterplan. Deze twijfels, in de sfeer van autobereikbaarheid en de effecten daarvan op de financiële haalbaarheid, moesten eerst opgelost worden, alvorens het masterplan afgerond kon worden (BRON: dS+V/OBR, 2005, p. 5). Vanwege de wens om resultaat te halen, is de bestemmingsplanprocedure voortgetrokken.

Tegelijkertijd met het opstarten van het Masterplan wordt ook het ontwerpbestemmingsplan vastgesteld door B&W. Op de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan volgen 17 zienswijzen. In deze zienswijzen is het aantal reacties tegen de voorgenomen vrijstellingsbesluit om alvast met ophogen te kunnen starten, opmerkelijk. In een redelijk aantal zienswijzen wordt de gemeente opgeroepen om niet eerder met ophogen te starten voordat er sprake is van een onherroepelijk besluit. Ook de nut- en noodzaakaspecten komen naar voren.

Uit het interview is naar voren gekomen dat de gemeente de gewoonte had om alle plannen waarop besluitvorming plaats zou gaan vinden, vooraf op bewonersbijeenkomsten toe te lichten en reacties te ontvangen.

Eind april 2005 stelt B&W het bestemmingsplan vast en legt het ter visie. Gedeputeerde Staten keurt het bestemmingsplan eind 2005 goed (behoudens enkele details). Nadat het bestemmingsplan opnieuw door B&W is vastgesteld is het bestemmingsplan in februari 2006 'onherroepelijk behoudens bezwaar'. Een aantal bewoners en twee milieubelangengroepen vragen een voorlopige voorziening bij de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State op het bestemmingsplan. De Afdeling uit in die behandeling gereede twijfel ten aanzien van de luchtkwaliteit en schorst het bestemmingsplanbesluit tot een inhoudelijke behandeling. Dat duurt tot april 2007 als de Raad van State het bestemmingsplan vernietigt. De vernietigingsgrond is echter niet inhoudelijk maar administratief van aard: de gemeente heeft voor de realisatie een planperiode van ruim 20 jaar voor ogen, terwijl de wetgever zijn plannen moet afstemmen op een planhorizon van 10 jaar. De inhoudelijke toetsing van het bestemmingsplan is in het vonnis achterwege gebleven. Vanaf 2007 wordt gewerkt aan een doorstart: hetzelfde plan, maar gefaseerd, en rekeninghoudend met de uitspraak van de Afdeling. Het plan ressorteert inmiddels onder de nieuwe Wro. Er is een aanvulling op de MER uitgevoerd en er is een ontwerp

bestemmingsplan in procedure gebracht voor een eerste fase natuur en bedrijventerrein: het plan is materieel gezien niet gewijzigd maar in administratieve zin wordt overgestapt naar een getrapte besluitvorming.

Het derde stadium

Parallel aan het ontwerpbestemmingsplan verleende de gemeente eind 2005 een vrijstelling ex art. 19 WRO in verband met het bouwrijp maken: de gemeente wil tijd winnen door vooruitlopend op het onherroepelijke bestemmingsplan alvast te starten met het ophogen (voorbelasten) van het gebied omdat dat een tijdrovende aangelegenheid is. Voor de uitvoering zelf zijn enkele vergunningen verleend, zoals keurvergunningen, ontheffingen Flora&Fauna, en een lozingsvergunning in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Tegen elk van deze besluiten werd bezwaar en/of beroep aangetekend. Er wordt bovendien een handhavingsverzoek ingesteld bij de Provincie op grond van een vermeende overtreding van de Natuurbeschermingswet. Al deze bezwaren en beroepen geleid tot enkele maanden vertraging in de start van de ophoogwerkzaamheden. De gemeente start in februari 2006 met de ophoogwerkzaamheden van een deel van het bedrijventerrein.

Op het vrijstellingsbesluit hadden de milieubelangengroepen een voorlopige voorziening bij de rechter gevraagd. Echter, deze schort zijn behandeling op tot na de behandeling van de beroepen bij de Raad van State: deze had ondertussen namelijk het bestemmingsplanbesluit geschorst. Hoewel juridisch gezien de werkzaamheden gewoon door kunnen gaan besluit de gemeente de ophoogwerkzaamheden te staken en zich verder te richten op de behandeling bij de Raad van State. Nadat het bestemmingsplanbesluit in april 2007 werd vernietigd, zijn de werkzaamheden niet meer opgepakt.

Het vierde stadium

Vrijwel direct nadat de Afdeling van de Raad van State het bestemmingsplan had vernietigd (mei 2007), is de gemeente een nieuw bestemmingsplan gaan voorbereiden. De wens van de Afdeling om met een planhorizon van 10 jaar te werken, wordt daarbij gerespecteerd. Er is een aanvulling op het MER gemaakt en de bestemmingsplanprocedure, inclusief de inspraak, is opnieuw opgestart. Materieel gezien is het plan niet veranderd. Als de voorgenomen planning gehaald gaat worden, is het nieuwe bestemmingsplan eind 2010 onherroepelijk. Inmiddels was het college gewisseld (2006) en is een nieuwe wethouder aangetreden.

4.2.3 Organisatie aan publieke zijde

De ontwikkeling van Polder Schieveen betreft een *publieke* ontwikkeling. Er is een samenwerkingsovereenkomst met de Vereniging Natuurmonumenten (VNM) met als doel te komen tot een gezamenlijke benadering van de ontwikkeling en het kunnen overdragen van het natuurbeheer naar de VNM.

Bestuur

Het project zat, in elk geval vanaf 2002, in de portefeuille van de wethouder Economie. Daarnaast was ook de wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening betrokken vanwege de woningen. Na de verkiezingen in 2006 is dit onveranderd gebleven, hoewel er wel andere wethouders kwamen.

Ambtelijke organisatie

Het project is ondergebracht bij de fysieke diensten van de gemeente: dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V), Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en Gemeentewerken Rotterdam (GW). De verdeling van taken:

- dS+V en OBR met gedeelde kerntaken: a) leveren projectdirecteur, b) leveren van ambtelijk opdrachtgever(s), en c) leveren van projectmanagement.
- dS+V met kerntaken a) uitvoeren planologische procedures, b) opstellen bestemmingsplan en het laten uitvoeren van milieuonderzoeken, c) stedenbouwkunde en landschapsinrichting
- OBR met kerntaken a) grondverwerving, planeconomie/grondexploitatie, b) grondontwikkeling/uitgifte
- Gemeentewerken Rotterdam (Ingenieursbureau en Beheer) met kerntaken: uitvoeren milieuonderzoeken en MER, waterplannen, planadvisering, coördinatie en uitvoering civieltechnische werken (bouw- en woonrijp maken), beheerplannen.

4.3 Reflectie op oriëntaties

Aan de orde is de vraag hoe in de casus Schieveen het nut en de noodzaak van deze ontwikkeling is afgewogen, welke belangen daarin werden betrokken en vervolgens de reflectie hoe deze afweging anders benaderd zou moeten worden op grond van de bevindingen van dit onderzoek.

Formeel zijn de afwegingen over het in ontwikkeling nemen van de polder verwoord in twee (openbare) raadsbesluiten:

1. de vaststelling van het structuurplan (RPR2010) in maart 2001
2. het raadsbesluit van 6 december 2001 dat een gecombineerde functie van het gebied nastreeft. Uit het besluit blijkt dat de Raad het bereiken van hoogwaardige kwaliteit voor de natuur, en de wijze waarop het bedrijventerrein daarin wordt ingepast, als voorwaarden stelt.

Voor de gemeente weegt mee dat het belang om ruimte voor bedrijven te creëren van maatschappelijk belang is: dat raakt de Rotterdamse economie en daarmee de welvaart van alle ingezetenen. Het aantal en/of de omvang van de lokale belangen dat door de ontwikkeling geraakt wordt, is relatief gering ten opzichte van het economische belang voor de stad als geheel.

Wat opvalt, is dat er altijd ruimtelijke claims op het gebied zijn gelegd voor gebiedsoverstijgende belangen: eerst een luchthaven, later een natuur- en bedrijvencombinatie. In geen van beide opties zaten kansen voor de lokale eigenaren/bewoners. De heersende opinie is dat niets doen (conserveren) tot verdere achteruitgang van het gebied leidt. De dialoog met lokale boeren over een tegenhanger zoals het juist versterken van de agrarische functie, is niet gevoerd.

De polder Schieveen bleek de enige locatie binnen de gemeentegrenzen die ruimte kon bieden aan de behoefte om nieuwe ruimte voor bedrijven te creëren. Bovendien heeft de gemeente hier ook veel grondbezit. Objectief gezien kan, geconcludeerd worden dat er sprake is van een vanzelfsprekende, autonome, stedelijke ontwikkeling. Deze (voldongen) situatie heeft ongetwijfeld invloed (gehad) op de mindset van de lokale bevolking.

In inspraak wordt, met name door enkelen bij herhaling het nut en de noodzaak van een nieuw bedrijventerrein ter discussie gesteld. In hoeverre dat het geval is, blijkt betrekkelijk te zijn, en afhankelijk van politieke opvatting: welke visie heeft de politiek op bedrijventerreinen danwel op ruimte voor bedrijven in de gemeente? Als deze visie is dat de gemeente tekorten aan ruimte aanvult om de economie te stimuleren, ligt ontwikkeling voor de hand. Als deze visie echter is dat bestaande terreinen verdicht worden, dan zet dat de noodzaak om de polder te ontwikkelen in een ander daglicht. Of als de visie is dat de

polder voor *bepaalde* bedrijven een strategische ligging heeft, is er weer wel een argument om te ontwikkelen. In de situatie van Schieveen was aanvankelijk het aanvullen van het tekort de overweging. Later is het profiel van het terrein verschoven naar hoogwaardige bedrijven op de economisch strategische as Delft-Rotterdam (kenniscluster Delft versus kenniscluster Rotterdamse universiteiten). Nut en noodzaak zijn blijkbaar (politiek) rekkelijke begrippen.

Wat opvalt bij de zienswijzen en de inspraakresultaten uit het voorontwerp en ontwerp bestemmingsplan, is dat er vanuit de lokale bewoners en bedrijven weinig bezwaren zijn die terug te leiden zijn tot de afweging van nut en noodzaak. Het gaat om gebruikelijke zienswijzen: belangen die voornamelijk materieel (fysiek, economisch) van aard zijn. Het zijn vooral de georganiseerde (milieu-)belangenorganisaties die kritisch blijven reageren op nut en noodzaak en daar de formele kanalen voor aanwenden. In het licht van de maatschappelijke legitimiteit gaat het er echter niet om of de gemeente danwel de belangenorganisaties feitelijk gelijk hebben, maar of er transparante afweging heeft plaatsgevonden waarbij belanghebbende actoren betrokken zijn geweest (Buuren & Edelenbos, 2008). De gemeente houdt vast aan de resultaten van de Ontwikkelingsvisie (2001) en de resultaten van de MER die de ontwikkelingsvisie onderschrijft. Dit is op zich zelf legitiem te noemen, omdat de milieuorganisaties geen alternatief hebben aangedragen en ook niet weten te onderbouwen dat met een autonome ontwikkeling (niets doen) per saldo een beter resultaat bereikt wordt.

Wat opvalt dat de inhoudelijke argumentatie in de loop van tijd wat kantelt: na het initiatief uit 2000/2001 (ontwikkelingsvisie/inrichtingsconcept) wat uitging van een standaard bedrijventerrein op een zoeklocatie, is het uiteindelijk een hoogwaardig businesspark op een strategische kennis-as geworden. Materieel gezien zijn de effecten voor de polder ongewijzigd.

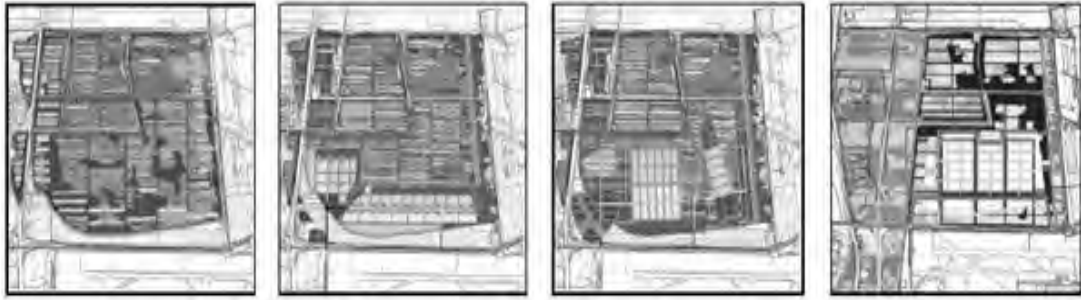
Uit het bovenstaande komt naar voren dat de politiek een maatschappelijk belang nastreeft waarvan het aannemelijk is dat dat per saldo groter is dan de lokale belangen van bedrijven en burgers. Daarbij heeft de politiek zich vergewist van de effecten op de natuurwaarden wat ertoe geleid heeft dat de hele polder ontwikkeld wordt waarbij juist de natuurwaarden sterk verankerd worden. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een significant andere benadering van de afweging van het nut en de noodzaak passender zou zijn geweest, behalve als het gaat om de wijze waarop de lokale belanghebbenden in het proces zijn betrokken (zie paragraaf 4.4).

4.4 Reflectie op *condities*

4.4.1 Betrokkenheid van de omgeving

Aan de orde is de vraag: gelet op de kennis die in dit onderzoek is vergaard over de wijze waarop de omgeving bij de besluitvorming betrokken moet worden, in hoeverre zou in deze casus een andere benadering gevolgd zijn en welke invloed zou dat op de uitkomst gehad hebben?

In de ontwikkelingsvisie (2000) zijn vier scenario's uitgewerkt voor een gecombineerde invulling). Uit de website van het ministerie van LNV (BRON: Ministerie LNV) blijkt dat de gemeente de bewoners hierin actief heeft meegenomen. Er is gewerkt met werkgroepen waarin de 'streekbewoners' betrokken waren: dit suggereert een 'coproducerende' participatie.



Figuur 11. De ontwikkelingsvisie kent 4 scenario's (BRON: Ministerie LNV)

In de media is gemeld dat aan het RPR2010 een dialoog met de Rotterdamse bevolking en maatschappelijke organisaties vooraf is gegaan (BRON: Nieuwsbank, 2001). In elk geval is formele inspraak toegepast en zijn er ook reacties gekomen voor Schieveen. Het RPR2010 is na afweging van de zienswijzen zonder aanpassingen voor wat betreft Schieveen vastgesteld (BRON: Raadsbesluit, 2001a). In het tweede stadium is, zoals blijkt uit het interview, de directe omgeving altijd geïnformeerd danwel geraadpleegd via bewonersbijeenkomsten. Waar mogelijk is inbreng gehonoreerd.

In de fase van de ontwikkelingsvisie was er nog sprake van veel beleidsruimte, bij de inspraak in de procedure voor het globale bestemmingsplan was deze beleidsvrijheid er veel minder. Uit het interview is ook naar voren gekomen dat de plannings meestal dusdanig krap waren, dat voor serieuze alternatieven feitelijk geen tijd beschikbaar was. De gemeente is direct gestart met het globale voorontwerp- en direct aansluitend het globale ontwerpbestemmingsplan. De paradox is dat globale bestemmingsplannen nog veel beleidsruimte voor de inhoudelijke uitwerking inhouden, maar dat de beleidsvrijheid in de bestemmingsplanprocedure zelf daardoor juist klein is. De burger krijgt hier tijdens de inspraak geen grip op, anders dan toegezegd wordt dat later inbreng in de inrichtingsplannen mogelijk wordt. Het overgrote deel van de omgeving heeft zich niet verweerd tegen het plan, behoudens de kleine groep tegenstanders waaronder twee milieugroeperingen (met in persoon dezelfde voorzitter).

Verder valt met betrekking tot de randvoorwaarden op dat vanaf het tweede stadium vooral de tijdsdruk belemmerend is geweest voor brede consultaties (er zijn bijvoorbeeld geen interactieve participatiegroepen gevormd).

