

MEER RUIMTE VOOR MAATWERK?

De effecten van de invoering van het projectbesluit bij gemeenten.

Paul van Lisdonk
Taco de Jongste

MEER RUIMTE VOOR MAATWERK?

De effecten van de invoering van het projectbesluit bij gemeenten

Afstudeeronderzoek Parttime Master Bestuurskunde (FSW)

Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR)

AUTEURS:

Paul van Lisdonk

Taco de Jongste

BEGELEIDER:

Prof. dr. Jurian Edelenbos

TWEEDE LEZER:

Dr. ir. Jasper Eshuis

OMSLAGONTWERP:

Sjoerd van Dijk

November 2009

Dit onderzoek vormt het sluitstuk van de Parttime Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In ons werk voor private ondernemingen op het gebied van wonen en volkshuisvesting kwamen wij beiden regelmatig in aanraking met ruimtelijke ordening, een beleidsterrein dat voor ons onbekend is, maar waar we graag meer over wilden weten. Daarmee sloegen we twee vliegen in een klap: een mooi onderwerp voor ons onderzoek, en daardoor de kans om ons te verdiepen in de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro).

Dit afstudeertraject staat niet op zichzelf. Het is de afsluiting van twee jaar intensief studeren. Voor deze periode willen we iedereen bedanken die ons heeft gesteund, geholpen en met ons heeft samengewerkt. Naast de docenten, onze medestudenten en onze werkgevers, willen we met name onze familie, vrienden en geliefden noemen.

Voor de medewerking aan de totstandkoming van dit onderzoek bedanken we de respondenten en onze begeleider Jurian Edelenbos.

Paul van Lisdonk
Taco de Jongste

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
Inhoudsopgave.....	4
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	13
1.1 Ruimtelijke ordening in Nederland	13
1.2 Achtergrond en uitgangspunten van de nieuwe Wro	14
1.3 Het projectbesluit in de Wro	15
1.4 Kanttekeningen bij het projectbesluit.....	15
1.5 Aanleiding voor het onderzoek	16
1.6 Probleemstelling/onderzoeksvraag	16
1.7 Leeswijzer / Opbouw van het onderzoek.....	19
Hoofdstuk 2: Vrijstelling van het bestemmingsplan door de jaren heen.....	20
2.1 Het bestemmingsplan	20
2.2 Artikel 19 Wro (vrijstelling)	20
2.3 De wetswijziging in 2000.....	21
2.4 Het huidige projectbesluit in de Wro	22
2.5 Overleg, inspraak en participatie in het projectbesluit.....	25
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	26
3.1 Instrumententheorie.....	26
3.1.1 Maatschappelijke problemen	26
3.1.2 Instrumenten nader bekeken	26
3.1.3 De eerste generatie instrumenten	27
3.1.4 De tweede generatie instrumenten	28
3.1.5 Barrières in netwerken.....	28
3.1.6 Tweede generatie instrumenten en netwerken	30
3.1.7 Organisatie van het overheidsapparaat	31
3.2 Governance, netwerken en de netwerksamenleving	32
Hoofdstuk 4: Operationalisering	36

4.1 Omschrijvingen van begrippen	36
4.2 Onderzoeksopzet en onderzoeksmethode	40
4.2.1 Theoretische verkenning.....	41
4.2.2 Documentenanalyse	41
4.2.3 Secundair onderzoek.....	42
4.2.4 Kwalitatief onderzoek	43
4.2.5 Validiteit en betrouwbaarheid	46
Hoofdstuk 5: Empirische analyse	47
5.1 Efficiency	48
5.1.1 Invloed factor tijd op efficiency	48
5.1.2 Invloed factor arbeid op efficiency	51
5.1.3 Strijd tussen tijd en arbeid	54
5.2 Effectiviteit	54
5.2.1 Invloed van grondhouding en delegatie op de effectiviteit.	59
5.3 Legitimiteit	59
5.3.1 Input-legitimiteit	60
5.3.2 Throughput-legitimiteit.....	64
5.3.3 Output-legitimiteit	65
5.3.4 Legitimiteit van delegatie.....	66
5.4 Netwerken.....	67
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	70
6.1 Conclusies.....	70
6.1.1 Beantwoording eerste deelvraag.....	70
6.1.2 Beantwoording tweede deelvraag.....	71
6.1.3 Beantwoording derde deelvraag.....	72
6.1.4 Beantwoording vierde deelvraag.....	73
6.1.5 Beantwoording vijfde deelvraag	74
6.1.6 Analysemodel.....	76
6.1.7 Eindconclusie.....	77

6.1.8 Reflectie	78
6.2 Aanbevelingen.....	79
Literatuurlijst.....	81
Bijlage 1: Respondenten	84
Bijlage 2: Interviewvragen gemeenten	86
Bijlage 3: Interviewvragen projectontwikkelaars.....	88

INLEIDING

Tal van economische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben de laatste decennia grote invloed gehad op de Ruimtelijke Ordening. Het is aan de overheid om afwegingen te maken tussen, vaak conflicterende, ruimtelijke claims uit verschillende beleidssectoren, zoals bedrijventerreinen, openbaar groen, recreatiegebied, stedelijke ontwikkeling en infrastructuur. Ruimtelijke Ordening heeft betrekking op vele beleidsterreinen en is daardoor als facetbeleid aan te merken. De eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dateert van 1965 maar het is de Woningwet van 1901 die, als gevolg van de verstedelijking, door velen beschouwd wordt als het beginpunt van Ruimtelijke Ordening in Nederland.

Ruimtelijke Ordening is in Nederland een primair communicatieve bezigheid vanwege het ontbreken van een hiërarchische verhouding tussen de verschillende overheidslagen. Zij worden door het ontbreken hiervan gestimuleerd om met elkaar in overleg te treden. De opzet van de WRO is altijd sterk decentraal geweest met het bestemmingsplan als enig juridisch bindend instrument. Binnen de WRO is er altijd een vrijstellingsmogelijkheid geweest van het bestemmingsplan. Dit om projecten, vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan, doorgang te laten vinden. Dit was de situatie van voor de wetwijziging in 2000 en werd het anticipatiebeding genoemd. Voor deze vrijstellingen was vooraf goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten. Van de vrijstellingsmogelijkheid werd in de praktijk veelvuldig en vaak oneigenlijk gebruik gemaakt. Hierdoor ontstond een tendens naar “gelegenheidsplanologie”, waarbij hele woonwijken op basis van de vrijstellingsmogelijk werden gerealiseerd. Met de wetwijziging van 2000 werd de bestuurspraktijk gecodificeerd en kwam het anticipatiebeding te vervallen. Zo ontstond de zelfstandige projectprocedure naast de bestemmingsplanprocedure.

DE NIEUWE WRO VAN 2008

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeerde in 1998 dat het toen geldende stelsel niet meer voldeed aan de eisen van een moderne “netwerksamenleving” (WRR, 1998). Een nieuwe wet zou daarom sterk moeten worden aangepast aan de dynamiek en ontwikkelingen van de samenleving. Het uitgangspunt van de Wro is, zo staat in de Nota Ruimte van 2004, “Centraal wat moet, decentraal wat kan”. Ruimte voor ontwikkeling wordt centraal gesteld en er wordt een accentverschuiving beoogd van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De gedachte hierbij is dat maatschappelijke actoren worden geactiveerd en betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen. De rijksoverheid stuurt op hoofdlijnen en lagere overheden worden in staat gesteld hun beleid te verwezenlijken door ze te voorzien van een gereedschapskist met nieuwe en krachtige instrumenten.

Aanvankelijk was er geen ruimte ingebouwd voor een vrijstellingsmogelijkheid en werd het bestemmingsplan als normdocument geduid. De procedure zou aanzienlijk worden ingekort en er bestond hierdoor, zo was de gedachte, geen noodzaak voor vrijstelling. Onder druk van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), belangenorganisaties van projectontwikkelaars en bouwers is uiteindelijk het projectbesluit toch opgenomen in de Wro. Dit werd nog eens verbreed door ook het Rijk en de Provincies de bevoegdheid tot het

nemen van projectbesluiten toe te kennen. Een belangrijk uitgangspunt van de Wro is “centraal wat moet, decentraal wat kan” (Nota Ruimte, 2004). Wij beperken ons in dit onderzoek tot het gemeentelijk projectbesluit, omdat wij benieuwd zijn naar ‘wat er decentraal kan’.

AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Al snel sinds de invoering van de Wro bleek dat veel gemeenten kanttekeningen plaatsten bij het instrument projectbesluit en dat zij hier in de praktijk zeer terughoudend tegenover staan. Dit is opvallend omdat juist onder druk van de VNG en maatschappelijke belangenorganisaties alsnog ruimte is ingeruimd voor een vrijstellingsmogelijkheid van het bestemmingsplan om flexibiliteit te creëren en zo beter aansluiting bij de complexe samenleving te vinden. Omdat het gaat om een nieuw instrument binnen een geheel herziene wet is hier nog maar zeer beperkt onderzoek naar gedaan. Het door ons verrichte onderzoek is dus verkennend van aard. Dit onderzoek heeft tot doel te onderzoeken in hoeverre het projectbesluit sinds invoering van de Wro is ingevoerd bij gemeenten van verschillende grootte, op welke wijze het instrument (als meerzijdig instrument) wordt ingezet en welke effecten dit teweeg heeft gebracht in termen van effectiviteit, efficiency en legitimiteit. Daarnaast trachten wij na te gaan in hoeverre het projectbesluit aansluit bij de hedendaagse netwerksamenleving.

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

IN HOEVERRE IS HET PROJECTBESLUIT INGEVOERD BIJ GEMEENTEN EN WELKE EFFECTEN ZIJN WAARNEEMBAAR?

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen worden in dit onderzoek 5 deelvragen beantwoord:

1. Hoe verhoudt het projectbesluit zich met onze huidige netwerksamenleving en tendens naar governance?
2. In welke gevallen kan het projectbesluit als effectief instrument ingezet worden door gemeenten?
3. Is er een verband te leggen tussen het gebruik van het projectbesluit en de grootte van een gemeente?
4. In hoeverre voldoet het projectbesluit aan eisen van efficiency?
5. In hoeverre voldoet het projectbesluit aan eisen van legitimiteit?

MEERZIJDIGE INSTRUMENTEN IN EEN NETWERKSAMENLEVING

De notie van een maakbare samenleving zoals die in de jaren zeventig gold is in de huidige samenleving niet meer gangbaar. De maatschappij is onder invloed van tal van ontwikkelingen drastisch veranderd in een netwerksamenleving waarbij de overheid niet alles *top down* aan haar burgers kan opleggen. We leven in een 24-uurs economie waar overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar interacteren en waar complexe interdependenties bestaan. Nieuwe technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat tijd en plaats andere betekenis krijgen en dat informatie de kern is van het samenspel. Dit maakt dat overheden zich moeten heroriënteren op de taken die zij wil

vervullen en op het feit dat zij zich meer en meer geplaatst ziet naast, in plaats van boven maatschappelijke actoren. Dit alles vraagt om een andere benadering bij de ontwikkeling van beleid en toepassing van het beleidsinstrumentarium. Eenzijdig door de overheid opgelegde maatregelen voldoen al lang niet meer in tal van situaties en hebben steeds vaker plaats gemaakt voor een modern pakket aan beleidsinstrumenten. Daarnaast worden overheden steeds meer afgerekend op prestaties door een kritische maatschappij en worden zij door de moderne media op de voet gevolgd. De eerste generatie (eenzijdige) instrumenten die vaak juridisch van aard waren maken steeds meer plaats voor instrumenten die rekening houden met de ontwikkelingen in de samenleving, namelijk mondige burgers, machtige maatschappelijke actoren en bedrijven. De overheid is voor de realisatie van beleid in veel gevallen afhankelijk van deze actoren en maakt dus in toenemende mate gebruik van instrumenten uit de tweede generatie; meerzijdige instrumenten waarbij overleg, onderhandeling, macht en kennis een belangrijke rol zijn gaan spelen. Dit is zelfs een voorwaarde om als overheid legitimiteit, effectiviteit en efficiency te kunnen waarborgen. Dit geldt ook in de Ruimtelijke Ordening waar machtige en bemiddelde projectontwikkelaars in de afgelopen decennia de lokale overheden vaak te slim zijn afgeweest in het aankopen van gronden. Dit zorgde er voor dat die lokale overheden voor de realisatie van voor hen belangrijke projecten deels afhankelijk zijn geworden van deze partijen en met hen onderhandelingen aan zal moeten gaan.

ONDERZOEKSOPZET EN ONDERZOEKSMETHODE

Tijdens de oriëntatie op dit onderwerp van onderzoek bleken vele, uiteenlopende opvattingen over het nut, en de noodzaak van het projectbesluit te bestaan.

De start van dit onderzoek is documentanalyse geweest waarbij wij zoveel mogelijk informatie hebben verzameld over het projectbesluit, het gebruik ervan, de beoogde effecten en de uiteindelijke uitwerking. Deze documenten bestaan grotendeel uit officiële stukken van gemeenten zoals raadsvoorstellen en raadsbesluiten, collegebesluiten en beleidsdocumenten. De theoretische invalshoek waarvoor wij hebben geopteerd, zijn de netwerktheorie (Koppenjan en Klijn, 2004) en de instrumententheorie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Beide theorieën vinden goed aansluiting bij de doelstelling die het kabinet had met de Wro, namelijk voldoen aan de eisen van de netwerksamenleving en ruimte voor ontwikkeling. Na de documentenanalyse hebben wij op basis van eerder verkennend onderzoek door anderen een verdeling gemaakt tussen gemeenten op basis van inwoneraantallen om niet eenvoudigweg alle gemeenten over één kam te scheren. Op basis van deze beschikbare secundaire gegevens hebben wij gekozen voor een kwalitatieve insteek middels het afnemen van interviews met gemeenteambtenaren en projectontwikkelaars, ten einde een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen over de dagelijkse praktijk.

DE PRAKTIJK

De participatie van maatschappelijke actoren die het kabinet voor ogen had bij de invoering van de Wro blijkt in de praktijk divers te zijn. Bij grootschalige projecten is er in de meeste gevallen wel een vorm van participatie mogelijk doch deze is verder vormvrij en wordt op verschillende wijzen ingevuld door gemeenten. Niet alle, door ons onderzochte gemeenten, zetten het projectbesluit dan ook in als een echt meerzijdig instrument. Deze benadering

komt de transparantie niet ten goede en zet de legitimiteit van het projectbesluit onder druk. De voorbereidingsfase varieert van het bekend maken van ontwerpen waarop men kan reageren, het houden van inspraakavonden, vaak op basis van een inspraakverordening, of het houden van informele inspraak- en overlegondes. De grootste gemeenten binnen dit onderzoek hebben de procedure wat meer geformaliseerd. Initiatiefnemers worden bij nagenoeg alle gevallen betrokken in en vooroverleg waarin bespreking van het project plaatsvindt. In dit vooroverleg worden de plannen van de initiatiefnemer besproken en wordt bepaald in hoeverre de gewenste ontwikkelingen overeenkomen met de ideeën van de betrokken gemeente. Ook wordt tijdens dit overleg onderhandeld over kostenverdeling en uitvoering van het project. Bij de ontwikkeling van visies en plannen is participatie echter nog gering binnen de onderzochte gemeenten. Hier ontbreekt het dus in veel gevallen nog aan legitimiteit door dat de input van belanghebbenden zeer beperkt is. Ook ontwikkelaars hebben over de vooroverlegfase hun eigen mening en zijn over het algemeen erg voorzichtig in deze fase omdat zij geen valse start willen maken, waardoor de samenwerking met de gemeente al in een vroeg stadium onder druk zou kunnen komen te staan. Zij willen een gemeente ook niet dwingen tot het nemen van een projectbesluit al zouden zij dat in veel situaties wel wenselijk achten.

Deregulering en snelle procedures zijn speerpunten binnen de Nota Ruimte en de Wro. Deze procedures zijn echter voor veel gemeenten een doorn in het oog in termen van efficiency (gemeten in factor tijd en factor arbeid). Zij achten het doorlopen van twee nagenoeg identieke procedures (eerst projectbesluit en daarna bestemmingsplan) niet verantwoord en efficiënt en dit trekt een zware wissel op de factor arbeid. De verantwoordelijke afdelingen zijn vaak al overbelast of hebben de mankracht of kennis niet in huis om dit te bewerkstelligen. Zij sturen een aanvrager dan ook waar mogelijk richting een (gedeeltelijke) herziening bestemmingsplan in plaats van een projectbesluit. Respondenten geven aan dat er hoogstens tijdswinst valt te halen met het projectbesluit indien deze bevoegdheid is gedelegeerd door de gemeenteraad aan het college van B&W, iets dat in lang niet alle onderzochte gevallen het geval is. Dit houdt in veel gevallen verband met de vertrouwensrelatie tussen raad en college, die beïnvloed lijkt te zijn door veelvuldig en vaak oneigenlijk gebruik van vrijstellingen in het verleden. Juist door delegatie kan met een forse tijdswinst (factor tijd) behalen omdat de gemeenteraad dan verder geen rol meer heeft in veel gevallen. Door het feit dat het college van B&W vaker bijeenkomt en de lijn van de ambtenaren naar het college korter is kan besluitvorming sneller plaatsvinden. Ook hebben raadsleden, volgens respondenten, de neiging om over details eindeloos te blijven praten hetgeen snelheid in het proces niet ten goede komt. Door delegatie wordt soms wel ingeboet op de legitimiteit omdat er geen politieke besluitvorming plaatsvindt. Er is in sommige gemeenten wel sprake van een informatievoorziening richting de raad maar dit is soms pas achteraf. Door sommige respondenten wordt het vervallen van de goedkeuring vooraf van Gedeputeerde Staten als een marginale winst in tijd beschouwd. Anderen zijn hierover positiever en geven aan hier wel aanzienlijk sneller door de procedure te kunnen. Ook hier speelt de relatie met het provinciaal bestuur een cruciale rol. Daarentegen wordt wel erkend dat nu in het vooroverleg met het provinciaal bestuur bij voorbaat angels kunnen worden verwijderd dit hoeft niet meer als een groot deel van de procedure al is gelopen.

Over de realisatie van projecten in termen van effectiviteit lopen de meningen uiteen. Sommige respondenten bij gemeenten geven aan met een herziening van een

bestemmingsplan evenveel projecten te kunnen realiseren als met het nemen van projectbesluiten. Zij zien het politieke aspect dat aan een bestemmingsplanprocedure kleeft niet in alle gevallen als een belemmering om projecten te realiseren. Projectontwikkelaars hebben hierover een andere mening en spreken van politieke bemoeienis over details en de “ambtelijke molen” die zij door moeten om hun projecten van de grond te krijgen. Zij zien toch meer flexibiliteit in een projectbesluit dan in een bestemmingsplan. Zij hebben wel macht in de zin dat ook zij een onmisbare partner zijn voor gemeenten om maatschappelijk gewenste projecten te realiseren en maken waar mogelijk hier dan ook gebruik van. Het risico van het projectmatig bedrijven van Ruimtelijke Ordening ten opzichte van het meer plan- of gebiedsmatig ordenen wordt collectief van de hand gedaan door te wijzen op de vele postzegel- of projectbestemmingsplannen die gerealiseerd worden. Op deze wijze wordt Ruimtelijke Ordening niet anders bedreven dan met projectbesluiten het geval is.

Toch worden er door vanuit alle ondervraagde gemeenten wel situaties genoemd waarbij een projectbesluit effectiever kan zijn dan een herziening. Dit betreft enerzijds kleinschalige projecten waarbij weinig of geen belangen in het geding zijn en waar men verwacht snel de procedure te kunnen doorlopen. Anderzijds worden juist grootschalige projecten genoemd waarbij de kaders van een toekomstig bestemmingsplan wel in beeld zijn, maar nog nader moeten worden uitgewerkt. Om delen van een totaalplan, vaak projecten met een maatschappelijke importantie, of het bouwrijp maken van grond, toch al te kunnen verwezenlijken wordt het projectbesluit als effectiever aangeduid. Ook delegatie speelt hierin een rol. Delegatie bevordert snelheid en kan als zodanig bijdragen aan het tot stand komen van meer projecten. We kunnen in dit kader dus spreken van situationele afhankelijkheid.

CONCLUSIE

Met de invoering van de Wro is er voor gemeenten veel veranderd. Ook toekomstige ontwikkelingen binnen de Wro (de digitaliseringsplicht (DURP) en de WABO) nopen gemeenten tot de nodige investeringen en aanpassingen binnen de organisatie. De mate waarin gemeenten in staat zijn al deze veranderingen het hoofd te kunnen bieden is van vele factoren afhankelijk; mensen in de organisatie, tijd, middelen, en flexibiliteit. Wij hebben tijdens ons onderzoek gesproken met gemeenteambtenaren en vastgoedontwikkelaars met uiteenlopende meningen over de Wro en het projectbesluit. Ambtenaren een meer sceptische houding voer het algemeen en ontwikkelaars een positieve houding. Ambtenaren doen hun best zich aan te passen aan de telkens weer nieuwe veranderingen die de wetgever hen oplegt en aan instrumenten die hen worden aangereikt om hun eigen doelstellingen te verwezenlijken. Dat het projectbesluit nog niet bij alle gemeenten met evenveel liefde is ontvangen hangt hier deels ook wel mee samen. Als uitvoeringsinstrument voldoet het projectbesluit in beginsel aan de noties van meerzijdigheid en netwerksamenleving. In de wet is behoorlijk veel aandacht besteed aan participatie en hiervoor zijn enkele waarborgen ingebouwd. De uitwerking in de praktijk is echter divers en hier zou op verschillende plaatsen nog aan gesleuteld kunnen worden om effectiviteit, efficiency en legitimiteit te bevorderen. Hierdoor kan het instrument echt als meerzijdig instrument worden ingezet en zodoende meer ruimte bieden voor de maatwerking die nodig is om aan te sluiten bij de wensen van de samenleving. Ook is in veel gevallen een redelijk goede verstandhouding met provincies en waterschappen waar te nemen doch van een

constructief geformaliseerd vooroverleg is niet altijd sprake waardoor er niet in alle gevallen recht wordt gedaan aan de samenwerking tussen bestuurslagen. Het projectbesluit wordt, zeker naar de mening van projectontwikkelaars, nog relatief weinig gebruik gemaakt en dit zou op termijn de legitimiteit en het draagvlak voor het credo ontwikkelingsplanologie kunnen ondermijnen. Ontwikkelingsplanologie vereist namelijk een *bottom up* benadering waarbij vanuit de samenleving ontwikkelingen gestimuleerd worden. Zeker in de huidige economische neergang en de invloed daarvan op de woningmarkt is het van essentieel belang dat projecten op een relatief vlotte en integrale wijze worden gerealiseerd. Met alle toekomstige ontwikkelingen die nog op gemeenten afkomen is van belang dat zij zich kunnen blijven inzetten voor een duurzaam gebouwde leefomgeving.

AANBEVELINGEN

Om goed invulling te geven aan de waarde van het gemeentelijke projectbesluit en de rol die het dient te spelen in het landelijke ruimtelijke beleid, bevelen wij gemeenten aan het projectbesluit te gaan toepassen, conform de bedoeling van de wetgever met dit instrument. Ook doen wij aanbevelingen richting de rijksoverheid gedaan. Deze zijn:

1. Uitstellen van de Wabo. Door het uitstellen hiervan krijgen gemeenten meer tijd om te accommoderen aan de veranderingen binnen de Wro.
2. Stimuleren van delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten aan het college van B&W. Dit ter bevordering van de efficiency, effectiviteit en legitimiteit.
3. De verplichting voor gemeenten om de bestemmingsplannen *up to date* te houden streng handhaven.
4. Het vooroverleg met belanghebbenden stimuleren en transparant maken in het kader van de legitimiteit van het projectbesluit.

1.1 RUIMTELIJKE ORDENING IN NEDERLAND

In een dichtbevolkt land als Nederland is het van belang dat met de schaarse ruimte zuinig wordt omgegaan. Economische ontwikkelingen, de groei van de bevolking en daarmee de uitbreiding van steden en allerlei economische activiteiten hebben de laatste decennia een groot beslag op de ruimte gelegd. Niet alleen door het economische succes is er grote behoefte aan bedrijventerreinen maar ook is er steeds meer vraag naar natuur- en recreatiegebied. Om al deze punten met elkaar te verbinden is infrastructuur nodig. Het is de ruimtelijke ordening die de opgave heeft om al deze, vaak conflicterende, claims te beoordelen en een afweging te maken zodat de hoogst haalbare kwaliteit wordt gewaarborgd.

Wat is nu eigenlijk ruimtelijke ordening? De vele definities die bestaan wijzen allemaal in de richting van “ordenen”, “het scheppen van voorwaarden”, en “het tot stand brengen”. Het wijst dus in de richting van sturen, belangen afwegen en coördineren (Dijkstra en De Weijer 1998:15). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt een onderscheid tussen ruimtelijke inrichting en ordening waarbij het eerste wordt gezien als een voortdurend maatschappelijk proces van veranderend gebruik van de ruimte en het laatste als een overheidsactiviteit (WRR, 1998:14).

De Woningwet van 1901 wordt door velen beschouwd als het beginpunt van de ruimtelijke ordening in Nederland. Hierbij ging het om de verstedelijking in Nederland in goede banen te leiden. Door de economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de twintigste eeuw zoals gestegen mobiliteit, modernisering van de landbouw en concentratie van voorzieningen ontstonden stedelijke centra. Door intensivering van het ruimtegebruik werd het noodzakelijk geacht afzonderlijke wetgeving op te stellen. De staatscommissie Van den Bergh adviseerde in 1947 tot afzonderlijke wetten voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (WRR, 1998:33). Het zou echter nog tot 1965 duren voordat de eerste Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in werking zou treden.

Ruimtelijke ordening is primair een communicatieve activiteit (WRR, 1998:21). Door het ontbreken van een hiërarchische verhouding worden overheden gestimuleerd met elkaar in overleg te treden. Door de vele ruimtelijke claims van andere beleidsvelden is ruimtelijke ordening facetbeleid. Het overleg heeft dus niet alleen een verticaal, maar ook een horizontaal karakter. Er zullen altijd afwegingen moeten worden gemaakt ten gunste of ten laste van een bepaalde beleidssector.

De opzet van de WRO is altijd sterk decentraal geweest getuige de prominente positie van het gemeentelijke bestemmingsplan. Dit is het enige juridisch bindende plan voor de burger. De plannen van het Rijk en de provincie zijn weliswaar bepalend voor de inhoud van een bestemmingsplan maar bevatten zelf geen juridisch bindende elementen voor burgers of bedrijven. Veel ruimtelijke plannen zijn echter regionaal en overstijgen daarmee de gemeentegrenzen. Om hun nationale en regionale belangen te kunnen verwezenlijken

hebben rijk en de provincie in de WRO dan ook respectievelijk aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheden.

1.2 ACHTERGROND EN UITGANGSPUNTEN VAN DE NIEUWE WRO

In het in 1998 verschenen rapport “Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek” kwam de WRR tot de conclusie dat het vigerende stelsel niet meer voldeed aan de eisen van de “netwerksamenleving” en dat ontwikkelingen in de samenleving een vroegtijdige betrokkenheid van *stakeholders* bij regionale ruimtelijke ontwikkelingspolitiek behoeft. De oorspronkelijke Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) die op 1 augustus 1965 in werking was getreden had inmiddels zoveel wijzigingen ondergaan dat deze niet meer als samenhangend geheel werd gezien en dat daarmee de legitimiteit en effectiviteit onder druk kwamen te staan.

Een belangrijk uitgangspunt van de Wro is “centraal wat moet, decentraal wat kan” (Nota Ruimte, 2004). In deze Nota Ruimte wordt “ruimte voor ontwikkeling” centraal gesteld en wordt het belang van een integrale ontwikkeling onderstreept waarbij alle betrokken actoren een prominente rol toebedeeld krijgen. Er wordt een accentverschuiving beoogd van “toelatingsplanologie” naar “ontwikkelingsplanologie”. Een duidelijke definitie is hiervan niet beschikbaar maar in de concept Nota Ruimte spreekt VROM van “een planologie die de speelruimte van regionale overheden vergroot en het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties activeert” (zie van Rooy et al. 2004, SER, 2001). Het gaat om een verschuiving van een overheidsgedomineerde toelatingsplanologie naar een systematiek van netwerken met partners waarbij de uitkomsten niet van tevoren vaststaan maar voortkomen uit een proces. Deze visie lijkt al meer aan te sluiten op de ontwikkeling van een netwerksamenleving zoals die door partijen wordt geschetst. De overheid dient op een dusdanige wijze kaders te scheppen dat maatschappelijk initiatief ten volste tot zijn recht komt.

In de Wro is een duidelijk onderscheid aangebracht tussen beleid, normstelling en uitvoering. De strategische visies van de verschillende bestuurslagen dient te worden vastgesteld in structuurvisies. In bestemmingsplannen worden juridisch bindende normen vastgesteld en daarnaast voorziet de Wro ook in nieuwe instrumenten t.b.v. handhaving en toezicht (Van Buuren et al. 2008). Iedere bestuurslaag wordt geëquipeerd met instrumenten om zo adequaat mogelijk hun ruimtelijk beleid te verwezenlijken.

