

Flexicurity in bestemmingsplannen

Een evaluatieonderzoek naar verschillende beleidsalternatieven die het karakter van bestemmingsplannen meer flexibel maken zonder een ontoelaatbare aantasting van de rechtszekerheid

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Management Wetenschappen

Masteropleiding Bestuurskunde

Philip Stohr

S0808334

Begeleider: Dr. J.K Helderma

H. van der Most

Stagebegeleiders: H. van der Most & K. van Dijk

September 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, het sluitstuk van mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Na een bewogen proces is dit het eindproduct van mijn stageopdracht bij de heer van der Most in Gorssel. Vanaf deze plek wil ik hem dan ook van harte bedanken voor de kans die hij mij heeft geboden met deze unieke opdracht. De dagelijkse begeleiding was in handen van Klaas van Dijk aan wie ik enorm veel dank verschuldigd ben voor zijn begeleiding en het vertrouwen dat hij altijd in mij heeft gehad. Ik kijk terug op een zeer waardevolle en leerzame periode.

Vanuit de universiteit heb ik begeleiding mogen genieten van Dr. Jan-Kees Helderman. Ik wil hem graag bedanken voor zijn concrete en uitgebreide feedback en de fijne samenwerking zoals ik die ervaren heb. Naast Dr. Helderman wil ik ook de overige leden van de vakgroep bedanken voor hun bijdrage aan mijn interessante en kwalitatief hoogwaardige studie Bestuurskunde in Nijmegen.

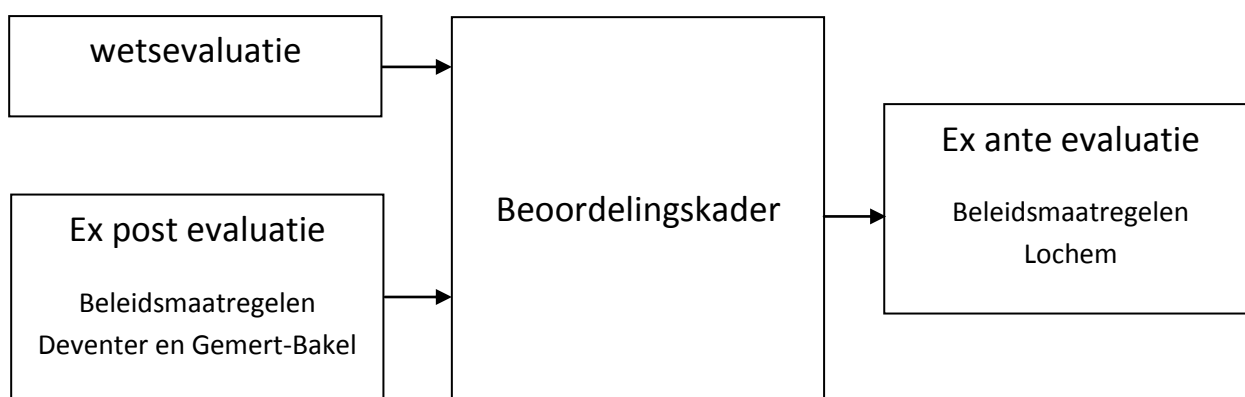
Tot slot wil ik graag iedereen bedanken die zich tijdens het proces om mij heeft bekommerd door zijn of haar interesse te tonen en mij te steunen. Ik heb dit als een grote stimulans ervaren..

Philip Stohr

Nijmegen, september 2013

Samenvatting

In deze thesis is door middel van een meervoudige evaluatie onderzoek gedaan naar de effectiviteit en legitimiteit van flexicurity inzake bestemmingsplannen. Eerst vond er een juridische evaluatie plaats om de juridische beperkingen en mogelijkheden bloot te leggen. Vervolgens werden reeds genomen beleidsmaatregelen van de gemeenten Gemert-Bakel en Deventer ex post geëvalueerd. Dit gebeurde aan de hand van de vier kernvragen van beleid. Dit theoretisch concept van Hemerijck (2003) biedt de mogelijkheid tot een integrale beleidsevaluatie die niet alleen de effectiviteit van de beleidsmaatregelen behandelt maar ook ingaat op de legitimiteit. Deze twee evaluaties leiden tot een beoordelingskader aan de hand waarvan een ex ante evaluatie naar de beleidsmaatregelvarianten van de Gemeente Lochem kan plaats vinden. Deze structuur is in de onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 4 (reprise): De structuur van deze thesis.