Het reflecteren van de bevindingen van dit onderzoek ligt feitelijk al in het bovenstaande besloten. Juist omdat het om een groene polder gaat die grotendeels natuurgebied wordt, zou de samenwerkingsgerichte start met werkgroepen (in de ontwikkelingsvisie) een vervolg gekregen moeten hebben in het tweede stadium. Het masterplan zou daartoe geschikt zijn geweest. Het valt te bezien of er dan tijd meer tijd nodig zou zijn geweest, als het masterplan (bijna) gelijktijdig met het MER gemaakt zou zijn. Het zou de (blijvende) bewoners in de polder goed hebben doen aanhaken in het proces.

Deze benadering zou mogelijk tot een (iets) andere inhoudelijke uitkomst hebben geleid. Voor wat betreft het feitelijke resultaat, de vernietiging van het plan, is het niet waarschijnlijk dat er een andere uitkomst zou zijn geweest.

4.4.2 Kwaliteit van de voorbereiding

Aan de orde is de vraag: gelet op de kennis die in dit onderzoek is vergaard over de kwaliteitseisen die aan de voorbereiding van besluitvormingsprocessen gesteld worden, in hoeverre zou in deze casus een andere benadering zijn toegepast en tot welke andere uitkomsten zou dat hebben kunnen leiden?

In paragraaf 3.3.2 is een zestal terreinen benoemd die belangrijk zijn om de kwaliteit van de voorbereiding op sterkte te krijgen. In het kort gaat het over voldoende capaciteit, passende competenties, juridische expertise (het recht), kwaliteitsbeheersing en samenwerking met bestuur.

Het project is ambtelijk ondergebracht bij drie grote Rotterdamse (expert)diensten met een behoorlijke staat van dienst. Professioneel gezien kan verondersteld worden dat in beginsel de condities aanwezig zijn om tot een goede kwaliteit van de voorbereiding te komen. Inhoudelijk is het niet goed mogelijk te analyseren in hoeverre de werkelijke kwaliteit van de voorbereiding (ongunstige) invloed op het proces heeft gehad, maar gelet op het feit dat de gemeente op inhoudelijke gronden geen enkele zaak verloren heeft, duidt op een positieve conclusie.

Het reflecteren van de bevindingen van dit onderzoek op deze casus lijkt niet tot een andere benadering te leiden dan al gevolgd is. De aanbevelingen om blijvend aan de kwaliteit te werken, staan hier los van.

4.4.3 Bestuurscultuur: bestuurlijke drukte, consistentie en commitment

Aan de orde is de vraag: in hoeverre heeft zou een andere bestuurscultuur tot andere uitkomsten hebben kunnen leiden? De feiten die hierna genoemd worden, zijn in hoofdzaak gebaseerd op het interview met de voormalige projectmanager.

Bestuurlijke drukte

Tussen het college van B&W en het bestuur van deelgemeente Overschie is geen sprake gebleken van (negatieve) bestuurlijke drukte die significant invloed op het proces heeft gehad. Daarentegen valt op dat de wethouders de druk om met zichtbare resultaten te komen hoog opgevoerd hebben. De deadline was dat een eerste handeling moest plaatsvinden nog voor de eerstvolgende verkiezingen. De processtructuur is hierop aangepast (omkering masterplan en bestemmingsplan). Tevens moest een vrijstellingsbesluit genomen worden, tegen de inspraakreacties in is dit ook doorgezet. Ook uit paragraaf 4.4.1 blijkt dat hier voor wat betreft de transparantie voor het publiek wisselend over gedacht kan worden.

Hier staat tegenover dat de wethouder zijn netwerken met ondernemers positief heeft ingezet om Schieveen goed te positioneren, namelijk als terrein voor hoogwaardige bedrijven met relaties met omringende kennisclusters.

Bestuurlijke consistentie

Uit het interview, maar ook uit een vergelijking van het startbesluit uit 2001 en het uiteindelijke bestemmingsplan, blijkt dat het standpunt over wat de politiek voor ogen heeft met de polder, door de tijd heen consistent is gebleven. De consistentie is eigenlijk zo groot, dat de vraag opkomt of met het bieden van iets meer ruimte voor de dialoog met 'bezwaarden' niet meer effect bereikt zou zijn.

Bestuurlijk commitment

Het projectmanagement heeft ervaren dat de wethouder er op de cruciale momenten was: bij officiële handelingen of bepalende besprekingen met betrokken partijen. Daarentegen ging de aandacht van de wethouder vrijwel volledig uit naar het bedrijvengedeelte en in veel mindere mate naar het groen. Een ander opmerkelijk punt is dat de wethouder dit project in zijn speeches in andere gremia nauwelijks over het voetlicht wilde brengen.

Gelet op de bevindingen uit dit onderzoek is de conclusie dat de gewenste kwaliteiten en condities voor een passende bestuurlijke cultuur in beginsel wel aanwezig waren, maar dat

deze 'nagal smal' uit de verf zijn gekomen. Het belang van positieve drukte blijkt uit deze casus, maar ook het belang van *real* commitment. Het is speculeren in hoeverre een breder commitment tot een gunstiger procesverloop zou hebben geleid. Het effect dat mogelijk wel bereikt zou kunnen zijn, is dat in mindere mate een negatief imago zou hebben kunnen ontstaan omdat er a) minder haast getoond werd, b) een goede dialoog gevoerd kon worden, c) juist het natuurelement juist als drager van de boodschap te gebruiken in plaats van het bedrijventerrein. Praktische voorbeelden zijn: persoonlijke aanwezigheid van de wethouder op bijeenkomsten met de omgeving, de media opzoeken, en dergelijke.

4.5 Reflectie op structuur

De essentie van een goede processtructuur is, zoals genoemd in paragraaf 3.4, terug te voeren tot drie elementen: 1) politieke inbedding, 2) integrale procesbenadering en 3) de beheersing van tijd. In deze reflectie op de casus Schieveen is de vraag aan de orde in hoeverre een (strikt) toegepaste hoofdstructuur zoals uitgewerkt in Figuur 5 (pagina 52), tot een andere kwaliteit van de procesuitvoering, en daarmee tot een andere uitkomst zou hebben geleid.

Politieke inbedding

De casus laat een duidelijke politieke inbedding zien: het RPR2010 is (vanzelfsprekend) door de Raad vastgesteld (maart 2001), en vervolgens is een expliciet Raadsbesluit genomen om Schieveen conform het RPR2010 te gaan ontwikkelen (december 2001). De politiek heeft daarmee concrete richting aan de ontwikkeling gegeven: de start werd aangegeven en de kwaliteitseisen benadrukt. Middels de hem verstrekte jaarlijkse plannen van aanpak en voortgangsrapportages heeft de verantwoordelijke bestuurder ook de inzet van het ambtelijk voorbereidingsteam bezegeld en/of inhoudelijke besluiten genomen. Bij de uitvoering volgens de theoretische structuur zouden ten opzichte van de casus geen essentiële veranderingen plaatsvinden.

Integrale procesbenadering

Bij deze reflectie wordt bevestigd wat in paragraaf 3.4 al werd aangegeven, namelijk dat de bevindingen van dit onderzoek voor wat betreft het processchema niet tot een rigoureuze verandering van de bestaande praktijk zal leiden. Uit Tabel 4 blijkt hoe dicht de bestaande praktijk tegen het theoretische model aanligt. De essentie van de theoretische hoofdstructuur is wel dat een aantal onderdelen samengenomen worden (ontwikkelingsvisie en inrichtingsconcept, MER en voorontwerp bestemmingsplan, et cetera).

Tabel 4. Confrontatie theoretische hoofdstructuur met de concrete casus

tijd	theoretische structuur	werkelijk verloop casus	tijd
10 tot 24 maanden	initiatief		30 maanden
	definitie	ontwikkelingsvisie, inrichtingsconcept	
	startbesluit	n.v.t.	
	consultatie verkenning	op ontwikkelingsvisie (werkgroepen)	
	structuurvisie	RPR 2010, met inspraak	
	planMER	MER	
24 tot 27 maanden	voorkeursbesluit	raadsbesluit december 2001	66 maanden
	consultatie uitwerking	n.v.t.	
	opstellingen ontwerpbesluit	Voorontwerp-, ontwerpbesluit. Incl. zienswijzen	
	projectMER	(er is één MER gemaakt)	
	finale toetsing	inspraak	
	vaststelling bestemmingsplan	vaststelling B&W, Goedkeuring GS	
	beroepstermijn	bezwaarbehandeling GS, beroep RvS	
behandeling beroep	vernietiging RvS		
	realisatie	vrijst. ex art. 19 WRO, uitvoering gestart	
	eindoplevering	n.v.t.	

Tijd

De aanbeveling van dit onderzoek is om in gebiedsontwikkelingen niet met fatale termijnen te werken. In de casus valt echter een aantal zaken op die er op duiden dat regie nodig is om 'de vaart erin te houden'. Hoewel het bestuur prioriteit heeft gegeven aan dit project, valt op dat voornamelijk de planuitwerkingsfase een lange periode beslaat die vooralsnog niet aansluit bij de bevindingen uit dit onderzoek. Het verschil in doorlooptijd bedraagt 33 maanden (na verrekening 6 maanden inkorting bestemmingsplanprocedure Wro): 60 maanden in tegenstelling tot 24-27 maanden.

Analyse van het tijdschema laat zien dat vooral met de eerste periode na het Raadsbesluit veel tijd gemoeid ging: de Richtlijnen voor de MER werden 14 maanden na het Raadsbesluit vastgesteld. Vervolgens blijken de perioden waarin zienswijzen en rapportages gebeuren tijdvreter te zijn: per geval 4 tot 7 maanden. Het opstellen van het voorontwerp bestemmingsplan heeft 14 maanden geduurd.

Uit deze constatering wordt de aanbeveling gedaan om nader te onderzoeken in hoeverre de afwikkeling van formele procedures beheerst en gepland kan worden. Niet uitgesloten is dat de gemiddelde termijn voor een planuitwerkingsfase naar boven bijgesteld moet worden (oprekken van de 27 maanden) vanwege ambtelijke procedures die bijvoorbeeld vanwege het dualistisch bestel extra tijd vergen.

4.6 Reflectie op bouwstenen

Om de bevindingen van dit onderzoek te reflecteren op 'bouwstenen' is de vraag aan de orde in hoeverre het ontbreken van deze bouwstenen een rol van betekenis heeft gespeeld in de casus Schieveen.

Toetsingskader milieu naar duurzame leefomgevingskwaliteit

Aan de orde is de vraag in hoeverre een andere benadering van de component 'milieu' zoals in paragraaf 3.5.1 is aangereikt tot een ander verloop en uitkomst van de casus Schieveen zou hebben kunnen leiden.

Kwalitatief hoogwaardige benadering milieuonderzoeken.

In deze casus staat het 'hoogwaardige' niet ter discussie. De milieuonderzoeken hebben van de Commissie MER een compliment gekregen. Echter, de gemeente en VNM hebben ten aanzien van de natuur een andere, zoniet tegenovergestelde, visie op de natuurfunctie dan de appellanten. Het doel van de gemeente en VNM is door wetenschappers op realiteit getoetst (namelijk dat moerasnatuur in tegenstelling tot behouden van weidevogels, wel toekomst heeft). De appellanten hebben bestreden dit maar hebben geen onderbouwd alternatief. Er zijn meerdere procedures gevoerd, zoals verzoek tot handhaving op grond van de Natuurbeschermingswet en de Flora&Faunawet, deze blijken altijd in het voordeel van de gemeente geslecht.

De kwestie van de luchtkwaliteit ligt ingewikkelder. Uit het MER blijkt dat er geen planbijdrage aan de luchtkwaliteit is. De voorzieningenrechter had hier twijfels bij: inmiddels was de jurisprudentie opgeschoven naar een nauwkeurigheid op de eerste decimaal. Toch heeft de gemeente aangetoond dat planbijdrage niet tot overschrijding van de norm leidt, ook niet bij de striktere jurisprudentie.

Terug naar de aanbeveling om kwalitatief hoogwaardig onderzoek in de vroegste fasen toe te passen, en om een strategische milieuvisie te volgen, kan gesteld worden dat in hoofdlijnen conform de aanbevelingen is gewerkt.

Milieu als doelstelling

In de voorgaande alinea is reeds geconcludeerd dat milieu, en de kwaliteit daarvan, een expliciete, en nadrukkelijk beargumenteerde keuze bij de start van de ontwikkeling is geweest.

Aanwenden stad- en milieubenadering

Gelet op het bovenstaande zou geen beroep gedaan hoeven zijn op een stad- en milieubenadering omdat aan de normen werd voldaan. Gesteld dat bijvoorbeeld luchtkwaliteit wel een knelpunt zou zijn, zou een stad- en milieubenadering wel degelijk behulpzaam zijn geweest. Namelijk, de overschrijding van de normen vanwege de planbijdrage zou niet in het plan, maar ergens direct naast de A13 zijn geweest, waar niemand blootgesteld wordt. Toch zou het plan als geheel daarop hebben kunnen sneuvelen.

Gecoördineerde vergunningverlening

In paragraaf 3.5.3 is reeds onderbouwd waarom het instrument van (een vergelijkbare vorm van) gecoördineerde vergunningverlening niet een significante bijdrage aan de realisatie van gebiedsontwikkelingen lijkt te gaan leiden.

Fatale termijnen

In paragraaf 3.5.5 is reeds onderbouwd waarom het invoeren van fatale termijnen geen zinvolle bijdrage gaat leveren aan het proces van formele, publieke besluitvorming over gebiedsontwikkelingen.

Ingeperkt bezwaar en beroep

Aan de orde is de vraag in hoeverre herijking van het belanghebbendenbegrip en de invoering van het relativiteitsvereiste uitgewerkt zou hebben op de behandeling van de beroepen in de casus Schieveen.

In Tabel 5 is uitgewerkt welke appellanten beroep ingesteld hadden tegen het bestemmingsplanbesluit (STAB, 2006). Deze appellanten zijn door de bestuursrechter als belanghebbenden erkend. In hoeverre de individuele appellant na doorvoering van de

herijking van het begrip belanghebbende en de invoering van het relativiteitsvereiste nog ontvankelijk zou zijn geweest, wordt in de tabel aangegeven.

Tabel 5. Appellanten in beroep Schieveen

	Appellanten	adres in plangebied?	belang geraakt?	belang geschaad?	aard van het belang
1	Vereniging Tegen Milieubederf	n.v.t.	ja, statutair	ja, statutair	milieu, nut/noodzaak
2	Vereniging Natuur- en Milieubescherming Noordrand	n.v.t.	ja, statutair	ja, statutair	milieu, nut/noodzaak
3	Stichting Natuur- en Milieuwacht Berkel en Rodenrijs	n.v.t.	ja, statutair	ja, statutair	milieu, nut/noodzaak
4	Stichting Natuurbescherming Vlinderstrik	n.v.t.	ja, statutair	ja, statutair	milieu
5	agrarisch bedrijf	ja	ja	ja	milieu, nut/noodzaak
6	particulier 1	nee	nee	nee	milieu, nut/noodzaak
7	particulier 2	ja	ja	nee	milieu, nut/noodzaak
8	particulier 3	ja	ja	ja	milieu, nut/noodzaak
9	particulier 4	nee	nee	nee	milieu, nut/noodzaak
10	particulier 5	ja	ja	ja	planschade
<i>1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 traden gezamenlijk op</i>					

Hieruit volgt dat van de 10 appellanten vanwege de begripsherijking 2 appellanten (6 en 9) niet ontvankelijk zouden zijn, en met toepassing van het relativiteitsvereiste nog eens 1 appellant (7). Omdat 6, 7 en 9 nagenoeg dezelfde gronden hebben aangevoerd, zou toepassing van de herijking en het relativiteitsvereiste nauwelijks effect op het verloop van het proces gehad hebben. Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusie uit paragraaf 3.5.2 dat toepassing van de ‘trechtering’ in de praktijk gering effect heeft.