De sturing die het huidige kabinet (Balkenende IV) voor ogen heeft is sturing op hoofdlijnen waarbij deregulering en decentralisatie de kernbegrippen zijn. Minder regels voor overheden maar ook voor burgers via de Omgevingsvergunning waarbij meer ruimte moet ontstaan voor maatschappelijke initiatieven. Door deze sturing op hoofdlijnen beoogt het Rijk in een vroegtijdig stadium haar doelen bekend te maken zodat provincies en gemeenten hiermee in hun beleid rekening kunnen houden.

1.3 HET PROJECTBESLUIT IN DE WRO

Sinds de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is er altijd een vrijstellingsmogelijkheid geweest van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 WRO. In het (voor)ontwerp van de Wro was aanvankelijk geen vrijstellingsmogelijkheid middels een zelfstandige projectprocedure ingebouwd (Memorie van toelichting pagina 33). Mede gezien de discussie of ruimtelijke ordening planmatig of projectmatig bedreven zou moeten worden werd voor de eerste variant gekozen (Van Buuren et al, 2008:147). Daarnaast werd de bestemmingsplanprocedure dusdanig ingekort zodat deze qua tijd niet langer duurde dan de artikel 19 procedure waardoor de noodzaak om een vrijstellingsmogelijkheid op te nemen verviel. Ondanks verzet van o.a. de VNG, Neprom, en andere partijen die wezen op het ontstaan van teveel kleine zogenaamde postzegelplannen, heeft dit in eerste instantie niet geleid tot terugkeer van een zelfstandige projectenprocedure. Ook de stelling van marktpartijen dat door het schrappen van een vrijstellingsmogelijkheid minder projecten tot stand zouden komen doordat de procedure voor het herzien van een bestemmingsplan zwaarder zou zijn onderschreef de regering niet. De zwaarte hiervan hing volgens de regering af van de impact van die herziening. De WRO en Bro '85 kende daarnaast geen eisen voor de omvang van bestemmingsplannen (Memorie van toelichting).

Gedurende het wetgevingsproces is er, onder druk van voornoemde partijen (Bregman en De Zeeuw, 2008) toch ruimte ingeruimd voor het projectbesluit (Tweede nota van wijziging pagina 9). Opvallend is dat naast het gemeentelijk projectbesluit tevens de provinciale besturen en het Rijk de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten hebben gekregen. Hiermee werd duidelijk een verbreding aangebracht waardoor rijk en provincie ook hun projecten zouden kunnen verwezenlijken middels deze procedure. De regeling zoals die nu bestaat vertoont enige gelijkenissen met het oude artikel 19 WRO van na de herziening in 2000 in die zin dat het een zelfstandig besluit is naast het bestemmingsplan. Tevens is in de Wro opgenomen in artikel 3.13 lid 1 dat het college van B&W binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden een ontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen overeenkomstig het projectbesluit. Hiermee lijkt de nieuwe regeling op de oude regeling van artikel 19 van voor de wetwijziging van 2000 toen het vrijstellingsbesluit slechts genomen mocht worden als anticipatie op het nieuwe bestemmingsplan (zie ook hoofdstuk 2: Vrijstelling door de jaren heen).

1.4 KANTTEKENINGEN BIJ HET PROJECTBESLUIT

Aanvankelijk was het de bedoeling dat het bestemmingsplan het “normdocument” zou zijn. We hebben gezien dat onder druk van verschillende partijen middels een nota van wijziging toch ruimte is ingeruimd voor het projectbesluit. Deze partijen hebben de nadruk gelegd op flexibiliteit die het bestemmingsplan zou ontberen, vooral bij omvangrijke projecten. Voor een efficiënt en praktisch ruimtelijk beleid (Bregman en De Zeeuw, 2008) achten zij het noodzakelijk dat er naast het bestemmingsplan een mogelijkheid is om projecten te realiseren. Bestemmingsplanprocedures zijn naar mening van deze partijen te gedetailleerd en procedures duren te lang. Juist op dit punt is de wetgever tegemoet getreden door de procedure voor het bestemmingsplan aanzienlijk in te korten. Daarnaast hebben wij vermeld

dat binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden een ontwerpbestemmingsplan overeenkomstig het projectbesluit ter inzage moet worden gelegd. Uit de bestudeerde stukken van veel gemeenten blijkt dat gemeenten hier moeite mee hebben. Opvallend is namelijk, dat mede onder druk van de VNG het projectbesluit alsnog in de Wro is gekomen maar dat veel gemeenten juist terughoudend tegenover het projectbesluit staan blijkens de vele stukken die zij hierover hebben gepubliceerd. Verschillende argumenten worden hierbij aangevoerd welke verder in dit onderzoek bij de empirische analyse nog uitgebreid aan bod zullen komen. Juist door deze terughoudendheid lijkt het projectbesluit op dit moment nog niet het gewenste effect te sorteren.

1.5 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De hierboven genoemde terughoudendheid van gemeenten met betrekking tot het nemen van projectbesluiten is voor ons de aanleiding geweest voor dit onderzoek. Aan gemeenten is een mogelijkheid geboden om projecten te verwezenlijken middels het projectbesluit maar deze maken hier, blijkt uit eerder verkennend onderzoek (Oranjewoud, 2008), nog maar beperkt gebruik van. Het doel van ons onderzoek is dan ook om te achterhalen wat de argumenten en beweegredenen zijn van gemeenten om terughoudend te zijn. Mede gezien het feit dat juist onder druk van o.a. de VNG deze mogelijkheid alsnog geschapen is. De wetgever heeft dit projectbesluit juist aangekleed met voorzieningen en mogelijkheden om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de netwerksamenleving, om zoveel mogelijk maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid. Ontwikkelingsplanologie stond hierbij hoog in het vaandel, er zou ruimte moeten worden gecreëerd voor maatschappelijke initiatieven. Deze lijken nu, door de terughoudendheid van het projectbesluit, op de achtergrond te raken.

Wij trachten middels dit onderzoek in kaart te brengen in hoeverre het projectbesluit is ingevoerd binnen de Nederlandse gemeenten sinds de invoering van de Wro, en of hier een verband kan worden gelegd met de grootte van de gemeente. Daar waar wij in dit onderzoek spreken over het projectbesluit, wordt steeds het gemeentelijke projectbesluit bedoeld. Daarnaast is het interessant te bekijken wat voor effecten de mate van invoering en de wijze waarop dit heeft plaatsgevonden, hebben in termen van legitimiteit, effectiviteit en efficiency. In welke mate voldoet de inzet en werking van het projectbesluit hieraan en op welke wijze wordt het instrument ingezet door gemeenten.

1.6 PROBLEEMSTELLING/ONDERZOEKSVRAAG

De hierboven beschreven aanleiding voor ons onderzoek heeft ons de volgende hoofdvraag opgeleverd:

IN HOEVERRE IS HET PROJECTBESLUIT INGEVOERD BIJ GEMEENTEN EN WELKE EFFECTEN ZIJN WAARNEEMBAAR?

De deelvragen die beantwoord dienen te worden om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen worden aan de hand van bestuurskundige inzichten benaderd. De netwerktheorie (Koppenjan en Klijn, 2004) en instrumentenleer (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) staan hierbij centraal.

De volgende deelvragen worden beantwoord:

1. Hoe verhoudt het projectbesluit zich met onze huidige netwerksamenleving en tendens naar governance?

TOELICHTING:

In het theoretisch kader zullen de termen netwerksamenleving en governance uitgebreid worden beschreven. In de zich snel ontwikkelende maatschappij waarin het niet meer vanzelfsprekend is dat de overheid de bovenliggende en daarmee dwingend kan optreden zal zij andere benaderingen moeten kiezen, of bestaande instrumenten op een andere wijze inzetten. Meer en meer is de overheid één van de actoren in een proces van onderhandelen waarbij de uitkomsten niet van tevoren vast staan. Er vindt over vele onderwerpen uitvoerig overleg plaats met bedrijven, burgers en andere maatschappelijke actoren. Eenzijdige instrumenten die worden opgelegd voldoen al lang niet meer in tal van situaties. Meerzijdige instrumenten van de tweede generatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) waarbij meer plaats is voor overleg lijken al meer recht te doen aan de ontwikkelingen in de maatschappij. In netwerken komen barrières voor die geslecht dienen te worden, eenzijdige instrumenten lijken hiervoor niet uitgerust.

2. In welke gevallen kan het projectbesluit als effectief instrument ingezet worden door gemeenten?

TOELICHTING:

Publicaties zoals die van Oranjewoud (2008) en berichten in de media geven aanleiding om te veronderstellen dat veel gemeenten terughoudend zijn met het nemen van projectbesluiten. Binnen sommige gemeenten wenst men in het geheel geen projectbesluiten te nemen. Met deze vraag willen wij een antwoord vinden op de vraag in welke gevallen gemeenten wel gebruik wensen te maken van het projectbesluit. Juist door de overkoepelende VNG en maatschappelijke partijen is gepleit voor deze bevoegdheid en zij veronderstellen een aantal voordelen. In welke gevallen zijn die voordelen dan te benutten?

3. Wat is het verband tussen het gebruik van het projectbesluit en de grootte van de gemeente?

TOELICHTING:

Op 1 januari 2009 waren er in Nederland 441 gemeenten (CBS) variërend van kleine plattelandsgemeenten tot grootstedelijke gemeenten. De kleinste gemeente telt nog geen duizend inwoners terwijl de grootste gemeente van Nederland bijna 800.000 inwoners telt. Het mag duidelijk zijn dat de problematiek en ontwikkelingen zich op een heel andere schaal afspelen. Niet alleen zijn projecten vaak omvangrijker in grote gemeenten maar zal het aantal actoren in het proces groter zijn dan bij kleinschalige ontwikkelingen. Dit impliceert niet automatisch dat kleinschalige projecten niet complex zouden kunnen zijn. Wij trachten met deze vraag bloot te leggen of het projectbesluit in alle gemeenten, groot of klein, al dan niet wordt toegepast en of hier verbanden te leggen zijn tussen de grootte van gemeenten en de aantallen projectbesluiten, die zijn genomen.

4. In hoeverre voldoet het projectbesluit aan eisen van efficiency?

TOELICHTING:

De maatschappij is aan verandering onderhevig en opvattingen over het functioneren van de overheid zijn in de loop der jaren sterk veranderd. Sinds de recessie in de jaren tachtig werd de wereldwijde roep om een efficiëntere en effectievere overheid steeds luider. Er moet steeds meer met minder middelen en de overheid wordt steeds meer gespiegeld aan het bedrijfsleven (Ringeling, 1993). Met belastinggeld moet zuinig worden omgesprongen en in tijden van crisis zal de inzet en besteding van middelen met een vergrootglas worden bekeken. Burgers zijn mondiger geworden en laten zich niet alles meer gewillig opleggen en met de moderne media lijkt elke uitspatting van een overheidsorgaan te achterhalen. Andere vormen van sturing zoals het maken van prestatieafspraken impliceren dat er gepresteerd moet worden en dat bestuurders worden afgerekend op harde cijfers. Procedures in de ruimtelijke ordening duren vaak lang en de totstandkoming van grote (infrastructurele) projecten is vaak een zaak van lange adem. Juist in een tijd van crisis, zoals wij die nu meemaken, is het van belang dat juist dit soort projecten snel van de grond komen. Een belangrijk aspect van de Wro is dan ook deregulering en het verkorten en vereenvoudigen van procedures. In hoeverre voldoet het projectbesluit hieraan?

5. In hoeverre voldoet het projectbesluit aan eisen van legitimiteit?

TOELICHTING:

In de Wro is door het kabinet sterk ingezet op de input van maatschappelijke actoren en burgers bij ontwikkeling en besluitvorming in de Ruimtelijke Ordening? Met “ruimte voor ontwikkeling” wordt met name beoogd dat projecten vanuit de samenleving worden geïnitieerd, (*bottom up*). Hier is dan wel participatie van maatschappelijke actoren voor nodig. In hoeverre kan het ruimtelijk beleid zich verheugen op draagvlak van deze actoren en in hoeverre zijn deze termen van toepassing op het projectbesluit? Met deze vraag willen wij onderzoeken hoe deze inspraak en participatie in de dagelijkse praktijk vorm krijgt en wordt toegepast, en wat er uiteindelijk van deze participatie is terug te vinden in de genomen besluiten.

1.7 LEESWIJZER / OPBOUW VAN HET ONDERZOEK

Nu de hoofdvraag met de bijbehorende deelvragen zijn geformuleerd zijn we toe aan de volgende stappen in ons onderzoek. Om de leesbaarheid te vergroten en alvast inzicht te geven in hoe het vervolg van dit onderzoek is vormgegeven, geven wij hierbij een overzicht van de hiernavolgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 2 zal de geschiedenis van (de voorganger) van het projectbesluit worden beschreven. Vervolgens bepalen wij in hoofdstuk 3 ons theoretische kader voor dit onderzoek. Instrumenten zijn niet alleen voor de overheid van belang, ook voor ons als onderzoekers is goed gereedschap onmisbaar. Om vanuit de theorie de koppeling met de praktijk te kunnen maken, wordt in hoofdstuk 4 verklaard welke begrippen vanuit de theorie en de praktijk van belang zijn voor dit onderzoek en zal worden uitgelegd hoe wij deze begrippen zichtbaar, meetbaar en dus hanteerbaar hebben gemaakt. Deze stap levert ons daarmee het instrumentarium op voor de empirische analyse in hoofdstuk 5. Met de beschrijving van de werking en de geschiedenis van het projectbesluit en de bestuurskundige theorie over netwerken en governance in de ene hand en met de praktijk in de andere hand, bouwen wij ons onderzoek af in hoofdstuk 6. Daar zal onze onderzoeksvraag en deelvragen ter conclusie worden beantwoord, ter afsluiting zullen door ons een aantal aanbevelingen worden gepresenteerd.

Om het projectbesluit te kunnen plaatsen in de context van de ruimtelijke ordening volgt hieronder een historie van de vrijstellingsmogelijkheid door de jaren heen. De verschillende wetwijzigingen die het heeft doorstaan, en het gebruik van het instrument door gemeenten.

2.1 HET BESTEMMINGSPLAN

Op grond van artikel 40 van de woningwet is het verboden om zonder vergunning van het college van B&W te bouwen. Artikel 44 lid 1 onder c van dezelfde bepaalt dat een bouwvergunning slechts kan worden verleend wanneer deze in overeenstemming is met het bestemmingsplan.

De vaststelling van bestemmingsplannen is voorbehouden aan de gemeenteraad. Artikel 3.1 lid 1 van de Wro luidt als volgt:

“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken”.

Deze bestemmingsplannen moeten op grond van artikel 3.1 lid 2 iedere 10 jaar geactualiseerd worden. Het bestemmingsplan geeft de bestemming van de grond aan en worden bebouwingsvoorschriften en gebruiksvoorschriften op gesteld. Het bestemmingsplan dient tevens als toetsingskader voor bouwaanvragen.

2.2 ARTIKEL 19 WRO (VRIJSTELLING)

Voordat de wetwijziging van de WRO, die op 3 april 2000 van kracht werd, kon de raad op grond van artikel 19 WRO vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan wanneer een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding was. Hiermee kon men, vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan, projecten toch doorgang laten vinden en deze dan toetsen aan het nieuwe bestemmingsplan. Dit werd aangeduid als het anticipatiebeding. Hiervoor was, net als bij het vaststellen van een bestemmingsplan, goedkeuring vereist van Gedeputeerde Staten. Van de mogelijkheid vrijstelling te verlenen op grond van artikel 19 werd veelvuldig en vaak oneigenlijk gebruik gemaakt (De Ridder, 2002, Van Buuren, 2002). Via voorbereidingsbesluiten werden verklaringen van geen bezwaar aangevraagd bij GS waarna het project kon worden uitgevoerd. Bestemmingsplannen waarop was geanticipeerd werden vervolgens niet ter inzage gelegd of zelfs niet vastgesteld zodat er een tendens ontstond naar gelegenheidsplanologie. In het verleden werden hele woonwijken gerealiseerd zonder

samenhangend beleid (Van Buuren, 2002:159). Daarnaast bleek in de praktijk dat GS lang niet in alle gevallen de vrijstellingsverzoeken bleek te beoordelen (Tollenaar, 2005:17).

2.3 DE WETSWIJZIGING IN 2000

Met de wetswijziging die op 3 april 2000 van kracht werd is de wetgever overgegaan tot codificatie van de bestuurspraktijk (Tollenaar, 2005:17). Één van de belangrijkste wijzigingen was het vervallen van het anticipatiebeding behorende bij artikel 19 lid 1 en daarmee werd dit artikel vervangen door de zelfstandige projectprocedure. Het is vanaf dat moment dus niet meer noodzakelijk dat een wijziging van het bestemmingsplan in voorbereiding is of ter inzage ligt. Naast deze zelfstandige projectprocedure bestaat dan nog de bevoegdheid van het college van B&W om vrijstelling te verlenen in die gevallen waarvoor GS een algemene verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven (lid 2) en een vrijstellingsbevoegdheid van het college van B&W voor “kruimelgevallen” (lid 3). De bevoegdheid van de zelfstandige projectprocedure ligt bij de gemeenteraad maar kan worden gedelegeerd aan het college van B&W. Deze vrijstellingsbevoegdheid kent geen definitie van het woord “project” dus het kan hier gaan om een enkele woning maar ook om 2000 woningen. Wel is het een vereiste dat de vrijstelling moet zijn goedgekeurd door GS en voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. In deze onderbouwing moeten in ieder geval de volgende onderdelen worden behandeld:

1. Beschrijving van het project.
2. De geldende planologische situatie.
3. De visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied.
4. De ruimtelijke effecten van het project op de omgeving.
5. Rapportage van de gehouden inspraak.
6. Verantwoording van de economische uitvoerbaarheid.
7. Toets aan rijksbeleid, regionaal en lokaal beleid.
8. Toets aan milieuwetgeving.
9. Afweging van betrokken cultuurhistorische belangen.

De verschillende bevoegdheden binnen artikel 19 bevat drie bevoegdheden die in elkaar overvloeien. Bij een aanvraag voor een bouwvergunning dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan bekijkt het college van B&W in eerste aanleg of vrijstelling kan worden verleend op grond van het derde lid, vervolgens het tweede lid en in de laatste plaats het eerste lid. Het handelend bestuursorgaan is het college van B&W maar steeds onder invloed van gemeenteraad, provinciaal bestuur, de VROM inspectie en belanghebbenden.

Bovengenoemde actoren hebben allen invloed op de te nemen vrijstellingsbesluiten. De wetgever heeft bepaald dat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft vrijstelling te verlenen op grond van artikel 19 lid 1. In veel gevallen is deze bevoegdheid gedelegeerd aan het college van B&W. Hiermee is de positie van de raad na de wetswijziging van 2000 aanzienlijk verzwakt. Het college heeft in meer gevallen dan voorheen de bevoegdheid gekregen vrijstelling te verlenen op grond van het derde lid. Daarnaast heeft het college op grond van het tweede lid nog een extra mogelijkheid gekregen vrijstelling te verlenen en bij het eerste lid is de bevoegdheid in de praktijk vaak gedelegeerd. Middels het informatierecht en moties

kan de raad wel invloed uitoefenen bij vrijstellingen op grond van het tweede en derde lid. Als delegerende partij kan de raad beleidsregels vaststellen die als kader dienen voor het handelend orgaan bij het verlenen van vrijstellingen.

Het provinciebestuur heeft een bepalende rol bij het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 19 lid 1 en 2. Zij kunnen een categorie bouwwerken aanwijzen waarvoor een algemene verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven (tweede lid) en beslist verder bij vrijstellingen op grond van het eerste lid of er een verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven. Vanuit deze rol als toezichthouder kan de provincie dus preventief aangeven waaraan aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar moeten voldoen.

De VROM inspectie heeft een taak bij de besluitvorming over algemene verklaringen van geen bezwaar. Daarnaast bij specifieke verklaringen van geen bezwaar. Hierbij kan de inspecteur de minister betrekken wanneer wenselijk. Naast deze taak heeft de VROM inspectie de taak om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop gemeentebesturen bevoegdheden uitoefenen die voortvloeien uit de Woningwet en de WRO (Tollenaar, 2005:23).

Bij het verlenen van vrijstellingen heeft het bevoegd orgaan altijd te maken met belanghebbenden. Allereerst is dit de initiatiefnemer, degene die een bouwplan indient dat niet past binnen het geldende bestemmingsplan. Daarnaast zijn er één of meerdere derden belanghebbenden die mogelijk tegengestelde belangen hebben. Bij het verlenen van vrijstellingen heeft het gemeentebestuur beleidsvrijheid en zal zij een zorgvuldige afweging moeten maken waarbij alle belangen worden meegenomen. Zij zal dan ook het genomen besluit voldoende moeten motiveren (artikel 3:46 Awb).

2.4 HET HUIDIGE PROJECTBESLUIT IN DE WRO

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. In deze wet was aanvankelijk geen plaats ingeruimd voor een vrijstelling middels een projectprocedure. Het bestemmingsplan moest het normdocument worden en ruimtelijke ordening zou weer planmatig i.p.v. projectmatig bedreven worden. De bestemmingsplanprocedure werd dan ook, door het wegvallen van goedkeuring door het provinciebestuur, aanzienlijk ingekort. Gedurende het wetgevingsproces is deze gedachte echter (onder druk) verlaten (zie ook kamerstukken 2003/2004) en heeft het projectbesluit zelfs een prominente plaats gekregen binnen de Wro. Naast de gemeente hebben ook de provincie en het Rijk de bevoegdheid om projectbesluiten te nemen. De procedure voor de totstandkoming van projectbesluiten is tevens gewijzigd t.o.v. de zelfstandige projectenprocedure. De belangrijkste aspecten zijn het wegvallen van de goedkeuringsverplichting vooraf door het college van G.S. en de verplichting dat binnen een jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk is geworden een ontwerpbestemmingsplan overeenkomstig het projectbesluit ter inzage moet worden gelegd. Het vervallen van de goedkeuringsverplichting is een belangrijke verandering. Hiermee vervalt dus het recht van het provinciebestuur om *vooraf* een streep te zetten door hen niet gewenste ontwikkelingen. Om het provinciebestuur niet helemaal buitenspel te zetten is hiervoor de reactieve aanwijzing voor in de plaats gekomen waarmee zij *achteraf*, het gewraakte deel van het projectbesluit niet in werking kunnen laten treden. Willen zij

hiervan gebruik kunnen maken is het wel noodzakelijk dat zij tijdens de terinzagelegging een zienswijze hebben ingebracht t.a.v. dit ongewenste element. Deze procedure wijziging heeft ook gevolgen voor het vooroverleg waarover in de volgende paragraaf meer. De verplichting om binnen een jaar een ontwerpbestemmingsplan overeenkomstig het projectbesluit ter inzage te leggen doet denken aan het anticipatiebeding van voor de wetwijziging in 2000. Het verschil zit in de “anticipatie”. Waar voorheen het projectbesluit moest passen in een toekomstig bestemmingsplan en er dus op voorhand al enige duidelijkheid moest bestaan over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling moet het projectbesluit meer worden gezien als een vorm van gefaseerde besluitvorming (Van Buuren, 2008:152) waarbij achteraf het bestemmingsplan wordt herzien overeenkomstig het projectbesluit.

In onderstaand schema zijn de wijzigingen tussen de zelfstandige projectprocedure uit de oude wet ruimtelijke ordening (WRO) en het projectbesluit uit de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) weergegeven.

Vergelijkingsselement	Zelfstandige projectprocedure (artikel 19 WRO)	Projectbesluit (artikel 3.10 Wro)
Aard van het besluit	Doorbreking van bestemmingsregeling, zoals neergelegd in het bestemmingsplan, d.m.v. vrijstelling	Bestemmingsregeling, zoals neergelegd in het bestemmingsplan, blijft tijdelijk buiten toepassing
Verwerking van besluit in bestemmingsplan	Na realisatie géén noodzaak tot aanpassing van het bestemmingsplan. Zpp-besluit wordt als bijlage bij het bestemmingsplan opgenomen, maar is geen onderdeel daarvan	Wettelijke verplichting tot aanpassing van het bestemmingsplan binnen een bepaalde periode
Situatie na het besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Relatie inhoud bestemmingsplan en fysieke werkelijkheid doorbroken; • bestemmingsplan niet betrouwbaar; • digitale gegevensuitwisseling over bestemmingsplannen onvolledig; • digitale bestemmingsplannen niet bruikbaar voor monitoring en beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • relatie tussen bestemmingsplan en fysieke werkelijkheid hersteld; • bestemmingsplan betrouwbaar; • digitale gegevensuitwisseling over bestemmingsplannen volledig; • digitale bestemmingsplannen bruikbaar voor monitoring en beleid
Inhoudsvereisten aan het besluit	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving van het project; • ruimtelijke onderbouwing van het project in structuurplan of – bij ontbreken daarvan – de relatie met het geldend bestemmingsplan en een 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving van het project; • ruimtelijke onderbouwing en een beschrijving van redenen waarom van het bestemmingsplan moet worden afgeweken; • omschrijving van wijze waarop het

Vergelijkingsselement	Zelfstandige projectprocedure (artikel 19 WRO)	Projectbesluit (artikel 3.10 Wro)
	motivering van het passend zijn van het project in de toekomstige bestemming van het gebied	bestemmingsplan t.b.v. van het project nadien zal worden gewijzigd
Initiatief voor procedure	<ul style="list-style-type: none"> • aanvraag door initiatiefnemer waarna: • binnen 8 weken beslissing over in behandeling nemen van aanvraag 	<ul style="list-style-type: none"> • op aanvraag, met binnen 8 weken beslissing of aanvraag in behandeling wordt genomen • op initiatief van besluitvormend bestuursorgaan
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Terinzagelegging + zienswijzen (4 wkn; <i>wordt t.g.v. Awb 6 wkn</i>)¹ • aanvragen provincie verklaring geen bezwaar (10 wkn) • verklaring van geen bezwaar (8 wkn) • inwerkingtreding (2 wkn) 	<ul style="list-style-type: none"> • Terinzagelegging + zienswijzen (6 weken) • Vaststelling besluit (12 wkn) • Bekendmaking (2 wkn)
Duur procedure ²	24 weken (26 weken)	20 weken
Besluitvormend bestuursorgaan	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraad met delegatiemogelijkheid aan b&w • B&w in door gs aangegeven categorieën van gevallen of in bij amvb aan te geven gevallen • Weigering om procedure in gang te zetten: b&w 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraad; provinciale staten; Minister van VROM; andere Ministers i.o.m. Minister van VROM • Delegatiemogelijkheid voor gemeenteraad / provinciale staten aan b&w / gedeputeerde staten • Weigering om procedure in gang te zetten: b&w / gs / Min. van VROM
Toetsende bestuursorganen	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeputeerde staten • Inspecteur VROM als vrijstelling niet behoort tot prov. of landelijke lijst 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeputeerde staten • Minister van VROM
Toetsingsprocedure	Voorafgaand verklaring van geen bezwaar (vvgb) door gs, mededeling daarvan aan Inspecteur VROM Bij strijd met nationaal ruimtelijk beleid vervangingsbesluit door Min. VROM	Conform de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan

Figuur 1: Schematische vergelijking zelfstandige projectprocedure en projectbesluit (bron: vrom.nl)

¹ Het betreft hier de procedure die wordt gevolgd voor een vrijstelling op basis van artikel 19, eerste lid, WRO

² De genoemde termijnen zijn exclusief een eventuele interventie van het Rijk (8 weken bij een z.pp.) of van provincie of Rijk bij het projectbesluit (6 weken)

In hoofdstuk 5 zal worden beschreven hoe gemeenten met het projectbesluit werken.

2.5 OVERLEG, INSpraak EN PARTICIPATIE IN HET PROJECTBESLUIT

Zoals in hoofdstuk 1 reeds is vermeld, heeft de regering voor ogen dat alle betrokken partijen bij een projectbesluit een prominente rol toebedeeld krijgen. Hiermee haakt men aan op de ontwikkeling van de netwerksamenleving waarbij de overheden op een meer horizontaal vlak opereren naast en met andere overheden, maatschappelijke organisaties en burgers zonder hierbij per definitie een bovenliggende rol te vervullen. Door het schrappen van artikel 6a WRO bij het aanpassen van de wet aan de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) is de verplichting om een inspraakmogelijkheid te bieden bij de voorbereiding komen te vervallen. Ingevolge artikel 150 van de gemeentewet, de inspraakverordening, kan de gemeente deze mogelijkheid toch bieden maar dit artikel vermeldt niet in welke vorm dit dient te geschieden. Daarnaast is het verplicht voor gemeenten op grond van het Bro (artikel 5.1.3 lid 1 onder e) in het projectbesluit te vermelden op welke wijze maatschappelijke organisaties en burgers bij de voorbereiding zijn betrokken. In het Bro wordt tevens bepaald dat ook besturen van betrokken gemeenten, waterschappen, provincies en rijk wier belangen in het geding zijn overleggelegenheid geboden wordt (artikel 5.1.1). Ingevolge artikel 3:6 Awb kan het bestuursorgaan dat het projectbesluit wenst te nemen een redelijke termijn stellen waarbinnen overlegpartners dienen te reageren. Tot slot is na overleg tussen IPO (Interprovinciaal Overleg) en VNG (Kamerstukken 2007/08 nr. 24 pagina 12-13) een bepaling in het Bro (artikel 1.3.1) opgenomen waarin bestuursorganen verplicht worden het voornemen tot het voorbereiden van een projectbesluit te melden en burgerparticipatie te organiseren. De hierboven genoemde bepalingen dienen ter bevordering van het toetreden van betrokken partijen bij de voorbereiding en besluitvorming van projectbesluiten conform de wens van de wetgever (zie Nota Ruimte).