Een contradictio in terminis

Ondernemers en andere initiatiefnemers die gronden gaan gebruiken of bebouwen doen vaak (grote) investeringen en zijn daarmee een belangrijke aanjager van de Nederlandse economie. Om het gebruik van de gronden mogelijk te maken moet in veel gevallen de bestemming van deze grond worden gewijzigd. De bestemmingsplanprocedure die hier voor nodig is, blijkt in de huidige situatie vaak een tijdrovende procedure. Naast deze lange tijdsduur heeft de ondernemer of andere initiatiefnemer geen enkele vorm van zekerheid op basis waarvan hij/zij verantwoord kan investeren. Anderzijds maakt de ondernemer al wel kosten voor de bestemmingsplanwijzigingsprocedure. Er lijkt een oplossing te liggen in het versoepelen van deze starre procedure maar er is een keerzijde. De overige belanghebbende actoren hebben bestaande rechten in het gebied op grond van het van kracht zijnde bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan is onder andere van invloed op de waarde van

de onroerende goederen van deze actoren en hun leef-/werkomgeving. Bij dit laatste is te denken aan geluid, luchtkwaliteit en de schoonheid van het landschap. Versoepeling van de starre bestemmingsplannen kan dus grote gevolgen hebben voor deze actoren. Om deze reden is grote zorgvuldigheid gepast.

De wetsevaluatie

De belangrijkste conclusies op grond van de wetsevaluatie zijn in deze paragraaf weergegeven.

Planschade

Wanneer het planologisch regime verandert en belanghebbende actoren hierdoor een waardevermindering van hun onroerend goed zien plaatsvinden, dienen zij daarvoor gecompenseerd te worden. Het is echter moeilijk, zo niet onmogelijk, om de gevolgen van toekomstige ontwikkelingen hiervoor in te schatten. Dat maakt het beheersen van planschade erg moeilijk.

Belang van gedegen vooronderzoek

Uit de jurisprudentie is gebleken dat het niet verstandig is om te pogen tijdwinst te boeken door het niet of niet grondig doen van bepaalde vooronderzoeken. Wanneer er iets mis is met het vooronderzoek naar de gevolgen van een ontwikkeling, is de kans dat de ABRvS het besluit vernietigt uiterst groot.

De Crisis en herstelwet

De Wro (2008) biedt een aantal mogelijkheden om flexibeler om te gaan met bestemmingsplannen maar deze zijn erg beperkt. Meer aanknopingspunten zijn te vinden in de Chw. Deze wet behelst permanente wijzigingen aan de Wro, de Wabo en de Wet Geluidshinder. De aard van deze veranderingen loopt uiteen van kleine bijstellingen tot zeer ingrijpende veranderingen voor de praktijk. Tevens tijdelijke zijn er veel tijdelijke wijzigingen. De verwachting is dat de tijdelijke wijzigingen die een positieve uitwerking hebben gehad zullen worden opgenomen in de omgevingswet die op dit moment wordt voorbereid.

De ex-post evaluatie

In de ex-post evaluatie zijn de reeds genomen beleidsmaatregelen van de Gemeenten Gemert-Bakel en Deventer onderzocht. De voornaamste bevindingen die in beide initiatieven terugkwamen zullen hier uiteen gezet worden.

Nadruk op voorkant proces

In beide processen wordt meer en meer de nadruk gelegd op de voorkant van het proces. De filosofie hier achter is, dat het in latere fasen scheelt in draagvlak en overlegtijd wanneer er vooraf, informeel vroegtijdig, de dialoog is gezocht en er informele afspraken zijn gemaakt.

overbodige stappen uit de procedure

Bepaalde stappen in het huidige proces zijn dubbelop. Wanneer deze stappen niet bij wet verplicht gesteld worden is het nuttig deze stappen uit het proces te verwijderen. Vaak is het tevens nog mogelijk de overgebleven stappen effectiever te schakelen.