Bestuurlijke lus

De bestuurlijke lus zou in het geval van de casus Schieveen kunnen betekenen dat de rechter de gemeente de opdracht had gegeven met een plan voor het herstel van het gebrek ten aanzien van de te ver gelegen planhorizon te komen. Of met de bestuurlijke lus de daadwerkelijke vernietigingsgrond (overschrijden van de termijn van 10 jaar) gerepareerd had kunnen worden, moet met nadere juridische experts vastgesteld worden omdat er een ingewikkelde samenhang met het milieuonderzoek. Voorop staat dat het plan materieel gezien ongewijzigd blijft. De rechter zal het herstelplan hebben moeten toetsen op de risico's die ontstaan vanwege de fasering en de formele onzekerheid over de uitvoering van de overige plandelen. Ook zou de bestuursrechter ook eventuele andere door hem geconstateerde gebreken, die hij nu in zijn vonnis achterwege heeft gelaten, in de lus hebben kunnen betrekken. De gemeente loopt nu het risico dat tijdens een nieuwe behandeling nieuwe gebreken naar boven komen die de rechter in de oude zaak wel had opgemerkt maar niet aanhangig heeft gemaakt. Als de minimale doorlooptijden voor een bestemmingsplan volgens Tabel 3 op pagina 47 aangehouden worden, zou de gemeente ten minste een tijdsverlies van 24-27 maanden ontlopen zijn (na aftrek van ‘de lus’ circa 20 maanden).

Eindoplevering

Deze casus laat zien dat de werking van een eindopleveringscontrole betrekkelijk is. De mate waarin de beoogde natuurontwikkeling slaagt, is op zich objectiveerbaar en kan waarschijnlijk ook gestimuleerd worden als de ontwikkeling achter zou blijven. Hier ligt echter niet de urgentie. Wat luchtkwaliteit betreft, zou het veel ingewikkelder liggen. Kwesties die de werking van deze maatregel bemoeilijken zijn bijvoorbeeld het moment

van meten: de ontwikkeling vergt 20 jaar. Op welk moment wordt de planbijdrage gemeten? Zijn er dan nog herstelmaatregelen mogelijk? En is na 20 jaar nog wel herleidbaar welke verkeersbijdrage langs de A13 (de voor overschrijding meest kritische plangrens) tot de overschrijding leidt? Wat is de samenhang met de verkeersontwikkelingen op de A13 die afhankelijk is van veel meer ontwikkelingen op het traject Rotterdam-Delft-Amsterdam? Dus voor zover technisch al een herstelplan mogelijk zou blijken, is maar de vraag hoe bepaald wordt welk aandeel Schieveen daarin heeft, en of dat vooraf te budgetteren is.

Hieruit blijkt dat het instrument van de eindlevering, gekoppeld met een verplichting om gebreken te herstellen, voor gebiedsontwikkelingen op zichzelf aantrekkelijk is omdat de schijnwerkelijkheden weggenomen worden, maar dat anderzijds de praktische uitvoering op (ernstige) bezwaren kan stuiten. Op welke wijze een dergelijk instrument toepasbaar kan zijn, moet door nader onderzoek vastgesteld worden.

4.7 Beschouwing van de reflecties

In de voorgaande paragrafen is op gestructureerde wijze een reflectie van het concept besluitvormingsmodel uit hoofdstuk 3 op de casus uitgevoerd. Hierover kan het volgende gezegd worden.

De reflecties bevestigen dat het in de praktijk van gebiedsontwikkelingen essentieel is om aan de *kwaliteit* van de uitvoering van het proces genoeg aandacht te besteden. In het geval van de casus is er wel sprake van een integraal *plan*, maar niet zozeer van een integraal *proces*: de omgeving is op afstand betrokken en krijgt weinig beïnvloedingsruimte. En ook de politiek is weifelend als het om commitment gaat. Hoewel dit op zich niet per definitie 'afkeuringswaardig' of onredelijk hoeft te zijn (omdat er bijvoorbeeld weinig bewoners met belangen zijn en er wel een grote maatschappelijke opgave is), blijven zorgvuldigheid en benaderbaarheid essentiële, publieke waarden. De casus laat dan ook zien dat bewust werken aan een evenwichtige balans tussen politiek, maatschappelijk belang en omgevingsbelangen, aandacht verdient.

Evenzo laat reflectie op de casus zien dat de *bestaande* processtructuur op hoofdlijnen in stand kan blijven. Het proces moet adequaat doorlopen worden (effectief, efficiënt), maar dusdanig versnellen dat zorgvuldigheid en/of de dialoog met de omgeving in het geding komen, moet vermeden worden.

De stelling is dat snel moet wat snel kan, en dat er tijd moet zijn voor wat tijd kost.

Tenslotte laat de reflectie zien dat er mogelijkheden zijn om het proces te versnellen, althans om daar de voorwaarden voor te scheppen. De juridische context kan en wordt verbeterd waardoor de afwikkeling van bezwaar en beroep versneld wordt. Daarnaast is het inzetten van voldoende kennis en competenties een aanbeveling om meer efficiëntie en effectiviteit te bereiken. Er blijven echter ook factoren over die niet beïnvloedbaar zijn, zoals de onvoorspelbaarheid van de opschuivende jurisprudentie, de slagkracht en het doorzettingsvermogen van 'notoire tegenstanders'. Milieuorganisaties zijn vaak 'statutair' tegen de gebiedsontwikkeling; zij zullen nooit voor- of medestanders worden terwijl ze in beroep ontvankelijk zijn.

Het blijkt dat toepassing van het schillenmodel verbeteringen kan brengen in de kwaliteit van de uitvoering van besluitvormingsprocessen. De casus laat zien dat in de praktijk ruimte is voor een benadering die niet alleen tot een integraal plan leidt, maar ook een integraal proces waardoor besluiten legitiem(er) worden. Garanties op een sneller verloop van processen zijn er niet. Een goed proces, ongeacht de uitkomst, is een waarde in zich zelf.

5 Conclusies & Aanbevelingen

Het onderzoek zoals uitgewerkt in de voorgaande hoofdstukken is gericht op het proces waarin formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkelingen tot stand komt. Deze processen zijn in de aard van de zaak complex. Het gaat om problematiek met meervoudige belangen en met meervoudige doelen en met in de context maatschappelijke trends die de opgave verder compliceren. De veronderstelling van dit onderzoek is dat deze complexiteit niet, of maar in geringe mate, teruggebracht kan worden, en dat dus vooral de vraag aan de orde is hoe met deze (toenemende) complexiteit kan worden omgegaan. Anders gezegd: welke eigenschappen zijn belangrijk om aan de kwaliteit van de uitvoering van het proces te verbinden teneinde, gegeven de complexiteit, zo optimaal mogelijk tot resultaat te komen? In deze studie is gezocht naar deze eigenschappen.

5.1 Conclusies

5.1.1 Theoretisch kader

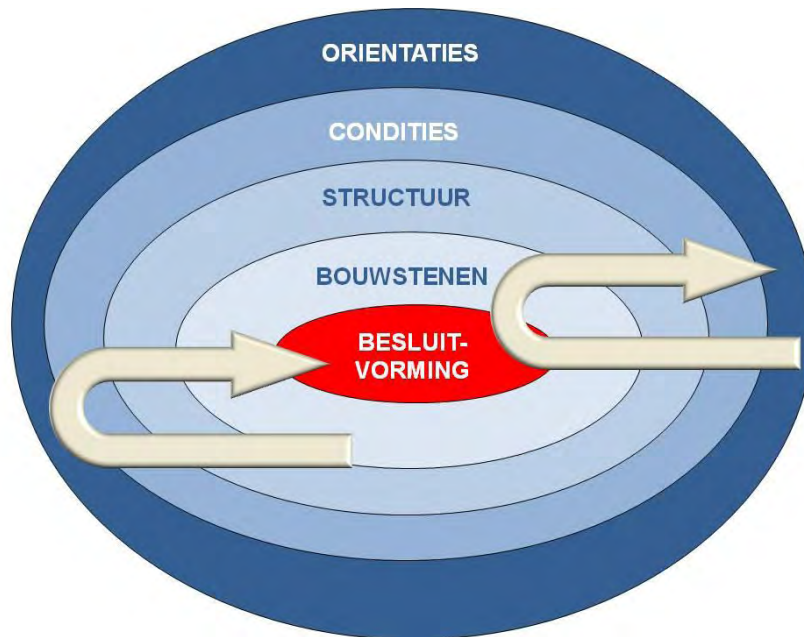
Gerelateerde deelvraag: *Welke visie op het proces van publieke, formele besluitvorming is af te leiden uit de recente adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw¹⁰ over stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Uit de analyse van de afzonderlijke adviezen blijkt dat de auteurs ofwel in grote mate een gemeenschappelijk beeld hebben over de wijze waarop de totstandkoming van ruimtelijk-economische ontwikkelingen benaderd moet worden, ofwel dat sprake is van visies die elkaar aanvullen of versterken. Voorbeelden daarvan zijn 1) de visie dat de omgeving in de vroegste planfasen betrokken moet zijn in onder andere de nut- en noodzaakafweging, 2) dat het maatschappelijke belang per saldo leidend is, 3) dat er een directe betrokkenheid en commitment van de politiek moet zijn en 4) de processtructuur de gewenste kwaliteit van de uitvoering van het proces moet faciliteren en 5) dat er verbeteringen in de wet- en regelgeving nodig zijn om ongewenste uitwerkingen van die regelgeving terug te dringen.

De bundeling van de visies van deze auteurs laat zien dat de (toenemende) complexiteit benaderd moet worden door in de eerste plaats te sturen op de kwaliteit van de uitvoering van het proces. De kern is een doorwrochte (integrale) benadering van de besluitvorming met vier onderscheidende 'schillen'. De buitenste schil heeft vooral de kracht van een mindset: eenieder die betrokken is bij gebiedsontwikkeling (bestuur, beleidsmakers, burgers, ambtenaren, proces-/projectmanagers) neemt in zijn/haar handelingen drie oriëntaties als uitgangspunt: het primaat van de politiek, het maatschappelijke belang en de (factoren en actoren in de lokale) omgeving. Het belang van het benoemen van deze oriëntaties is dat het de mindset neerzet. In de tweede schil wordt een drietal essentiële condities onderscheiden: het betrekken van de burgers, de zorg voor een passende organisatiekwaliteit en de zorg voor een passende bestuurscultuur.

De structuur van het proces is de derde schil. Het gaat om (het organiseren van) transparantie en herkenbaarheid: de planfasen hebben een duidelijk *karacteronderscheid* (brede planverkenningfase, planuitwerkingsfase en planrealisatiefase) en kent *politiek-bestuurlijke ijkmomenten* (de go's en no go's). Er zijn ten slotte in de vierde schil bouwstenen: concrete maatregelen om normen, wetten en/of regelgeving aan te passen om onnodige hindernissen weg te nemen en het besluitvormingsproces te ondersteunen.

¹⁰ Hier wordt bedoeld de literatuur die in het kader van dit onderzoek is bestudeerd (zie paragraaf 1.3)



Wat opvalt bij de constructie van deze visie is dat de bevindingen vooral leiden tot aanbevelingen ten aanzien van competenties, houding en/of gedrag van organisaties én medewerkers.

5.1.2 Wijze waarop deze eigenschappen doorwerken in een model van besluitvorming

Gerelateerde deelvraag: *hoe ziet een doorvertaling er uit van deze visie naar het concrete model voor formele, publieke besluitvorming over stedelijke gebiedsontwikkeling? In hoeverre wijkt deze doorvertaling af van de bestaande praktijk?*

Wat betreft de oriëntaties (1^e schil): het belang om tijdens de rit aandacht te houden voor de oriëntaties, bij wijze van mindset, stelt eisen aan de competenties van de gebiedsontwikkelaar (de proces-/projectmanager) die tussen de oriëntaties politiek primaat, maatschappelijk belang en omgeving moet opereren en als geen ander in staat is de andere actoren te pas en te onpas mee te confronteren. Het werken vanuit deze oriëntaties ondersteunt het bewaken van de objectiviteit.

Wat betreft de condities (2^e schil) moet het volgende in acht genomen worden.

Ten eerste. Het betrekken van de burgers is allesbehalve nieuw, maar desondanks gaat de beslissingsmacht van de burger daarin in toenemende mate een rol van betekenis spelen. Met betrekking tot de burger worden twee parallelle sporen onderscheiden: a) een proces van consultatie en b) de formele inspraak (door Tops met 'toets' aangeduid). De consultatie is vormvrij en betreft altijd maatwerk; het kan gezien worden als uitbreiding danwel intensivering van de huidige praktijk. Essentiële voorwaarde is dat door openbaarmaking vooraf transparantie wordt betracht in de wijze waarop de omgeving betrokken wordt en welke beleidsvrijheid er is. Voorwaarden voor (succesvolle) consultatie zijn dat er beleidsruimte is voor de inbreng van het publiek, dat het publiek hun inbreng vertaald ziet in beleidsvoorstellen (geheel of gedeeltelijk) en dat het publiek hun inbreng ook herkent in het vastgestelde beleid (geheel of gedeeltelijk).

Ten tweede. Het kwaliteitsniveau waarop de betrokken (overheids-)organisaties opereren is cruciaal. Die organisaties en de betrokken medewerkers moeten over voldoende en passende *competenties*, *expertise* en *capaciteit* beschikken om de opgave aan te kunnen. Dat vergt vooraf inzicht in de opgave, maar in het bijzonder commitment van het bestuur om voor deze competenties, expertise en capaciteit middelen en mensen vrij te maken.

Ten derde. Een passende bestuurscultuur wordt als essentiële voorwaarde gezien voor het succes van de gebiedsontwikkeling. Het gaat hier om factoren als commitment, consistentie en bestuurlijke drukte (dus houding en gedrag in professionele zin) van individuele bestuurders maar ook van colleges, raadsleden en ook raden. Op nationaal niveau is een richtlijn 'goed bestuur' voor bestuurders in voorbereiding. Het is in de praktijk de proces-/projectmanager die in de positie en in de gelegenheid is de politiek een spiegel voor te houden.

Wat betreft de structuur (3^e schil) van het proces blijft het raamwerk zoals vastgelegd in de wet (de Wro/Bro, de Wm en de Awb) onveranderd. *(Dit in tegenstelling tot de bevindingen van de Commissie Elverding voor infrastructurele projecten waarbij door haar aanbevelingen de termijnen gehalveerd zouden kunnen worden, wat overigens nog zal moeten blijken)*. Dit betekent dat er niets verandert aan het bestaan van de structuurvisie, ontwerpbestemmingsplan en bestemmingsplan. Lokale protocollen vastgelegd in lokale Inspraakverordeningen (conform Gemeentewet artikel 150) zorgen voor aanvullingen hierop. Wel wordt het karakter onderscheid tussen de verkennings-, uitwerkings- en realisatiefase expliciet in de publiekscommunicatie uitgedragen.

In de uitvoering van het proces worden opgevoerd: 1^e) het *startbesluit*, 2^e) de (brede) *consultatie*, 3^e) het *voorkeursbesluit* en 4^e) de *eindopleving (voorlopig)*.

Startbesluit en voorkeursbesluit zijn expliciete, politieke ijkmomenten. In het startbesluit, worden naast de inhoudelijke projectdefinitie ook de processtrategie (projectorganisatie, competenties, expertise, capaciteit) politiek verankerd. De politiek neemt de regie. Het voorkeursbesluit vormt de finale afweging omtrent nut- en noodzaak: in de praktijk is dit het politieke 'ja' op de structuurvisie. De (brede) consultatie komt naast, of gaat op in, de inspraak (ook wel toetsing) in de planverkenningfase en de planuitwerkingfase. Structuurvisie en ontwerpbestemmingsplan worden opgesteld met consultatie van de omgeving. De eindopleving, waarin de milieucomponenten van het gerealiseerde project geverifieerd worden met de berekeningen, lijkt een opportune optie, maar is in dit onderzoek niet nader uitgewerkt. Het is een aanbeveling deze optie nader te verkennen.