3.1 INSTRUMENTENTHEORIE

Het eerste deel van de theorie van dit onderzoek bestaat uit de instrumententheorie. Voordat deze besproken zal worden, zal worden uitgelegd wat wordt verstaan onder maatschappelijke problemen.

3.1.1 MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN

De overheid voert om vele verschillende redenen beleid op diverse beleidsterreinen. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en problemen vragen om een oplossing. Of die oplossing altijd door de overheid geboden dient te worden hangt af van het soort probleem, de mate waarin de markt dit probleem kan oplossen, of dat de maatschappij van de overheid verlangt dat zij het probleem aanpakt. Veel problemen worden eenvoudigweg bij de overheid weggelegd omdat deze een bepaalde bevoegdheid eisen die alleen de overheid bezit. Hierin schuilt dan ook meteen een bepaalde spanning omdat de sturingsmogelijkheden van de overheid altijd beperkt zijn.

Beleid komt niet vanzelf tot stand maar hier zal altijd een probleemverkenning en probleemidentificatie aan vooraf gaan (Van den Heuvel, 2005). Een maatschappelijk probleem hoeft niet per definitie ook een beleidsprobleem te worden. Pas als duidelijk is dat het gaat om een publiek belang kan het wenselijk zijn dat de overheid ingrijpt. Vervolgens zal het probleem geanalyseerd moeten worden en wordt het onderverdeeld in parten waarop het beleid gericht kan worden.

Om maatschappelijke problemen het hoofd te bieden heeft de overheid de beschikking over verschillende beleidsinstrumenten. Met de inzet van deze instrumenten tracht de overheid maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden om zodoende bepaalde doeleinden te bereiken.

3.1.2 INSTRUMENTEN NADER BEKEKEN

Instrumenten die de overheid kan inzetten om maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden kunnen een verscheidenheid aan vormen aannemen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) onderscheiden smalle en brede definities van instrumenten. Bij smalle definities staat een ding of een zaak centraal en gaat het vaak om een formeel instrument terwijl bij de brede definitie naast de zaak ook de activiteiten die ermee worden verricht in beschouwing worden genomen, bijvoorbeeld onderhandelingen. In deze scriptie verstaan we onder een instrument: een middel om doeleinden mee te bereiken (Ringeling, 1989).

Ondanks de veelheid aan verschillende instrumenten is er toch wel een onderverdeling te maken op basis van kenmerken van groepen instrumenten. Veel instrumenten vertonen overeenkomsten met andere instrumenten en op basis hiervan kunnen groepen instrumenten worden ingedeeld. Een bekende indeling is die van juridische (wet- en regelgeving), economische (heffingen en subsidies) en communicatieve (voorlichting) instrumenten (Van de Doelen, 1989). In de rationele benadering van beleid (Bekkers, 2007) worden instrumenten gezien als gereedschap van de overheid om te kunnen sturen waarbij de nadruk vooral ligt op effectiviteit en efficiency. In deze scriptie worden deze waarden aan de orde gesteld alsmede de relatie van instrumenten, en de effectiviteit ervan, met de context waarin ze worden ingezet; de netwerksamenleving.

3.1.3 DE EERSTE GENERATIE INSTRUMENTEN

Tot ver in de negentiende eeuw was de Nederlandse overheid niet meer dan een nachtwaker met weinig sturingsambities. Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening was dit het geval. Door de ommuring van veel steden was er geen mogelijkheid om uit te breiden. De instrumenten die werden ingezet hadden tot doel het reguleren van maatschappelijke processen en ontwikkelingen. De taak van de wetgever was vooral het vastleggen (codificeren) van normen en waarden die algemene erkenning vinden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). Maatschappelijke ontwikkelingen aan het einde van de 19^e en begin 20^e eeuw hebben ervoor gezorgd dat de rol van de wet een meer instrumentele werd. De gedachte dat maatschappelijke ontwikkelingen te sturen waren en het algemeen kiesrecht waren ontwikkelingen die ervoor hebben gezorgd dat wetgeving meer kaderstellend werd waarbinnen sturing zich kon ontwikkelen en verscheidene vormen (Koopmans, 1970). De eerste generatie sturingsinstrumenten bestaat dan ook hoofdzakelijk uit juridische, of regulerende instrumenten.

Het kenmerk van juridische instrumenten is dat zij eenzijdig en direct van aard zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:9). Zij worden door de overheid opgelegd en hebben betrekking op een bepaalde handeling. Hieraan zijn een aantal beperkingen verbonden. De kenmerken van de juridische instrumentenfamilie kunnen op gespannen voet staan met de netwerksamenleving waarin wederzijdse afhankelijkheden worden verondersteld. Maar wet- en regelgeving die per definitie normatief zijn, worden eenzijdig door de overheid opgelegd. Aan de andere kant zou de samenleving ook ontsporen als er totaal geen wet- en regelgeving zou bestaan.

Juridische instrumenten komen, mede door het waarborgkarakter dat ze in zich dragen, traag tot stand. Juridische instrumenten volgen dus niet altijd de dynamiek van de samenleving en kunnen alweer achterhaald zijn op het moment dat ze in werking treden. Daarnaast is lang niet altijd duidelijk een causaal verband aan te tonen tussen oorzaak en gevolg met als gevolg dat onjuiste regelgeving niet snel genoeg kan worden aangepast indien noodzakelijk.

Veel juridische instrumenten zijn verbiedend of gebiedend hetgeen in de praktijk nog wel eens contraproductief werkt of overtredingen tot gevolg heeft. Handhaving is in de praktijk

dan ook in veel gevallen een groot probleem vanwege capaciteits- en/of kennisproblemen. Veel maatschappelijke problemen zijn zo complex geworden dat het voor de overheid zeer moeilijk is geworden om deze te bestrijden met wetten laat staan om deze wetten dan ook strikt te handhaven. De kennis die aanwezig dient te zijn bij de overheid om bepaalde problemen het hoofd te kunnen bieden is niet altijd aanwezig.

Eenzijdige instrumenten die worden ingezet door de overheid doen dus niet altijd recht aan de huidige netwerksamenleving en dat kan spanningen opleveren. Toch bevatten sommige imperatieve instrumenten kenmerken van vrijwilligheid en/of overleg. Veel wetten en regels komen tot stand na overleg met betrokken actoren. Weliswaar heeft de overheid hier vaak een leidende en beslissende rol maar geheel zonder overleg komt weinig tot stand. Er bestaat dus bij toepassing van eenzijdige instrumenten een meer hiërarchische verhouding tussen overheid en andere actoren. Dat deze hiërarchische verhouding niet altijd bestaat is evident. Deze situaties vragen meer om inzet van alternatieve instrumenten die meer recht doen aan de pluriformiteit en wederzijdse afhankelijkheden die aanwezig zijn.

3.1.4 DE TWEDE GENERATIE INSTRUMENTEN

De beperkingen van de eerste generatie instrumenten zullen niet altijd even duidelijk naar voren komen. Afhankelijk van vele factoren zoals de aard van het probleem, betrokken actoren, en consensus over de oplossingsmogelijkheden worden eerste generatie instrumenten nog steeds met succes ingezet. In deze benadering zijn de tweede generatie instrumenten niet te beschouwen als een vervanging van de eerste generatie maar als een aanvulling daarop.

De tweede generatie instrumenten lijkt beter te passen in de complexe netwerksamenleving. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) benoemen drie maatschappelijke kenmerken van netwerken; pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Deze kunnen gezien worden als barrières voor overheidssturing. Netwerken suggereren een meer horizontale verhouding van de overheid ten opzichte van overige actoren. We hebben gezien dat de eerste generatie instrumenten eenzijdig van aard zijn en dat zij meer geschikt zijn wanneer er een duidelijke hiërarchische verhouding is tussen overheid en overige actoren. De barrières die binnen netwerken aanwezig zijn worden beter geslecht wanneer de overheid sturingsactiviteiten ontplooit met de tweede generatie instrumenten.

De Bruijn en Ten Heuvelhof onderscheiden verschillende instrumenten binnen de tweede generatie. Wij gaan in dit onderzoek dieper in op de meerzijdige instrumenten.

3.1.5 BARRIÈRES IN NETWERKEN

INTERDEPENDENTIES

We hebben gezien dat de netwerken een meer horizontale verhouding suggereren waarbij actoren, waaronder de overheid, wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. In deze netwerken

bestaan machtsverhoudingen. Deze machtsverhoudingen kunnen wisselen al naar gelang het onderwerp of probleem en deze machtspositie kan ontstaan omdat een actor beschikt over bijvoorbeeld middelen, kennis, informatie of mankracht. Deze interdependenties en machtsposities maken het noodzakelijk dat er onderhandelingen plaatsvinden om zaken voor elkaar te krijgen. Meerzijdige instrumenten impliceren wilsovereenstemming. Er zijn dus per definitie meerdere partijen voor nodig en er moet overlegd en onderhandeld worden, voorafgaand aan het besluit. Zo ook bij het verlenen van bouwvergunningen en het nemen van projectbesluiten. Hierover wordt voorafgaand gedetailleerd overleg gevoerd met betrokken partijen alvorens het bevoegd orgaan hierover een beslissing zal nemen. Er is dus de facto sprake van wederzijdse sturing tussen sturende actor en gestuurde. Waar veel actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn zal het moeilijker zijn om te sturen. In dit geval is het gevoerde beleid vaak incrementeel van aard.

De aanwezige interdependenties bieden juist ook kansen voor de overheid om te sturen. Zij kan gebruik maken van het feit dat andere actoren afhankelijk zijn van de overheid. Wel dient zij er voor te waken dat actoren niet de afhankelijkheid van de overheid uitbuiten. Daarnaast impliceert wederzijdse afhankelijkheid dat er enige openheid is. De overheid kan hiervan gebruik maken en hiermee de geslotenheid van het systeem trachten te doorbreken.

PLURIFORMITEIT

Actoren in een netwerk zijn vaak pluriform. Hierbij kan het gaan om een enkele actor die pluriform is maar ook om een groep actoren die pluriform zijn. Dat betekent dat sturing middels instrumenten niet door alle actoren hetzelfde ervaren wordt en dat bij een deel van de te sturen actoren het beleid geen of weinig effect teweeg brengt. In de ruimtelijke ordening zullen wetgeving en besluiten door grote bouwondernemingen anders worden benaderd dan door de individuele bouwer. Een grote onderneming beschikt immers over machtsmiddelen welke hij kan inzetten om beleid ten gunste van zijn onderneming te laten komen. Veel kleine gemeenten hebben in de laatste decennia geen actief grondbeleid meer gevoerd en hier is veel grond in bezit van particuliere ontwikkelaars. Zij hebben hierdoor een behoorlijke machtspositie voor zichzelf gecreëerd.

Pluriformiteit hoeft op zich niet alleen maar nadelig te werken. Sommige actoren binnen het netwerk kunnen juist erg gevoelig zijn voor bepaalde sturingsactiviteiten. Als dit dan ook nog eens belangrijke actoren zijn kan dit van invloed zijn op de rest van de actoren.

GESLOTENHEID

Actoren binnen een netwerk hebben ook wel de neiging om zich af te sluiten van overheidssturing. Zij hebben als het ware filters die hun eigen perceptie van de wereld beschermd tegen invloed van buitenaf (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991:33). Dit zijn dan ook actoren die relatief autonoom functioneren in een netwerk. Deze autonomie verschaft ook weer de mogelijkheid dat een te sturen actor zelf in staat is zijn gedrag in de gewenste richting te krijgen.

3.1.6 TWEEDE GENERATIE INSTRUMENTEN EN NETWERKEN

Hoe passen nu de instrumenten van de tweede generatie in complexe netwerken? We hebben gezien dat de eerste generatie een hiërarchische verhouding impliceert die binnen complexe netwerken niet altijd aanwezig is. De eerste generatie instrumenten bestaat ook vooral uit generieke instrumenten. Wetgeving geldt immers voor iedereen. Maar deze generieke instrumenten doen soms onvoldoende recht aan de differentiatie en pluriformiteit van netwerken. Hierin schuilt dan ook de beperking van de eerste generatie instrumenten.

De tweede generatie (meerzijdige instrumenten) lijkt beter te zijn opgewassen tegen de barrières die schuilen binnen netwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991:83). Meerzijdige instrumenten worden vaak na overleg ingezet. Het zijn wilsovereenstemmingen die tot stand komen tussen 2 of meer partijen na overleg. Partijen zijn bij het maken van afspraken dus van elkaar afhankelijk. Actoren die afspraken met elkaar maken willen samen iets bereiken en allen bezitten zij een stukje macht om gezamenlijk tot het gewenste resultaat te komen. Contracten en convenanten die bijvoorbeeld tussen gemeenten en vastgoedontwikkelaars en woningcorporaties worden gesloten zijn hier voorbeelden van. Er worden afspraken gemaakt over bepaalde doelen die men wenst te bereiken en op welke wijze deze doelen vervolgens gerealiseerd moeten worden en wie welke taken op zich neemt. Hieruit blijkt de meer horizontale verhouding tussen overheid en maatschappelijke actor.

Het inzetten van personen als instrument kan bijdragen aan het doorbreken van de geslotenheid van een actor of groep actoren. Bij metatoezicht worden toezichthouders binnen een productieketen ingezet om toezicht te houden op het proces. Zo wordt de geslotenheid van het totale systeem doorbroken doordat deze toezichthouder toeziet op het proces dat zich afspeelt binnen de keten. Communicatie kan door de overheid ingezet worden om verschillende doelgroepen of actoren op verschillende wijzen te benaderen. Ook *incentives* kunnen specifiek worden ingezet zodat er rekening wordt gehouden met de diversiteit en pluriformiteit van netwerken.

VAN GENERIEKE STURING NAAR MAATWERKSTURING

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven ten minste een drietal elementen van maatwerksturing:

- Sturing wordt voorafgegaan door gedetailleerd overleg zodat de specifieke kenmerken van het probleem goed geanalyseerd kunnen worden.
- De sturingsactiviteiten vervolgens kunnen worden afgestemd op de actor of actoren.
- Het totale beeld over sturing wordt hier door gedifferentieerd.

Door het specifieke karakter van maatwerksturing is de kans groter dat de sturende werking groter is en dus effectiever. De sturing wordt immers geheel afgestemd op de actor. Veel meerzijdige instrumenten die vallen onder maatwerksturing zijn vaak eenmalig van aard. Voor elke situatie wordt dus weer een andere sturingsactiviteit ontwikkeld. Doordat de maatwerkinstrumenten effectiever lijken te zijn in bepaalde situaties lijkt daarmee ook de legitimiteit groter te zijn.

Naast een mogelijke verbetering van effectiviteit en legitimiteit bij de inzet van maatwerkinstrumenten zijn er ook kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste zijn daar juridische grenzen. Deze grenzen zijn maar beperkt oprekbaar en kunnen dus beperkingen opleggen ten aanzien van differentiatie. Ook één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het gelijkheidsbeginsel, kan beperkingen opleggen aan te veel differentiatie. Daarnaast zijn er uitvoeringstechnisch beperkingen. Niet alleen op het gebied van kennis, maar ook handhaving kan beperkingen met zich mee brengen waardoor de uitvoerbaarheid in het geding komt. Als laatste loert het gevaar van te ver doorgevoerde differentiatie waardoor de overheid zich alleen nog met de details bezig aan het houden is en het grote geheel niet meer overziet.

MEERZIJDIGE STRATEGIE VOOR TOEPASSING VAN EENZIJDIGE INSTRUMENTEN

De inzet van meerzijdige instrumenten vergen een proces van onderhandeling waarbij de overheid met één of meerdere actoren tot een besluit komt over sturing. Naar mate de macht van de actoren groter is zal hun invloed op de besluitvorming toenemen. Deze invloed kan betrekking hebben op de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt of op de keuze van instrumenten welke de overheid inzet om het gewenste resultaat te boeken.

Bij sommige, op het eerste gezicht eenzijdige instrumenten, gaat een meerzijdig proces van onderhandeling vooraf. Zo ook bij het projectbesluit. Er wordt vooraf gedetailleerd overleg gevoerd over de inhoud en voorschriften, de nadere eisen die gesteld worden en de voorwaarden. Hiermee zijn deze instrumenten als het ware een combinatie van de eerste en tweede generatie instrumenten waarbij het uiteindelijke besluit resulteert in een eenzijdig instrument. Voordeel van deze meerzijdige strategie kan zijn dat het draagvlak, en daarmee de legitimiteit vergroot wordt. Het besluit is door co-productie tot stand gekomen (Bekkers, 2007).

3.1.7 ORGANISATIE VAN HET OVERHEIDSAPPARAAT

De inzet van (meerzijdige)instrumenten vergt een gedegen organisatie van het overheidsapparaat. Zonder een goede organisatie komen het beste beleid en de meest effectieve sturingsactiviteiten niet tot hun recht. Deze organisatie is tevens afhankelijk van het soort instrumenten dat wordt ingezet. Wanneer veel eenzijdige instrumenten worden ingezet in een hiërarchische context zal de organisatie er anders uit zien dan wanneer veel met meerzijdige instrumenten wordt gewerkt en veelvuldig overleg wordt gevoerd met actoren uit het beleidsveld.

De vormen van meerzijdige sturing waar over het algemeen meer recht wordt gedaan aan de netwerkmaatschappij kan dus op gespannen voet komen te staan met de veelal hiërarchische structuur van de overheid. Niet alleen de structuur van de organisatie wordt beïnvloed door de gekozen strategie of instrumenten maar ook de benodigde kennis en hoeveelheid personeel worden hierdoor beïnvloed. Ambtenaren zullen met professionals moeten overleggen, en deze ambtenaren zullen dus over gespecialiseerde kennis moeten beschikken. Ook zullen zij het spel van onderhandelen moeten begrijpen en kunnen spelen. Daarnaast kunnen nieuwe ontwikkelingen effect hebben op de technologie binnen de

overheid en deze beïnvloeden vervolgens weer de structuur van de organisatie. Ook capaciteit speelt hierin een rol. Onderhandeling impliceert een langduriger traject en kan een wissel trekken op de capaciteit binnen de organisatie.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) stellen dat de invloed op de organisatie van de overheid in fasen verloopt. In eerste instantie zullen de beleidsuitvoerders met nieuwe instrumenten worden geconfronteerd. Zij zullen in de praktijk moeten werken met het instrument en staan in direct contact met de actoren. Na evaluaties zal de invloed zich gaan manifesteren op beleidsniveau waarna beleid mogelijk weer wordt aangepast en bijgesteld.

3.2 GOVERNANCE, NETWERKEN EN DE NETWERKSAMENLEVING

In zijn boek *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* (1924) ontvouwt Max Weber de metafoor van de IJzeren Kooi. Deze kooi of behuizing (stahlhartes Gehäuse in de oorspronkelijke tekst) werd volgens Weber gevormd door het kapitalisme en de bureaucratie als dominerende stelsels, die de burger gevangen hielden, waardoor de vrijheid om deel uit te maken van een gemeenschap werd beperkt. In de meer en meer rationele en seculariserende wereld, zoals Weber die zag, was het monster van de bureaucratie een noodzakelijk kwaad om de samenleving te organiseren en te besturen, met het risico dat deze bureaucratie een doel op zich zou worden.

Hoe anders is de realiteit, waarin de overheid min of meer gedwongen wordt om samen te werken in een moderne samenleving die ook wel wordt getypeerd als de netwerksamenleving. Dit begrip is onder andere afkomstig van Manuel Castells (1996), die in zijn boek *The rise of the networks society: economy, society and culture* het verschijnsel beschrijft dat mensen, door gebruik te maken van ICT, niet langer aan een vaste, geografische, plaats gebonden zijn om contact met andere mensen te hebben, te werken of te handelen. De netwerken die zijn ontstaan zijn zowel lokaal als mondiaal, zowel economische als sociaal en zowel privaat als publiek. Wij (de mens) leven in een netwerksamenleving.

Deze manier van leven heeft ook gevolgen voor het openbaar bestuur. De overheid bedient zich daarom steeds meer van governance; de opstelling van de overheid om vanwege een steeds complexer samenleving, niet langer van bovenaf te sturen, maar veeleer een overkoepelend orgaan te zijn voor diverse stelsels (arena's/netwerken) die de maatschappij organiseren en beïnvloeden.

GOVERNANCE

Nederland kent een versplinterde samenleving. Deze versplintering duidt op een grote diversiteit aan waardencomplexen. Vanaf de jaren '20 van de vorige eeuw, en deels in de jaren zeventig vonden die waardencomplexen plaats in de eigen zuil.

Door onder meer de specialisatie van het menselijk handelen in onze moderne samenleving zijn de verbanden waarin dat handelen zich manifesteert anders georganiseerd dan voorheen. Het proces van arbeidsverdeling als gevolg van de specialisatie heeft ertoe geleid

dat de samenleving als geheel zich gaandeweg steeds meer is gaan opsplitsen en zich ook als zodanig is gaan organiseren, waardoor meer ongelijkheid is gecreëerd in de specialisatie. Dit heeft een differentiatie van processen tot gevolg gehad.

Naast differentiering van processen is ook door de individualisering van burgers en rationalisering een maatschappelijke kentering gekomen in de samenleving van hoe naar de wereld moest worden gekeken. Voorgaande maatschappelijke ontwikkelingen hebben gezorgd voor een pluriformiteit aan visies op de samenleving. In deze context van verschuiving is de complexiteit van de samenleving als geheel logischerwijs toegenomen. Socioloog Hans Boutellier verwoordde in het NRC Handelsblad (22 september 2007) onderhavige transformatie zeer treffend: *“wij zijn getuige zijn van een overgang van een verticale orde van verzuiling naar een horizontale netwerksamenleving”*. Deze “metamorfose” heeft zonder meer consequenties gehad voor de onderlinge verhoudingen tussen burger en staat, en alle verhoudingen daar tussenin. Het is niet zozeer meer de staat waar maatschappelijke problemen worden opgelost, maar binnen instituties van andere overheden, markt, de samenleving of de burger (Bekkers, 2007:210). Kenmerkend voor deze veranderende interactiepatronen is dat de staat meer afhankelijk is geworden van andere partijen. Voor een effectievere aanpak van maatschappelijke problemen is samenwerking tussen meerdere actoren een noodzakelijke voorwaarde in het huidige tijdperk. Deze instituties hebben meer inter-organisationele kenmerken gekregen dan voorheen. De overheid stuurt de samenleving niet meer vanuit haar monocentrische sturingspositie waaruit zij de ontwikkelingen en maatschappelijke beheerst en oplost, maar veeleer vanuit een polycentrisch sturingsarrangement (Bekkers, 2007:104). Sturing wordt in dit onderzoek opgevat als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Bekkers, 2007:92).

Binnen al die heersende georganiseerde waardencomplexen in onze samenleving dient ordening en zingeving aangebracht te worden. Om daarin orde te scheppen is een andere dan de monocentrische sturingsconceptie van belang. Hier wordt een andere vorm van sturing zichtbaar, namelijk die van ‘governance’. Door de verschuiving van het klassieke monocentrische sturingsmodel naar een meer netwerkachtige sturingsconcept in de vorm governance is uiting gegeven van de wijze waarop betekenis wordt gegeven aan de beheersing en oplossing van maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen. Deze transitie van sturingsconceptie is ook wel te duiden als een verandering van ‘government’ naar ‘governance’.

In dit onderzoek gaan we uit van het proces van governance. In tegenstelling tot wat ook wel klassieke sturing wordt genoemd, bezitten actoren in governanceprocessen relatieve autonomie en beschikken over ‘zelfsturende vermogens’ (Bekkers, 2007:104). Bij governance regeert en coördineert de overheid niet van bovenaf de burgers, sociale groeperingen en private actoren, maar met hen gezamenlijk door horizontale sturingsmechanismen (Koppenjan & Klijn, 2004:108).

Bij governance wordt de nadruk gelegd op sturing en management van de uiteenlopende waardencomplexen binnen het beleidsnetwerk. Daarin accepteert men de complexiteit en wordt getracht die te sturen door onder meer te bemiddelen, te faciliteren of te onderhandelen.

In het voorgaande hebben wij al beschreven, dat maatschappelijke problemen in een netwerksamenleving zich kenmerken door haar complexiteit vanwege de verschillende

waardencomplexen. De actoren zijn bij het oplossen van de maatschappelijke problemen afhankelijk van elkaar. Dat komt doordat maatschappelijke problemen zich manifesteren in een zogeheten beleidsnetwerk.

Actoren kunnen zijn: individuele personen, een groep personen of een organisatie, die actie ondernemen in het in kaart brengen van een probleemsituatie (Koppenjan & Klijn, 2004:139).

Om sturing te geven aan maatschappelijke problemen is een goede samenwerking met verschillen actoren van wezenlijk belang. Elke actor heeft zijn middelen die van cruciaal belang kunnen zijn voor de oplossing van het maatschappelijke probleem; dat maakt de actoren immers van elkaar afhankelijk. Het met elkaar verbinden van actoren is waarop sturing dient te worden gegeven. Omdat de actoren afhankelijk van elkaar zijn en dat ook als zodanig accepteren, wordt daarmee echter de mogelijkheid van de overheid om hiërarchische sturing te geven beperkt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008:307).

Deze uiteenzetting over sturing geeft al een invulling aan het begrip 'governance'. Voor ons onderzoek hanteren wij de definitie van Koppenjan en Klijn (2004). Volgens Koppenjan en Klijn (2004:99,100) concentreert governance zich op het verbinden van de complexe interactie tussen de verschillende actoren bij het oplossen van complexe problemen. Het uitgangspunt van governance is het herkennen van de belangrijke verbindingen tussen interacties van actoren, het bij elkaar brengen van actoren en het realiseren van beleidsvoorstellen door gebruik te maken van de kennis en steun van de betrokken actoren (Koppenjan & Klijn, 2004:100). Kenmerkend voor governance is dus horizontale sturing en onderlinge samenwerking van actoren.

Om inzicht te krijgen in de onderlinge samenwerking van partijen in een netwerk maken wij onder andere gebruik van de inzichten van de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn (2004).

NETWERKEN

In het coalitieakkoord uit 2007 tussen de regeringspartijen CDA, PvdA en ChristenUnie, wordt op het vlak van de ruimtelijke inrichting een belangrijke rol toebedeeld aan de lokale actoren met de opmerking: "decentraal wat kan, centraal wat moet". Het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening in Nederland komt hierdoor te liggen bij de gemeente, terwijl de hogere bestuurslagen van het Rijk en de provincie de mogelijkheden hebben om hun belangen veilig te stellen, dit belang dient echter wel aangetoond te kunnen worden. Voor vraagstukken met betrekking tot ruimtelijke ordening, die het lokale of regionale niveau overstijgen zorgt het Rijk voor het opstellen van structuurvisies. In veel gevallen zal er sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de verschillende bestuurslagen, waardoor het maken van afspraken over wie wat doet en wie in eerste aanleg verantwoordelijk is, van essentieel belang zijn. Ten slotte is bepaald dat om tot een breed maatschappelijk draagvlak te komen, ook betrokkenen van buiten de overheid, zoals burgers en maatschappelijke organisaties, spelers zijn op het gebied van de ruimtelijke inrichting van Nederland.

Dit beeld past bij de analyse van Koppenjan en Klijn (2004:3) over besluitvorming in de netwerksamenleving, waarin hiërarchie steeds meer is vervangen door horizontale relaties: de netwerken.

Dat beschrijven De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007:5) ook treffend, wanneer zij uitleggen dat zowel bedrijven als overheidsorganisaties zich in netwerken bevinden en dat zij tegelijkertijd ook als organisatie zelf de kenmerken van een netwerk kunnen hebben.

In dit exploratieve onderzoek naar de werking van het projectbesluit in de Wro, wordt het denken over netwerken allereerst gebruikt om te ontdekken of en hoe het projectbesluit van dit denken een gevolg is.

Het meest voorname verschijnsel binnen netwerken is, zowel volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007:5) en Koppenjan en Klijn (2004:3), de wederzijdse afhankelijkheid van partijen in netwerken. Om iets gedaan te krijgen heeft men elkaar nodig. Deze afhankelijkheid die heeft geleid tot het vormen van netwerken, zijn het resultaat van diverse maatschappelijke ontwikkelingen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen als belangrijkste ontwikkelingen voor het ontstaan van netwerken de toenemende professionalisering, de globalisering, de vervlechting van de publieke en private sector en de rol van informatietechnologie in de maatschappij (2007:9).

Koppenjan en Klijn (2004:3) vullen deze ontwikkelingen aan met vervlechting tussen private organisaties onderling, om kosten te sparen en kennis te delen, de turbulente omgeving van organisaties, de verscheidenheid van waardencomplexen, het verdwijnen van horizontale relaties en de verschuiving van een autoritaire naar een overlegmaatschappij, en in aanvulling op de toenemende rol van de informatietechnologie van De Bruijn en Ten Heuvelhof, spreken zij over nieuwe onzekerheden en risico's door de ontwikkeling van kennis en technologie.