Standaardiseren van procedures

De beide onderzochte gemeenten hebben baat gehad bij het vergaand standaardiseren van de procedure. In Gemert-Bakel is het moment van ter inzage legging gestandaardiseerd als eikpunt voor de rest van de procedure. Op deze manier kan de termijn van 26 weken gegarandeerd worden. In de Gemeente Deventer is het interne overleg tussen de betrokken afdelingen gestandaardiseerd om het proces te bespoedigen.

De ex ante evaluatie

In de ex ante evaluatie zijn de beleidsmaatregelvarianten van de Gemeente Lochem onderzocht. De voornaamste bevindingen zijn in deze paragraaf weergegeven.

Vraaggestuurde bestemmingsplannen

De huidige structuur van bestemmingsplannen is aanbod gestuurd. Terreinen krijgen een bestemming zonder dat hier concreet vraag naar is. Het is wenselijk deze structuur om te vormen naar een bestemmingsplan dat inspeelt op de vraag. Dit kan door middel van het toekennen van schaduwbestemmingen of het opleggen van belemmeringen in plaats van bestemmingen. Deze laatste lijkt vooralsnog de hoogste mate van flexibiliteit op te leveren.

Omgaan met planschade

Met name in de beleidsvariant waarin slechts belemmeringen worden opgelegd is het moeizaam de kosten voor planschade te controleren. De gevolgen van ontwikkelingen dienen altijd door middel van vooronderzoek in kaart gebracht te worden. De vraag is hoe dit moet worden ingekleed als mogelijke ontwikkelingen vandaag de dag nog niet bekend of mogelijk zijn.

Bieden van zekerheid en een goede communicatie

Het opleggen van belemmeringen in plaats van bestemmingen lijkt voor de initiatiefnemers meer zekerheid te bieden dan het toekennen van schaduwbestemmingen. Wanneer er belemmeringen worden opgelegd is een gebruik van grond namelijk altijd mogelijk tenzij dit gebruik in de lijst met belemmeringen is opgenomen. Bij het toekennen van schaduwbestemmingen moet het gewenste gebruik voorkomen in de schaduwbestemmingen. Alle vormen van mogelijk (toekomstig) gebruik in schaduwbestemmingen vangen, lijkt bijna onmogelijk met het oog op vandaag de dag onvoorzienbare toekomstige mogelijkheden.

Uit de evaluatie van beide alternatieven blijkt dat een heldere communicatie van de wensen en mogelijkheden tussen de initiatiefnemer en de gemeente van groot belang is.

Inhoudsopgave

Titelpagina	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk een: inleiding	12
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	12
1.2 De huidige situatie in de gemeente Lochem	13
1.3 De huidige bestemmingsplanwijzigingsprocedure in de gemeente Lochem	13
1.3.1 Fase 1: initiatieffase	14
1.3.2 Fase 2: Gereed maken ontwerpbestemmingsplan	15
1.3.3 Fase 3: Inzage + kenbaar maken zienswijzen	15
1.3.4 Fase 4: Voorbereiding raadsvoorstel	15
1.3.5 Fase 5: vaststelling bestemmingsplan	15
1.3.6 Fase 6: Tweede periode van inzage + indienen beroep bij Raad van State	15
1.3.7 Fase 7: Inwerking treden bestemmingsplan	15
1.3.8 (Fase 8:) Uitspraak Raad van State	15
1.4 Voor- en nadelen van de huidige procedure	16
1.4.1 Voordeel: Rechtszekerheid	16
1.4.2 Nadelen: Lange tijdsduur en zeer beperkte mate van zekerheid	16
1.5 De initiatieven van de VVD Lochem	17
1.5.1 Variant A: schaduwbestemmingen toekennen	17
1.5.2 Variant B: Belemmeringen vaststellen in plaats van bestemmingen toekennen	18
1.6 Probleemstelling	19
1.7 Beleidsevaluatie	20
1.7.1 Wetsevaluatie	20
1.7.2 <i>Ex ante evaluatie</i>	21
1.7.3 <i>Ex-post evaluatie</i>	22
1.8 Operationalisatie van belangrijke begrippen	22
1.8.1 <i>Scheve bestemmingen</i>	22
1.8.2 <i>Flexicurity</i>	22
1.9 Maatschappelijke relevantie	23
1.10 Bestuurskundige relevantie	23