Uit het onderzoek volgt een aantal termijnen (doorlooptijden) voor de afzonderlijke planfasen: deze zijn in de eerste plaats richtinggevend. Wat betreft de consultaties verdient het aanbeveling om de consultatiegroep te trechteren naarmate het proces vordert: in de planverkenningfase breed (eenieder), in de planuitwerkingfase en realisatiefase specifiek (belanghebbenden). De breedte van consultatie verschuift van raadplegend/adviserend in de planverkenningfase tot puur informerend in de realisatiefase. Ook de informatievoorziening wordt hierop afgestemd.

Wat betreft de bouwstenen (4^e schil). De bouwstenen, zoals die uit de literatuur zijn gedestilleerd blijken na uitwerking niet allen in even grote mate bij te dragen aan de optimalisering van de kwaliteit van de uitvoering van het proces. Wat betreft de behoefte tot sturen op duurzame leefomgevingskwaliteit in tegenstelling tot sturen op 'strikte' milieunormen, blijken twee lijnen realistisch. In de eerste plaats door milieu in de definitiefase samenhangend met leefomgevingskwaliteit expliciet tot doelstelling te verheffen. De milieuonderzoeken krijgen daarmee een strategisch karakter ('wat kan?' in plaats van 'kan dit?'). Anderzijds moet de toegezegde Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu een vangnetfunctie (afwijkende normstelling) gaan vervullen indien wel de leefomgevingsdoelstellingen maar niet alle milieunormen gehaald worden.

Hier moet opgemerkt worden dat deze invulling van de Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu waarschijnlijk afwijkt van de visie die De Zeeuw daarop heeft in zijn rapport 'Doorbreek de impasse'. De Zeeuw wekt de indruk de te hanteren milieunormen vergaand ondergeschikt te willen maken en veel meer te sturen op integrale omgevingskwaliteit. Dit onderzoek echter stelt dat de Europese regelgeving dat niet zonder meer mogelijk zal maken, en dat de aangekondigde Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu in de eerste plaats een vangnetfunctie krijgt (zoals de Interimwet Stad en Milieubenadering dat nu is).

Het inperken van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep zijn beperkt omdat er in de Wro thans slechts één formeel bezwaarmoment is opgenomen, en één beroep (op het besluit). Via de lokale inspraakverordeningen hebben gemeenten zelf invloed op het aantal inspraakmomenten dat bovenop het wettelijk minimum komt. Het toepassen van de coördinatieregeling uit de Wro voor vergunningen kan in geringe mate een bijdrage leveren: vanwege de fasering die gebiedsontwikkelingen kenmerken, zijn de voordelen gering. Omdat 'niets doen' vrijwel nooit een oplossing is, wordt afgezien om met fatale termijnen te werken: de complexiteit van de opgave en het lokale maatwerk ten aanzien van de structuur bepalen de daadwerkelijke doorlooptijd. Daarentegen zijn er wel termijnen te noemen die richtinggevend worden geacht. Met de invoering van het politieke startbesluit is de regie, dus ook op de termijnen, in handen van de lokale politiek gelegd. Door invoering van de eindoplevering verandert *mogelijk* het imago naar positief als blijkt dat aan de gecreëerde verwachtingen is voldaan. Het verdient echter nadrukkelijk aanbeveling de kansen en de realiteit van deze optie nader te onderzoeken, omdat er kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid gemaakt kunnen worden.

Het proces kan in termen van doorlooptijden wel sterk verbeteren door de invoering van de bestuurlijke lus in de Awb, wat overigens al een beleidsvoornemen is.

5.1.3 Conclusies ten aanzien van het reflecteren op een concrete casus

Gerelateerde deelvraag: in hoeverre zouden de bevindingen op de voorgaande onderzoeksvragen tot een andere benadering van het formele, publieke besluitvormingsproces inzake een concrete casus van stedelijke gebiedsontwikkeling hebben geleid en in hoeverre zou dat in een andere (dan de werkelijke) uitkomst hebben kunnen resulteren?

Wat betreft de oriëntaties (1^e schil): De reflectie op de concrete casus onderstreept het belang om in de belangenafweging expliciet drie oriëntaties (primaat van de politiek, maatschappelijk belang en de omgeving) te betrekken. De casus laat zien dat de oriëntatie 'omgeving' gemakkelijk op de achtergrond raakt en vooral het maatschappelijke belang naar voren geschoven wordt. Het kan zo dus gebeuren dat, waar de casus toevallig een voorbeeld van is, dat er decennia lang claims op gebieden gelegd worden, en daarbij bijvoorbeeld voorbijgaan aan de kracht of potenties van het gebied zelf. Conclusie is dat de reflectie het belang bevestigt om het alert-zijn op de 'omgeving' (als oriëntatie) te borgen in het proces.

Wat betreft de condities (2^e schil). Betrokkenheid van burgers. Uit de reflectie op de casus blijkt dat (hoge) tijdsdruk de kwaliteit van de inbreng van de omgeving onder druk zet. Niet alleen kan dit tot minder verrijking van het plan te leiden, het brengt vooral schade toe aan het draagvlak of is tenminste een bron van ongenoegen. Het is essentieel om voldoende tijd en ruimte in de procesarchitectuur te reserveren voor burgerconsultatie. Organisatiekwaliteit. De conclusie is dat een passende kwaliteit van de betrokken organisaties belangrijk is en tegelijkertijd geen garantie geeft op succes. Daarmee blijft echter het toepassen van passende kwaliteit van de organisatie en medewerkers cruciaal. Uit de casus volgt dat in het bijzonder (kennis van) jurisprudentie belangrijk is om de juiste keuzes te maken; dit onderschrijft de aanbeveling om gedegen juridische expertkennis vroeg in het stadium te betrekken. Bestuurscultuur. Ten aanzien van de bestuurlijke drukte,

consistentie en commitment sluit de conclusie aan op hetgeen is beschreven in 5.1.2, tweede alinea: de aandacht voor de belangen van en in de lokale omgeving moeten nadrukkelijk betrokken worden. De casus laat zien dat a) ook positief ingezette bestuurlijke drukte kan doorslaan en b) dat een te consistentie houding ook een valkuil heeft. ‘Passende bestuurscultuur’ houdt dus ook in ruimte en tijd geven waar dat nodig is. Dit doet een groter beroep op het commitment van de bestuurder. Dit is tegelijkertijd een aanbeveling.

Wat betreft de structuur (3^e schil). De casus bevestigt dat het startbesluit en het voorkeursbesluit eenvoudig te implementeren zijn omdat ze direct in de lijn van de bestaande praktijk liggen. Hoewel fatale termijnen niet als oplossing gezien worden, blijkt dat het aan te bevelen is dat uit het politieke startbesluit ook een politieke follow-up moet volgen ten aanzien van de voortgang en dat gewaakt moet worden voor interne, ambtelijke termijnen waarbinnen formele procedures zoals inspraak en vaststellingsrondes worden afgewikkeld. Ook blijkt dat de planfasen niet door elkaar heen moeten lopen: met het starten van de realisatiefase terwijl de planuitwerkingsfase onvoldoende was afgerond is de maatschappelijke legitimiteit in het geding gekomen. Van belang is dat de *onderscheiden* fasen ook *gescheiden* fasen zijn.

Wat betreft de bouwstenen (4^e schil). De casus bevestigt de relevantie van twee onderdelen van de visie op de eigenschappen van het proces van totstandkoming. In de eerste plaats bevestigt de casus dat de huidige vorm van juridische toetsing knelt, namelijk omdat die gebaseerd wordt op de regelgeving plus op de dan actuele jurisprudentie terwijl de milieuonderzoeken dan circa 2 jaar oud kunnen zijn. De noodzaak van de bestuurlijke lus ligt daar impliciet in begrepen. Wat blijft is de kans op onvoorziene omstandigheden door opschuivende jurisprudentie: hierop kan niet vooraf geanticipeerd worden. Daarnaast wordt ook de behoefte van de invoering van een Wet Gebiedsontwikkeling en Milieu, of vergelijkbaar, onderstreept; de noodzaak om gemotiveerd (maar verantwoord) van de regelgeving af te kunnen wijken volgt ook uit de casus. Daarentegen duidt de reflectie niet op de noodzaak om fatale termijnen te gaan toepassen. De optie om een eindoplevering in te voeren, kan de transparantie van de afwegingen vergroten, maar de uitvoerbaarheid van deze optie behoeft nadere bestudering, omdat hieraan in dit onderzoek sterk getwijfeld wordt.

De reflectie op de casus bevestigt dat het doorvoeren van de principes van de visie zoals in dit onderzoek is geformuleerd relatief laagdrempelig is, en dat tegelijkertijd de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten in termijnen van snelheid van processen, terugdringen van slepende procedures en het voorkomen van maatschappelijke weerstand, niet te hoog gespannen moeten zijn. Dit staat los van urgentie om de kwaliteit van de uitvoering van het besluitvormingsproces de eigenschappen te geven zoals in dit onderzoek is geformuleerd: zie paragraaf 5.1.4.

5.1.4 Eindconclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek: in hoeverre is met een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw, het verloop en de uitkomsten van het proces van stedelijke gebiedsontwikkelingen te beïnvloeden?

Het onderzoek heeft geleid tot een visie op de wijze waarop een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zou kunnen uitwerken. De kern daarvan is het verder professionaliseren van enerzijds de kwaliteiten op het gebied van competenties, gedrag en cultuur van de betrokken publieke actoren, en anderzijds van de transparantie en het samenspel met de omgeving.

Om deze visie te operationaliseren, is het schillenmodel geconstrueerd dat tot uitdrukking brengt op welke abstractieniveaus, met welke reikwijdtes en in welke samenhang inspanningen gedaan kunnen worden of maatregelen getroffen (kunnen) worden.

Het antwoord op de vraag of met een geïntegreerde toepassing van de adviezen van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw het verloop en de uitkomst beïnvloed kan worden is bevestigend. Het verloop kan beïnvloed worden omdat de professionaliteit toeneemt wat leidt tot meer regie en beheersing waardoor de kwetsbaarheid zal afnemen. De uitkomst kan beïnvloed worden dankzij de inhoudelijke verrijking en de grotere kans op maatschappelijke aanvaarding.

De conclusies met betrekking tot de vraag *in hoeverre* het verloop en de uitkomsten beïnvloed kunnen worden, zijn tweeledig. In de eerste plaats komt de geïntegreerde toepassing tegemoet aan de toenemende behoefte aan maatschappelijk legitieme besluitvorming. Anders gezegd: de samenleving vraagt eenvoudigweg om deze professionaliseringsslag. Het antwoord op de vraag is daarmee positief. De vraag of de besluitvormingsprocessen vervolgens ook sneller, effectiever en/of efficiënter worden, kan niet eenduidig beantwoordt worden. In beginsel mag dat wel verondersteld worden. Echter de realiteit moet onder ogen gezien worden dat de opgaven, het proces en de uitkomsten complexe aangelegenheden zijn en blijven, en daardoor onvoorspelbare elementen kunnen bevatten. Niet gezegd is dat het ontwikkelen van een plan veel meer tijd vergt dan gepland, niet gezegd is dat er geen of weinig beroepen ingesteld worden, niet gezegd is dat de jurisprudentie zodanig opschuift dat een plan ondanks veel expertise toch gaat knellen, niet gezegd is dat een nieuwe korenwolf een plan niet kan vertragen, niet gezegd is dat Maar vooraf zijn dan wel alle voorwaarden gecreëerd en is in elk geval sprake van een legitiem proces. En dat is een (publieke) waarde in zichzelf.

De slotconclusie van dit onderzoek kan, kijkend naar het voorgaande en met een knipoog naar Elverding, in vier woorden samengevat worden:

beter, en *misschien* sneller!

5.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft als conclusie dat er gereede aanleiding is de eigenschappen die volgens de geïntegreerde visie aan de uitvoering van de besluitvorming verbonden zouden moeten worden, te implementeren. Dat gaat niet zomaar. Dit onderzoek geeft de richting aan, maar er is nadere uitwerking nodig om op nationaal niveau tot implementatie over te gaan. Ook moet het onderzoek op een aantal punten verdiept of aangevuld worden. De volgende aanbevelingen worden gedaan.

1. In deze praktijkgerichte bureaustudie is gezocht naar nieuwe wegen om de formeel-juridische complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkelingen beter beheersbaar te houden c.q. te managen. Het uitgangspunt daarbij zijn de vier recente rapporten van Elverding, Dekker, Tops en De Zeeuw geweest. In dit onderzoek is een visie ontwikkeld voor de situatie van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit onderzoek zou enige tijd onderwerp van een maatschappelijk debat (met name politiek en wetenschappelijk) moeten zijn voor de vorming van draagvlak en het generen van feedback voor nadere aanscherping.
2. Naar analogie van de aanpak van het advies van de Commissie Elverding is de volgende stap het opstellen van een actieplan waarin uitgewerkt wordt hoe de visie uit dit onderzoek geïmplementeerd kan worden. Specifieke aandacht moet daarbij uitgaan naar het voeren van een politiek debat hierover, de inbedding in wet- en regelgeving, de wijze waarop de cultuurcomponenten bij overheden (gemeentes) en politiek geïmplementeerd wordt. Tevens is de uitwerking van de eis om de competenties van betrokken overheden en verantwoordelijken een belangrijk onderdeel. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het ministerie van VROM of de Vereniging Nederlandse Gemeenten een handreiking opstelt waarin deze visie onder de gemeentes wordt toegelicht en uitgerold.
3. In het onderzoek is op globale wijze invulling gegeven aan de termijnen van structuurvisie en bestemmingsplanfase. Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar de mogelijkheden om deze termijnen specifieker te maken danwel te komen tot een gevarieerder palet van opties voor de termijnen en in te zetten plandocumenten.
4. In het onderzoek is gesteld dat de optie van een eindoplevering met betrekking tot de milieunormen, interessant is, maar op praktische bezwaren lijkt te kunnen stuiten. De aanbeveling is om deze mogelijkheid voor stedelijke gebiedsontwikkelingen nader te onderzoeken, en daarbij nadrukkelijk de samenhang te zoeken met de rekenmethodieken die in de planMER en projectMER toegepast worden danwel daarmee samenhangen.