De kern van de ontwikkelingen die leiden tot de formatie van netwerken bestaat daardoor uit:

- (Wederzijdse) Afhankelijkheid
- Vervlechting (privaat-publiek, publiek-publiek, privaat-privaat)
- Ontwikkeling van kennis en technologie (professionalisering, informatietechnologie)
- De (turbulente, dynamische) omgeving

Alle karakteristieken, zoals hierboven genoemd, leiden tot risico's, onzekerheden en complexiteit. De vraag is: wie doet wat, met wie, met welke middelen en kennis en hoe reageert de omgeving daarop?

HOOFDSTUK 4: OPERATIONALISERING

In dit hoofdstuk behandelen wij de belangrijkste theoretische begrippen en geven aan welke meetbare en waarneembare verschijningsvorm deze begrippen kunnen aannemen (Swanborn, 1981).

4.1 OMSCHRIJVINGEN VAN BEGRIPPEN

In het voorgaande zijn een aantal begrippen aan de orde gekomen, waarvan wij hieronder zullen aangeven wat de betekenis is van deze begrippen voor ons onderzoek.

MEERZIJDIGE INSTRUMENTEN

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven meerzijdige instrumenten onder andere als volgt: “overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheid en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan.” Tevens spreken zij over het onderhandelen en over het aangaan van prestatieafspraken. Er is dus in mindere mate sprake van een hiërarchische verhouding tussen overheid en maatschappelijke actoren. Ondanks het feit dat er een zekere mate van vrijwilligheid wordt verondersteld kunnen toch elementen van dwang bestaan in deze overeenkomsten. De overheid wil immers een doelstelling bereiken en bereikt dit niet altijd op basis van vrijwilligheid van de betrokken actor, die immers ook zijn eigen belangen heeft. We hebben ook gezien dat op zichzelf eenzijdige instrumenten een meerzijdig voortraject kunnen hebben waarbij vooroverleg plaatsvindt. Een duidelijke lijn is niet altijd te trekken.

NETWERKEN

De in de Nota Ruimte en het theoretisch kader beschreven netwerksamenleving vraagt om andere sturingsarrangementen dan in het verleden. Het bestaan van netwerken impliceert de horizontalisering van de samenleving en de houding van de overheid ten opzichte van deze samenleving. Netwerken bestaan bij de gratie van verschillende actoren waarvan de overheid er één is met een niet per definitie bovenliggende positie. Besluiten staan niet bij voorbaat vast maar komen voort uit een proces van onderhandelen, duwen en trekken en geven en nemen. Deze netwerken of arena’s van onderhandeling kunnen voorts weer uit verschillende andere netwerken bestaan. Het einde van het ene proces kan het begin van een ander proces betekenen maar processen kunnen ook simultaan lopen. Wij verstaan netwerken in dit onderzoek als arena’s waarbinnen de overheid onderhandelt met maatschappelijke actoren en waarbij de uitkomst van die onderhandeling de resultante is van het proces.

EFFICIENCY

De letterlijke vertaling van het begrip efficiency is doelmatigheid, dit zegt dus iets over de wijze waarop deze doelstellingen worden gerealiseerd in termen van kosten en procedures. Één van de uitgangspunten van de Wro was immers deregulering en dus minder procedures waarmee de snelheid in het proces gewaarborgd wordt. Sinds de opkomst van het *New Public Management* zijn termen als effectiviteit en efficiency meer en meer in zwang

gekomen. De overheid moet hierop kunnen worden afgerekend. Naast deze termen onderscheid Ringeling (1993) nog een criterium voor de beoordeling van beleid, te weten samenhang. Hij doelt hiermee op de onderlinge afstemming van doelstellingen en een zekere mate van elkaar versterkende instrumenten. De instrumenten mogen elkaar niet in de weg zitten.

EFFECTIVITEIT

Effectiviteit zegt iets over de mate waarin de beoogde doelstellingen (*output*), of resultaten (*outcomes*) zijn bereikt. Een definitie van effectiviteit is doeltreffendheid. In het kader van dit onderzoek gaat het er om of de doelstellingen, zoals verwoord in de Nota Ruimte, worden gerealiseerd. Is er bijvoorbeeld meer sprake van initiatieven van maatschappelijke actoren? Of een beleid of instrument effectief is, is niet altijd even eenvoudig te beoordelen. Effectiviteit kan ook ontstaan ondanks het beleid. Idealiter zouden ook meetbare grootheden voorhanden moeten zijn om objectief te kunnen meten, zodat de oude en nieuwe situatie met elkaar vergeleken kunnen worden.

LEGITIMITEIT

Legitimiteit is een haast ontastbaar begrip (Bekkers, 2007) dat autoriteit en gezag veronderstelt. Easton (1965: 107) stelt: *“a legitimate authority is one that is recognized as valid of justified by those to whom it applies”*. In dat geval zullen de besluiten ook als bindend worden ervaren. Daarnaast moeten besluiten legaal zijn en moeten worden ervaren als zijnde “goede” besluiten. Dit zijn essentiële onderdelen van het begrip legitimiteit.

Het begrip legitimiteit kan op verschillende wijzen benaderd worden. In de literatuur wordt gesproken over *input- throughput- en outputlegitimiteit* (Easton, 1965; Scharpf, 1998 en Bekkers en Edwards, 2007). Bij *input*-legitimiteit is essentieel in welke mate burgers betrokken zijn bij de voorbereiding en in hoeverre hun belangen en voorkeuren worden ingebed in de besluiten die worden genomen. *Throughput*-legitimiteit handelt meer over het proces van besluitvorming en welke waarden en normen hierbij gelden en hoe deze beschermd worden. Bij *output*-legitimiteit is van belang in hoeverre de uitkomsten voldoen aan de verwachtingen die burgers en andere maatschappelijke actoren hebben in termen van effectiviteit en efficiency (Bekkers, 2007).

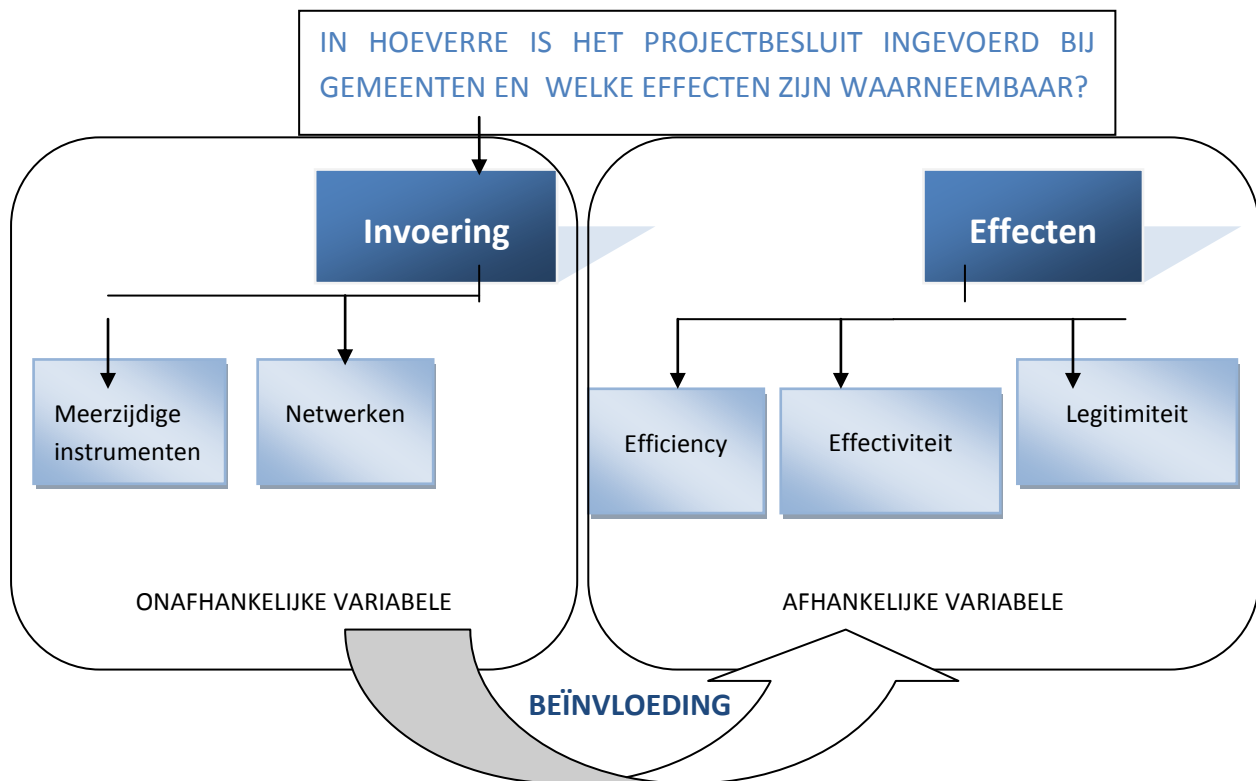
Naast bovengenoemde vormen van legitimiteit willen wij nog een vorm onderscheiden, namelijk die van indirecte legitimiteit. Het gaat hier dan voornamelijk over politieke legitimiteit waarbij door delegatie een besluit geacht wordt gelegitimeerd te zijn als hierover verantwoording wordt afgelegd aan een hoger bestuursorgaan.

Bovenstaande begrippen zijn, om de inzichtelijkheid te vergroten, verwerkt in onderstaande tabel.

	Opbouw hoofdvraag:	Kernbegrippen uit theorie en deelvragen:	Variabelen/kenmerken:	Indicatoren/hoe zichtbaar in ons onderzoek?
Onafhankelijke variabele:	Invoering projectbesluit:	Meerzijdige instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Onderhandelen • Vrijwilligheid • Gezamenlijk doel 	<ul style="list-style-type: none"> • Is het projectbesluit een zuiver meerzijdig instrument?
		Netwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Interdependentie • Pluriformiteit • Geslotenheid 	<p>Netwerk- of hiërarchisch karakter zichtbaar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In het <u>opnemen</u> van het projectbesluit in de Wro • In de wijze van <u>invoering</u> van het projectbesluit
Afhankelijke variabele:	Effecten invoering projectbesluit	Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Interne organisatie • Snelheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit naar college het van B&W • Snelheid projectbesluit-procedure (termijnen Wro) • Organisatiekosten
		Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Totstandkoming van bouwprojecten 	<ul style="list-style-type: none"> • Grondhouding gemeenten ten opzichte van toepassing van het projectbesluit • Aantal gemeenten dat gebruik maakt van het projectbesluit • Doelbereik: is er een stijging van het aantal bouwprojecten? (bottom-up, ontwikkelingsplanologie i.p.v. toelatingsplanologie)
		Legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Input-legitimiteit • Throughput-legitimiteit • Output-legitimiteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor wensen van de burger/aanvrager (input) Burgerparticipatie • Checks and balances (throughput) • Mogelijkheden om impact te hebben op besluiten (output) Zienswijzen/bezwaar

Figuur 2: Operationalisatie kernbegrippen

Deze tabel vormt de ruggengraat van ons onderzoek en levert het volgende schema op.



Figuur 3: Schematische weergave operationalisatie

In de tabel is vanuit de theorie toegewerkt naar de omschrijving van voor dit onderzoek relevante verschijnselen of kenmerken die in de werkelijkheid waarneembaar zijn. Deze verschijnselen leiden naar de variabelen van ons onderzoek en zijn door ons gekoppeld aan indicatoren, zodat ze door ons konden worden herkend tijdens de verschillende stappen in het onderzoek. In paragraaf 4.2 zal verder worden ingaan op dit proces.

De hoofdvraag van dit onderzoek is in de tabel opgedeeld in de invoering van het projectbesluit en de effecten van het projectbesluit. Waarbij de invoering de onafhankelijke variabele en de effecten de afhankelijke variabele zijn. Omdat wij ons afvragen wat de effecten (gevolg) zijn van de invoering van het projectbesluit bij gemeenten (oorzaak), wordt door ons een causale relatie verondersteld tussen de invoering en de effecten van het projectbesluit. De invoering typeren wij als de onafhankelijke variabele omdat deze van invloed is op de effecten. Het is wel van belang om op te merken dat wij de invoering zien als de wijze waarop het projectbesluit is ingevoerd in de door ons onderzochte gemeenten en dat wij op basis daarvan uitspraken doen over de aanwezigheid van netwerkkenmerken en kenmerken van meerzijdige instrumenten in deze wijze van invoering. Desalniettemin wordt ook kort stil gestaan bij het oogmerk van de wetgever met het projectbesluit en proberen wij te bepalen of het netwerkdenken van invloed is geweest op het opnemen van het projectbesluit in de Wro.

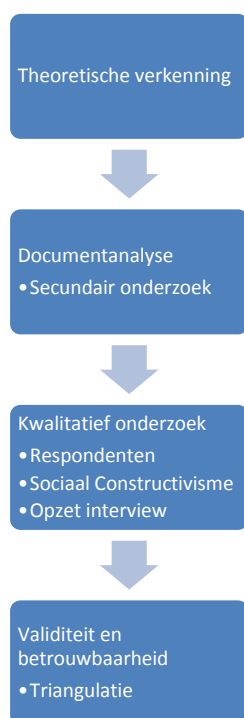
Als de wijze van invoering gevolgen heeft voor de effecten van het projectbesluit, is er sprake van beïnvloeding. De effecten zijn derhalve als afhankelijke variabelen gedefinieerd.

De effecten zullen wij trachten aan te tonen door te onderzoeken hoe legitiem, effectief en efficiënt de toepassing van het projectbesluit bij gemeenten is.

4.2 ONDERZOEKSOPZET EN ONDERZOEKSMETHODE

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het empirische onderzoek is uitgevoerd en welke keuzes om welke reden zijn gemaakt. Onderzoeken is het uitzoeken, beschrijven, toetsen en eventueel herschrijven van bestaande inzichten. Ruimtelijke ordening bestaat al lang maar de Wro is pas iets meer dan een jaar van kracht. Met het nieuwe instrumentarium wordt dus nog maar sinds kort gewerkt. Naar deze wet en zijn instrumenten is nog relatief weinig onderzoek verricht, dit onderzoek is daarom aan te merken als een verkennend onderzoek waarbij de eerste bevindingen van gemeenten en maatschappelijke actoren worden onderzocht.

Het empirische deel van onderzoek kende een aantal fasen. Elke fase leidde tot een volgende fase. In onderstaande figuur wordt zichtbaar dat wij vanuit de verkenning van de theorie van het projectbesluit en bestaand onderzoek op dit gebied, toegewerkt hebben naar onze eigen methode, waarin wij door middel van het afnemen van interviews hebben getracht een antwoord te vinden op onze onderzoeksvraag.



Figuur 4: Stappenplan empirisch onderzoek

Per fase zal aangegeven worden welke afwegingen en keuzes we hebben gemaakt op basis van de bevindingen die wij gaandeweg dit onderzoeksproces hebben gedaan.

4.2.1 THEORETISCHE VERKENNING

Tijdens de oriëntatie op dit onderwerp van onderzoek bleken vele, uiteenlopende opvattingen over het nut, en de noodzaak van het projectbesluit te bestaan.

Met de formulering van onze hoofdvraag hebben wij aangegeven wat de kern vormt van ons onderzoek, het laat zien wat wij graag te weten zouden willen komen. Deze vraag luidt:

IN HOEVERRE IS HET PROJECTBESLUIT INGEVOERD BIJ GEMEENTEN EN WELKE EFFECTEN ZIJN WAARNEEMBAAR?

Deze vraag kan vanuit verschillende theoretische inzichten benaderd worden, wij hebben geopteerd voor de netwerktheorie en instrumententheorie. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, hebben wij vanuit deze theorieën een aantal begrippen gedestilleerd waaraan wij de hoofdvraag hebben getoetst. Om dit te kunnen doen hebben wij de begrippen meetbaar gemaakt in bovenstaand figuur. De gekozen theorie komt voort uit de terminologie welke de wetgever zelf heeft gebruikt in de Nota Ruimte. Namelijk die van de netwerksamenleving. Met grote ambitie werd daarin gesproken over deregulering, snellere procedures, en een actieve rol voor maatschappelijke actoren, dit verklaart vervolgens de keuze voor de tweede generatie instrumenten.

De theoretische analyse is uitgevoerd middels literatuurstudie. Zo veel als mogelijk hebben wij getracht wetenschappelijke literatuur en artikelen te bestuderen en analyseren waarin verbanden worden gelegd met ruimtelijke ordening zoals, een bijvoorbeeld hiervan zijn de publicaties van Geert Teisman (bijvoorbeeld: Teisman, 2006). Deze theorie is zeer belangrijk omdat hier de centrale begrippen worden beschreven welke wij verder hebben geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. Dit theoretisch kader is het startpunt geweest voor het empirisch onderzoek.

4.2.2 DOCUMENTENANALYSE

Het startpunt van dit onderzoek was een zoektocht op het internet naar officiële stukken van gemeentebesturen en gemeenteraden op diverse gemeentelijke websites. Het onderzoeken van deze bronnen leverde het algemene beeld op dat gemeenten in veel gevallen terughoudend zijn met het nemen van projectbesluiten. Deze documentanalyse is aanvankelijk steekproefsgewijs gedaan bij verschillende gemeenten door het hele land, het betrof zowel grote als kleine gemeenten. Wij wilden hiermee in eerste instantie bekijken of wij een onderscheid konden waarnemen tussen grote en kleine gemeenten. De documenten die wij bestudeerd hebben zijn notulen van gemeenteraadsvergaderingen, gemeenteraadsbesluiten, beleidsnota's, een enkele evaluatie, en overige beleids- en bestuursstukken.

Om ook een indruk te krijgen van de mate waarin projectbesluiten werden genomen, maakten wij ook gebruik van de Webdienst Lokalebekendmaking.nl, waarop gemeenten de terinzagelegging van een ontwerp-projectbesluit bekend maakten. Deze gemeentelijke

bekendmakingen werden doorgeplaatst vanuit de papieren Staatscourant. In verband met de invoering van de Wet Elektronische Bekendmaking per 1 juli 2009 en het daarmee verdwijnen van de papieren Staatscourant, is deze webdienst opgegaan in de website OfficiëleBekendmakingen.nl. Op deze website worden vanaf 1 juli 2009 alle gemeentelijke bekendmakingen, waaronder bekendmakingen met betrekking tot voorgenomen projectbesluiten, die voorheen in de papieren Staatscourant verschenen, direct online bekendgemaakt.

Een voordeel van documentanalyse is dat op een redelijk snelle wijze argumenten van gemeenten zijn te achterhalen om wel of geen gebruik van het projectbesluit te maken en of de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten al dan niet gedelegeerd is aan het college van B&W.

Een nadeel van documentanalyse is dat deze geen verdieping prijsgeven over de discussies die hebben plaatsgevonden over toepassing van dit instrument en de argumenten die hierbij zijn aangevoerd door verschillende partijen. Naast deze gemeentelijke documenten hebben wij vele documenten bestudeerd welke betrekking hebben op de Wro en de achterliggende gedachten. Startpunt van de Wro was het advies van de WRR in 1998 waarbij de onvolkomenheden van het toen vigerende stelsel werden aangehaald en de noodzaak werd geopperd om de wet te herzien. Daarna zijn de wetsvoorstellen, kamerstukken en relevante adviezen van verschillende adviesorganen bestudeerd om meer achtergrondinformatie te verkrijgen over dit onderwerp. Ook de wetteksten van de Wro en Bro zijn veelvuldig geraadpleegd om de opbouw en werking van de wet te kunnen begrijpen.

4.2.3 SECUNDAIR ONDERZOEK

Sinds de opkomst van het internet is naast andere bronnen een haast ontelbare hoeveelheid data beschikbaar voor diegenen die hiernaar op zoek zijn, de zogenoemde secundaire data (Burns en Bush, 2003). Verschillende bronnen kunnen zijn; interne bronnen, bedrijven die data publiceren en bedrijven en organisaties die onderzoek verrichten en dit openbaar maken. Vanzelfsprekend zijn er voordelen van de beschikbaarheid van deze data. Ten eerste is het snel en gemakkelijk beschikbaar ten opzichte van het zelf verzamelen. Ten tweede is het een relatief goedkope manier om gegevens te verzamelen en het is vaak eenvoudig te verkrijgen. Als laatste voordeel kan genoemd worden dat de beschikbare data de primaire data kan versterken of ondersteunen.

Naast voordelen kleven er ook nadelen aan secundaire data. Het is bijvoorbeeld lastig om de betrouwbaarheid ervan te bepalen, ook kan de definiëring van begrippen afwijken van die uit het eigen onderzoek. Daarbij zal nadrukkelijk beoordeeld moeten worden of de tijdsperiode waarin deze gegevens zijn verzameld nog wel relevant is voor het eigen onderzoek. Naast deze nadelen zal ook zorgvuldig bekeken moeten worden met welk doel deze secundaire data is verzameld, kortom wat is door wie onderzocht en welke vragen zijn hiervoor gesteld aan wie? Als laatste is nog van belang hoe de consistentie zich verhoudt tot overige beschikbare informatie.

Tijdens onze zoektocht op het internet stuiten wij op een relevant onderzoek uitgevoerd door Advies- en Ingenieursbureau Oranjewoud. In dit onderzoek, dat 3 maanden na inwerkingtreding van de Wro is uitgevoerd is aan beleidsmedewerkers van gemeenten gevraagd naar hun eerste ervaringen met de nieuwe regels van de Wro. Beleidsmedewerkers van 100 gemeenten zijn telefonisch ondervraagd over verschillende onderwerpen met betrekking tot de Wro.

Bij dit onderzoek is een verdeling gemaakt onder gemeenten op basis van inwoneraantallen:

Kleine gemeenten	< 15.000 inwoners
Middelgrote gemeenten	15.000 - 40.000 inwoners
Grote gemeenten	40.000 – 100.000 inwoners
Grootste gemeenten	> 100.000 inwoners

Aangezien wij in dit onderzoek op zoek zijn naar een verband tussen de grootte van de gemeente en het nemen van projectbesluiten hebben wij de indeling van gemeenten naar aantal inwoners overgenomen uit het onderzoek van Oranjewoud.

Binnen het door Oranjewoud uitgevoerde onderzoek is naar verschillende aspecten van de Wro gevraagd. Een aantal van deze aspecten zijn voor ons onderzoek niet relevant en worden door ons dan ook buiten beschouwing gelaten. Een aantal, voor ons relevante aspecten, zullen in het empirisch deel van dit onderzoek aan de orde komen. Het gaat dan vooral over de uitkomsten van dit onderzoek met betrekking tot het projectbesluit. Vragen die door Oranjewoud zijn gesteld aan gemeentelijke beleidsambtenaren hadden betrekking op de mate waarin gemeenten waren voorbereid op de komst van het projectbesluit en in hoeverre er vooraf plannen waren gemaakt om projectbesluiten op te nemen in bestemmingsplannen. Voor het geheel van de gevolgen van de invoering van de Wro werd onderzocht of gemeenten in termen van kennis, structuur en capaciteit van de gemeentelijke organisatie waren voorbereid op de komst van de Wro.

4.2.4 KWALITATIEF ONDERZOEK

Een belangrijk deel van het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van het afnemen van interviews. Deze interviews geven ons inzicht in de dagelijkse praktijk van ambtenaren en maatschappelijke actoren bij de uitvoering van de Wro, in het bijzonder het projectbesluit. Op deze wijze kunnen wij de dagelijkse praktijk toetsen aan de door ons gebruikte theorieën en de Wro zoals die door de wetgever was bedoeld, namelijk het betrekken van burgers en maatschappelijke actoren en ruimte geven aan initiatieven waardoor er meer projecten tot stand zouden moeten komen.

RESPONDENTEN

Om een indruk te krijgen van de dagelijkse praktijk hebben wij er voor gekozen die mensen te interviewen die dagelijks met de Wro werken en projectbesluiten nemen: gemeenteambtenaren die werkzaam zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening. Zij kunnen ons inziens het beste verwoorden hoe de Wro en het projectbesluit in de dagelijkse praktijk werken.

Wij hebben dus getracht een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen van de dagelijkse praktijk. De keuze van respondenten bij gemeenten is in eerste instantie bepaald door het indelen van gemeenten in een viertal groepen op basis van het aantal inwoners, zoals dat ook door Oranjewoud is gedaan, dit vanuit de gedachte dat er een relatie is tussen inwoneraantal en de complexiteit van beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening. Per groep zijn bij drie gemeenten interviews afgenomen.

Vervolgens hebben wij ernaar gestreefd om per inwonersaantalgroep gemeenten te selecteren die geen of zeer beperkt gebruik maken van het projectbesluit en gemeenten die bewust wel kiezen voor het nemen van projectbesluiten, hierbij hebben wij gebruik gemaakt van de websites lokalebekendmaking.nl en officielebekendmakingen.nl. Frequente toepassing van het projectbesluit namen wij waar in de gemeenten Nederlek en de gemeente Kaag en Braassem. In de groep van 40.000 tot 100.000 inwoners en de groep met meer dan 100.000 inwoners was het minder makkelijk om gemeenten te vinden die het projectbesluit veelvuldig toepassen. Ondanks dat op officielebekendmakingen.nl door beide gemeenten slechts een projectbesluit was gepubliceerd, bleek bij verdere telefonische navraag dat er wel degelijk meerdere ontwerp-projectbesluiten in voorbereiding waren.

De vier gemeenten die het projectbesluit actief toepassen, zijn overigens niet bij voorbaat te typeren als ideaaltypische gemeenten in de toepassing van het instrument. Zoals later zal blijken, zegt het aantal genomen projectbesluiten niets over de grondhouding van een gemeente ten opzichte van het projectbesluit.

In de verdere selectie van respondenten bij gemeenten bleek dat het een lastige opgave is om afspraken te maken voor het afnemen van een interview over de toepassing van het projectbesluit in de gemeente. Enerzijds was er sprake van argwaan, men zag het vaak niet zitten om inhoudelijk vragen over dit onderwerp te beantwoorden aangezien er binnen de gemeentelijke organisatie nog veel onduidelijkheid en strijd bestond over de toepassing van het projectbesluit. Anderzijds bleek de bereidwilligheid om tijd vrij te maken voor een interview beperkt. Daarnaast was het voor ons van belang om gemeenten te selecteren die niet te ver van onze woon- en werkplaats waren gelegen, omdat de interviews afgenomen dienden te worden op werkdagen en dit door ons gecombineerd werd onze gewone dagelijkse werkzaamheden.

Uiteindelijk heeft het bovenstaande geresulteerd in de selectie van twaalf gemeenten. Per gemeente is gesproken met een respondent. Deze respondenten waren allen werkzaam als beleidsmedewerker of jurist voor gemeenten, het betrof zowel ambtenaren die in dienst waren van gemeenten als personen, die als extern adviseur door gemeenten waren ingehuurd.

	Gemeenten	< 15.000 inwoners ³	15.000 - 40.000 inwoners	40.000 – 100.000 inwoners	> 100.000 inwoners	Aantal bekendmaking op LB ⁴	Aantal bekendmaking op OB ⁵
1.	Nederlek	14.536				3	2
2.	Landerd	14.548				3	
3.	Dirksland	8.244					
4.	Oisterwijk		25.740				
5.	Kaag en Braassem		25.484			4	6
6.	Raalte		36.919				
7.	Westland			98.444			1
8.	Oosterhout			53.703			
9.	Lansingerland			48.465			
10.	Den Haag				483.823		1
11.	Nijmegen				162.474		
12.	Rotterdam				583.625		
		3	3	3	3		

Figuur 5: Gemeentelijke respondenten

Om geen eenzijdig beeld te krijgen hebben wij ook interviews afgenomen bij een tweetal woningontwikkelaars. Zij initiëren projecten en zullen in de regel een aanvraag voor een projectbesluit indienen bij de gemeente waar zij hun projecten willen ontwikkelen.

SOCIAAL-CONSTRUCTIVISME

De uitgangspunten van de nieuwe wetgeving zijn redelijk duidelijk maar vaak is de praktijk een ander verhaal. Volgens de sociaal-constructivistische benadering (Kickert, 2002) zullen de verschillende personen die zijn geïnterviewd allen een eigen opvatting hebben over de bedoeling van de wetgever maar ook over de dagelijkse praktijk. Er bestaat dus geen enkelvoudige interpretatie van de Wro, de bedoeling en de uitwerking ervan. De waarheid is dus een sociale constructie die afgesproken wordt tussen verschillende actoren in het beleidsveld. Als onderzoeker is het van belang af te wegen wat de motivatie van bepaalde antwoorden is, welke belangen er een rol spelen. Een beleidsambtenaar kijkt wellicht anders naar de materie en heeft andere belangen dan een vastgoedontwikkelaar. Het is dus ook goed om te waken voor sociaal wenselijke antwoorden (Van Thiel, 2007).