Literatuur en gebruikte bronnen

Literatuur

- Berg, L. v., Braun, E., & Meer, J. v. (1997). The Organising Capacity of metropolitan regions. *Environment and Planning C: Government and Policy* (15), 253-272.
- Brenninkmeijer, A. (2006). Goed Bestuur. *Nederlands Juristen Blad* (40), 2283.
- Buuren, A. v., & Edelenbos, J. (2008). Kennis en kunde voor participatie. Dilemma's voor legitimiteit in de participatiemaatschappij. In M. B. Gerard Alberts, & Y. v. Tilbor (Red.), *Burger in uitvoering - jaarboek 2008. Jaarboek Kennissamenleving* (pp. 184-212). Amsterdam: Aksant.
- Dekker, S. (2008). *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces*. Adviesrapport, Commissie Fundamentele Verkenning Bouw.
- Dingemans, R. (2007). De Schutznormleer in communautair perspectief. *Universiteit Utrecht*.
- Elverding, P., Graeff, J. d., Ketting, N., Koeman, N., Ru, H. d., Scheltema, M., et al. (2008). *Sneller en Beter. Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Adviesrapport.
- Hobma, F. (2004). De Verwevenheid van publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen. In I. Bruil, F. Hobma, G. Peek, & G. Wigmans, *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's Hertogenbosch* (pp. 288-289).
- Hobma, F., Spaans, M., & Zeeuw, F. de (2008). Wat we in Nederland kunnen leren van de Engelse gebiedsontwikkeling.
- KEI. (2008). *KEI-atelier V44. Waardecreatie en participatie*. Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing.
- Ministerie V&W. (2008). *Actieplan Sneller en Beter, 2 oktober 2008*. Projectdirectie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, Den Haag.
- Ministerie V&W. (2008, mei 23). Kabinetsstandpunt advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten. *VENW/DGP-2008/4538*. Den Haag.
- Ministerie V&W. (2006, mei 12). Kabinetsstandpunt Inspraak Nieuwe Stijl. *Brief, kenmerk IP.145.MW*. Den Haag.
- Ministerie V&W. (2009). *Wetgevingsnota voorgenomen wijziging van de Tracéwet*. Den Haag, 5 juni 2009.
- Moraal, J. (2008, oktober 6). *Handreiking voor de Wro*. Opgeroepen op april 28, 2009, van Website van Moraal Juridisch Advies: www.deWro.nl
- RMO. (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte (advies 44)*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Amsterdam: SWP.
- Rotterdam Airport. *Geschiedenis Rotterdam Airport*. Opgeroepen op maart 26, 2009, van http://www.rotterdam-airport.nl/nl/generalmenu/Over_Rotterdam_Airport-/de_onderneming/Geschiedenis
- Runia, L. (2007, Februari). Stedelijke transformaties. Wat levert milieueffectrapportage op bij stadsprojecten? *Toets, Stadsprojecten*.
- Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. Bijlage 3 van rapport De Ontkokering Voorbij (RMO, 2008)*. Amsterdam: SWP, ISBN 978-90-6665-984-1.
- Schueler, B. (1994). *Publikaties van het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Utrecht*. (Vol. Vernietigen en opnieuw voorzien. Over het vernietigen van besluiten en beslechten van geschillen). Tilburg: Tjeenk Willink.
- Socialistische Partij. (2008, mei 15). *SP.nl*. Opgeroepen op mei 12, 2009, van http://www.sp.nl/wonen/nieuwsberichten/5585/080515-gemengde_gevoelens_bij_rapport_commissie_dekker.html
- Staatsblad 2006-37. (2006, januari 19). Interimwet Stad-en-Milieubenadering. Den Haag.
- Staatsblad 2006-566. (2006, oktober 20). Wet ruimtelijke ordening (Wro). Den Haag.
- Staatsblad 2008-145. (2008, april 21). Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Den Haag.
- Staatsblad 2009-25. (2009, januari 28). Algemene wet bestuursrecht (Awb). Den Haag.

- Stichting Natuur en Milieu. (2008, mei 27). *Natuur en milieu*. Opgeroepen op mei 03, 2009, van Advies Commissie-Elverding helpt kabinet niet bij snellere besluitvorming: <http://www.snm.nl/page.php?pageID=88&itemID=4005&itemJaar=2009&themaID=4>
- Tops, P. (2008). *Passende publieksparticipatie leidt tot betere besluitvorming. Eindrapport Inspraak Nieuwe Stijl*. Adviesrapport, Werkgroep Inspraak.
- Tweede Kamer. (2008b, juli 16). Kabinetsplan Aanpak administratieve lasten. *Bouwregelgeving 2002-2006. Kamerstuk 29515 / 28325 nr. 261*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2009b, april 15). Kabinetsplan aanpak administratieve lasten. *Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie. Kamerstuk 29515 nr. 286*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2008b, juli 16). Kabinetsreactie adviesrapport Commissie Dekker. *Kabinetsplan Aanpak administratieve lasten. Bouwregelgeving 2002-2006. Kamerstuk 29515 / 28325 nr. 261*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2007, november 27). Motie. *Aanleg en de aanpassing van Infrastructuur. Kamerstuk 29385_12*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2008, juni 9). Notaoverleg. *Verslag van een notaoverleg Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur. Kamerstuk 29 385 nr 37*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2009c, april 14). Regels inzake een vergunningenstelsel m.b.t. activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wabo). *Brief van de minister VROM. Kamerstuk 30844 nr. 44*. Den Haag.
- Tweede Kamer. (2009, februari 10). Wetsvoorstel. *Wet Bestuurlijke lus Awb. Kamerstuk 31352_12*.
- Verlaat, J. v. (2003). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Master City Developer.
- VNO-NCW. (2008, mei 14). *VNO-NCW.nl*. Opgeroepen op mei 12, 2009, van <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=159028/dbcode=1720>
- Volkskrant. (2008, april 26). Overheid zit vooral zichzelf in de weg. *Volkskrant*.
- vromtotaal. *De bestuurlijke lus komt eraan*. Opgeroepen op april 28, 2009, van www.vromtotaal.nl: <http://www.vromtotaal.nl/bouwrecht/nieuws/de-bestuurlijke-lus-komt-eraan>
- Waard, B. d., Poorter, J. d., Marseille, A., & Zomer, M. (2004). *Herijking van het belanghebbendebegrip. Een relativiteitsvereiste in het Awb-procesrecht?* Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van Ministerie van Justitie, Universiteit Tilburg, Centrum voor Procesrecht. Tilburg, Groningen: Universiteit Tilburg / Universiteit Groningen.
- Wolthuis, J. A. (2007, maart 27). Resultaatgericht werken vermindert bestuurlijke drukte. *Nicis*. website www.nicis.nl.
- Wolting, B. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling* (2006 ed.). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- www.participatiewijzer.nl. *De participatiewijzer*. Opgeroepen op 05 04, 2009, van Website van Instituut voor Politiek en Publiek: www.participatiewijzer.nl
- Zeeuw, F. d. (2007). *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. d. (2009). *Doorbreek de Impasse. Tussen milieu en gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.

Bronnen

- dS+V. (2004). *Ontwerp Bestemmingsplan. Natuur- en Businesspark Schieveen*. Gemeente Rotterdam, dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting.
- dS+V/OBR. (2004). *Plan van Aanpak Project Polder Schieveen. Periode 1 april t/m 31 december 2004*. Gemeente Rotterdam, 18 mei 2004.
- dS+V/OBR. (2005). *Plan van Aanpak Project Polder Schieveen. Periode 1 januari tot en met 31 december 2005*. gemeente Rotterdam, 20 juni 2005.
- dS+V/OBR. (2006). *Plan van Aanpak 'Science Port Rotterdam'*. Gemeente Rotterdam.
- dS+V/OBR. (2007). *Planning Polder Schieveen. 27 maart 2007*.
- Gemeentewerken. (2003). *MER Polder Schieveen, hoofdrapport*.

- Ministerie LNV. *Natuurpark met bedrijventerrein in de polder Schieveen. Integrale visie.* Opgeroepen op juni 04, 2009, van <http://www2.minInv.nl/thema/groen/ruimte/ols/algemeen/vb/inftgroav23.shtml>
- Nieuwsbank. (2001, januari 2001). *Structuurplan Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010.* Opgeroepen op 06 06, 2009, van www.nieuwsbank.nl: <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2001/02/21/L032.htm>
- Raadsbesluit. (2001a). Raadsbesluit Gemeente Rotterdam Vaststelling Ruimtelijk Plan Rotterdam, 39023. *22 maart 2001.*
- Structuurplan 2010. (2001). *Ruimtelijk Plan Rotterdam 2010, vastgesteld 22 maart 2001*
- STAB. (2006, oktober 27). Deskundigenbericht. *Verslag ex artikel 8:47 Awb inzake Bestemmingsplan Natuur- en Businesspark Schieveen van de gemeente Rotterdam. Kenmerk StAB/37248/H.* Den Haag: Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB).
- Raad van State. *Afdeling Bestuursrechtsspraak.* Opgeroepen op mei, 20, 2009: Uitspraak in zaaknummer 200600394/1, d.d. 9 mei 2007 tegen het college van gedeputeerde staten van Zuid Holland, in eerste aanleg, meervoudig. Kamer 1 - RO - Zuid Holland, http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?zoeken_veld=Schieveen&verdict_id=17056&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspraken&utm_medium=internet&utm_content=200600394/1&utm_term=Schieveen

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1. Artist impression inpassing bedrijven in natuurgebied (bron: concept Masterplan Schieveen)	13
Figuur 2. Spanning tussen oriëntaties	30
Figuur 3. Visie op proces van formele publieke besluitvorming: het schillenmodel	35
Figuur 4. Spanningsveld voor de gebiedsontwikkelaar	37
Figuur 5. Theoretische hoofdstructuur	52
Figuur 6. Situatie Polder Schieveen te Rotterdam (bron: concept Masterplan Schieveen)	55
Figuur 7. Kennisboulevard A13	55
Figuur 8. Bestaande situatie en gebiedsontwikkeling Schieveen. (Bron: concept Masterplan)	56
Figuur 9. Tijdschema Polder Schieveen	57
Figuur 10. Kaart RPR2010 (BRON: Structuurplan 2010)	58
Figuur 11. De ontwikkelingsvisie kent 4 scenario's (BRON: Ministerie LNV)	63

Tabellen

Tabel 1. Perspectieven voor legitimiteit van besluiten	34
Tabel 2. Hoofdstructuur formele, publieke besluitvorming	43
Tabel 3. Minimale doorlooptijd planuitwerkingsfase	47
Tabel 4. Confrontatie theoretische hoofdstructuur met de concrete casus	66
Tabel 5. Appellanten in beroep Schieveen	68

Verklarende lijst van veel gebruikte afkortingen en begrippen

Wro	Wet ruimtelijke ordening (2008)
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (vervallen per juli 2008)
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
u.o.v.	uniforme openbare voorbereidingsprocedure
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (gemeente Rotterdam)
appellanten	Natuurlijke of rechtspersonen die bezwaar of beroep instellen tegen publieke besluiten

BIJLAGE A. Analogie tussen de besluitvormingsprocessen van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkelingen

Vraagstelling

Het onderwerp van het hoofdrapport van deze scriptie is de formele, publieke besluitvorming over *gebiedsontwikkelingen*. De besluitvorming over gebiedsontwikkelingen is geregeld in de Wet ruimtelijke ordening. In het onderzoek wordt ook het rapport van Commissie Elverding (Elverding, et al., 2008) betrokken, wat gericht is op infrastructurele werken, en waarvan de besluitvorming is geregeld in de Tracéwet. Omdat het gedachtegoed van het rapport van de Commissie Elverding een prominente plaats in het onderzoek van deze scriptie inneemt, wordt hierna expliciet gemaakt dat er een sterke analogie is tussen beide besluitvormingsprocessen, genoeg analogie om bij het doen van verbetervoorstellen voor Wro-projecten parallellen te trekken met die voor Tracéwetprojecten.

Analogie tussen besluitvormingsprocessen op basis van de Wro versus Tracéwet

De publiekrechtelijke wijze waarop de ruimtelijke ontwikkeling van de Nederland tot stand komt is in beginsel volledig geregeld in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), dus zowel gebiedsontwikkelingen en infrastructurele werken. De wet is bovendien gekoppeld aan de Wet milieubeheer (Wm) op het punt van de bepaling van milieueffecten. Op grond van de Wro wordt het ruimtelijk beleid, zoals bijvoorbeeld de Nota Ruimte aangeeft, vertaald naar *structuurvisies* en vervolgens naar *bestemmingsplannen*. Zowel Rijk, provincies en gemeentes moeten deze stappen in acht nemen.

Voor de grote *infrastructurele werken* echter is specifieke wetgeving ontwikkeld, de Tracéwet. Deze wet is ontwikkeld *'ter verzekering van doelmatige procedures en van de tijdige tenuitvoerlegging van besluiten met betrekking tot de aanleg of wijziging van hoofdwegen, van landelijke railwegen en van hoofdvaarwegen'*¹¹. Op grond van de Tracéwet wordt eerst een Trajectnota opgesteld, de evenknie van een structuurvisie, en vervolgens wordt een *Tracébesluit* genomen wat de evenknie is van het bestemmingsplanbesluit (Wro). De Tracéwet is net als de Wro gekoppeld aan de Wet milieubeheer.

Analogie formele politieke- en bestuurlijke besluitvorming

Ruimtelijke ontwikkelingen onder de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening komen in twee stadia tot stand. In het *politieke* stadium wordt door het bewind (kabinet versus college B&W) beleid ontwikkeld dat door de controlerende macht (Staten Generaal versus Gemeenteraad) getoetst wordt. In het *uitvoerende* stadium wordt uitvoering gegeven aan het beleid en vindt ook de inspraak. Hierna worden deze stadia voor beide typen ontwikkelingen nader toegelicht.

Infrastructuurprojecten:

1e. Politieke stadium

In dit stadium wordt het beleid omtrent de nationale infrastructuur gemaakt, waarbij bijvoorbeeld gebruik gemaakt wordt van beleidsanalyses van het Planbureau voor de Leefomgeving en/of van behoeften zoals door andere, lagere, overheden zijn aangedragen. De minister ontwikkelt vervolgens beleid wat

¹¹ Citaat uit de aanhef van de volledige tekst van de Tracéwet, wet van 16 september 1993, Staatsblad 582.

verwoord wordt in een beleidsnota (zoals de Nota Mobiliteit) dat door de Tweede Kamer getoetst wordt.

2e. Uitvoerende stadium

In dit stadium wordt het beleid geïmplementeerd, dat wil zeggen de voorgenomen ontwikkelingen worden voorbereid en gerealiseerd. Er worden twee parallelle maar onlosmakelijke sporen gevolgd, namelijk:

- het naar buiten gerichte publiekrechtelijke spoor: de formele procedures op grond van de Tracéwet, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. De beleidsnota('s) worden opgenomen in een (rijks-)structuurvisie (Wro), voorheen een Planologische Kern Beslissing (WRO). De Tracéwet geeft de verplichte procesarchitectuur om tot een inhoudelijk definitief ontwerp te komen (het Trajectbesluit).
- het naar binnen gerichte beheersingsspoor: de opname in (tegenwoordig) het Meerjaren Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT)¹² door het departement. Middels het MIRT beheerst het departement zowel de 'cashflow' voor de rijksinvesteringen over meerdere jaren, als ook de ontwikkelingsfasen door de overgangen tussen de ontwikkelingsfasen (verkenningfase, planstudiefase en realisatiefase). De overgang naar een volgende ontwikkelingsfase heeft de goedkeuring van de minister nodig.

Gebiedsontwikkelingen:

1e. Politieke stadium

In dit stadium wordt het beleid ontwikkeld. Uitgaande van een gemeentelijk niveau wordt door het college sectoraal- en/of facetbeleid ontwikkeld, zoals doelstellingen op gebied van wonen, werken, recreëren, welzijn, buitenruimte, veiligheid. Bij (integrale) gebiedsontwikkelingen worden integrale gebiedsvisies opgesteld die door de Raad bekrachtigd worden. De voor ontwikkeling beoogde gebieden hebben op grond daarvan democratische legitimatie.

2e. Bestuurlijke stadium

In dit stadium wordt het beleid uitgevoerd. De bestuurlijke besluitvorming volgt de wettelijk voorgeschreven publiekrechtelijke spoor uit de Wro en Wm. De gebiedsvisie zelf krijgt/heeft de status van een formele structuurvisie of de visie past binnen een (overkoepelende) structuurvisie. De Wro kent de stappen structuurvisie, ontwerp bestemmingsplan, bestemmingsplan en kent bepalingen met betrekking tot inspraak.

De conclusie is dat er wat betreft de aard van de politieke en bestuurlijke besluitvorming in grote mate van analoge aanpak gesproken kan worden.

¹² Voorheen was dit het Meerjaren Investeringsprogramma Transport (MIT)

Inleiding

Ruimtelijk-economische ontwikkelingen zoals gebiedsontwikkelingen, zijn uit de aard van de zaak complex. De complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingen komt voornamelijk voort uit de meervoudigheid van de opgaven. Er zijn meervoudige doelen en er zijn meervoudige belangen. Er is geen uitgesproken optimum zolang niet aan alle doelen en alle belangen tegemoet gekomen wordt. Toch moet er een resultaat, een compromis komen. Dit spanningsveld komt tot uitdrukking in de spanningsdriehoek zoals uiteengezet op pagina 3.2 van het hoofdrapport.

In het rapport 'De ontkokering voorbij' van De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2008) wordt aangegeven hoe het betrekken van de burger bijdraagt aan het vinden van het bedoelde compromis.