³ De inwonersaantallen zijn gebaseerd op basis van de meest recente cijfers van het CBS/Statline

⁴ www.lokalbekendmaking.nl

⁵ www.officielebekendmakingen.nl

OPZET INTERVIEW

De interviews hebben wij gehouden op de werkplek van de respondenten. Wij hebben bij aanvang te kennen gegeven dat anonimiteit is gegarandeerd zodat zij vrijuit konden spreken over de dagelijkse praktijk binnen hun gemeente. De respondenten hebben toestemming gegeven voor het opnemen van hun naam en functieomschrijving in de respondentenlijst (Bijlage 1). Desalniettemin zal de inhoud van de gesprekken niet zo worden weergegeven dat bepaalde standpunten of uitspraken herleidbaar zullen zijn naar de afzonderlijke gemeenten.

Wij hebben specifiek gekozen voor persoonlijke interviews zodat wij op gegeven antwoorden konden doorvragen indien dit noodzakelijk was. In een drietal gevallen zijn de interviews telefonisch afgenomen, omdat het voor deze respondenten lastig was tijd vrij te maken voor een interview op locatie. De interviews zijn afgenomen middels een vragenlijst (zie bijlage 2 en 3) om structuur te geven aan het gesprek en de essentiële aspecten aan de orde te laten komen. Om verduidelijking te krijgen op bepaalde aspecten hebben wij ook naar praktijkvoorbeelden gevraagd en hierop doorgevraagd. Wij hebben getracht in onze vraagstelling geen waardeoordelen te geven zodat respondenten vrijuit konden vertellen over hun praktijk zonder zich hierbij beoordeeld te voelen. Daarnaast hebben wij door de wijze van vraagstelling zoveel mogelijk getracht respondenten geen woorden in de mond te leggen om een zo objectief mogelijk beeld te verkrijgen.

De ondervraagde gemeenteambtenaren waren overigens niet op de hoogte van ons voornemen om gemeenten te ondervragen die voorop liepen in de toepassing van het projectbesluit en gemeenten waarvan, na onderzoek van onze zijde, duidelijk was dat ze nog geen enkel projectbesluit genomen hadden.

4.2.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

De validiteit en de betrouwbaarheid valt of staat met de wijze waarop een onderzoek wordt uitgevoerd. De vragen kunnen nog zo goed opgesteld zijn er gesteld worden, als de onderzoeker ze niet goed interpreteert verliest het onderzoek zijn waarde. Indien er onduidelijkheden bestonden hebben wij hier dan ook op doorgevraagd. Wij beogen met dit onderzoek geen waardeoordeel te geven of een waarheid te beschrijven. Doel van dit onderzoek is om de praktijk te beschrijven zoals die in gemeenten plaatsvindt.

Om validiteit te waarborgen hebben wij de theoretische begrippen zoveel mogelijk vertaald in meetbare indicatoren om hierop vervolgens onze vraagstelling te baseren. Een belangrijke wijze waarop de validiteit in ons onderzoek is gewaarborgd is die van triangulatie (Van Thiel, 2007). Door onze bronnen (bestaande documenten en publicaties en de eigen interviews) op verschillende wijze te verzamelen kunnen deze aan elkaar worden getoetst, zodat wij in staat waren om met zoveel mogelijk zekerheid bepaalde conclusies te kunnen trekken.

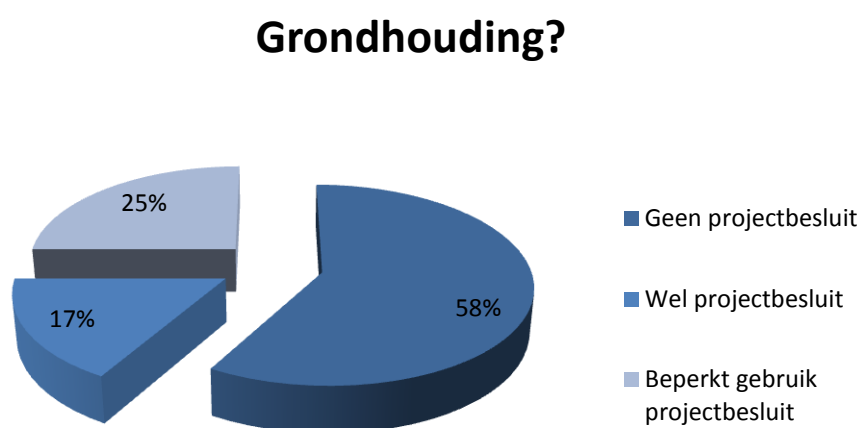
INLEIDING

Al tijdens het benaderen van gemeenten om afspraken te maken voor de interviews bleek dat nog maar weinig gemeenten het projectbesluit volledig omarmd hebben. Dit verschijnsel was in overeenstemming met het onderzoek van Oranjewoud, dat dateert uit november 2008, waar werd geconstateerd dat veel gemeenten terughoudend waren met betrekking tot het projectbesluit.

Toch bleek tijdens ons onderzoek dat er ook gemeenten zijn die wel veelvuldig met het projectbesluit werken en hier positief over oordelen.

De vroege waarneming dat veel gemeenten terughoudend zijn met betrekking tot het projectbesluit, werd bevestigd in de interviews die wij deden onder gemeenteambtenaren. Uiteindelijk bleken er drie grondhouding ten opzichte van het projectbesluit te bestaan.

De grondhouding is een belangrijke indicator voor ons onderzoek en zegt iets over de bereidwilligheid van de onderzochte gemeenten om een projectbesluit te nemen. Van de twaalf gemeenten die wij spraken, waren er zeven (58%) die aangaven in principe geen projectbesluiten te nemen. In principe, omdat zij niet kunnen weigeren een projectbesluit te nemen. Twee gemeenten (17%) gaven aan veelvuldig het projectbesluit toe te passen en drie gemeenten (25%) verklaarden dat zij het projectbesluit beperkt toepassen.



Figuur 6: Grondhouding onderzochte gemeenten

Deze grondhoudingen hebben vooral invloed op de effectiviteit van het projectbesluit. Als een gemeente namelijk niet, of slechts beperkt gebruik maakt van het projectbesluit, gaat de tijdwinst die voorzien is door de wetgever met dit instrument verloren, dat heeft gevolgen

voor de efficiency van het projectbesluit. Ook heeft de bereidwilligheid van gemeenten om een projectbesluit te nemen gevolgen voor de legitimiteit van het projectbesluit.

In dit hoofdstuk analyseren wij het gedrag van gemeenten met betrekking tot de toepassing van het projectbesluit en beschrijven wij welke gevolgen dit heeft voor de efficiency, effectiviteit en de legitimiteit van het projectbesluit.

5.1 EFFICIENCY

Efficiency wordt in de Nota Ruimte (2004) als speerpunt aangeduid. De wetgever streeft naar deregulering en waar mogelijk moeten bestaande procedures worden vereenvoudigd en verkort. Dit om ruimtelijke ontwikkelingen vanuit de samenleving (*bottom up*) te stimuleren en in te spelen op de dynamiek en ontwikkelingen van de samenleving. De efficiency van het projectbesluit kan worden afgemeten aan de hand van een tweetal factoren: tijd en arbeid en de verhouding daartussen.

5.1.1 INVLOED FACTOR TIJD OP EFFICIENCY

De factor tijd verwijst naar de duur van de projectbesluitprocedure. Twee onderdelen van de procedure zijn van dominante invloed op de haalbaarheid van de in de Wro beoogde tijdwinst: de mogelijkheid tot delegatie en de rol van de provincies.

DELEGATIE

De bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten ligt bij de gemeenteraad maar kan worden gedelegeerd aan het college van B&W. Een voordeel van delegatie volgens de beleidsambtenaren die wij hebben geïnterviewd, is dat het college veel vaker bij elkaar komt dan de raad in de meeste gemeenten. Hierdoor kan er dus sneller over een projectbesluit worden besloten.

Bij kleine gemeenten lijkt dit verschil meer nadrukkelijk aanwezig dan in grote gemeenten waar de raad frequenter vergadert. Daarnaast lijken veel beleidsambtenaren in de kleinere gemeenten een wat nauwere werkrelatie te hebben met hun bestuurders, waardoor zij frequenter en informeler contact hebben. Het effect hiervan is dat kleine vraagstukken en/of knelpunten die beantwoord of weggenomen moeten worden wat sneller afgehandeld kunnen worden, hetgeen de snelheid in het proces kan bevorderen. Het gaat dus om pure tijdwinst die te behalen valt volgens een aantal respondenten, die tevens aangeven dat zonder delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit van raad naar college, het projectbesluit zijn meerwaarde totaal verliest.

Het blijkt, ondanks de tijdwinst die in de praktijk kan worden gerealiseerd, niet vanzelfsprekend dat de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten ook daadwerkelijk op grote schaal is gedelegeerd.

Er kunnen een aantal scenario's worden waargenomen binnen gemeenten met betrekking tot de delegatie van deze bevoegdheid.

1. De gemeenteraad delegeert de bevoegdheid aan het college van B&W.
2. De gemeenteraad is terughoudend met delegatie van de bevoegdheid aan het college van B&W.
3. De gemeenteraad houdt de bevoegdheid zelf en delegeert niet.

1. Wel delegatie

Binnen vier van de door ons onderzochte gemeenten is de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten gedelegeerd aan het college van B&W. Delegatie komt binnen alle door ons onderzochte categorieën gemeenten voor. Delegatie was in sommige gevallen ook al aan de orde bij toepassing van de vrijstellingsmogelijkheid op grond van de artikel 19 WRO procedure en in deze gevallen heeft men deze praktijk voortgezet onder de nieuwe Wro. Delegatie was binnen deze gemeenten dan ook geen punt van discussie en de verhouding tussen de raad en het college binnen deze gemeenten is, volgens respondenten, over het algemeen dan ook constructief en stabiel te noemen. Het college geniet hier het vertrouwen van de raad. Binnen een andere gemeente is er wel over de delegatie gediscussieerd en bleek uiteindelijk het argument dat er door delegatie tijdwinst te halen is voldoende om de raad snel te doen besluiten tot delegatie over te gaan.

Een ander argument dat door respondenten wordt aangevoerd voor delegatie is dat er geen politieke discussie ontstaat over relatief onbeduidende zaken. Het effect is dat de snelheid kan worden gehouden in het proces waardoor projecten over het algemeen sneller maar ook met meer draagvlak kunnen worden ontwikkeld. De geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat snelheid een groot voordeel is bij de ontwikkeling van hun projecten en dat zij eerder geneigd zijn concessies te doen in het ontwerp of opzet als er maar gang in het proces blijft zitten.

2. Terughoudend ten opzichte van delegatie

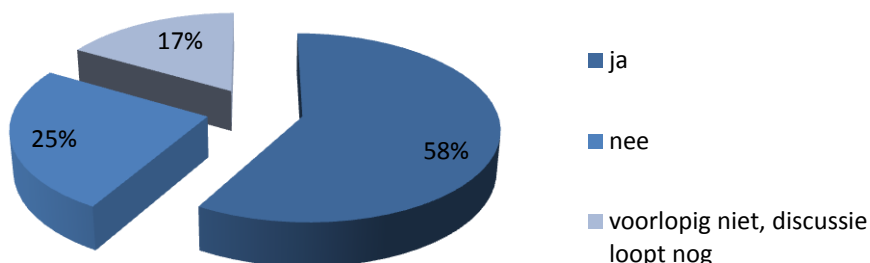
Bij vier gemeenten in de twee categorieën met het grootste inwoneraantal gaf men aan bij voorkeur geen gebruik te maken van het projectbesluit en bij één gemeente binnen deze categorie werd beperkt gebruik gemaakt. Delegatie was bij geen van deze gemeenten vanzelfsprekend en zou bij een aantal van deze gemeenten pas aan de orde zijn wanneer een aanvraag zou worden ingediend. De argumenten kwamen vooral voort uit de relatie tussen raad en bestuur die ook in het verleden niet altijd even soepel verliep. De voordelen werden wel ingezien maar in het verleden was door sommige bestuurders nogal enthousiast gebruik gemaakt van artikel 19 WRO. Binnen één gemeente gaf respondent aan dat per project zou worden beoordeeld of delegatie gewenst was. Maatstaf was dan de grootte van het project en welke impact dit zou hebben binnen de gemeente. Het effect hiervan is dat juist bij grote, vaak maatschappelijk wenselijke projecten, alsnog vertraging optreedt in het proces omdat de raad alsnog de bevoegdheid aan zichzelf voorbehoudt. Moet delegatie alsnog geregeld worden dan gaat er gedurende het proces ook weer kostbare tijd verloren, aangezien dit door de raad vastgesteld dient te worden.

3. Geen delegatie

Binnen twee gemeenten die wel gebruik maken van projectbesluiten is delegatie niet geregeld en houdt de raad de bevoegdheid zelf in de hand. In het verleden is door sommige colleges van B&W, waarvan de samenstelling in bijna alle gevallen inmiddels anders is, veelvuldig gebruik maar ook misbruik gemaakt van de artikel 19 lid 1 vrijstelling uit de WRO, dit tot ongenoegen van veel raadsleden (en overigens ook van het Rijk). Bij deze gemeenten houdt de raad dus liever de touwtjes in handen en voert zelf de regie. Bij vier andere gemeenten is delegatie zelfs nooit aan de orde geweest omdat zij in het geheel geen gebruik wensen te maken van het projectbesluit. Gemeenteambtenaren geven aan dat een nadeel van besluitvorming door de raad is dat raadsleden nogal eens de neiging hebben om over deze kleinigheden eindeloos te willen discussiëren. Dit komt de doorlooptijd van de procedure niet ten goede. Het effect is dat de snelheid die met invoering van het projectbesluit werd beoogd niet wordt behaald. Ontwikkelaars geven aan dat dit zelfs een reden kan zijn om af te zien van bepaalde ontwikkelingen binnen een gemeente. Zij geven aan dat, juist in de huidige crisis, zij hun tijd zo efficiënt en effectief mogelijk willen inzetten voor die projecten die naar hun mening de beste kans van slagen hebben. Trage besluitvorming draagt hieraan niet bij. De gevallen waarin de bevoegdheid niet is gedelegeerd zijn over alle categorieën gemeenten die wij onderzochten evenredig verdeeld.

In sommige gemeenten wil de raad in geval van delegatie, al dan niet periodiek, wel op de hoogte gehouden worden van te nemen of reeds genomen projectbesluiten. Het gaat hier dan vaak om ingrijpende projecten waarbij kaders worden aangepast. Of de raad geïnformeerd wordt is in sommige gemeenten ter beoordeling van het college. De raad kan genomen projectbesluiten niet meer terugdraaien. Delegatie van het nemen van projectbesluiten kan ook weer ingetrokken worden door de raad. Tot op heden is dit volgens respondenten nog niet voorgekomen maar dit zou kunnen plaatsvinden na oneigenlijk of te veel gebruik van het projectbesluit. In een aantal gemeenten is wel een evaluatiemoment opgenomen bij de invoering van de Wro maar ook hier is het niet te verwachten dat delegatie zal worden ingetrokken.

Delegatie naar B&W?



Figuur 7: Delegatie projectbesluit binnen de geïnterviewde gemeenten

PROVINCIALE ROL

Sinds de invoering van de Wro is de verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten (GS) komen te vervallen. Dat betekent dat zij op voorhand geen projectbesluiten kunnen tegenhouden. Dit middel is vervangen door de zienswijzen die provinciebesturen kunnen inbrengen tijdens de terinzagelegging en een mogelijkheid tot het geven van een reactieve aanwijzing. Nadeel volgens een respondent is dat het hier altijd gaat om een reactie achteraf als het ontwerp al voorbereid is. Een ander nadeel dat wordt gegeven is het feit dat GS in het verleden altijd ruimtelijke plannen verdedigde voor de Raad van State. Nu zijn gemeenten op zichzelf aangewezen terwijl zij hier vaak de kennis niet voor in huis hebben.

In het vooroverleg is er wel een mogelijkheid voor de provincie om haar visie kenbaar te maken. Gemeenten hebben er zelf ook belang bij de provincie nadrukkelijk te betrekken in dit vooroverleg om zo bezwaren al vroegtijdig weg te nemen, door hier bij het ontwerpen van het besluit rekening mee te houden wordt een reactieve aanwijzing voorkomen.

Het wegvallen van de verklaring van geen bezwaar zou in principe tijdwinst op kunnen leveren, maar de meningen hierover lopen uiteen. Er wordt aangegeven dat in sommige gevallen het vooroverleg langer duurt omdat men toch vooral de provincie niet tegen zich in het harnas wil jagen en het daardoor een (langdurig) proces van onderhandelen ontstaat.

Een aantal gemeenteambtenaren geeft aan dat men richting de provincie wel een redelijke termijn kan stellen waarbinnen de provincie moet reageren op voorgenomen projectbesluiten. Overigens vindt het vooroverleg lang niet in alle gevallen persoonlijk plaats. In veel gevallen worden voorgenomen besluiten gemaïld of op een website geplaatst en kan de provincie hierop reageren. Bij grootschalige projecten is er wel vaak sprake van persoonlijk contact tussen gemeente en provincie. Hier zijn dan ook verschillende andere actoren, zoals het waterschap en maatschappelijke organisaties bij aanwezig.

Voor de duur van het vooroverleg staat geen bepaalde termijn dus in theorie zou deze eeuwigdurend kunnen zijn. In de praktijk wordt in veel gevallen volstaan met 4 tot 6 weken. Volgens een aantal gemeenteambtenaren kan er een tijdwinst worden geboekt van 1,5 maand ten opzicht van de situatie onder de verklaring van geen bezwaar. Anderen geven aan dat er helemaal geen tijdwinst wordt geboekt. Respondenten geven aan dat de relatie die een gemeente met de provincie heeft van invloed is op die termijn.

Uit het voorgaande blijkt dat wanneer de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten is gedelegeerd naar het college en het wegvallen van de verklaring van geen bezwaar van GS een positief effect kunnen hebben op de efficiency van het projectbesluit in termen van tijd.

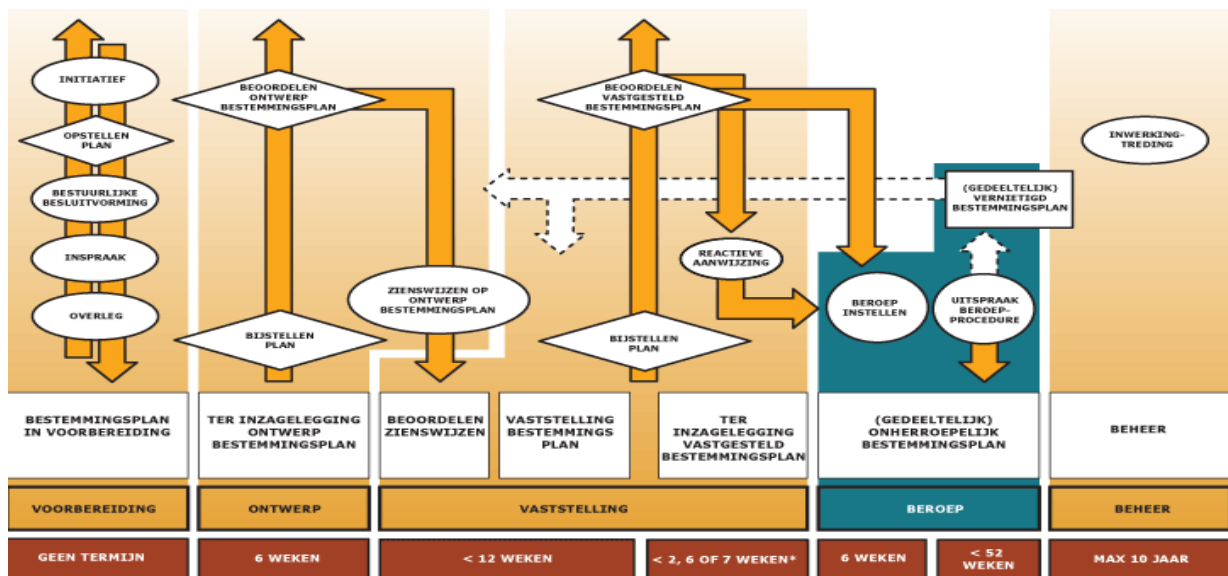
5.1.2 INVLOED FACTOR ARBEID OP EFFICIENCY

Gemeenten hebben te maken met diverse ruimtelijke procedures. Sinds de Wro van kracht is dient een projectbesluit gevolgd te worden door een (herziening van een) bestemmingsplan overeenkomstig dat projectbesluit. In deze paragraaf wordt beschreven

wat het effect is van die ruimtelijke procedures op de gemeentelijke organisatie in termen van mankracht, kennis en kosten, die tezamen onder de noemer arbeid worden geplaatst.

DUBBELE PROCEDURES EN LEGES

Wanneer een projectbesluit onherroepelijk is geworden dient er binnen een jaar een ontwerp voor een bestemmingsplan overeenkomstig dat projectbesluit ter inzage te worden gelegd (artikel 3.13 lid 1 Wro). Mocht er binnen 1,5 jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit geen bestemmingplan overeenkomstig het projectbesluit zijn vastgesteld, dan vervalt het recht om leges te heffen voor diensten die betrekking hebben op het projectbesluit. Het voorgaande impliceert dat in feite twee, nagenoeg identieke, procedures moeten worden doorlopen. Eerst die voor het projectbesluit en daarna die voor een bestemmingsplan. Dit vormt voor veel gemeenten die geen projectbesluiten nemen of terughoudend zijn dan ook een groot bezwaar.



Figuur 8: Bestemmingsplanprocedure
Bron: planprocessen.nl (VROM)

De dubbele procedure die dient te worden doorlopen wanneer gebruik wordt gemaakt van een projectbesluit, wordt niet door iedereen daadwerkelijk gezien als een dubbele procedure. Sommige gemeenteambtenaren geven aan dat de te doorlopen procedure van het bestemmingsplan aanzienlijk verkort kan worden omdat geen zienswijzen meer kunnen worden ingebracht tegen het in te passen projectbesluit binnen het herziene bestemmingsplan. Dit is immers al gebeurd tijdens de terinzagelegging van het projectbesluit zelf. Er wordt ook aangegeven dat het projectbesluit zoveel mogelijk in het formaat van een bestemmingsplan wordt genomen om inpassing later te vereenvoudigen.

De structuurvisie wordt door één respondent aangehaald in het licht van efficiency. Hij wijst op de noodzaak van een goede structuurvisie waardoor de projectbesluitprocedure nog verder verkort kan worden. Hierdoor kan de vereiste goede ruimtelijke onderbouwing snel worden opgesteld waardoor snelheid in het proces kan blijven.

Toch geven meerdere respondenten aan dat het uit efficiencyoogpunt niet verantwoord is om twee procedures te doorlopen. Hiervoor worden verschillende argumenten aangevoerd.

CAPACITEIT

Ten eerste zijn veel afdelingen binnen de door ons geïnterviewde gemeenten, die belast zijn met het nemen van projectbesluiten, al zo druk bezet dat het doorlopen van twee procedures organisatietechnisch niet verantwoord is. Hierin zit wel verschil tussen gemeenten. Sommige gemeenteambtenaren geven aan hier best tijd voor te kunnen vrijmaken door een slimme organisatie van werkzaamheden. Binnen kleine gemeenten wordt echter meestal aangegeven dat hier gewoonweg de capaciteit in mankracht niet voor beschikbaar te hebben.

KENNIS

Ook kennis kan een rol spelen in de weerstand tegen het doorlopen van de dubbele procedure, zo blijkt uit interviews. Vooral binnen kleine gemeenten ontbreekt het vaak aan kennis op ruimtelijke afdelingen. Grote gemeenten zijn volgens hen beter in staat de kennis in huis te halen om de ruimtelijke procedures efficiënt te doorlopen, al dan niet door externe bureaus hiervoor in te huren. Grote gemeenten daarentegen geven aan dat de aanwezigheid van een hoog kennisniveau voor hen geen argument is om juist wel gebruik te maken van het projectbesluit.

KOSTEN

Naast een gebrek aan capaciteit worden ook kosten als argument genoemd. Ondanks het feit dat sommige gemeenten de kosten voor het nemen van projectbesluiten hebben verhoogd. Er blijkt niet in alle gevallen kostendekkend te worden gewerkt. In een enkele gemeente zijn de kosten voor een aanvrager van een projectbesluit even hoog als die voor een herziening bestemmingsplan. Een adequate kostprijs is niet altijd eenvoudig vast te stellen door gemeenten en wordt op basis van een inschatting van het aantal te besteden uren bepaald. Respondenten geven aan het moeilijk te vinden een juiste kostprijs vast te stellen die in verhouding staat met de kostprijs van een herziening van het bestemmingsplan.

Om de eigen organisatie zoveel mogelijk te ontzien besteden veel gemeenten het opstellen van bestemmingsplannen en projectbesluiten uit aan externe organisaties. De kosten hiervan worden eventueel in rekening gebracht bij aanvragers. Uit oogpunt van efficiency geven gemeenten in veel gevallen aan dat bij een aanvraag voor een projectbesluit de aanvrager zelf voor een ontwerp-projectbesluit dient te zorgen. De kosten hiervan komen vanzelfsprekend voor rekening van aanvrager. In overleg kan worden besloten dat de gemeente hiervoor zorg draagt en hier meestal een externe organisatie voor inhuurt. De kosten hiervan worden vervolgens doorberekend aan de aanvrager. Dit wordt meestal vastgelegd in een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk) of een exploitatieovereenkomst (publiekrechtelijk). Niet alle gemeenten besteden de ruimtelijke onderbouwing uit. Zijn moeten de onderbouwing die door aanvrager (externe organisatie) is opgesteld immers weer extra goed controleren, dit vergt ook weer extra inzet van arbeid.

5.1.3 STRIJD TUSSEN TIJD EN ARBEID

Uit de voorgaande twee paragrafen blijkt dat het projectbesluit efficiënt kan zijn in termen van tijd, maar tegelijk inefficiënt kan zijn in termen van arbeid. Onder arbeid verstaan wij, zoals gezegd, mankracht, kennis en kosten.

Een aantal gemeenten geeft namelijk aan dat zij de toepassing van het projectbesluit zien als een extra procedure. Tezamen met het, op het projectbesluit volgende, bestemmingsplan ontstaat de genoemde dubbele procedure. Deze gemeenten leggen de nadruk op de factor arbeid en de gevolgen die dat heeft voor de organisatie. Hiermee ontstaat de koppeling met de grondhouding van gemeenten. De focus van gemeenten op de factor arbeid, typeert deze gemeenten als gemeenten met een negatieve grondhouding of een houding waarin het projectbesluit beperkt wordt toegepast.

Gemeenten die de nadruk leggen op de factor tijd, hebben een focus op 'het mogelijk maken'. Zij zetten zich hiermee in voor ontwikkelingsplanologie, zoals is benadrukt in de Nota Ruimte van 2004, waaruit de Wro is voortgekomen.

De afweging die gemeenten zouden kunnen maken om de potentiële efficiëntie van het projectbesluit ten volle te benutten, is of de inzet van die extra arbeid opweegt tegen de tijdwinst die te boeken valt met het projectbesluit. Deze afweging wordt per project gedaan, en is ondermeer afhankelijk van de grootte van een project, het maatschappelijke belang ervan en de urgentie. Ook speelt de te verwachten weerstand een rol in de positie die een gemeente inneemt.

Ook de grootte van een gemeente zou een rol kunnen spelen in deze strijd tussen tijd en arbeid, omdat grote gemeenten, in verhouding tot kleinere gemeenten, aangeven dat bij omvangrijke projecten de factor arbeid ondergeschikt is aan de factor tijd.

Nog afgezien daarvan, hebben wij geconstateerd dat die efficiency afhankelijk is van het feit of de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit is gedelegeerd van de gemeenteraad naar het college van B&W. Het belang van deze delegatie is niet alleen van invloed op de efficiency van het projectbesluit, maar ook op de andere twee kernbegrippen in dit onderzoek, te weten effectiviteit en legitimiteit, waarover later mee.

Hieruit volgt dat het projectbesluit inefficiënt kan zijn in termen van tijd, indien de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit niet is gedelegeerd.

5.2 EFFECTIVITEIT

De gemeenteambtenaren die wij interviewden zijn ervan overtuigd dat het projectbesluit en de herziening van een bestemmingsplan dezelfde effecten beogen, maar dat de introductie van het projectbesluit bedoeld is om gemeente te dwingen om efficiënt en effectief te

werken. Hiervoor spraken wij al over de efficiency van het projectbesluit. Deze paragraaf behandelt de effectiviteit van het projectbesluit.

DE BEOOGDE EFFECTEN VAN HET PROJECTBESLUIT

De gemeenten die wij spraken, waren goed op de hoogte van de oorspronkelijke bedoeling van het Rijk en meer in het bijzonder van het ministerie van VROM met de Wro. Men wilde met het projectbesluit de ruimtelijke procedures verkorten en vereenvoudigen, meer en sneller projecten tot stand laten komen en er voor zorgen dat er uitsluitend geldige en dus geactualiseerde bestemmingsplannen kwamen. In de nieuwe wet zou het bestemmingsplan daarom ook het enige instrument zijn. De gemeenteambtenaren die wij spraken waren ervan overtuigd dat de vrijstellingen uit artikel 19 WRO een doorn in het oog van de rijksoverheid was en dat zij de wildgroei aan vrijstellingen een halt wilden toeroepen. Ook denkt men dat de provincies van de vrijstelling op grond van artikel 19 WRO af wilde, of zo af te komen van gevallen die geen provinciaal belang hadden.