Bevindingen in het rapport De ontkokering voorbij

Het rapport handelt over de meervoudigheid van de overheid zelf. Want ook de overheid draagt zelf ook meervoudige doelen en belangen uit (het doelen en het beleid van uiteenlopende departementen versus sectorbeleid bijvoorbeeld) die niet altijd te combineren zijn. In de samenleving wordt daarop veelvuldig de roep gehoord om de vraag of het zin heeft om deze meervoudigheid te overbruggen door meer integraliteit te organiseren. Het rapport komt vanuit een andere (dan in het hoofdrapport) invalshoek tot het argument om de burger een centrale positie in de beleidsvoorbereiding te geven. Wat is namelijk het geval?

Het rapport handelt over de roep die in veel lagen van de samenleving gehoord wordt om meer te sturen op integraliteit, coördinatie en afstemming. Dat zou de verkokering van de publieke sector, en daarmee traagheid, gebrekkige afstemming et cetera moeten tegengaan. Deze roep vertoont analogie met de problematiek van gebiedsontwikkeling. Immers, het gebrek aan integraliteit is aangeduid als de (mede-)oorzaak van trage processen en sectorale wet- en regelgeving wordt als verlamvend ervaren. De conclusies van het rapport zijn echter ontzuenderend. Er wordt gesteld dat het streven naar integraliteit, afstemming en coördinatie niet tot de beoogde oplossing leidt juist omdat *ontkokering* en *verkokering* uit dezelfde logica voortkomen: de ontkokering is zelf alweer direct de nieuwe verkokering (namelijk de koker 'integrale benadering' bijvoorbeeld). Het streven gaat voorbij aan de complexe context waarin de publieke sector besluiten moet nemen. Er is namelijk 'steeds sprake van meervoudige doelen en belangen, meervoudige institutionele en professionele logica's en meervoudige belanghebbenden' (Schillemans, 2008, 130 e.v. in: RMO, 2008). Uit Schillemans is verder op te maken dat een bestuurlijk *orgaan* altijd een specifieke selectie behelst uit deze meervoudige doelen en waarden, en dat een bestuurlijk *besluit* vervolgens altijd een specifieke verzoening is tussen de meervoudige opgaven binnen de publieke sector. Anders gezegd: er is geen orgaan of beleid samen te stellen dat een brug slaat tussen alle doelen en waarden. Een besluit is daarmee altijd een compromis tussen deze doelen en waarden.

De aanbeveling in het RMO-rapport is, om in plaats van te streven naar integrale organisaties, integraal beleid en integrale coördinatie en afstemming, juist te zoeken naar een pragmatische omgang met organisatieproblemen door de *logica van de publieke dienstverlening* centraal te stellen. Dat betekent dat de behoeften van burgers en de

mogelijkheid van de publieke sector om daar op in te spelen de focus moet zijn en dat de burger meer beslis- en beschikkingsmacht krijgt.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat, in geval er sprake is van de complexe opgave om een oplossing te vinden bij meervoudige belangen en meervoudige doelen, juist de kracht van de dialoog met de 'afnemers', de belanghebbenden bijdraagt aan het bereiken van resultaat. Schillemans noemt dat het volgen van de logica van de publieke dienstverlening en komt tot de conclusie dat de burger meer beslis- en beschikkingsmacht moet krijgen.

BIJLAGE C. Begrip bestuurscultuur nader uitgelegd

Met **bestuurlijke consistentie** wordt bedoeld dat bestuurders in hun gedrag, hun visie, hun beleidsuitoefening en hun standpunten consistent gedrag moeten vertonen, zodat burgers en ambtenaren weten waar men aan toe is. Een veelgehoorde klacht onder burgers en ambtenaren is dat bestuurders in hun beleid kunnen zwalken en hun standpunten regelmatig aanpassen of juist geen standpunten innemen.

Met **bestuurlijk commitment** bedoelt de Werkgroep Inspraak dat bestuurders zich publiekelijk, persoonlijk en actief moeten mengen in de beleidsuitoefening, de besluitvorming. De Werkgroep ziet een actieve, persoonlijke rol voor hen in participatieprocessen. Niet iedereen hoeft het met hen eens te zijn, maar zij moeten wel publiekelijk de eindverantwoordelijkheid nemen. Dit sluit aan op het oriëntatiepunt dat de politiek het primaat heeft (en dus neemt) in besluitvorming en participatie.

Bestuurlijke drukte kan uitgelegd worden als een positieve uitwerking van openbaar bestuur: het zijn namelijk pogingen om van bestuurders om beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen wat ten goede komt aan de zorgvuldigheid. Echter, wanneer dit slaagt wordt dit uitgelegd als succesvol bestuur, en niet als bestuurlijke drukte. Bestuurlijke drukte is een fenomeen in het openbaar bestuur over het algemeen en kan niet zonder meer aan een of meerdere bestuurders geweten worden. Van bestuurlijke drukte is dus aan de orde als er sprake is van een negatieve uitwerking. De volgende uitleg van bestuurlijke drukte legt de nadruk op de negatieve uitwerking ervan:

Bestuurlijke drukte is in wezen een uit de hand gelopen poging te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken....Van bestuurlijke drukte is sprake wanneer bestuurlijke constellaties in de praktijk zo werken, dat er vertraging of zelfs blokkades in visievorming, besluitvorming of uitvoering optreden (Wolthuis, 2007).

Bestuurlijke drukte, als negatief ervaren verschijnsel, wordt als probleem gezien waar op nationaal niveau aandacht aan gegeven wordt. Bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken is het project 'Vermindering Bestuurlijke Drukke' opgestart (projectleider Jan Andries Wolthuis) waarmee getracht wordt het fenomeen hoog op de agenda bij het openbaar bestuur te krijgen en bestuurders in hun persoonlijk gedrag daarop te beïnvloeden. Wolthuis roept gemeenten er onder andere toe op om vooral resultaten centraal te stellen om bestuurlijk gedoe minder kans te geven. Bijvoorbeeld door strakker regie te nemen op allerlei terreinen, duidelijker sturen en eindverantwoordelijkheid nemen. Zichzelf tijdslimieten stellen en ingrijpen als processen dreigen te gaan voortmodderen (Wolthuis, 2007).

Vanuit het toenmalige kabinet heeft minister Remkes van Binnenlandse Zaken in 2006 het begrip 'goed bestuur' hoog op de politieke agenda gezet (Brenninkmeijer A. , 2006). De drie genoemde aspecten kunnen onder dit begrip geschaard worden. Over wat onder goed bestuur verstaan moet worden, is inmiddels een gedragscode voor bestuurders in ontwikkeling.

BIJLAGE D. **Uitwerking bouwsteen: Duurzame leefomgeving als toetsingskader voor natuur, milieu en water**

Zowel Elverding als De Zeeuw zoeken naar oplossingen om meer grip te krijgen op het fenomeen milieu (de normen daarvan) in ruimtelijke ontwikkelingen. De milieuwetgeving is veelomvattend en uiterst complex. De milieunormen zijn sectoraal genormeerd: de wetgeving gaat uit van normstelling per milieucategorie, en niet van integrale milieukwaliteit. Het bestemmingsplanbesluit is in de Nederlandse wetgeving gekoppeld aan de milieuwetgeving. Deze koppeling maakt besluiten bij toetsing (in beroep) kwetsbaar. Immers, gebiedsontwikkeling is juist een methode om het optimum te vinden tussen de belangen, behoeften, kansen en bedreigingen van een gebied. Anders gezegd gaat het om een compromis, bij voorkeur van het karakter '1+1=3'. Om daarbij ook aan alle milieunormen te voldoen is een onvermijdbare, maar soms uiterst moeilijke opgave. Vanwege de complexiteit zijn (kleinere of grotere) gebreken in de milieuberekeningen nauwelijks uit te sluiten. Dit maakt besluiten bij een bestuursrechtelijke toetsing kwetsbaar; daar zijn genoeg voorbeelden van.

Elverding pleit ervoor om in de beginfase met breed toepasbare rekenregels te werken om een voorgenomen ontwikkeling op milieuaspecten te toetsen. Het berekenen van milieukwaliteiten is namelijk een tijdrovende aangelegenheid, en vaak zijn het iteratieve processen van (her)tekenen en (her)berekenen. Daarnaast is een klacht dat berekeningen plaats moeten vinden op gedetailleerde gegevens die er in de vroege planstadia nog niet zijn, althans niet met de nauwkeurigheid die nodig is om een ontwerp op milieukwaliteiten te kunnen toetsen. Het leidt tot zeer exacte berekeningen van zeer globaal ingeschatte, toekomstige werkelijkheden: het zijn schijnnaauwkeurigheden. Ook naarmate het plan zich in een later stadium gaat bevinden, verandert deze situatie niet altijd (verkeerscijfers bijvoorbeeld). Het uiteindelijke besluit dat bij de Raad van State getoetst wordt, is nog steeds gebaseerd op aannames aan de inputzijde van de berekeningen. Bovendien is door jurisprudentie de nauwkeurigheid van de norm zeer strikt geworden. Bijvoorbeeld de norm voor luchtkwaliteit (NO_x): de wet schrijft voor 40 ug, voortschrijdende jurisprudentie heeft de toetsing op 40,0 of zelfs 40,00 ug gezet). De oplossing van Elverding is om vooraf met vuistregels te rekenen die breed toepasbaar zijn en tot eenvoudige berekeningen leiden, en om na ingebruikname de werkelijk optredende milieubelasting te *meten*. Zo wordt legitimatie van het milieuonderzoek bereikt en de verantwoordelijkheid van de ontwerpers om goede berekeningen te maken vergroot. Er worden herstelmaatregelen uitgevoerd, als de normen alsnog overschreden zouden worden.

De Zeeuw gaat in grote lijnen met deze benadering mee. Maar meer nog pleit De Zeeuw ervoor om te focussen op de uiteindelijk te bereiken duurzame omgevingskwaliteit. Hij ziet veeleer dat die uiteindelijke omgevingskwaliteit per saldo het toetsingskader voor (onder andere) milieu wordt, waarbij de politiek de afweging maakt. De Zeeuw trekt deze gedachte door en pleit voor een ruimere toepassing van de Interimwet Stad en Milieu (zie onder). Hij pleit voor een Wet Stad en Milieu. Aan de orde is nu de vraag hoe milieu goed verankerd wordt in het proces van besluitvorming.

Een aantal zaken is relevant.

1. Elverding constateert dat in het geval van Tracéwetprojecten de kwaliteit van de ambtelijke voorbereiding vaak onvoldoende is. Ook in gebiedsontwikkelingen wordt dit geluid gehoord (Hobma, Spaans, & Zeeuw, 2008). Het is ook gewoon zo dat projecten bij de Raad van State 'sneuelen' op gebreken in de theoretische berekeningen. Hier

wordt veronderstelt dat naarmate in de voorbereiding hoge(re) kwaliteit van de milieuberekeningen toegepast wordt, er minder kans is op gebreken die pas bij de bestuursrechter ontdekt worden. De ervaringen die opgedaan zijn met de Experimentwet Stad en Milieu (zie onder) laten zien dat in veel gevallen stap 1 en/of stap 2 al voldoende waren en een stap 3 besluit niet genomen hoefde te worden. Dit onderbouwt de veronderstelling.

2. De Interimwet Stad en Milieu (Staatsblad, 2006) is van kracht sinds 1 januari 2006 en is de opvolger van de Experimentwet Stad en Milieu. De wet is bedoeld om het spanningsveld te ondervangen dat (in steden) kan bestaan tussen enerzijds het streven naar duurzaam ruimtegebruik (niet onnodig uitbreiden) en de kwaliteit van de leefomgeving anderzijds¹³. Het is een driestappenbenadering. Stap 1 is het treffen van bronmaatregelen als integraal onderdeel van het plan in de vroegste stadia. Stap 2 is overgaan tot het gebruiken van onbenutte milieuruimte; dat is het verschil tussen het maximaal vergunde en het daadwerkelijke niveau (bijvoorbeeld bij gezoneerde bedrijventerreinen). Als stappen 1 en 2 geen soelaas bieden, is een stap 3-besluit een optie, waarin gemotiveerd wordt afwijken van de norm en de afwijking in een besluit wordt vastgelegd. De constatering is hier dat er een wettelijk instrument bestaat dat het mogelijk maakt om (onder voorwaarden) gemotiveerd af te wijken van milieunormen wanneer dat ten goede komt van de leefomgevingskwaliteit. De Zeeuw tekent hierbij aan dat bestuurders in de praktijk zelden bereid zijn een stap 3 besluit te initiëren *'omdat men tegen de zware procedurele eisen opziet'* (Zeeuw, 2009, p. 20).
3. Door invoering van de bestuurlijke lus (Tweede Kamer, 2009) komt er een vangnet voor gebreken in milieuberekeningen die eenvoudig hersteld kunnen worden en materieel geen andere uitkomst laten zien.

Stad- en milieubenadering

De strekking van deze benadering, nu een interimwet, straks een Wet Stad en Milieu, is in lijn met wat Elverding en De Zeeuw beogen: het laten prevaleren van de kwaliteit van de leefomgeving per saldo. Als na een optimalisatieproces tussen de componenten ruimte, milieu en middelen niet aan (een of meerdere) milieunormen wordt voldaan (maar de grenswaarden voor gezondheid worden in acht genomen), is de Stad- en milieubenadering het vangnet om toch de doelstellingen te bereiken. Een integrale benadering van milieu en planologie reeds vanaf het vroegste moment van de planvorming, is daarbij onontbeerlijk. Er kunnen daarentegen ook bezwaren aan toepassing van deze benadering zijn: partijpolitieke belangen kunnen een nadelige invloed hebben als een meerderheidsbesluit genomen moet worden.

De oproep om een ruimere toepassing van de Interimwet Stad en Milieubenadering (Zeeuw, 2009) lijkt bij de politiek gehoor gevonden te hebben: de minister heeft in april 2009 de Tweede Kamer toegezegd de Interimwet inderdaad om te gaan zetten naar een Wet Stad en Milieu (Tweede Kamer, 2009c). Het toepassingsbereik van de wet zou dan echter verder opgerekt moeten worden naar meer gebieden dan alleen stedelijke (transformatie)gebieden.

¹³ Steden kennen vaak voormalige industriële of bedrijventerreinen die vanwege milieuwetgeving niet zonder meer getransformeerd kunnen worden wat gelet op efficiënt ruimtegebruik, ruimtelijke kwaliteit, en ontsluitingen vaak wel gewenst is. De wet maakt het mogelijk onder voorwaarden om afwijking van de milieunormen toe te staan ten gunste van het bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit.

milieu in het proces van besluitvormingsmodel

Het 'pakket van maatregelen' om milieu op een verstandige wijze te integreren in het proces van besluitvorming is dan:

- Pas een kwalitatief hoogwaardige benadering toe op de milieuonderzoeken van milieu in de vroegste planfase(n). Benader de opgave vanuit een oplossingszoekende houding (in plaats van toetsende houding). Bijvoorbeeld via het instrument van de *strategische planMER* waarmee milieueffecten mede sturing geven aan de structuurvisie en/of uitwerkingsfase (zoals bijvoorbeeld voor het Amsterdamse Buiksloterham is gedaan (Runia, 2007)).
- Neem milieu al in de vroegste fasen als *doelstelling* op. Dit betekent het benoemen van kansen voor het milieu en het stellen van prioriteiten daarbij (welke milieucomponent wordt uitgenut en welke juist niet?). Richt de aandacht op de leefomgevingskwaliteit. Het milieubelang wordt in het voorkeursbesluit meegenomen.
- Wendt waar dat niet anders kan de wettelijke mogelijkheden van de Stad- en Milieubenadering aan. Het kabinet is voornemens om ruimere mogelijkheden hiervoor te creëren en is gestart met de voorbereiding van de Wet Stad en Milieu.
- Voor onverhoopte gebreken in milieuonderzoeken komt de bestuurlijke lus beschikbaar.

De commissies Dekker en Elverding voeren beiden op dat de juridische last die als gevolg van bezwaar en beroep op besluiten rust, een betere begrenzing moet krijgen. Zij halen daartoe drie mogelijkheden aan die een bijdrage aan het proces kunnen leveren. Overigens zijn die mogelijkheden al langere tijd onderwerp van een inhoudelijk debat binnen het bestuursprocesrecht.