Gemeenten wijzen collectief naar de bouwlobby (Bouwend Nederland onder leiding van Elco Brinkman) en organisaties als Neprom en VNG, die erin slaagde toch een vorm van vrijstelling in de wet te krijgen, door het opnemen van het projectbesluit in de Wro.

Anderzijds werden wij ook gewezen op de flexibiliteit die door de wetgever is ingebouwd door een instrument lijkend op artikel 19 WRO te behouden. De gemeenten gaven echter aan dat de toegankelijkheid van het projectbesluit, vanwege het voorlopig niet mogen invorderen van leges en het risico op het helemaal mislopen ervan en de verplichting tot het binnen een jaar presenteren van een nieuw bestemmingsplan, zoveel mogelijk werd gereduceerd in de Wro.

Zonder het projectbesluit zou er volgens de ondervraagde gemeenteambtenaren geen vrijstelling op het bestemmingsplan bestaan. Het is een compromis, waardoor het wel schipperen is vanwege veel verschillende procedures.

EFFECTIEF WERKEN MET HET PROJECTBESLUIT?

De gemeenteambtenaren en ontwikkelaars die wij spraken gaven een aantal voorwaarden, waaraan moet worden voldaan om effectief met het projectbesluit te kunnen werken.

Een van de belangrijkste voorwaarden bleek of het nemen van projectbesluiten is gedelegeerd van de gemeenteraad naar het college van B&W, deze delegatie kwam in de vorige paragraaf over efficiency al aan de orde.

Door een respondent, een beleidsambtenaar van een gemeente, werd aangegeven dat de wetgever met het projectbesluit een instrument heeft gepresenteerd dat je moet gebruiken. Het is de eerste fase van een wijziging van een bestemmingsplan. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan kunnen gemeenten zich door een projectbesluit te nemen daarom richten op het project zelf. Op deze manier werkt het effectief.

Ook de aard van het gebied waar een projectbesluit genomen wordt is van invloed op de effectiviteit. De ondervraagde gemeentebesturen verwachten dat het effectiever is om het projectbesluit toe te passen in binnengebieden dan in buitengebieden. Omdat in buitengebieden meer zienswijzen of bezwaren te verwachten zijn van belanghebbenden en actie-, of belangengroepen. Tevens valt in het buitengebied te verwachten dat er meer vooroverleg noodzakelijk is met de provincie en omringende gemeenten.

De gemeentebesturen gaven aan dat gemeenten voorzichtig zijn in het nemen van projectbesluiten, omdat dit hen verplicht het vigerende bestemmingsplan tevens te wijzigen. Gemeenten maakten gretig gebruik van artikel 19 uit de WRO omdat hierbij slechts een ruimtelijke onderbouwing gegeven diende te worden. Bij het projectbesluit dient dit ook gedaan te worden, echter dienen er daarnaast ook voorschriften te worden bepaald en een plankaart te worden gemaakt. Dit zorgt voor hogere kosten.

PROJECTBESLUIT NIET PLANMATIG?

Een van de commentaren op het projectbesluit is dat hiermee ruimtelijke ordening niet planmatig, maar projectmatig wordt bedreven. Het projectbesluit is bedoeld om te focussen op het project zelf, voordat wordt overgegaan tot de wijziging van het bestemmingsplan, waarbinnen het projectbesluit valt. Het bezwaar van het niet planmatig werken, richt zich op het voornemen van de regering om meer te streven naar ontwikkelingsplanologie in plaats van de toelatingsplanologie uit het verleden. Het projectbesluit zou een integrale ontwikkelingsplanologie dan in de weg staan.

Als tegenargument hierop zou ook beweerd kunnen worden, dat ook door het toepassen van 'postzegelbestemmingsplannen' projectmatig wordt gewerkt. Sterker nog, het projectbesluit wordt gevolgd door een bestemmingplan, terwijl door partiële herziening van een bestemmingsplan juist meer bestemmingsplannen ontstaan.

Het voordeel van een projectbesluit is dat gemeenten zich daarin kunnen richten op het (afzonderlijke) project zelf. Niet zelden is het bestemmingsplan dan al in voorbereiding, zodat voldaan kan worden aan de eis om een bestemmingsplan ter inzage te leggen, binnen een jaar na het nemen van een projectbesluit.

Uiteindelijk is het van belang dat de structuurvisies van de verschillende bestuurslagen deugdelijk in elkaar steken. Het is daarom voor gemeenten van belang om breder te kijken naar gebiedsontwikkeling en meer naar integrale gebiedsbestemmingsplannen te streven. Het projectbesluit kan daarbij helpen.

PROJECTBESLUIT EFFECTIEVER DAN BESTEMMINGSPAN?

De ondervraagde gemeenten gaven een aantal voorbeelden, waarbij het projectbesluit een effectiever instrument zou kunnen zijn dan een herziening van een bestemmingsplan. Deze situaties betreffen:

- GROTE PLANNEN

Gemeenten die veelvuldig gebruik maken van het projectbesluit zien voordelige effecten voor de effectiviteit als projectbesluiten vallen binnen grote, complexe bestemmingsplanherzieningen. Bij dergelijke grote plannen, die fasegewijs tot stand komen bestaat dan wel een idee over wat er zou moeten worden ontwikkeld maar de kaders liggen nog niet helemaal vast. Indien het voorontwerp bestemmingsplan gereed is en er moet gebouwd worden kan men toch alvast starten door gebruik te maken van een of meerdere projectbesluiten.

- KLEINSCHALIGE PROJECTEN

Bij gemeenten waar beperkt gebruik wordt gemaakt van het projectbesluit, wordt dit instrument hoofdzakelijk toegepast op kleinschalige aanvragen voor projecten waar van te verwachten is dat er weinig weerstand tegen bestaat en die eenvoudig en snel kunnen worden afgehandeld. Het gaat in die gevallen vaak om de aanvraag van een bouwvergunning voor een ontwikkeling die geen of weinig nadelige gevolgen heeft voor de omgeving, zodat er ook weinig zienswijzen en bezwaren zijn te verwachten.

Opmerkelijk is dat kleine en middelgrote gemeenten verwachten dat het voor grotere gemeenten, vanwege de expertise die zij in huis hebben, makkelijker is om het projectbesluit toe te passen. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. Grotere gemeenten of grote steden beschikken over voldoende expertise en mankracht. Dit blijkt echter geen reden om actief het projectbesluit toe te passen. Een van de grote steden uit ons onderzoek geeft aan dat de projecten waar een projectbesluit op wordt genomen kleinschalig dienen te zijn. Boven een bepaalde aanneemsom en dus grootte van een project zijn er volgens deze gemeente teveel haken en ogen aan het projectbesluit om er effectief mee te kunnen werken.

- GROND BOUWRIJP MAKEN

Het projectbesluit is tevens een handig instrument voor gemeenten als zij ten behoeve van een bouwproject alvast de grond bouwrijp willen maken, terwijl de bestemmingplanprocedure voor dit project al loopt. Hierbij ontstaat wel het gevaar dat gemeenten die (zeer) beperkt projectbesluiten nemen in conflict kunnen komen met burgers die zij richting een herziening van het bestemmingsplan willen sturen, omdat de gemeente het projectbesluit liever niet toepast. Deze houding is zeer lastig te verdedigen richting de burgers en private partijen die plannen hebben die niet binnen een geldend bestemmingsplan passen.

HET AANTAL PROJECTEN DAT TOT STAND KOMT ONDER HET PROJECTBESLUIT IN VERGELIJKING MET HET WIJZIGEN VAN EEN BESTEMMINGSPLAN.

De grondhouding van een gemeente ten opzichte van initiatieven die worden ontplooid binnen de gemeentegrenzen is allesbepalend voor het succes van het projectbesluit. In de inleiding van dit hoofdstuk hebben we al stil gestaan bij deze grondhoudingen. Immers, indien een gemeente niet bereid is om mee te werken aan een projectbesluit, zal dit gevolgen hebben voor de effectiviteit.

Volgens een medewerker van een van de ondervraagde gemeenten komen er meer projecten tot stand door het projectbesluit. Dit komt wel voort uit het karakter van die gemeente en haar bestuur. In een dergelijke gemeente ligt de nadruk op het mogelijk maken van projecten in de gemeente en dus werkt men daar mee met projectontwikkelaars en andere initiatiefnemers. Het projectbesluit is daar een mooi instrument om dingen voor elkaar te krijgen.

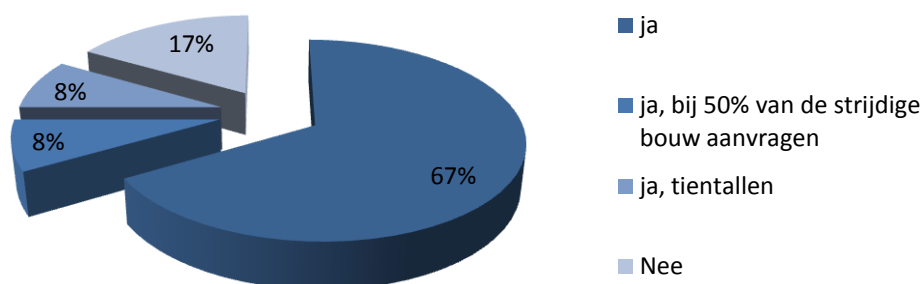
Echter, een positieve grondhouding hoeft niet de reden te zijn dat er door het projectbesluit meer projecten tot stand komen, aangezien de projecten worden beoordeeld op de ruimtelijke onderbouwing die ook al bij vrijstelling op grond artikel 19 WRO procedure gold.

Daar komt bij dat aanvragers in de meeste gevallen niet expliciet verzoeken om een projectbesluit. Dat volgt vanzelf in een procedure van een bouwaanvraag die strijdig is met hem bestemmingsplan. Op dat moment is de keuze aan de gemeente of zij de met het bestemmingsplan strijdige aanvragen direct zien als een aanvraag voor een projectbesluit, of dat zij met de aanvrager in overleg treden om deze aanvraag richting een herziening van het bestemmingsplan te sturen.

De geïnterviewde projectontwikkelaars gaven aan dat het projectbesluit geen doel op zich is. Het is een middel dat zou kunnen helpen om projecten van de grond te krijgen, maar het moet volgens hen niet gezien worden als een wondermiddel. Gemeenten moeten overtuigd zijn van het nut van dit instrument. Het heeft geen zin, om vanwege de tijdwinst die zou kunnen worden behaald met het projectbesluit, ook daadwerkelijk te eisen van gemeenten om een projectbesluit te nemen. Het is voor deze aanvragers veel belangrijker om een goede visie te tonen en gemeenten te overtuigen van de (maatschappelijke) noodzaak van hun plannen.

Dit blijkt ook uit de wet, artikel 3.10, lid 1 Wro luidt: “De gemeenteraad *kan* ten behoeve van de verwezenlijking van een project van gemeentelijk belang een projectbesluit nemen.” Dit impliceert dat het een bevoegdheid is en geen verplichting. Het moet namelijk wel *wenselijk* zijn. Het is dus aan de aanvrager om de wenselijkheid en het gemeentelijke belang te benadrukken.

Projectbesluit genomen?



Figuur 9: Projectbesluit genomen?

5.2.1 INVLOED VAN GRONDHOUDING EN DELEGATIE OP DE EFFECTIVITEIT.

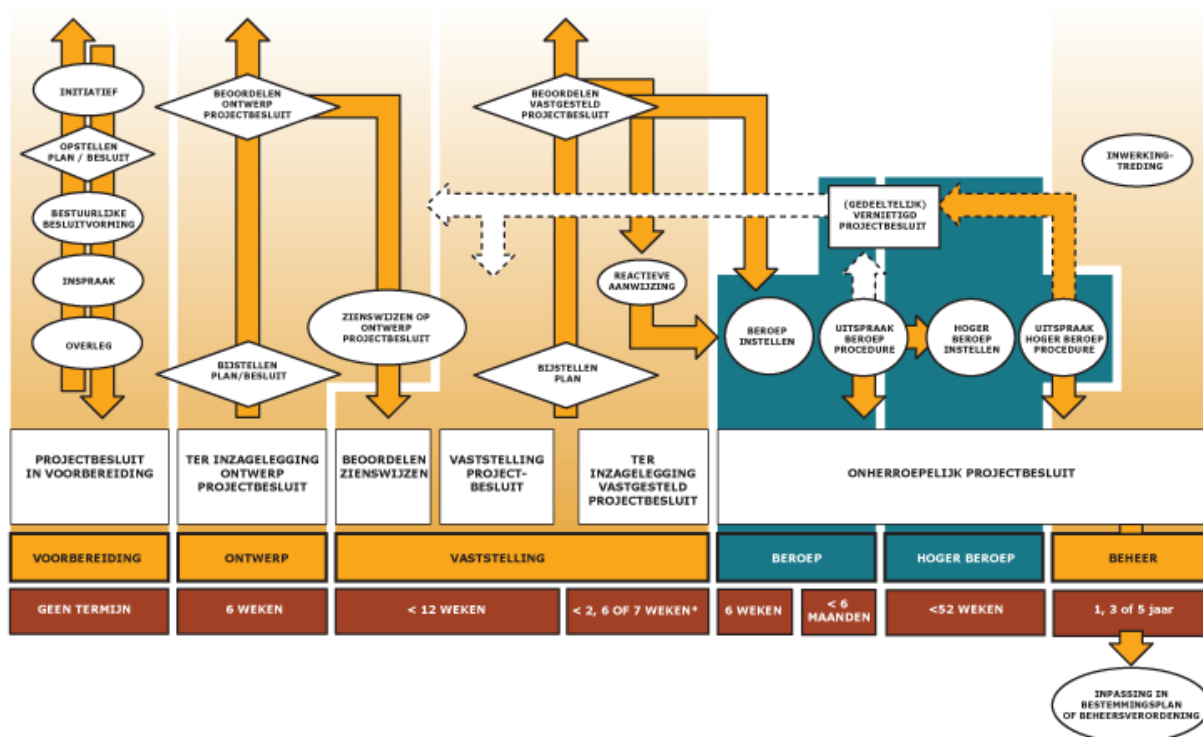
Uit ons onderzoek blijkt dat twee van de twaalf onderzochte gemeenten nog geen projectbesluit hebben genomen, dit is een teken van een negatieve grondhouding ten opzichte van het projectbesluit. Wij spraken echter ook met een gemeente die al tientallen projectbesluiten genomen heeft. De meest opvallende gemeente gaf aan in 50% van de gevallen, waarin de bouwaanvraag strijdig is met het bestemmingsplan, een projectbesluit te nemen. Deze twee gemeenten zijn te typeren als gemeenten met een positieve grondhouding ten opzichte van het projectbesluit. De overige acht gemeenten in ons onderzoek namen een of slechts enkele projectbesluiten, wat duidt op een grondhouding waarin het projectbesluit beperkt wordt toegepast.

Hieruit valt af te leiden dat de effectiviteit van het projectbesluit afhangt van de grondhouding van gemeenten. Immers, indien het projectbesluit niet of beperkt wordt toegepast, kan van effectiviteit van het instrument op zich geen sprake zijn. Een eerste voorwaarde is dus dat gebruik wordt gemaakt van het instrument, alvorens bepaald kan worden of het instrument daadwerkelijk effectief is.

Ook dient rekening gehouden te worden met wat in het voorgaande is bepaald met betrekking tot de efficiency van het projectbesluit. De efficiency van het projectbesluit wordt mede bepaald door de delegatie van het projectbesluit. Deze delegatie kan zorgen voor een kortere procedure van het projectbesluit ten opzichte van een (herziening van een) bestemmingsplan. Indien er sprake is van delegatie, wordt de efficiency van het projectbesluit vergroot, doordat de procedure sneller kan worden doorlopen. Daarnaast werkt de delegatie ook door in de effectiviteit van het projectbesluit, doordat (naast de snellere procedure en dus hoge mate van efficiency) meer ruimtelijke ontwikkelingen tot stand kunnen komen.

5.3 LEGITIMITEIT

In hoofdstuk 2 is het rapport van de WRR aan de orde gekomen waarin werd gesteld dat de legitimiteit en effectiviteit van de WRO onder invloed van tal van maatschappelijke ontwikkelingen onder druk zijn komen te staan. In deze paragraaf behandelen we het legitimiteitsvraagstuk omtrent het projectbesluit in de Wro. Hoe gaan gemeenten in de praktijk om met burgerparticipatie en participatie van andere maatschappelijke actoren, en wat blijft er over van deze participatie? Om te kunnen beoordelen hoe en op welke wijze deze participatie in de praktijk functioneert, hebben wij naast gemeenten ook een aantal ontwikkelaars naar hun bevindingen gevraagd. Om één en ander te verduidelijken hebben wij figuur 10 opgenomen om aan te geven in welke fase van het proces welke vorm van legitimiteit aan de orde is.



Figuur 10: Projectbesluitprocedure
Bron: planprocessen.nl (VROM)

Hierna bespreken wij de rol van *input*-, *throughput*-, en *outputlegitimiteit* in het projectbesluit. In paragraaf 5.3.4 bespreken wij welke effecten delegatie heeft op de legitimiteit van het projectbesluit.

5.3.1 INPUT-LEGITIMITEIT

Het gaat bij input-legitimiteit om de vraag op welke wijze burgers en maatschappelijke actoren worden bij de voorbereiding van een projectbesluit. We hebben het dan over de voorbereidingsfase in figuur 10. Om dit te bewerkstelligen zijn verschillende opties aanwezig voor gemeenten en belangrijk voor dit onderzoek is dan ook of het projectbesluit door gemeenten ook als een echt meezijdig instrument wordt ingezet om legitimiteit te kunnen waarborgen. Om aan de voorzijde de kwaliteit van de input te waarborgen, zijn een aantal wettelijke bepalingen opgenomen in het projectbesluit.

WETTELIJKE WAARBORGEN VOOR INPUT-LEGITIMITEIT

De doelstelling om burgers en maatschappelijke actoren nadrukkelijk te betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingen heeft een aantal wettelijke bepalingen opgeleverd. Op grond van artikel 1.3.1 Bro wordt het volgende bepaald: “De bepaling regelt een meldingsplicht voor ontwikkelingsinitiatieven, inhoudende de verplichte kennisgeving van het voornemen tot het voorbereiden van een plan en de verplichting tot het organiseren van participatie met burgers en maatschappelijke organisaties in de zogenaamde voorfase.” Deze bepaling is opgenomen om “voorafgaande aan ruimtelijke besluitvorming meer garanties te geven voor tijdige informatie aan en betrokkenheid van burgers.” Met deze bepaling wordt beoogd aan bovenstaande doelstelling vorm te geven.

Per 1 juli 2005 is de Wet Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure in werking getreden waardoor artikel 6a WRO is komen te vervallen. Hierin was geregeld dat de inspraakverordening van toepassing was op de voorbereiding van ruimtelijke plannen. Het schrappen van het artikel had tot doel te voorkomen om tweemaal een identieke voorbereidingsprocedure te doorlopen. Dit hoeft inspraak op grond van de inspraakverordening overigens niet uit te sluiten (Van Buuren et al., 2008).

Overheidsinstanties dienen zich, net zoals ieder ander, aan de wettelijke voorschriften te houden. Op grond van artikel 150 van de Gemeentewet is een gemeente verplicht een inspraakverordening door de raad te laten vaststellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop burgers en belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van besluiten. Een verplichting om een inspraakgelegenheid in het voortraject te bieden is dit niet (meer). Daarnaast is in het Bro in artikel 5.1.3.e opgenomen dat in de ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit in ieder geval een beschrijving moet worden gegeven van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het projectbesluit zijn betrokken. Op de voorbereidingsprocedure is afdeling 3.4 (Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure) van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing. Bovengenoemde regels zijn van toepassing op de voorbereidings- en ontwerpfase in figuur 10. De hierboven genoemde bepalingen zijn het wettelijke kader voor burgerparticipatie en geven vorm en inhoud aan de legaliteit van het projectbesluit. In het vervolg van deze paragraaf zal verder worden uitgewerkt hoe dit in de praktijk vorm krijgt.

INPUT-LEGITIMITEIT IN DE PRAKTIJK

Een aantal gemeenten geeft aan dat op basis van de inspraakverordening per geval wordt bekeken of inspraak mogelijk is en of dit noodzakelijk wordt geacht. Hierbij wordt dan voornamelijk gekeken naar de omvang van het project en de impact die het project op de omgeving zal hebben. Bij projecten van geringe omvang lijkt bij de door ons geïnterviewde gemeenten een tendens te zijn om geen inspraakmogelijkheden te bieden in het voorbereidingstraject. Maar realisering van projecten die gevoelig liggen bij belanghebbenden vragen doorgaans wel om een inspraakmogelijkheid. Hierbij wordt als argument aangevoerd dat eventuele knelpunten al in het voortraject opgeheven kunnen worden, zodat later in het proces geen verdere vertraging optreedt. Dit heeft echter wel effect op de duur van de voorbereidingsprocedure, dit wordt echter geaccepteerd vanwege het feit dat de vertraging het minder vertraging oplevert dan eventuele beroepprocedures later in het traject.

Een tegengestelde ervaring is dat er een tendens wordt aangegeven naar juist minder inspraak vanwege het vervallen van artikel 6a WRO. Nu er geen verplichting meer is voor inspraak blijkt binnen de door ons onderzochte gemeenten hiervan ook in de praktijk minder gebruik gemaakt te worden. Nadeel van minder inspraak in het vooroverleg is wel dat er kans bestaat dat er gedurende de terinzagelegging meer zienswijzen naar voren worden gebracht door belanghebbenden. Sommige gemeenten geven aan dat bij kleinschalige projecten inspraak in het geheel is komen te vervallen. In de praktijk bleken toch al weinig belanghebbenden van de mogelijkheid gebruik te maken bij dit soort projecten. Wat kleinschalig is staat echter niet vast, er is geen norm vastgesteld en het wordt in de regel door de gemeenten per geval beoordeeld. Er is één respondent die aangeeft dat er bij deze

gemeente in 100% van de aanvragen een inspraakmogelijkheid geboden wordt, dit wordt binnen deze gemeente als zeer belangrijk ervaren. In nagenoeg alle door ons afgenomen interviews is naar voren gekomen dat met de initiatiefnemer altijd een vooroverleg plaatsvindt om het voorgenomen project te bespreken en beoordelen. Dit kan een grote ontwikkelaar zijn maar ook een individuele particulier die iets wil ontwikkelen dat niet binnen het bestemmingsplan past.

De interviews leren ons dat het risico bestaat dat er bij kleinere projecten met minder impact op de omgeving een “legitimitetsgat” ontstaat vanwege het gebrek aan inbreng door belanghebbenden. Weliswaar wordt met initiatiefnemers vooroverleg gevoerd maar andere belanghebbenden kunnen pas voor het eerst tijdens de terinzagelegging hun mening kenbaar maken. Het projectbesluit wordt in deze gevallen dan ook niet als een zuiver meerszijdig instrument ingezet waarbij juist vooraf met alle belanghebbenden uitgebreid overleg is om op voorhand eventuele knelpunten te elimineren en waarbij ontwikkelingen *bottom up* worden gestimuleerd. Bij nagenoeg alle gemeenten in alle door ons onderzochte categorieën wordt op deze wijze omgegaan met inspraak. Het vooroverleg dient daarnaast nog een ander doel, namelijk onderhandeling over de te verrichten werkzaamheden en over het nemen van bestuursrechtelijke beslissingen zoals het projectbesluit of herziening van een bestemmingsplan. In de gevallen waar het vooroverleg met initiatiefnemer en belanghebbenden daadwerkelijk constructief en consequent plaatsvindt is sprake van echte participatie. In deze gevallen gaat het om een gedegen en constructieve inbreng van maatschappelijke actoren die hun input of inbreng uiteindelijk ook terug zien in de realisatie van het project.

Het vooroverleg wordt door verschillende gemeenten variërend ingebed. Zo is sprake van een gemeente die intake-teams in het leven heeft geroepen en een gemeente waar sprake is van beginselplanprocedures. In dit geval vindt het vooroverleg gestructureerd plaats en is op die manier geïnstitutionaliseerd. Procedures en werkwijzen zijn op voorhand vastgesteld en elke geval wordt op dezelfde wijze behandeld, dit doet recht aan het gelijkheidsbeginsel. In deze gemeenten wordt het projectbesluit dan ook ingezet als een meerszijdig instrument waar initiatiefnemer en belanghebbenden van meet af aan input kunnen leveren die ook daadwerkelijk in de besluitvorming wordt meegenomen. In andere door ons onderzochte gemeenten bestaat geen vaste formule of procedure voor het vooroverleg. Bij deze gemeenten wordt bij een aanvraag een afspraak gemaakt met de initiatiefnemer en indien noodzakelijk andere belanghebbenden. Die laatste groep echter, wordt in de meeste gevallen alleen uitgenodigd bij omvangrijke projecten.

Bij een ruimtelijke ontwikkeling is er, zeker bij omvangrijke projecten, sprake van interdependentie, ofwel (wederzijdse) afhankelijkheid. Ontwikkelaars die een project wensen te ontwikkelen hebben de beschikking over machtsmiddelen zoals geld en kennis. De gemeente die datzelfde project vanuit bijvoorbeeld maatschappelijk oogpunt wenselijk acht beschikt ook over machtsmiddelen, zij heeft immers de exclusieve bevoegdheid tot het nemen van bijvoorbeeld een projectbesluit waardoor een gewenste ontwikkeling tot stand kan komen. In sommige gevallen is de gemeente ook eigenaar van de gronden waarop ontwikkelen een ontwikkeling wensen te starten. Bij de ontwikkeling van omvangrijke en maatschappelijk gewenste projecten staan gemeente en ontwikkelaar min of meer op gelijke voet tijdens het vooroverleg. Toch geven ontwikkelaars aan erg voorzichtig te zijn in dit

vooroverleg zij beschouwen dit vooral als een eerste fase van aftasten. Zij proberen er achter te komen wat de gemeente wil, of dit strookt met de door hen gewenste ontwikkeling en hoe men eventueel in een latere fase tot een compromis kan komen. Men wil vooral de gemeente niet tegen zich in het harnas jagen door te veel wensen bij aanvang van het overleg in te brengen. Vanzelfsprekend willen zij uiteindelijk zo weinig mogelijk concessies doen maar dit lukt lang niet in alle gevallen, zoals wordt aangegeven door ontwikkelaars. Ook wordt aangegeven dat zij in veel gevallen te maken krijgen met gemeenten die weigeren projectbesluiten te nemen. Ze worden in die situaties soms voor voldongen feiten geplaatst en er wordt hen geen keuze gelaten. Toch wordt door initiatiefnemers terughoudendheid betracht bij het aansturen op een projectbesluit in plaats van een herziening bestemmingsplan om de samenwerking niet in een vroeg stadium al onder druk te zetten. Een dwingende houding van ontwikkelaars zou in een later stadium nog wel eens voor problemen kunnen zorgen wanneer over andere aspecten van het project besluitvorming moet plaatsvinden. Zo bezien beschikken gemeenten toch over enige macht om sturing te geven aan het proces. In specifieke gevallen waar gemeenten aangeven geen gebruik wensen te maken van projectbesluiten is van input-legitimiteit niet altijd sprake omdat de initiatiefnemer geen keuze gelaten wordt. Een echt meerzijdige inzet van het projectbesluit is in deze gevallen ook niet aan de orde en van gezamenlijk optrekken met de gemeente en andere actoren zodat van echte participatie gesproken zou kunnen worden is dan geen sprake. Ontwikkelaars geven aan dat het weigeren van het nemen van projectbesluiten bij een bepaalde gemeente voor hen zelfs een reden zou kunnen zijn om van de ontwikkeling af te zien vanwege de problemen die zij in de procedure voorzien. Zij richten hun pijlen dan liever op projecten die elders wel sneller gerealiseerd kunnen worden.

Een aantal gemeenten geeft aan een aanvraag die niet past binnen het bestemmingsplan te sturen richting een herziening van het bestemmingsplan in plaats van naar het projectbesluit. Zoals eerder gemeld is het wettelijk niet toegestaan een aanvraag voor een projectbesluit te weigeren maar het is niet verboden enige vorm van sturing toe te passen. De ene gemeente gaat hierin verder dan de andere en ook de vorm van sturing is niet overal gelijk. Daarnaast is er een verschil tussen projecten. Bij grootschalige projecten is men eerder bereid over te gaan tot het nemen van een projectbesluit. Dit komt voor in combinatie met een bestemmingsplan dat nog niet helemaal is uitgewerkt maar waarvan de grote kaders al wel in beeld zijn. Sommige respondenten die werkzaam zijn bij gemeenten geven aan dat zij sturen richting een herziening van het bestemmingsplan door inzet van verschillende middelen.

In de eerste plaats zijn er gemeenten, zoals hierboven aangegeven, die aangeven geen projectbesluiten te nemen en alleen een herziening van het bestemmingsplan willen uitvoeren, dit ondanks het feit dat dit wettelijk niet is toegestaan. Initiatiefnemers hebben in deze gevallen feitelijk niets in te brengen over de te doorlopen procedure en worden op dit vlak buitenspel gezet, hetgeen overigens niet hoeft te betekenen dat de gewenste plannen niet verwezenlijkt kunnen worden. In de praktijk is het tot op heden volgens gemeenteambtenaren nog niet tot problemen gekomen bij deze wijze van afhandeling.