In de eerste plaats noemen zij de mogelijkheid om het begrip *belanghebbende* strikter te definiëren. Al in 2004 is met betrekking tot de herijking van dit begrip een verkennend onderzoek afgerond (Waard, Poorter, Marseille, & Zomer, 2004). De commissie Dekker ziet nu bijvoorbeeld dat volgens de huidige definitie hiervan in de Awb, 'nagenoeg iedereen' als belanghebbend beschouwd moet worden (Dekker, 2008, p. 17). Een (natuurlijk of rechts-) persoon kan, eenmaal als belanghebbende aangemerkt, ook tegen onderdelen van het besluit procederen die hem eigenlijk niet *direct* zijn belang raken. Als de toetsinggrond nu zo ingericht wordt dat een beroep ontvankelijk is mits het besluit de appellant direct zijn belang raakt, wordt de kring van appellanten kleiner. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen *direct belanghebbende* en *niet-direct belanghebbende*. Ook de Commissie Elverding noemt dat de kring van belanghebbenden verkleind zou moeten worden tot '*natuurlijke en rechtspersonen die direct in hun belang worden geraakt*' (Elverding, et al., 2008, p. 18). De Commissie Dekker ziet dat invoering van deze opvatting tot stand moet gaan komen door jurisprudentie. In de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Dekker wordt aangegeven dat het kabinet dit voorstel in beraad neemt; de uitkomst daarvan, opgenomen in een actieplan, wordt rond het zomerreces 2009 verwacht (Tweede Kamer, 2008b).

In aanvulling op deze mogelijkheid wordt ook nog de toepassing van het *relativiteitsvereiste* genoemd. Het gaat er dan niet alleen om of een persoon in zijn belang geraakt wordt, maar ook of deze persoon daarin ook daadwerkelijk *geschaad* wordt (Dekker, 2008, p. 17). De Commissie Elverding ziet hiervoor ook mogelijkheden, maar verwacht er weinig effect van omdat het aantal appellanten niet kleiner wordt, maar slechts de hoeveelheid en de aard van de gronden die zij kunnen aanvoeren. Het kabinet gaat dit vereiste daarentegen wel in de Awb laten verankeren (Ministerie V&W, 2009). Voor dit onderzoek betekent dat het bestaan van deze juridische optie als uitgangspunt genomen wordt.

In 2007 verscheen een publicatie van Dingemans waarin onder andere ingegaan wordt op het relativiteitsvereiste vanuit het perspectief vanuit het EG-recht. In zijn samenvatting stelt hij '*Het is dus nog niet duidelijk of het relativiteitsvereiste daadwerkelijk zal worden ingevoerd. Evenmin is duidelijk hoe dit relativiteitsvereiste er precies uit zal zien.*' (Dingemans, 2007, p. 1). Blijkbaar zijn de juridische belemmeringen inmiddels voldoende getackeld, gelet op het feit dat het kabinet deze optie in de Awb gaat verankeren (Tweede Kamer, 2009b), (Ministerie V&W, 2009).

Als derde optie wordt (ook door de Commissie Dekker) genoemd het terugdringen van het aantal formele bezwaar- en beroepmomenten in de besluitvorming (ook wel de toegang tot de rechter genoemd). In de huidige formele besluitvorming staat beroep open tegen het bestemmingsplanbesluit, en niet tegen de structuurvisie. Er dus slechts één moment van bezwaar/beroep. Als de mogelijkheden voor bezwaar en beroep tegen vergunningsbesluiten (realisatiefase) meegerekend worden, ligt dit aantal theoretisch gezien hoger. Beantwoording van de vraag in hoeverre bezwaar- en beroepmogelijkheden tegen dergelijke besluiten verminderd kunnen worden, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Vermoedelijk zal dan blijken dat het aanpakken van die procedures slechts zeer beperkt tot tijdswinst leiden. Immers, slechts in die gevallen dat een voorzieningenrechter

het besluit dan schorst, ondervindt de realisatiefase nadelige gevolgen. Bovendien gaat het in geval van vergunningen vrijwel om direct belanghebbenden die direct in hun belang geraakt en geschaad kunnen worden (materiële bescherming van have en goed): inperken van beroep ligt dan juridisch moeilijk. De mogelijkheden om tijdswinst te bereiken met het (nog verder) inperken van het aantal momenten van bezwaar en beroep zijn dus gering.

rol van de bestuursrechter

Ook bij gebiedsontwikkelingen is het een groot probleem dat de bestuursrechter in feite maar drie soorten vonnissen kent: a) de ongegrondverklaring, b) vernietiging van het besluit of c) vernietiging van het besluit met instandhouding van de rechtsgevolgen. De koppeling tussen planologie en milieuwetgeving en de diepgaande toetsing van de onderliggende onderzoeken maken de uitkomst van een beslissing uiterst ongewis. De bestuursrechter is juridisch gedwongen inhoudelijk te toetsen wanneer hem een beroep wordt voorgelegd. Het is de vraag of het maatschappelijke belang met (te) rigide toetsing gediend is. Immers, in geval van vernietiging ontstaat vertraging met als gevolg dat een maatschappelijke behoefte niet tijdig ingevuld kan worden (verlies effectiviteit).

beroepsprocedures tussen gemeentes (overheden) onderling

In de gevallen dat gebiedsontwikkelingen op het grondgebied van één gemeente plaatsvinden, speelt dit nauwelijks een rol van betekenis. Wel kan het voorkomen dat andere overheden, zoals waterschappen, Rijk of provincies in beroep komen. Toch zal ook dat aantal beperkt zijn, omdat in de Wro daartoe het zogenaamde vooroverleg is ingebouwd (artikel 3.8 Wro).

bestuurlijke lus als reactie

In de jaren '90 heeft het begrip 'bestuurlijke lus' zijn intrede gedaan. Het begrip staat voor de mogelijkheid die de bestuursrechter geboden kan worden om een tussenuitspraak te doen waarin hij aangeeft welke gebreken het bestreden besluit heeft zodat de verweerder (het bestuursorgaan) nog tijdens de beroepsprocedure de gelegenheid krijgt deze (administratieve en/of procedurele) gebreken te herstellen (Schueler, 1994).

Inmiddels is de bestuurlijke lus in een aantal wetten doorgevoerd: in de Wet milieubeheer (voor beroepen tegen het nationaal toewijzingsbesluit van broeikasgasemissierechten), maar ook in de nog niet in werking getreden wetten Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en Waterwet. Ook in de Spoedwet wegverbreding en in de aanstaande wijzigingen van de Tracéwet en de Wet ruimtelijke ordening wordt de mogelijkheid een bestuurlijke lus toe te passen opgenomen (vromtotaal).

Er ligt echter ook een wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2009) van Vermeij (PvdA), Koopmans (CDA) en Neppéus (VVD) om de bestuurlijke lus in de Algemene wet bestuur (Awb) in te passen, zodat de bestuurlijke lus voor het hele spectrum van het bestuursrecht gaat gelden. Het lijkt erop dat dit wetsvoorstel er door gaat komen (vromtotaal).

De bestuurlijke lus lijkt een vangnet te kunnen worden voor veel zaken die tot nu toe bij de behandeling van beroepen op futiliteiten vernietigd worden. Wanneer de rechter een hiaat ontdekt in het dossier of in de procedure, bijvoorbeeld dat een onderzoek verouderd is, kan dit hersteld worden waarna de rechter alsnog zal toetsen. Een mogelijk criterium om deze bestuurlijke lus toe te passen zal kunnen zijn dat wanneer er geen sprake van het betreffende gebrek zou zijn geweest, het besluit in materieel opzicht niet anders zou zijn geweest. Dit kan geïllustreerd worden: stel bij een toetsing blijkt dat de normen voor de luchtkwaliteit niet correct zijn berekend door verouderde emissienormen of verouderde software, dan wel een gebrek in de verkeersintensiteiten. In plaats van te vernietigen wordt de gemeente in de gelegenheid gesteld opnieuw luchtkwaliteitsonderzoek uit te voeren.

Als blijkt dat aan de normen voldaan wordt zonder dat de materiële kant van het plan (het verkeergenererende programma) gewijzigd is, kan het bestreden besluit in stand gehouden worden.

Toch zal nog moeten blijken hoeveel daadwerkelijk met deze wet bereikt zal worden. Het hangt van de aard van het gebrek of in hoeverre hersteld kan worden. Er kan sprake zijn van een glijdende schaal als de bestuurlijke lus een stadium wordt om ten overstaan van de bestuursrechter het plan te optimaliseren. In de Tweede Kamer heeft De Wit (SP) gevraagd hoe groot een gebrek mag zijn en hoe vaak de bestuurlijke lus mag worden toegepast (vromtotaal).

BIJLAGE G. Tijdschema casus Schieveen



De voorgeschiedenis van de Schieveense Polder

Het gebied Schieveen is tussen de 12^e en 16^e eeuw ontgonnen, en vervolgens in de periode tot in de 18^e eeuw afgegraven voor de veenwinning. Vervolgens is het zuidelijke deel rond 1792 omdijkt en drooggemalen, en het noordelijke deel rond 1852. Vanaf dat moment zijn het zogenaamde droogmakerijen die in dit geval voornamelijk voor de veeteelt zijn aangewend (BRON: dS+V, 2004). Dat is feitelijk nog steeds zo. Vanaf de twintiger jaren van de 20^e eeuw wordt verschillende malen heel serieus overwogen een luchthaven in het gebied te realiseren.

In 1920 werd de luchthaven in de Rotterdamse Waalhaven geopend, wat al snel een succes bleek. De gemeente Rotterdam ging zich al kort na de opening beraden op uitbreiding binnen de stadsgrenzen. Daar bovenop kregen Den Haag en Rotterdam van het Rijk de opdracht om een gezamenlijke luchthaven te gaan ontwikkelen in de polders ten zuidoosten van Delft: polder Schieveen en/of Polder Laag Zestienhoven. Als gevolg van bestuurlijke drukte tussen beide gemeentes werd in 1938 toestemming gegeven om in polder Laag Zestienhoven een luchthaven te ontwikkelen (en luchthaven Waalhaven kreeg een militaire functie). Vanwege de oorlog is het niet tot realisatie gekomen.

Na de oorlog was het politieke klimaat veranderd: in 1948 werd niet polder Zestienhoven maar polder Schieveen door het Rijk aangewezen als locatie voor een tweede nationale luchthaven: Luchthaven Schieveen. Maar in 1952 blies de minister dit plan weer af. Vervolgens is in 1955 het besluit genomen om toch een luchthaven in de kleinere polder Laag Zestienhoven te bouwen. Daarmee werd verzekerd dat de luchthaven nooit groter zou kunnen gaan groeien dan de Schiphol. In 1956 werd luchthaven Zestienhoven geopend. In 1972 besloot de gemeenteraad van Rotterdam dat Zestienhoven weer moest sluiten om woningbouwontwikkeling in de polder mogelijk te maken, maar de minister ging daar niet mee akkoord. In de '80-er jaren werd het Integraal Plan Noordrand gemaakt, dat uitging van onder andere de verplaatsing van de luchthaven naar de polder Schieveen en de ontwikkeling met woningen van de polder Laag Zestienhoven. Dit plan struikelde in 1994, na de gemeenteraadsverkiezingen. In de periode daarna zijn geleidelijk aan gedachten ontstaan over de toekomst van de polder die gaandeweg vertaald gingen worden in visies en concepten. Het zou tot 1999 duren voordat deze gedachten zich meer concreet in visies en concepten lieten vertalen. Intussen werd ook gewerkt aan de positie van de luchthaven: het profiel van de luchthaven werd uitgedacht, uitgewerkt en uiteindelijk vastgelegd. De luchthaven werd complementair aan Schiphol (inmiddels ook eigenaar van luchthaven Zestienhoven). De luchthaven werd winstgevend. In 2001 besloot de gemeenteraad de locatie van de luchthaven nog 100 jaar te handhaven. Daarmee is een definitief einde gekomen aan een periode van circa 70 jaar waarin polder Schieveen een zoeklocatie voor een luchthaven was.

(Rotterdam Airport)

Integraal overgenomen tekst uit het Raadsbesluit van 6 december 2001 van de Gemeenteraad van Rotterdam met betrekking tot Polder Schieveen

*“De Raad van de gemeente Rotterdam,
Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 november 2001, SOB 46644;
overwegende dat de Raad de motivering in dit voorstel van het te nemen besluit uitdrukkelijk tot de zijne maakt;*

gelet op artikel 147 van de Gemeentewet;

Besluit:

- I. Voor de polder Schieveen zal een gecombineerde ontwikkeling van natuur met een bedrijventerrein worden nagestreefd. De optie, zoals genoemd in het RPR, wordt als beleidsvoornemen vastgesteld;*
- II. De provincie zal worden verzocht het streekplan overeenkomstig dit beleidsvoornemen zo spoedig mogelijk, vooruitlopend op de aanstaande integrale herziening, partieel te herzien, middels bijgevoegde conceptbrief;*
- III. De verdere planontwikkeling vindt plaats onder de volgende voorwaarden:*
 - 1. Aan het bedrijventerrein worden hoge eisen gesteld. Deze eisen betreffen het profiel van de te vestigen bedrijven en de ruimtelijke opzet van het bedrijventerrein. De bedrijven zijn afkomstig uit sectoren als ICT, hoogwaardige productie, R&D, handel en service-industrie. Het terrein krijgt een ruimtelijk opzet die duurzaam is en alleen intensief ruimtegebruik toestaat.*
 - 2. Dit bedrijventerrein beslaat hoogstens 75 ha en wordt zo dicht mogelijk tegen de bestaande en geplande infrastructuur geprojecteerd.*
 - 3. Het te ontwikkelen natuurterrein beslaat minstens 200 ha en is vrij en goed toegankelijk.*
 - 4. Het beheer van het natuurterrein komt in handen van een natuurbeschermingsorganisatie.*
 - 5. De polder wordt voorzien van een waterhuishoudkundig systeem dat voldoet aan de eisen van duurzaamheid en beheersbaarheid.*
 - 6. Rekening wordt gehouden met een reservering voor de A16/13 volgens het Rotterdamse voorkeurstracé met de zgn. krappe boog.*
 - 7. De ontsluiting op de Doenkade krijgt een vorm waarin deze zo min mogelijk hinder voor het verkeer op de Doenkade oplevert. Dit wordt nader onderzocht.*
 - 8. Rekening wordt gehouden met de 10-6 IR-contour uit het provinciale interim-beleid t.a.v. externe veiligheid van regionale luchthavens, zodanig dat binnen de contour geen gevoelige bestemmingen worden geprojecteerd.*
 - 9. Rekening wordt gehouden met de Intermediaire Zone.*
 - 10. Rekening wordt gehouden met de Groene Loper.”*

Geïnterviewde: mw. mr. L. Nijs MCD, voormalige projectmanager Schieveen (OBR)
Interviewer: P. Spakman
Datum: 28 mei 2009

Algemeen

1. In welke periode was u betrokken bij het project?
Mevrouw Nijs is als projectmanager namens het OBR bij Schieveen betrokken geraakt in de fase van het ontwerp bestemmingsplan (2003, red.). Zij volgde in dit project een collega op. Namens dS+V was mevrouw W. Eygendaal aangewezen als projectmanager; zij was op dat moment trekker van het masterplan.
2. Wat was uw functie in het project?
Mevrouw Nijs was aangesteld als projectmanager voor 'het OBR-aandeel' in het project: dat wil zeggen de ontwikkelingskant. Als zodanig was zij voor dat deel eindverantwoordelijk. In later stadium heeft zij ook de verantwoordelijkheden namens de dS+V (het planologische aandeel) op zich genomen en was zij de eindverantwoordelijke projectmanager.
3. Had u een duidelijke opdracht/een doelstelling meegekregen? Wat was die opdracht?
Ja, in zoverre dat bij haar aantreden de opdracht was om tot een bouwrijp terrein te komen en te alles te doen, samen met de projectmanager van dS+V, wat nodig was om daartoe te komen. Het college heeft op zeker moment aangegeven dat voor de verkiezingen van 2006 een eerste handeling in het kader van bouwrijp maken moest plaatsvinden.
4. Hoe zag de projectorganisatie er globaal uit? (welke diensten, stuurgroepen, directieraden, het projectteam, et cetera).
Het OBR en dS+V traden op als de centrale, leidende diensten, met elk een eigen projectmanager. Tezamen stuurden zij de interne afdelingen en andere diensten en overheden aan. Zowel OBR als dS+V hadden een ambtelijke opdrachtgever aangewezen. Later is daar nog een derde ambtelijk opdrachtgever aan toegevoegd, namens de sector Economie van het OBR. Mevrouw Nijs en haar evenknie van dS+V, mevrouw Eygendaal, hadden een projectteam met diverse werkgroepen waarmee de verschillende onderdelen van de opgave werden uitgewerkt.