In de tweede plaats geven een aantal gemeenten aan dat zij voor het nemen van projectbesluiten hogere kosten in rekening brengen. Door op de website van de gemeente melding te maken van deze kosten en daardoor bij voorbaat transparant en duidelijk

hierover te zijn, tracht men burgers te sturen richting een herziening van het bestemmingsplan. Een ander argument om hogere kosten in rekening te brengen en daarmee tevens te sturen, is de dubbele procedure die gevolgd moet worden. Gemeenten brengen procedures tegen kostprijs in rekening en berekenen dus de kosten voor de procedure van het projectbesluit en de inpassing daarvan in het bestemmingsplan in een latere fase. Ook hier wordt dus ontmoedigingsbeleid gevoerd maar er wordt nog een tweede argument toegevoegd. In het eerste geval wordt namelijk niet altijd kostendekkend gewerkt geven respondenten aan. De laatste mogelijkheid die wordt aangegeven om af te zien van het nemen van projectbesluiten is overtuiging. In het vooroverleg kan men door onderhandeling en overleg in de praktijk in veel gevallen aansturen op een herziening. Wil in een enkel geval een initiatiefnemer toch dat een projectbesluit genomen wordt dan weigert men dit in de regel niet.

5.3.2 THROUGHPUT-LEGITIMITEIT

Throughput-legitimiteit is van toepassing op alle procedures binnen figuur 10 . Bij deze vorm van legitimiteit gaat het in het bijzonder om de kwaliteit van de procedures, de wijze waarop besluiten tot stand komen en of er voldoende *checks and balances* zijn ingebouwd, en welke waarden en normen met deze procedures worden beschermd.

VOORBEREIDINGSFASE

We hebben gezien dat de door ons onderzochte gemeenten op verschillende wijzen invulling geven aan de procedures in de voorbereidingsfase. De meeste gemeenten kennen geen vastgestelde procedure waardoor in deze fase vooral informeel overleg gevoerd wordt. Door het wegvallen van art 6a WRO is er geen juridische verplichting meer dit proces te formaliseren. Weliswaar wordt door de wetgever de verplichting opgelegd te participatie te organiseren en te vermelden op welke wijze belanghebbenden zijn betrokken maar op welke wijze dit tot stand komt blijft onduidelijk. Dit kan op basis van de gemeentelijke inspraakverordening maar is niet verplicht. Veel gemeenten geven ook aan dat er bij projecten van geringe omvang of met weinig impact geen inspraakmogelijkheden geboden worden ondanks de verplichting hiertoe. Ook blijkt in de praktijk van de door ons onderzochte gemeenten dat het ter beoordeling aan gemeenten is bij welke projecten wel of geen inspraakmogelijkheden georganiseerd zouden moeten worden. In al deze gevallen is dus geen sprake van een geformaliseerd proces dat voor alle partijen op voorhand duidelijkheid verschaft, met andere woorden, transparantie ontbreekt. Uit onze interviews blijkt dat er maar één gemeente is die de voorbereidingsfase heeft geformaliseerd.

ONTWERPFASE

Het ontwerp-projectbesluit ligt ter inzage gedurende 6 weken en belanghebbenden kunnen op dat moment zienswijzen inbrengen. Voorafgaand aan de termijn van terinzagelegging geven gemeenten een kennisgeving hiervan in één of meer dag- of huis aan huisbladen. De mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen is niet alleen voorbehouden aan burgers en maatschappelijke actoren maar is tevens een recht van provincies en rijk. Deze procedure is

geheel geformaliseerd en de termijnen staan vast. Het is aan het bestuursorgaan dat bevoegd is om het projectbesluit te nemen (gemeenteraad of college van B&W, afhankelijk van de delegatie, daarom in het vervolg: het bestuursorgaan) om te beslissen of deze zienswijzen ingepast worden in het uiteindelijke projectbesluit. Wellicht vanzelfsprekend laat de praktijk zien dat bij omvangrijke projecten meer zienswijzen worden ingebracht dan bij kleinere projecten. Op grond van artikel 3:15 lid 3 Awb moet het bestuursorgaan de aanvrager van het projectbesluit zo nodig in de gelegenheid stellen te reageren op zienswijzen.

VASTSTELLINGSFASE

Binnen 12 weken na de termijn van terinzagelegging moet het bestuursorgaan over de vaststelling van het projectbesluit beslissen. Bekendmaking van het besluit tot vaststelling moet vervolgens binnen 2 weken plaats te vinden. Daarnaast dient deze bekendmaking te geschieden door toezending of uitreiking van het besluit aan belanghebbenden, waaronder de aanvrager (artikel 3:41 Awb) en moet de kennisgeving worden geplaatst in de Staatscourant en moet deze langs elektronische weg bekend gemaakt worden op officielebekendmakingen.nl. Ook deze fase is geheel geformaliseerd en de termijnen zijn wettelijk vastgelegd.

BEROEPSFASE

Tegen het projectbesluit staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak. Wel is daarvoor een vereiste dat de belanghebbende zienswijzen omtrent het ontwerp-projectbesluit heeft ingebracht. De gehele procedure is wettelijk geregeld en de respondenten geven aan dat in de regel deze termijnen ook gehaald worden. Op te merken is dat tegen het projectbesluit beroep en hoger beroep open staan voor belanghebbenden, terwijl bij een herziening van het bestemmingsplan alleen beroep open staat. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat het doorlopen van de gehele projectbesluitprocedure langer duurt dan de herziening van een bestemmingsplan. Geen van de respondenten had hier overigens tot op heden ervaring mee. Wel geven een aantal gemeentelijke respondenten aan dat de mogelijkheid van een dubbele beroepsgang van invloed is geweest op het besluit om geen gebruik te maken van het projectbesluit. Voor ontwikkelaars was dit van ondergeschikt belang.

5.3.3 OUTPUT-LEGITIMITEIT

Bij outputlegitimiteit gaat het om de vraag in hoeverre de uitkomsten van het beleid voldoen aan de verwachtingen van burgers, maatschappelijke actoren en overheden. Het gaat hier om de mate waarin de beleidsresultaten zijn gerealiseerd in termen van effectiviteit, efficiency en responsiviteit (Bekkers, 2007:373-374).

EFFECTIVITEIT

De verwachting dat door invoering van het projectbesluit meer projecten tot stand zouden komen komt in de praktijk niet helemaal uit de verf. Vooral ontwikkelaars, maar ook een aantal gemeenten, geven aan dat in dit opzicht de doelstellingen van de Wro niet gehaald worden. Juist door weigering of terughoudendheid van veel gemeenten blijven de procedures naar hun mening veel te lang lopen en zijn deze procedures veel te ingewikkeld. Gevolg is dat ontwikkelaars hier in de planfase al rekening mee houden en in sommige gevallen zelfs afzien van ontwikkelingen in deze fase omdat bij nader inzien de hele procedure te lang gaat duren en daardoor ook te kostbaar wordt. Men kiest dan liever voor projecten die wel haalbaar zijn.

EFFICIENCY

In de gevallen waar gebruik wordt gemaakt van het projectbesluit geven gemeenten en ontwikkelaars aan tevreden te zijn over de efficiency van het instrument. Zeker in de gevallen waar delegatie is geregeld is men te spreken over de snelheid waarmee projecten tot stand komen. Gemeenten die geen gebruik maken van het projectbesluit geven echter ook aan met een herziening snel te kunnen handelen. Hier hebben de ontwikkelaars echter een tegengestelde mening. Bij de gemeenten die geen of beperkt gebruik maken van het projectbesluit is vooral het argument van de dubbele procedure doorslaggevend.

RESPONSIVITEIT

Respondenten geven aan dat, waar inpasbaar, zoveel mogelijk input van belanghebbenden in het uiteindelijke besluit tot uitdrukking dient te komen. Dit is met name een uitdrukkelijke wens van initiatiefnemers maar ook gemeenten geven aan hier waarde aan te hechten, omdat zij er ook belang bij hebben dat grote projecten van maatschappelijke importantie gerealiseerd worden binnen hun gemeente. Toch laat de praktijk zien dat in het vooroverleg ontwikkelaars nogal voorzichtig te werk gaan. Zij willen vooral geen valse start maken en daardoor hun project in gevaar zien komen. Het is vooral de mate van participatie, de inhoud, en de kwaliteit hiervan die bepalend is voor de uitkomsten. Als er geen of nauwelijks vooroverleg plaatsvindt, zullen verwachtingen van belanghebbenden niet uitkomen. Daarentegen zal bij volledige participatie het draagvlak voor de uiteindelijke uitkomst groter zijn. Respondenten geven aan dat bij grote projecten veel belangen spelen waar veel actoren een visie of idee over hebben. Het is in de praktijk per definitie onmogelijk om al deze visies in het project te verwezenlijken en er blijven dus altijd actoren die niet tevreden zullen zijn. Van belang is dat er consensus ontstaat waardoor alle belanghebbenden in meer of mindere mate tevreden kunnen zijn. Er is hierbij geen onderscheid waarneembaar tussen grote en kleine gemeenten.

5.3.4 LEGITIMITEIT VAN DELEGATIE

Zoals reeds eerder vermeld kan de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten door de gemeenteraad worden gedelegeerd aan het college van B&W. Dit heeft naast een effect op efficiency en effectiviteit ook effect op de legitimiteit van het projectbesluit. De

gemeenteraad, als hoogste orgaan binnen de gemeente, geeft immers de bevoegdheid uit handen aan het college en kan verder geen invloed meer uitoefenen op de besluitvorming omtrent bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Weliswaar moet na onherroepelijk worden van het projectbesluit een bestemmingsplan door de raad worden vastgesteld maar dit moet overeenkomstig dit projectbesluit zijn, met andere woorden, het genomen projectbesluit dient hierin opgenomen te worden. We hebben in paragraaf 5.1 een drietal scenario's uiteengezet met betrekking tot delegatie. In die gemeenten waar wel delegatie wordt toegepast zijn er een aantal gemeenten die aangeven dat de raad al dan niet periodiek geïnformeerd wordt over projectbesluitvorming. Dit kan op basis van een afspraak met het college of het is ter beoordeling aan het college. Informatie verschaffen heeft in de meeste gevallen slechts betrekking op besluiten die reeds genomen zijn en die niet meer kunnen worden teruggedraaid door de raad. Het enige wat de raad kan doen is besluiten om het delegatiebesluit in te trekken als hiervan naar de mening van de raad oneigenlijk gebruik of misbruik van gemaakt wordt. In die gemeenten waar delegatie aan de orde is kan dus geen politieke afweging gemaakt worden door de raad bij besluitvorming omtrent ruimtelijke projecten al dan niet van grote omvang. Waar de raad geïnformeerd wordt tijdens het besluitvormingsproces is deze mogelijkheid nog wel aanwezig.

5.4 NETWERKEN

Er is een tendens waarneembaar, dat partijen in een vroeg stadium worden betrokken bij de ruimtelijke besluitvorming. Initiatiefnemers van een projectbesluit of een wijziging van het bestemmingsplan worden door sommige gemeenten uitgenodigd bij een vorm van vooroverleg. Interactief beleid gaat dus een grotere rol spelen.

Naast het informele vooroverleg tussen aanvragers en gemeenten, bestaat het bestuurlijke vooroverleg. Hierdoor ontstaat een netwerk van aanvragers, gemeenten, waterschappen, provincies en overige belanghebbenden, die allen van elkaar afhankelijk zijn.

In artikel 5.1.1, lid 1 Bro wordt over dit bestuurlijke vooroverleg het volgende bepaald: *“Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een projectbesluit pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn met de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het projectbesluit in het geding zijn. Artikel 3.6 van de Algemene wet Bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.”*

In dit artikel is het bestuurlijk vooroverleg, ten opzichte van de situatie daarvoor, aangescherpt, hetgeen ons deed afvragen of er ook daadwerkelijk meer overheden in dit bestuurlijke vooroverleg worden betrokken.

Een aantal gemeenteambtenaren gaf aan periodiek overleg te hebben met de provincie. Alle bestemmingsplannen en projectbesluiten worden daar voorgelegd en besproken. Deze worden over het algemeen zonder problemen geaccepteerd door de provincie tenzij zwaarwegende provinciale belangen in het geding zijn. Verder is er weinig bestuurlijk vooroverleg met andere gemeenten. Deze krijgen de plannen alleen toegestuurd indien hun belangen in het geding zijn, men kan daarop vervolgens reageren. Hieruit blijkt dus geen overtuigende aanwezigheid van de netwerkbenadering in dergelijke procedures. Vooral de

vervlechting tussen publieke partijen lijkt ten opzichte van de situatie onder de (oude) WRO onveranderd waardoor van rigoureuze veranderingen op horizontaal niveau geen sprake lijkt. Gemeenten zijn conform bovengenoemd artikel 5.1.1. lid 1 Bro verplicht om de genoemde partijen in het vooroverleg te betrekken maar geven hier (nog) geen of weinig gehoor aan.

Vooraf de gemeentelijke autonomie zorgt voor een houding waardoor het vooroverleg wordt beperkt tot de VROM-inspectie, het Waterschap en de Provincie. Het vooroverleg met deze partijen wordt vooral aangegrepen om problemen uit de plannen te halen en zo zienswijzen te voorkomen.

Slechts bij grotere projecten aan de rand van de gemeente of wanneer de ontwikkeling gevolgen heeft voor de regionale woningmarkt, wordt overwogen om andere gemeenten in het vooroverleg te betrekken.

Gemeenten die nauwelijks projectbesluiten hebben genomen, of slechts bij zeer kleinschalige projecten een projectbesluit te nemen, geven aan te weinig ervaring te hebben om uitspraken over de veranderingen van het bestuurlijke vooroverleg te kunnen doen. Ook zijn er gemeenten die onder de WRO al zeer veel contact hadden met bijvoorbeeld de provincie, en de veranderingen dus niet goed kunnen herkennen.

Belangrijk is om te vermelden dat dit vooroverleg er niet is voor burgers of private partijen. Het mag wel, maar het is niet verplicht. Sommige gemeenten hebben vormen van informeel vooroverleg, zoals te lezen viel in de vorige paragraaf over efficiency. Dit overleg gaat vooraf aan de wettelijke procedures bij bouwaanvragen die afwijken van het bestemmingsplan. Op basis van een voorlopig ontwerp, wordt er door de gemeente getoetst en gestuurd. Het is uitdrukkelijk niet wettelijk, voor dergelijke vormen van overleg worden in de door ons onderzochte gemeenten geen leges geheven.

Een belangrijk punt, vanwege de focus op de burger vanuit de netwerkbenadering, is dat vrijstellingen onder artikel 19 WRO slechts ter inzage werden gelegd, terwijl bij projectbesluiten het voornemen ook kenbaar dient te worden gemaakt. Zodra het college of de raad besluit in principe mee te werken, wordt het voornemen al gepubliceerd. Pas bij het voorontwerp worden provincie en andere partijen bij de procedure betrokken. De burger wordt dus meer betrokken bij de besluitvorming.

EEN TENDENS NAAR MEER HORIZONTALISERING?

In het credo “Decentraal wat kan, centraal wat moet” uit de Nota Ruimte (2004), herkennen gemeenteambtenaren het effect dat er gestreefd wordt naar zo min mogelijk bestemmingsplannen. Vooral ook vanwege de verplichting om alle bestemmingsplannen op zeer korte termijn te digitaliseren. Gemeenten worstelen hiermee (DURP), vooral omdat zij zelf niet genoeg kennis op dit gebied hebben.

Door de mogelijkheid van een reactieve aanwijzing van de provincie is de verhouding nog steeds hiërarchisch. Het (voor-)overleg tussen gemeenten en provincies is wel goed. Sommige gemeenteambtenaren zouden echter nog meer informeel overleg met provincie willen hebben, waaruit bijvoorbeeld de haalbaarheidseisen duidelijker worden voordat het kostbare onderzoek voor de ruimtelijke onderbouwing worden gemaakt.

“Decentraal wat kan, centraal wat moet” is een mooi motto, maar gemeenten zijn nog steeds afhankelijk van een aanwijzing van de provincie. Meer horizontaliteit valt pas te verwachten als de provinciale structuurvisies en verordeningen verschijnen. Lang niet alle provincies zijn nog zover. Hierdoor is het onduidelijk of provincies meer bevoegdheden naar zich toe zullen gaan trekken. Deze verordeningen zullen veel duidelijkheid scheppen in de positie en de houding van de provincie en de hiërarchische verhouding ten opzichte van gemeenten in de provincie. Wij spraken ook met gemeenten waarvan de provincie al een dergelijke verordening gereed heeft, maar waar men nog geen kennis van had genomen.

Er zou meer horizontalisering moeten komen, ook vanuit de oorspronkelijke bedoeling van de wet, maar de vraag is of dit gaat gebeuren. Vooral bij plannen in buitengebieden en als er sprake is van Provinciaal belang of Rijksbelang kunnen er spannende discussies ontstaan tussen gemeenten, provincies en het Rijk.

INLEIDING

De titel van dit onderzoek luidt: “Meer ruimte voor maatwerk? De effecten van de invoering van het projectbesluit bij gemeenten”. In ons empirisch onderzoek hebben wij ons gericht op het gebruik van het projectbesluit door gemeenten. In de Nota Ruimte uit 2004, waarin het nationaal ruimtelijk beleid tot 2020 werd vastgelegd, werd de komst van de nieuwe wet ruimtelijke ordening (Wro) en het projectbesluit al aangekondigd. Vanuit het motto en uitgangspunt van deze Nota: “Decentraal wat kan, centraal wat moet” en de opzet van de Wro, die decentralisatie op ruimtelijk gebied mogelijk zou maken en zou moeten leiden tot deregulering, zou er meer ruimte voor regionaal en lokaal maatwerk moeten ontstaan.

6.1 CONCLUSIES

In het vooronderzoek dat wij deden, voorafgaand aan de start van dit onderzoek bleek dat de animo voor het projectbesluit bij gemeenten gering was. Op dat moment was de wet nog maar kort van kracht, hetgeen de oorzaak van dit verschijnsel zou kunnen betekenen. Om te kunnen achterhalen wat de beweegredenen en argumenten zijn voor deze terughoudendheid van gemeenten, besloten wij de vraag te stellen: is er daadwerkelijk meer ruimte voor maatwerk gekomen voor gemeenten door de komst van het projectbesluit? Dit resulteerde in onze onderzoeksvraag:

IN HOEVERRE IS HET PROJECTBESLUIT INGEVOERD BIJ GEMEENTEN EN WELKE EFFECTEN ZIJN WAARNEEMBAAR?

In dit hoofdstuk zullen wij deze onderzoeksvraag beantwoorden. Deze beantwoording zal stapsgewijs tot stand komen. Allereerst beantwoorden wij de deelvragen die zijn geformuleerd. De uitkomsten van de deelvragen vormen de basis voor ons analysemodel.

Dit analysemodel bevat de bouwstenen voor de eindconclusie van ons onderzoek. Het model zal uitspraken doen over de wijze van invoering van het projectbesluit bij de door ons onderzochte gemeenten en de effecten daarvan in termen van effectiviteit, efficiency en legitimiteit.

6.1.1 BEANTWOORDING EERSTE DEELVRAAG

De eerste deelvraag luidt:

IS HET PROJECTBESLUIT TE VERENIGEN MET ONZE HUIDIGE NETWERKSAMENLEVING EN TENDENS NAAR GOVERNANCE?

Het uitgangspunt van het projectbesluit sluit gedeeltelijk aan bij de door ons beschreven theorie over netwerken en instrumenten. We hebben gezien dat partijen, zoals aanvragers, gemeenten, provincies en waterschappen, van elkaar afhankelijk zijn om zaken geregeld te krijgen (interdependentie). Deze afhankelijkheid zorgt voor een noodzaak van overleg en

onderhandeling tussen partijen, de voorwaarden voor overleg zijn overigens in de wet opgenomen en daarmee dus ook verplicht.

Maar dit overleg en onderhandelen is niet tussen alle partijen op eenzelfde manier geformaliseerd. Het bestuurlijke vooroverleg is in de wet geregeld. Wat gemeenten echter doen met initiatiefnemers van een projectbesluit staat hen geheel vrij. Hierdoor is er maatwerksturing (tweede generatie instrument) tussen publieke actoren onderling, maar blijft de sturing tussen publieke en private partijen overwegend generiek van aard (eerste generatie instrument). Slechts bij uitzondering zijn er gemeenten die een vorm van informeel vooroverleg hebben georganiseerd voor initiatiefnemers van bouwplannen. Hierbij moeten we wel opmerken dat gemeenten die een dergelijk informeel vooroverleg hebben georganiseerd, niet allemaal het projectbesluit actief toepassen. Tijdens dit informele vooroverleg wordt dan juist actief gestuurd naar een oplossing die buiten het projectbesluit om gaat.

Ook blijft echte horizontalisering van het ruimtelijke beleid voorlopig nog uit omdat niet alle provincies hun structuurvisie en verordeningen hebben gepresenteerd. De in de Nota Ruimte aangekondigde kaderstelling vooraf met algemene regels en aanwijzingen ontbreekt nog. Dit is lastig voor gemeenten, omdat nog niet geheel duidelijk is welke richting provincies op willen.

Het projectbesluit is in de basis ingericht conform de principes van governance. De overheid erkent de afhankelijkheid van andere partijen en de noodzaak van samenwerking. Als gevolg hiervan stuurt de overheid niet slechts van bovenaf, maar wordt de bevoegdheid van de ruimtelijke inrichting van gemeenten, voor zover dat kan, gedelegeerd naar de gemeenten zelf. Vervolgens is het aan de gemeenten om te beslissen in welke mate zij invulling geven aan het overleg en onderhandeling met burgers en private partijen. Hiermee past de oorspronkelijke bedoeling van het projectbesluit binnen de netwerksamenleving.

6.1.2 BEANTWOORDING TWEEDE DEELVRAAG

De tweede deelvraag luidt:

IN WELKE GEVALLEN KAN HET PROJECTBSLUIT ALS EFFECTIEF INSTRUMENT WORDEN INGEZET DOOR GEMEENTEN?

We hebben na de gesprekken met gemeenten en projectontwikkelaars geconstateerd dat er geen significante stijging is van het aantal projecten dat door toepassing van het projectbesluit tot stand komt. Wij hebben niet onderzocht of dit het gevolg is van de financiële crisis (sinds het 3^e kwartaal 2008), die ook gevolgen heeft voor de productie in de bouwsector. De onderzochte gemeenten vallen in drie categorieën: zij die het projectbesluit niet toepassen, zij die het projectbesluit in beperkte mate toepassen en zij die het projectbesluit veelvuldig toepassen. Hieruit blijkt dat niet door alle onderzochte gemeenten de potentiële waarde van het projectbesluit ten volle wordt benut.

In de praktijk blijkt dat bij hele kleine ruimtelijke projecten, bij grote projecten (fasering) en voor het alvast bouwrijp maken van bouwgrond gebruik wordt gemaakt van het projectbesluit. Veel ontwikkelingen, die in grootte tussen deze twee categorieën in liggen, profiteren daarmee niet van de mogelijkheden die het projectbesluit biedt om een ontwikkeling op gang te krijgen. Daarmee komen teveel projecten terecht in de langere bestemmingsplanprocedure. Het is onze overtuiging dat het projectbesluit in alle gevallen waar een bouwaanvraag strijdig is met het geldende bestemmingsplan, toepasbaar zou moeten zijn.

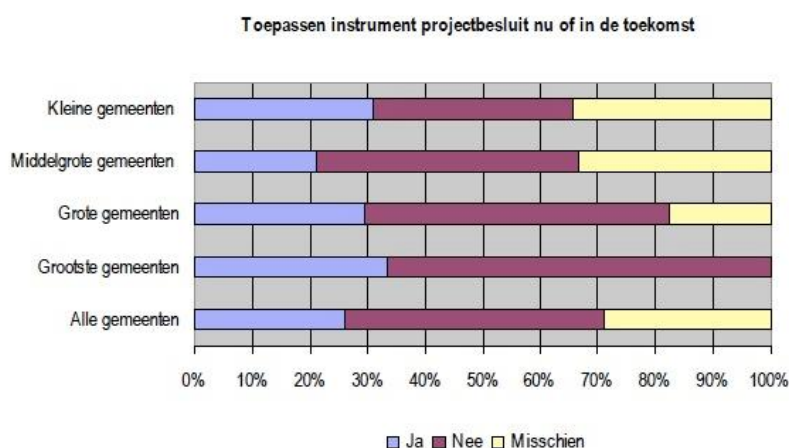
Indien er teveel onderscheid tussen gemeenten blijft bestaan in de toepassing van het projectbesluit, zal dit ten koste gaan van de effectiviteit van dit instrument.

6.1.3 BEANTWOORDING DERDE DEELVRAAG

De derde deelvraag luidt:

IS ER EEN VERBAND TE LEGGEN TUSSEN HET GEBRUIK VAN HET PROJECTBESLUIT EN DE GROOTTE VAN DE GEMEENTE?

Wij hebben in ons onderzoek een onderscheid gemaakt tussen gemeenten op basis van inwoneraantal. In elke groep hebben wij twee gemeenteambtenaren geïnterviewd die werkzaam waren in een gemeente waar wel gebruik gemaakt wordt van het projectbesluit en een gemeente die hier geen of slechts beperkt gebruik van maakt. Ook uit het onderzoek van Oranjewoud zijn cijfers naar voren gekomen over het huidige en het toekomstige gebruik van het projectbesluit. Hieruit blijken geen significante verschillen waar te nemen tussen gemeenten op basis van inwoneraantal, zij het dat de middelgrote gemeenten enigszins achterblijven. Wel zijn duidelijke verschillen waar te nemen tussen gemeenten die duidelijk aangeven geen gebruik te willen maken van projectbesluiten.



Figuur 11: Toepassing projectbesluit

Bron: Oranjewoud

Uit de interviews die wij afnamen, is gebleken dat het projectbesluit maar in twee gemeenten actief werd gebruikt. Dit was in een gemeente die in de categorie grootste

gemeenten valt en een gemeente uit de categorie kleine gemeenten. Op basis hiervan zou, in de door ons onderzochte gemeenten, de voorzichtige conclusie kunnen worden getrokken dat juist in kleine gemeenten en grootste gemeenten wel gebruik gemaakt wordt van het projectbesluit. Ook in bovenstaand schema hebben deze categorieën een lichte voorsprong op de rest van de gemeenten en zou een bevestiging kunnen zijn van onze bevindingen. Deze bevindingen correleren met de bevindingen die wij hebben gedaan omtrent de effectiviteit van het projectbesluit. Daaruit bleek dat het projectbesluit in de praktijk wordt toegepast binnen grootschalige projecten die logischerwijs ook in de grootste gemeenten gerealiseerd worden en kleine projecten waarbij weinig weerstand verwacht wordt. Deze laatste categorie kan echter in alle gemeenten voorkomen. Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen wij voorzichtig concluderen dat projectbesluiten genomen worden in de kleinste en grootste gemeenten. Een verklaring zou kunnen zijn dat in kleine gemeenten de afstand naar het orgaan dat een projectbesluit neemt klein is en dat grote gemeenten beschikken over goed uitgeruste diensten ruimtelijke ordening. Of dit landelijk geldt is op basis van dit beperkt uitgevoerde onderzoek niet hard te maken.

6.1.4 BEANTWOORDING VIERDE DEELVRAAG

De vierde deelvraag luidt:

IN HOEVERRE VOLDOET HET PROJECTBESLUIT AAN EISEN VAN EFFICIENCY?

De praktijk wijst uit dat de dubbele procedure die moet worden gevolgd, met als risico het mislopen van (noodzakelijke) leges, voor veel gemeenten de reden is om het projectbesluit in de ban te doen of er beperkt gebruik van te maken. Ook de dubbele beroepsgang was voor een aantal gemeenten bezwaarlijk. Op grond van bovenstaande bezwaren kunnen wij gemeenten indelen op basis van figuur 12.



Figuur 12: Houdingen gemeenten ten opzichte van het projectbesluit

Naast deze bezwaren blijkt dat in een aantal gemeenten om verschillende redenen de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten niet is gedelegeerd aan het college van B&W. Dit heeft een negatief effect op de efficiency. Juist bij delegatie kan het projectbesluit significante meerwaarde bieden binnen de Ruimtelijke Ordening. Met het nemen van projectbesluiten zou, ondanks de vele bezwaren die naar voren zijn gebracht, een duidelijke slag te maken zijn qua tijdwinst. Zonder politieke bemoeienissen zou besluitvorming vaak sneller tot stand komen volgens respondenten binnen gemeenten. Het effect hiervan zou kunnen zijn dat door de snellere besluitvorming ontwikkelaars meer gestimuleerd worden om met gemeenten rond de tafel te gaan zitten en projecten sneller *bottom up* gerealiseerd zullen worden. Precies datgene dat het kabinet voor ogen had; ontwikkelingsplanologie.

Onze conclusie met betrekking tot het wegvallen van de goedkeuring van geen bezwaar vooraf is dat hier in de meeste gevallen wel tijdwinst te behalen valt maar dat dit sterk afhankelijk is van de relatie met andere overheden, met name de provincie. Grote gemeenten lijken hier een sterkere positie te hebben dan kleine vanwege het belang van de grootschalige, vaak maatschappelijk noodzakelijke, projecten. De provincies, zo blijkt uit de interviews, zijn in deze gevallen coulanter en laten de gemeenten meer vrijheid.

Wat wij constateren is dat veel gemeenten het opstellen van ontwerp-projectbesluiten (en ruimtelijke onderbouwing) laten uitvoeren door de aanvrager of externe bureaus. Dit draagt bij aan de efficiency van het proces doordat ambtenaren zo meer tijd vrij hebben om zich te kunnen focussen op de participatiemogelijkheden die hen zijn aangereikt door de wetgever. Tevens kan een goede structuurvisie bijdragen aan een sneller verloop van de procedure omdat het opstellen van een goede ruimtelijke onderbouwing minder tijd in beslag neemt.

De houding van gemeenten verandert door het projectbesluit. Onder druk van het projectbesluit, streven gemeenten naar minder en geactualiseerde bestemmingsplannen. Wanneer de bestemmingsplannen van gemeenten actueel zijn en regelmatig worden herzien, kan hiermee voorkomen worden dat projectbesluiten moeten worden genomen. De doelstelling is om alle bestemmingsplannen up-to-date te hebben zodat er geen projectbesluiten hoeven te worden genomen. Wel een trend naar minder bestemmingsplannen. Als alles op orde is (juridisch) zou een beperkte tijdwinst kunnen worden geboekt.

De houding tegenover het projectbesluit verandert weliswaar niet, maar de wetgever lijkt er zo wel in te slagen dat gemeenten beschikken over recent geactualiseerde en dus geldige bestemmingsplannen.

6.1.5 BEANTWOORDING VIJFDE DEELVRAAG

De vijfde deelvraag luidt:

IN HOEVERRE VOLDOET HET PROJECTBESLUIT AAN EISEN VAN LEGITIMITEIT?

Naar onze mening is de wetgever er in geslaagd aan de voorkant van de projectbesluitprocedure voldoende waarborgen in te bouwen voor participatie van burgers en maatschappelijke actoren, hierbij verwijzen wij naar paragraaf 5.3.1. In het Bro zijn hierover verplichtingen opgenomen en veel gemeenten hebben een inspraakverordening waarin deze participatie kan worden geregeld.

Opgevallen is dat vooral bij kleine projecten, waarbij de verwachting is dat er weinig belangen in het geding zijn, vaak geen inspraak- of participatiemogelijkheden worden gecreëerd door gemeenten. Dat betekent dat de gemeenten in deze gevallen geen gebruik maken van het meerszijdige karakter van het projectbesluit, waarbij ruimte ontstaat voor inspraak en participatie. Dit heeft een negatief effect op de input-legitimiteit, omdat wensen van belanghebbenden niet in het besluit worden opgenomen. Van volledige participatie is slechts in een beperkt aantal gevallen sprake, bijvoorbeeld wanneer het gaat om grote, maatschappelijk belangrijke projecten. Wat hier uiteindelijk van in het project tot uitdrukking komt is echter uit dit onderzoek nauwelijks gebleken, omdat wij het onderzoek grotendeels beperkt hebben tot gemeenten en twee ontwikkelaars. Deze laatste partijen gaven aan juist zeer behoudend te zijn in de voorfase om dat zij geen valse start willen maken en deze fase slechts beschouwen als een mogelijkheid tot aftasten. Harde eisen worden hier zelden gesteld ondanks de redelijk sterke positie die zij hebben als gevolg van een actieve grondpolitiek de laatste decennia en de kennis en middelen die zij bezitten.

Formele procedures voor het vooroverleg zijn er niet en dit wordt ook niet verplicht gesteld. In de wet staat dat een gemeente verplicht is te beschrijven hoe burgers en andere belanghebbenden worden betrokken. Als een gemeente aangeeft geen inspraak te hebben geregeld staat hierop geen sanctie. Dit zou ons inziens verbeterd kunnen worden. Er bestaat dus geen maatstaf voor wanneer er wel en geen vooroverleg plaats kan vinden, gemeenten beslissen ad-hoc of zij de belanghebbenden een dergelijke mogelijkheid willen bieden. Een dergelijke houding zorgt ervoor dat transparantie ontbreekt en heeft een negatief effect op throughput-legitimiteit.

Met betrekking tot de output-legitimiteit komen wij tot de conclusie, dat met betrekking tot de effectiviteit ervan, de beoogde doelstellingen van de wetgever niet geheel uit de verf komen. Er komen niet significant meer projecten tot stand, omdat procedures nog steeds te lang duren en te ingewikkeld zijn. Met betrekking tot de efficiency concluderen wij dat gemeenten en initiatiefnemers tevreden zijn over de snelheid van de projectbesluitprocedure indien delegatie heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de responsiviteit kan worden gesteld dat alle respondenten in dit onderzoek, dus zowel gemeenteambtenaren als ontwikkelaars, het belang onderschrijven van een goed en transparant vooroverleg en dat de wensen die tijdens dit vooroverleg worden ingebracht in hoge mate verwerkt worden in het uiteindelijke projectbesluit. Een kanttekening hierbij is dat ontwikkelaars in aanvang voorzichtig zijn, om niet bij voorbaat de gemeenten onder druk te zetten, waardoor gemeenten zich minder coöperatief zouden kunnen opstellen.

Een belangrijk punt om op te merken is dat wanneer delegatie plaatsvindt, dit een negatief effect kan hebben op de legitimiteit, omdat de gemeenteraad in dat geval geen zeggenschap

meer heeft. In sommige gemeenten wordt dit negatieve effect gedeeltelijk ondervangen door een informatievoorziening van het college naar de gemeenteraad.

6.1.6 ANALYSEMODEL

Toepassing projectbesluit door gemeenten* ⁶							
	grondhouding gemeenten ten opzichte van het projectbesluit			inzet als meerzijdig instrument		delegatie	
	negatieve houding (58%)	beperkt gebruik (25%)	positieve houding (17%)	ja	nee	ja	nee
efficiency	-	-/+	+	+	-	+/+	-/-
effectiviteit	-	-/+	+/+	+	-	+/+	-
legitimiteit	-/-	-/+	+	+/+	-/-	-	+

Figuur 13: Analysemodel

Legenda:

- +/: Zeer positief effect
- +: Positief effect
- /+ : Neutraal effect
- : Negatief effect
- /-: Zeer negatief effect

VERKLARING ANALYSEMODEL

In bovenstaand model zijn de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek opgenomen. Hierna volgt de uitleg van de inhoud van dit model.

- **Grondhoudingen**

De verschillende grondhoudingen in het model verklaart hoe de onderzochte gemeenten zich opstellen ten opzichte van het projectbesluit. Het grootste gedeelte van de door ons onderzochte gemeenten (58%) neemt een negatieve houding aan, zij geven aan niet mee te willen werken met een projectbesluit. Dit heeft een nadelig effect op de effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het projectbesluit en zorgt er tevens voor dat het projectbesluit niet is ingevoerd op de wijze zoals in de wet is bepaald. Een houding van gemeenten waarin zij beperkt of veelvuldig het projectbesluit toepassen zorgt voor een toename van de effectiviteit, efficiency en legitimiteit.

⁶ Resultaten van eigen onderzoek

- **Meerzijdig instrument**

Uit ons onderzoek blijkt dat het projectbesluit nog maar beperkt wordt ingezet als echt meerzijdig instrument. Van echte participatie van belanghebbenden bij planvorming is nog geen sprake. Het vooroverleg blijft in de regel beperkt tot gesprekken met de initiatiefnemer en de provincie. De laatste partij wordt in veel gevallen ook niet echt actief betrokken bij projecten, maar wordt in kennis gesteld van de geplande ontwikkelingen. Juist de mogelijkheden die door de wetgever zijn ingebouwd met het oog op participatie worden nog lang niet ten volle benut, waardoor vooral de legitimiteit onder druk staat maar ook de effectiviteit en efficiency van het projectbesluit worden beperkt.

- **Delegatie**

We hebben gezien dat het nemen van projectbesluiten door de raad aan het college van B&W gedelegeerd kan worden, maar dat dit bij een aantal door ons onderzochte gemeenten om uiteenlopende redenen niet is gedaan. Dit heeft een negatief effect op de efficiency van het projectbesluit, omdat hierdoor besluitvorming traag verloopt. Ook de effectiviteit komt hiermee onder druk te staan omdat ontwikkelaars hebben aangegeven dat dit voor hen een reden kan zijn om af te zien van de door hen gewenste ontwikkeling.

De legitimiteit van het projectbesluit wordt ook beïnvloed door het wel of niet delegeren van het projectbesluit. Bij delegatie komt politieke besluitvorming te vervallen, dit wordt in sommige van de onderzochte gemeenten opgevangen door een diverse maatregelen. Er werd bijvoorbeeld afgesproken dat het college de raad inlicht over projectbesluiten. In sommige gevallen wordt de raad ingelicht bij een voorgenomen projectbesluit en heeft de raad nog de mogelijkheid om in te grijpen. In andere gevallen komt de informatie over een genomen projectbesluit pas achteraf en is die mogelijkheid er niet. De enige mogelijkheid die dan nog resteert is dat een gemeenteraad het delegatiebesluit intrekt. Dit heeft dan geen gevolgen meer voor reeds genomen projectbesluiten, maar zorgt er wel voor dat een gemeenteraad in de toekomst zelf weer kan besluiten.

6.1.7 EINDCONCLUSIE

IN HOEVERRE IS HET PROJECTBESLUIT INGEVOERD BIJ GEMEENTEN EN WELKE EFFECTEN ZIJN WAARNEEMBAAR?

Het projectbesluit is niet in alle onderzochte gemeenten ingevoerd en indien het is ingevoerd, heeft dit niet op eenzelfde manier plaatsgevonden. Een groot gedeelte van de gemeenten geeft, zowel in het Oranjewoud onderzoek uit november 2008, als tijdens onze interviews aan liever niet mee te werken aan een projectbesluit. Slechts een klein gedeelte van de door ons onderzochte gemeenten maakt op dit moment veelvuldig gebruik van het projectbesluit. De belangrijkste redenen voor het niet invoeren van het projectbesluit zijn de dubbele procedures van projectbesluit en bestemmingsplan (factor arbeid, zie onze analyse in paragraaf 5.1.2) en het risico op het mislopen van de leges voor het projectbesluit indien

het projectbesluit niet tijdig wordt opgevolgd door een (herziening van een) bestemmingsplan (ook factor arbeid). Daaruit valt af te leiden dat meer dan de helft (58%) van de door ons onderzochte gemeenten een focus hebben op arbeid. Dit rechtvaardigt de veronderstelling dat deze gemeenten zich meer richten op het oude stelsel van toelatingsplanologie van de WRO in plaats van dat zij zich richten op ontwikkelingsplanologie zoals in de Wro wordt beoogd. De gemeenten met een positieve grondhouding ten opzichte van het projectbesluit zijn meer gericht op de factor tijd en streven naar meer efficiency in ontwikkelingsplanologie.

Ook is er een verschil waargenomen tussen hoe gemeenten aanvragers of initiatiefnemers van een projectbesluit betrekken bij de besluitvorming. Vanuit de netwerktheorie en de theorie van meerzijdige instrumenten is overleg van belang, omdat partijen in de netwerksamenleving steeds meer afhankelijk van elkaar zijn. De meeste door ons onderzochte gemeenten zetten het projectbesluit in als een eenzijdig instrument, dat kenmerken heeft van een meerzijdig instrument, dit heeft positieve effecten op de legitimiteit. Dit meerzijdige karakter komt tot uiting in het vooroverleg.

Ten slotte concluderen wij dat als gemeenten streven naar efficiënte toepassing van het projectbesluit, het van belang is dat gemeenteraden de bevoegdheid die zij hebben om een projectbesluit te kunnen nemen, delegeren aan het college van B&W. Pas na die delegatie kan de potentie die het projectbesluit heeft om een snellere procedure te zijn dan een herziening van een bestemmingsplan tot uiting komen.

6.1.8 REFLECTIE

De rijksoverheid staat voor een grote uitdaging om de voornemens uit de Nota Ruimte vertaald te zien worden in modern beleid, dat past binnen deze dynamische wereld en de huidige financiële crisis.

Met het projectbesluit hebben gemeenten een instrument in handen om doelgericht, binnen afzienbare tijd, en in overleg met burgers en marktpartijen projecten te ontwikkelen die de positie van die gemeente, op het gebied van leefbaarheid en de economie, zou kunnen verbeteren. Om efficiënt, effectief en op een wettelijke basis te kunnen opereren op het gebied van complexe ruimtelijke uitdagingen in de huidige netwerksamenleving, zullen gemeenten kritisch moeten kijken naar de eigen organisatie en de houding die zij aanneemt in het overleg en onderhandelen met burgers en private partijen. Er is ruimte voor maatwerk, maar die kans moet wel worden gepakt!

6.2 AANBEVELINGEN

Om goed invulling te geven aan de waarde van het gemeentelijke projectbesluit en de rol die het dient te spelen in het landelijke ruimtelijke beleid, bevelen wij gemeenten aan het projectbesluit te gaan toepassen, conform de bedoeling van de wetgever met dit instrument. Ook doen wij aanbevelingen richting de rijksoverheid.

AANBEVELING 1: UITSTELLEN VAN DE WABO

Het nemen van een projectbesluit heeft een aantal gevolgen voor gemeenten. Het belangrijkste gevolg is dat de verplichting bestaat om binnen een jaar een nieuw bestemmingsplan ter inzage te leggen, waar het betreffende projectbesluit in is opgenomen. Dit zorgt voor veel onrust bij gemeenten, temeer omdat zij het gevoel hebben dat zij vanwege de veranderingen op ruimtelijk gebied te maken hebben met een organisatie die alle zeilen moet bijzetten om bepaalde deadlines te halen. Een voorbeeld hiervan is de verplichte digitalisering van alle ruimtelijke plannen (DURP) op 1 januari 2010. Daarbij komt ook de invoering van de Wabo, per diezelfde datum. Ondanks dat ons onderzoek hierop niet was ingericht, bestaat bij ons het vermoeden dat deze verplichtingen een zware wissel zal trekken op de gemeentelijke organisatie.

Daarom luidt onze aanbeveling als volgt: Om een onwerkbaar situatie wegens teveel nieuwe wetgeving voor de gemeenten te voorkomen, zou het verstandig kunnen zijn om de invoering van de Wabo op 1 januari 2010 uit te stellen. Gemeenten kunnen zich dan concentreren op de verplichting tot het digitaliseren van de ruimtelijke plannen.

AANBEVELING 2: STIMULEREN DELEGATIE PROJECTBESLUIT

Om de snelheid van de projectbesluitprocedure te bevorderen zou gestimuleerd moeten worden, dat gemeenten de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten delegeren aan het college van B&W. De rijksoverheid zou gemeenten actief moeten wijzen op de tijdswinst die door delegatie behaald kan worden. Zodoende kunnen gemeenten zelf de afweging maken op basis van de efficiency, effectiviteit en legitimiteit van het projectbesluit, of zij van deze mogelijkheid gebruik maken. Gemeenten die ontwikkelingsplanologie nastreven zouden met delegatie veel winst kunnen behalen, zowel op het gebied van effectiviteit als efficiency.

AANBEVELING 3: DE VERPLICHTING OM GELDENDE BESTEMMINGSPLANNEN TE HEBBEN STRENG HANDHAVEN

Het is verplicht bestemmingsplannen up-to-date te houden, deze verplichting volgt niet uit het nemen van een projectbesluit, maar is wettelijk bepaald. Zolang wordt gedoogd dat gemeenten verouderde en ongeldige bestemmingsplannen hebben, zullen er problemen blijven optreden op het gebied van de digitalisering van die plannen en zullen er vrijstellingsverzoeken, zoals het projectbesluit, bij deze gemeenten blijven binnenstromen. Bij strakke handhaving, die ervoor zorgt dat bestemmingsplannen actueel zijn, kan dit deels voorkomen worden. Hierdoor neemt de belasting in factor tijd en arbeid voor het nemen van projectbesluiten bij gemeenten af.

AANBEVELING 4: HET VOOROVERLEG MET BELANGHEBBENDEN STIMULEREN EN TRANSPARANT MAKEN

Naast de verplichting om te vermelden hoe inspraak is geregeld zou het proces van burgerparticipatie transparanter moeten worden, dit ter bevordering van de legitimiteit. Hierbij wijzen wij tevens op dat wat is bepaald in de door VROM aan overheden verstrekte “Handreiking Interbestuurlijke uitwisseling van ruimtelijke plannen en besluiten”. Een soortgelijke handreiking over burgerparticipatie zou ook door gemeenten aan burgers beschikbaar gesteld moeten worden, zodat belanghebbenden duidelijkheid wordt verschaft over de wijze waarop het vooroverleg plaatsvindt.

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V.J.J.M. , *Beleid in beweging*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Bekkers, V.J.J.M., Edwards, A., *Legitimacy and Democracy in: Bekkers, Dijkstra, Edwards en Fenger, Governance and the democratic deficit*, Aldershot: Ashgate, 2007.
- Bruijn, J.A. de, Ten Heuvelhof, E.F., *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen, 1991.
- Burns, A.C., Bush, R.F., *Marketing research, fourth edition*, Upper Saddle River, New Jersey, 2003.
- Buuren, P.J.J. van, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J., *Van WRO naar Wro*, IBR (instituut voor bouwrecht), Den Haag, 2008.
- Castells, M., *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I*. Cambridge, MA. Oxford, UK: Blackwell, 1996.
- Derksen, W., *Ruimte voor debat*, NAI uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag, 2008.
- Dijkstra, O.A., Weijer, W.A., de, *Inleiding in de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*, Samson Uitgeverij en VUGA, Alphen aan den Rijn/'s-Gravenhage, 1998.
- Doelen, F. van der, *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*, Enschede: Universiteit Twente, 1989.
- Easton, D., *A system analysis of political life*, London, 1965.
- Heuvel, J.H.J. van den, *Beleidsinstrumentatie, sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Hoogerwerf, A & Herweijer, M., *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn. Kluwer, 2008.
- Kamphorst, D.A., Pleijte, M., Kistenkas, F.H., Kersten, P.H., *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?* Wageningen, april 2008.
- Kickert, W.J.M., Meer F.B. Van der, *Verhalen van verandering*, Elsevier, Den Haag, 2002.
- Koopmans, T., *De rol van de wetgever*, in: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle 1970.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks*, London/New-York, Routledge, 2004.

- Ridder, J., de, artikel 19 in de praktijk, de eerste effecten van een wetswijziging, Kluwer, Deventer, 2002.
- Ringeling, A.B., De wet en andere beleidsinstrumenten, in: Handboek beleidsvoering voor de overheid, Alphen aan den Rijn, 1976, 1989, p.1.
- Ringeling, A.B., Het imago van de overheid, Vuga Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage, 1993.
- Scharpf, F.W., Governing in Europe: effective and democratic, Oxford university press, Oxford, 1998.
- Struiksma, J., Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht, IBR, 2008.
- Swanborn, P.G., Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: inleiding in ontwerpstrategieën, Meppel/Amsterdam, 1981.
- Teisman, G.R., Stedelijke Netwerken, ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen, Nirov, Den Haag, 2006.
- Thiel, S., van, Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding, Couthino, Bussum, 2007.
- Tollenaar, A., Vrijstellingsbeleid op grond van artikel19 WRO, Rijks Universiteit Groningen, 2005.
- Weber, M., Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, 1924.

PUBLICATIES EN OFFICIËLE STUKKEN

- Boutellier, H., Veiligheidsbeleid moet op zoek naar evenwicht tussen controle, vertrouwen en begrenzing. NRC Handelsblad, 22 september 2007.
- Bregman, A., Zeeuw, F., de, Projectbesluit onnodig onaantrekkelijk gemaakt, in: Proeflokaal, tijdschrift voor de lokaal bestuurder, 2008.
- Brief aan de eerste kamer, kenmerk 2008081552, 21 augustus 2008.
- Kamerstukken II, Tweede nota van wijziging, 2003/2004, 28916, nr. 9, p. 9.
- Kamerstukken II, Memorie van toelichting, 2002/2003, 28916.
- Kamerstukken II, Lijst van vragen en antwoorden, 2007/08, 30218 nr 24, p. 12-13.
- Kamerstukken II, nota n.a.v. het verslag, 2006/07, 30938 nr. 7, p. 26-27.
- Monitor Nota Ruimte, De eerste vervolgmeting, Ruimtelijk Planbureau, Milieu en Natuur Planbureau, NAI uitgevers, Rotterdam, 2008.
- Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, 2004.

- Oranjewoud, Onderzoek Wro bij gemeenten, Oosterhout, 6 november 2008.
- Rooy, P. van, Sterrenberg, L., Luin, A. van, Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave, Rathenau Instituut/Nirov, Den Haag, 2004.
- SER, Advies Nota Ruimte 2004/8, Den Haag, 2004.
- VROM, Handreiking interbestuurlijke uitwisseling van ruimtelijke plannen en besluiten, Den Haag, 2009.
- VROM, Directie nationale ruimtelijke ordening, brief aan de eerste kamer, Den Haag, 21 augustus 2008.
- Vrom Raad, advies 031, Den Haag, 2001.
- Vrom Raad, advies 039, Den Haag, 2004.
- Vrom Raad, advies 041, Den Haag, 2004
- WRR, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, advies 53, Sdu, Den Haag, 1998.

WEBSITES

- | | |
|---|--|
| - Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS/Statline) | www.cbs.nl |
| - Lokale bekendmakingen | www.lokal ebekendmakingen.nl |
| - Officiële bekendmakingen | www.officielebekendmakingen.nl |
| - Planprocessen (VROM) | www.planprocessen.nl |

GEMEENTEAMBTENAREN:

1. Frenkel Beerens
Beleidsmedewerker Ruimtelijk Ontwikkeling & Wonen / Projectleider
Gemeente Oisterwijk
13 augustus 2009
2. Werner den Hartigh
Beleidsmedewerker VROM
Gemeente Nederlek
25 augustus 2009
3. Daniëlle Louwerens
Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
Gemeente Landerd
27 augustus 2009
4. Klaas de Jong
Projectmedewerker R.O.
Gemeente Kaag en Braassem
1 september 2009
5. Gijs Stevens
Senior adviseur Ruimtelijke Ordening Volkshuisvesting en Grondzaken
Gemeente Lansingerland
1 september 2009
6. Marc Trouwborst
Beleidsmedewerker R.O.
Gemeente Dirksland
2 september 2009
7. Hans van Zeggeren
Stafmedewerker Strategie en Coördinatie Projecten
Gemeente Oosterhout (Noord-Brabant)
3 september 2009

8. Doeke de Graaf
Secretaris / Bouwplancoördinator Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO)
Gemeente Den Haag
3 september 2009
9. Etiënne Waterval
Senior Juridisch Beleidsmedewerker
Gemeente Nijmegen
4 september 2009
10. Karin Flikweert
Coördinator Ruimtelijk Juridische Zaken
Gemeente Westland
10 september 2009
11. Peter van Haasteren
Hoofd Beleid en Waardebepaling, sector Gebiedsontwikkeling (OBR)
Gemeente Rotterdam
26 september 2009 (telefonisch)
12. Peter Attema
Beleidsmedewerker PUZA / Bouwen
Gemeente Raalte
26 september 2009 (telefonisch)

PROJECTONTWIKKELAARS:

13. Geert Veraa
Projectmanager
Bouwfonds Ontwikkeling Zuid (Eindhoven)
28 september 2009 (telefonisch)
14. Karen Quist
Hoofd Juridische Zaken
MAB Development Nederland B.V.
29 september 2009 (telefonisch)

OVERIGE RESPONDENTEN:

15. Thijs Koerselman
Projectleider "Onderzoek Wro bij gemeenten"
Oranjewoud (Oosterhout)
29 juni 2009

VRAGENLIJST VOOR BELEIDSAMBTENAREN VAN GEMEENTEN

- Kennismaking en introductie van ons onderzoek naar het projectbesluit
 - Controleren of wij een uur de tijd hebben
1. Past uw gemeente het projectbesluit toe?
 - a. Wat waren de overwegingen binnen uw gemeente om het projectbesluit toe te gaan passen?
 - b. Wat zijn de bezwaren tegen het toepassen van het projectbesluit?

BEOOGDE EFFECTEN

2. Wat zijn naar uw mening de beoogde effecten van het projectbesluit volgens de wetgever?
3. Hoe kijkt u zelf naar deze effecten?
4. Hoe denkt u over de stelling dat met het nemen van projectbesluiten ruimtelijke ordening projectmatig en niet planmatig wordt bedreven?

LEGITIMITEIT

5. Hoe en wanneer worden aanvragers van een projectbesluit en belanghebbenden betrokken bij de voorbereiding van een projectbesluit?
6. Hoe heeft uw gemeente inspraak geregeld voor burgers en maatschappelijke organisaties in de voorbereidingsfase? (inspraakverordening of Bro?)

EFFICIENCY

7. Wordt de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten door de raad gedelegeerd aan het college van B&W?
8. In welke gevallen wordt delegatie eventueel ingetrokken?
9. Wat vindt u van het wegvallen van de verklaring van geen bezwaar van GS in termen van efficiency? (tijdwinst??)
10. Wat is uw mening over het doorlopen van 2 procedures (projectbesluit en bestemmingsplan) in relatie tot efficiency?
11. Wat voor gevolgen heeft het nemen van projectbesluiten voor de organisatie(kosten)?
12. Verwacht u tijdwinst te boeken door het projectbesluit toe te passen? (doorvragen)

EFFECTIVITEIT

13. In welke gevallen is naar uw mening het projectbesluit een effectiever instrument dan het wijzigen van het bestemmingsplan?
14. Wat kunt zeggen over de snelheid van de totstandkoming van projecten in vergelijking met het wijzigen bestemmingsplan?
15. Wat zijn uw verwachtingen m.b.t. het projectbesluit over het aantal te realiseren bouwprojecten?

NETWERKEN

16. Artikel 5.1.1. Bro m.b.t. bestuurlijk vooroverleg is aangescherpt. Worden er meer overheden bij betrokken?
17. Op welk moment in het proces vindt dit vooroverleg plaats? (voorbereiding of tijdens terinzagelegging)
18. Hoe kijkt u aan tegen dit vooroverleg in relatie tot een tendens naar meer horizontalisering i.p.v. hiërarchische verhoudingen?
 - Afsluiting en bedanken voor tijd en de mogelijkheid
 - Vragen naar precieze omschrijving functie en e-mailadres, om het onderzoek te verzenden (of visitekaartje)

VRAGENLIJST VOOR ONTWIKKELAARS, HOE GAAN ZIJ OM MET HET PROJECTBESLUIT?

- Kennismaking en introductie van ons onderzoek naar het projectbesluit
- Controleren of wij een uur de tijd hebben

BEOOGDE EFFECTEN

1. Wat zijn naar uw mening de beoogde effecten van het projectbesluit volgens de wetgever?
2. Hoe kijkt u zelf naar deze effecten?
3. Hoe denkt u over de stelling dat met het nemen van projectbesluiten ruimtelijke ordening projectmatig en niet planmatig wordt bedreven?

EFFICIENCY

4. Sommige gemeenten beweren dat het nemen van een projectbesluit impliceert dat er 2 procedures (projectbesluit en bestemmingsplan) dienen te doorlopen en dat dit dubbel werk oplevert. Wat is uw mening hierover?
5. Wat is naar uw mening de meest efficiënte optie: het projectbesluit of een herziening bestemmingsplan.
6. Zorgt de toepassing van het projectbesluit voor tijdwinst
7. Onze aanname is dat er slechts tijdwinst optreedt bij toepassing van het bestemmingsplan indien de bevoegdheid tot het nemen van projectbesluiten door de gemeenteraad gedelegeerd wordt aan het college van B&W.
 - a. Ben u dit met ons eens?
 - b. Houdt u er met uw plannen rekening mee of binnen gemeenten het projectbesluit is gedelegeerd aan het college?
 - c. Onderzoekt u vooraf of gemeenten al eerder projectbesluiten hebben genomen, voordat u concrete plannen binnen die gemeente maakt?

EFFECTIVITEIT

8. Wat kunt zeggen over de snelheid van de totstandkoming van projecten in vergelijking met het wijzigen bestemmingsplan?
9. In welke gevallen is naar uw mening het projectbesluit een effectiever instrument dan het wijzigen van het bestemmingsplan?
10. Wat zijn uw verwachtingen m.b.t. het projectbesluit over een stijging of daling van het aantal te realiseren bouwprojecten?

LEGITIMITEIT

11. Betrekken gemeente u bij de voorbereiding van een projectbesluit? Hoe en wanneer gebeurt dit?

NETWERKEN

12. Wordt u door gemeenten weleens uitgenodigd voor een vorm van informeel (voor-) overleg voorafgaande aan het indienen van een plan of een vergunningsaanvraag?
- Hoe ziet een dergelijk overleg eruit?
 - Is er veel verschil tussen de aanpak van gemeenten van dit informele (voor-) overleg?
13. Hoe kijkt u aan tegen dit vooroverleg in relatie tot een tendens binnen de overheid naar meer horizontalisering i.p.v. hiërarchische verhoudingen met burgers/private partijen?
- Afsluiting en bedanken voor tijd en de mogelijkheid
 - Vragen naar precieze omschrijving functie en e-mailadres, om het onderzoek te verzenden