Er was geen aparte stuurgroep of directieraad voor dit project. Op jaarbasis kwamen de betrokken bestuurders wel eens bij elkaar maar dat was geen stuurgroep.
5. Hoe stond het project er in z'n algemeenheid voor toen u betrokken raakte (fase, publieke opinie, financieel, liep het goed of lag het stil)?
Op dat moment was het de fase van het ontwerp bestemmingsplan, de afwikkeling van de MER en het masterplan zou opgestart gaan worden. Tussen OBR en dS+V waren er verschillen van inzicht in de te volgen strategie met betrekking tot het masterplan (doel, nut en noodzaak).

Conditie

De volgende vragen gaan over de vraag onder welke condities het project is uitgevoerd.
Met betrekking tot het bestuur

6. a. Hoeveel en welke wethouders waren verantwoordelijk voor dit dossier?
*1) Wethouder Economie: Van Sluis Economie (na verkiezingen 2006: Harbers)
2) Wethouder Wonen en Ruimtelijke Ontwikkeling: Pastors (na verkiezingen 2006: Karakus).*

b. Waren er ook andere bestuurders betrokken, bijvoorbeeld deelgemeente of andere overheden?
Nee. De bestuurders van de deelgemeente waren aan het plan gecommiteerd en traden met name ondersteunend aan het centrale bestuur op. De bevoegdheden voor het bedrijvendeel waren naar het centraal bestuur overgeheveld.

7. a. Hoe belangrijk was dit project voor hen?
Voor Van Sluis was het wel een belangrijk project. Toch heeft mw. Nijs niet altijd een even grote steun voor dit project ervaren. In zijn officiële speeches liet hij de naam Schieveen zelden of nooit vallen. Toen de voorlopige voorziening op het bestemmingsplan werd gelegd, heeft de wethouder mw. Nijs card blanche gegeven om alles in het werk te stellen om het project overeind te houden, maar heeft het verder daarbij gelaten. Ook de eigen directeuren zaten er niet echt bovenop. De projectdirecteur, van OBR-Economie, stond niet achter het project en kwam uit zichzelf niet over Schieveen te spreken.

b. Onderschreven zij de doelstellingen van dit project? (*ja, nee, gedeeltelijk*). Waar uit bleek dat?
De wethouder onderschreef de economische kansen van het project. De indruk van mw. Nijs was dat de wethouder het groene deel niet relevant of essentieel vond. De wethouder heeft het project onder de aandacht van de EDBR¹⁴ gebracht: deze gingen sterk adviseren over de economische ontwikkelingsrichting van het bedrijvendeel.

8. Als er meerdere bestuurders en/of besturen betrokken waren, versterkten zij elkaar, lagen hun standpunten uiteen, anders? Hoe heb je dat ervaren? Had het project daar last van of juist voordeel? Of neutraal?
Mw. Nijs geeft aan dat zij niet ervaren heeft dat bestuurders hier wisselend in zaten. Wel merkt zij op dat zij het college voor wat Schieveen betreft als een 'black box' heeft ervaren: de belangen die bij bestuurlijke afwegingen mede een rol konden spelen, waren niet altijd te doorzien.

9. a. Hoe stelde(n) de wethouder(s) zich in dit dossier op? (*aansturend, afwachtend, eigen visie, etc.*). Gaven zij richting aan de wijze waarop het project aangepakt moest worden? (*planning, strategie/tactiek, inspraak*)
Afwachtend dus. Wel was Van Sluis er als Lisette aangaf dat hij er moest zijn.

b. Heeft de bestuurder daarbij doelen gesteld die in uw ogen niet reëel of niet verstandig waren?
Voor sommige doelen was dat naar de mening van mw. Nijs inderdaad het geval, waaronder de deadlines voor eerste handelingen of eerste paal. De eerste handeling

¹⁴ De Economic Development Board Rotterdam: een adviesgroep van Rotterdamse ondernemers die de gemeente gevraagd en ongevraagd van advies ten aanzien van het economisch beleid levert.

moest plaatsvinden voor de verkiezingen van 2006.

10. Hoe ging(en) de wethouder(s) in z'n algemeenheid om met signalen van buitenaf (uit publiek)?
Het bestuur ging hier naar de mening van mw. Nijs nogal eens ontwijkend mee om. Nadat de Minister van LNV een openingshandeling van een pilot natuurfavel had verricht (april 2005, red.), en daar door enkele tegenstanders ferm aangesproken werd, heeft de wethouder op last van de Minister de directeur OBR een bezoek aan deze mensen laten brengen, een indirecte bemoeienis dus. Ook voor de oproep van tegenstanders om de vrijstellingsprocedure door te zetten, was het bestuur niet gevoelig.
11. a. Welke positieve bijdrage(n) heeft de bestuurder(s) naar uw mening aan het proces als geheel geleverd?
Door het project op de agenda van de EDBR te zetten heeft het plan een impuls gekregen: de omschakeling naar een hoogwaardig bedrijventerrein is daar een gevolg van. Ook de acquisitie verliep daardoor soepeler.
- b. Wat zou u met betrekking tot het optreden van de bestuurder(s) liever anders gezien hebben?
Meer inzage in hun 'verborgen agenda's', het is soms zo'n black box.

Over de kwaliteit van de planvoorbereiding

12. Hoe zou u, over de hele breedte van het project gezien, de moeilijkheidsgraad van dit project scoren: eenvoudig, routinematig, complex, zwaar? Waardoor kwam dit?
Mw. Nijs geeft aan dat zij vooral veel last heeft gehad van steeds opschuivende milieunormen (de jurisprudentie daarover, red.): tijdens het spel de spelregels blijven veranderen werkt verlamdend. De veranderingen volgden elkaar op zeker moment sneller op dan het project kon bijhouden. Dit feit heeft de moeilijkheidsgraad bepaald. De onderzoeken waren aanvankelijk uitgevoerd, met een compliment van de Commissie voor de MER vanwege de gedegen kwaliteit. Het ging feitelijk om een project voor wat betreft de inhoud niet complex, maar door de veranderingen wel 'zwaar' geworden.
13. Zijn er naar uw mening in de juridische procedures gebreken in het (bestemmings)-plan gebleken die er redelijkerwijs niet in hadden hoeven te zitten? Bijvoorbeeld de problematiek van de vogels, de luchtkwaliteit en het verkeer. Wat is uw mening daarover?
Achteraf is het makkelijk om aan te wijzen waar de gaten zaten. De Commissie voor de MER heeft de MER een compliment gegeven. Dus de hele milieuparagraaf zat goed in elkaar. Alleen later veranderden steeds de interpretatie van de normen. Zoals luchtkwaliteit.
14. a. Was het projectteam naar jouw mening, achteraf gezien, van meet af aan voldoende toegerust op dit project? Zo ja, waarom? Zo nee, wat was in jouw ogen een te zwakke eigenschap van het team? (procesmanagement, projectbeheersing, expertise, juridische kennis, persoonlijke competenties, ervaring)
Ja. Zelfde opmerking als hiervoor: er was een compliment voor de MER. Toen het eenmaal kritiek werd, mochten ook de beste deskundigen en juristen erbij gehaald worden om het project te repareren. Luchtkwaliteit en verkeer bleken overigens wel de meest complexe dossiers.

Het is 10 jaar geleden dat de ontwikkelingsvisie verscheen (1999). Het officiële startsein was december 2001. De MER heeft 2,5 jaar nodig gehad. In 2005 werd het bestemmingsplanbesluit genomen. De MER was na 2 jaar 'aanvaard', het bestemmingsplanbesluit in het 3^e jaar. In het 5^e jaar werd de vernietiging uitgesproken.

15. a. Hoe beoordeelt u deze perioden in z'n algemeenheid? Kunt u aangeven welke projectspecifieke problematiek hier aan ten grondslag lag?
Uiteindelijk was er dus na 4 jaar een bestemmingsplan, inclusief MER. Gelet op alle verplichte stappen en de aard van het project, is het een redelijk korte termijn waarbinnen het traject is doorlopen. Het project heeft permanent onder hoge druk gestaan. Er was telkens weer een nieuwe deadline waar hard voor gerend moest worden.
- b. Heeft de gemeente naar uw mening hier door eigen toedoen tijd verloren laten gaan?
Nee, zoals hiervoor gezegd.

Over de betrokkenheid van de lokale belanghebbenden

Toen u aan het project begon, was het besluit door de gemeenteraad al lang genomen. De gecombineerde ontwikkeling bedrijven en natuur stond vast, het MER was ook gereed.

16. Toen u bij het project betrokken raakte, en met de bestemmingsplanfase moest starten, was er in jouw ogen sprake van een duidelijk visiedocument, behalve het RPR2010, waarin de belangrijkste afwegingen met betrekking tot nut en noodzaak expliciet waren?
Toen mw. Nijs startte met het project, liep het ontwerp bestemmingsplan al. Ze heeft zich niet zozeer verdiept in de onderleggers daarvan. In het Raadsbesluit van 6 december 2001 zijn de uitgangspunten expliciet aangegeven. Nut en noodzaak waren toen duidelijk: er was behoefte aan extra bedrijventerreinen. Toen werd gedacht aan traditionele bedrijventerreinen, zoals Noordwest en Spaanse Polder. Dat was dus ook daadwerkelijk de bedoeling, samen met de groene invulling. Toen Van Sluis het project eenmaal in portefeuille had, en het op de agenda van het EDBR kwam, kantelde de beoogde bedrijvenfunctie naar een 'hoogwaardig' bedrijventerrein. De koppeling met de behoefte aan reguliere bedrijventerreinen, waar de Raad met had ingestemd, ging daarmee verloren. Daar heeft mw. Nijs toen een duidelijk punt van gemaakt. Uiteindelijk bleef van nut en noodzaak de toevoeging van ruimte voor bedrijven aan de gemeente Rotterdam. Je kunt dus niet helemaal stellen dat het verhaal om het plan is gemaakt, er was in het Raadsbesluit een verhaal dat tot een plan leidde, alleen het verhaal is wat veranderd. Nut en noodzaak voor de Rotterdamse economie is niet veranderd.

Voorheen was ontwikkeling van Schieveen, afgezien van de regionale ontwikkeling Integraal Plan Noordrand dat inmiddels gesneuveld was (1994), geen serieuze overweging omdat de Doenkade zo ongeveer de (psychologische) grens van de bebouwde kom was. Uitbreiden in noordelijke richting ging daar tegen in. Echter, Rotterdam had na het mislukte IPNR in de polder Schieveen grondbezit waar iets mee moest. De behoefte aan reguliere bedrijventerrein was er ook. Uit onderzoeken was gebleken dat het aanbod aan ruimte op korte termijn te klein zou zijn, met ongunstige economische effecten als gevolg. Er is toen een ontwikkelingsvisie opgesteld om te onderzoeken hoe deze polder toch een bijdrage aan de Rotterdamse economie zou kunnen betekenen. De Vereniging Natuur Monumenten (VNM) is daar toen op aangehaakt, gelet op hun belang vanuit de direct aangrenzende Akerdijkse Plassen. Het groenrode evenwicht is toen ontstaan

een compact bedrijvengedeelte geworden direct tegen de Doenkade aan dat ook binnen allerlei contourlijnen paste.

17. Is er ten aanzien van het betrekken van de lokale belanghebbenden, anders dan de wettelijk verplichte inspraak, bewust voor een bepaalde strategie gekozen?

De strategie die gevoerd is, is dat de lokale belanghebbenden met regelmaat een inspraakbijeenkomst werd aangeboden om te reageren op nieuwe voorstellen. Elk product dat naar het bestuur ging, was daarvoor al in de inspraak geweest of op een informatieavond aan de orde geweest.

Er is een centrale figuur onder de tegenstanders die het voor elkaar heeft gekregen een aantal mensen om haar heen te verzamelen die tegen het plan waren. De stellige indruk is dat het groepje niet het gemiddelde standpunt van de polder vertegenwoordigde. Er is sprake van een bepaalde boer die het plan aanvankelijk toejuichte omdat hij uitgekocht kon worden. Toen bleek dat het uitkopen voor hem te laat zou komen, heeft hij zich tegenstander verklaard.

18. Welke vormen van participatie zijn toegepast? En op welke onderdelen van het plan? Was er ruimte voor inbreng?

Mw. Nijs bevestigt dat de werkelijke ruimte voor inbreng feitelijk gezien toch wel beperkt was, vooral vanwege de enorme tijdsdruk die op het project zat. Het ontbrak simpelweg aan tijd om uitgebreid op allerlei voorstellen in te gaan. Toch zijn er aanpassingen gedaan die voort zijn gekomen uit de inspraak.

19. Er is een zekere groep 'tegenstanders' bekend. Een aantal milieubelangengroepen en een aantal ondernemers. Kunt u een inschatting geven in hoeverre zij het gemiddelde standpunt van de hele polder vertegenwoordigen? Zijn er pogingen ondernomen om met hen de dialoog aan te gaan?

Met betrekking tot het vaste clubje van tegenstanders zijn aanvankelijk wel pogingen ondernomen om met deze mensen tot een dialoog te komen. Nadat de Minister van LNV en de wethouder (zie vraag 10) geconfronteerd werden met de weerstand van deze mensen, is op last van de minister een zwaargewicht ingezet om met hen te gaan praten: directeur OBR. Ook deze kwam onverrichte zaken terug. Er is toen vastgesteld dat er op geen enkele wijze met deze mensen tot een redelijke dialoog gekomen kon worden, en dat het proces niet op hen kon worden aangepast. Er zijn geen pogingen meer ondernomen om structureel met hen de dialoog aan te gaan.

20. Zou u met de wetenschap van nu, een andere strategie voor het betrekken van de lokale bevolking en belangengroepen aanbevelen? Zo ja waarom en hoe ongeveer? Zo nee waarom niet?

Achteraf gezien zou mw. Nijs er misschien voor gekozen hebben om een enkele tegenstander, vroeger dan noodzakelijk, uit te kopen. Daarnaast zou mw. Nijs een minder gehaast proces hebben willen zien zodat er daadwerkelijk ruimte voor het inpassen van inbreng komt. Ten aanzien van de appellanten, de groep notoire tegenstanders van dit project, zou mw. Nijs geen andere strategie volgen: deze mensen zijn namelijk hoe dan ook tegen elke ingreep in de polder.

Tot slot: wat is uw reactie op de volgende stelling:

De oorzaak van trage processen is maar voor een deel te vinden in te strenge wet- en regelgeving of juridische procedures. Vertragingen worden veel meer veroorzaakt door onvoldoende inhoudelijke plankwaliteit (milieu, natuur, water), ontoereikend procesmanagement en/of de remmende werking van politiek-bestuurlijke drukte.

Reactie: Je kunt niet alleen maar de wet of de normen de schuld geven dat processen lopen zoals ze lopen. Je moet als projectmanager accepteren dat je (team) niet alles weet. De opschuivende normen (de jurisprudentie, red.) maken het wel erg complex. De aanbeveling van mw. Nijs is om projectmanagement veel sterker te gaan richten op verwachtingen management.