1.11 Leeswijzer	24
1.12 Conclusie	24
Hoofdstuk twee: Bouwstenen van een integrale evaluatie	25
2.1 Beleidsevaluatie	25
2.2 Naar een integrale beleidsevaluatie	27
2.3 De geïntegreerde beleidsevaluatie	29
2.3.1 <i>Werkt het?</i>	30
2.3.2 <i>Past het?</i>	31
2.3.3 <i>Mag het?</i>	32
2.3.4 <i>Hoort het?</i>	33
2.4 Methodologische verantwoording	33
2.4.1 <i>De wetsevaluatie</i>	34
2.4.2 De ex post evaluatie	35
2.4.2.1 <i>'Hoort het?'</i>	37
2.4.2.2 <i>'Werkt het?'</i>	38
2.4.2.3 <i>'Past het?'</i>	38
2.4.3 <i>de ex ante evaluatie</i>	39
2.5 Conclusie	40
Hoofdstuk drie: de wetsevaluatie	41
3.1 Inleiding	41
3.2 De functie van bestemmingsplannen	41
3.3 De historie van bestemmingsplannen	42
3.4 De overgang van WRO naar Wro	43
3.5 De regelgeving achter bestemmingsplannen: Wro 2006	43
3.5.1 Het vaststellen van een bestemmingsplan	44
3.5.2 De procedures voor het vaststellen van het bestemmingsplan	44
3.5.3 De procedures van het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan	45
3.5.4 De vaststelling of uitwerking van een bestemmingsplan naar aanleiding van een omgevingsvergunning.	46
3.6 Belemmeringen in de Wro en Bro	46
3.6.1 Wro: 3.1. lid 2: planhorizon van ten hoogste tien jaar;	46
3.6.2 Wro: 3.2: tijdelijke bestemmingen;	47
3.6.3 Wro: 6.1. lid 2 sub a: planschade;	47

3.6.4 Bro: 1.2.6.: standaardisering bestemmingsplannen;	47
3.6.5 Bro: 3.1.3.: toekenning van een bestemming aan gronden;	47
3.7 Mogelijkheden in de Wro	47
3.7.1 Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a);	48
3.7.2 Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b);	48
3.7.3 Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c);	48
3.7.4 Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d)	48
3.8 Invoering Crisis en herstelwet	48
3.9 Juridische risico's van flexibele bestemmingsplannen: planschade	49
3.10 Jurisprudentie over bestemmingplanwijzigingen	49
3.10.1 Het belang van gedegen vooronderzoek	50
3.10.2 De relatie tussen planregels en rechtszekerheid	50
3.10.3 Flexibiliteitsinstrumenten en de planschadevergelijking	51
3.11 Conclusie	51
Hoofdstuk vier: de ex post beleidsevaluatie	53
4.1 Inleiding	53
4.2 De 'Methode Gemert-Bakel'	53
4.2.1 Achtergrond van het beleid	53
4.2.2. 'De methode Gemert-Bakel': de informele voorfase	53
4.2.3 'De methode Gemert-Bakel': de formele planfase	54
4.3 Gemeente Deventer	55
4.3.1 'Lean'	56
4.3.2 'Lean' en de Gemeente Deventer	56
4.4 Vergelijkende analyse aan de hand van de vier kernvragen van beleid	57
4.4.1 'Mag het?'	58
4.4.2 'Hoort het?'	58
4.4.3 'Werkt het?'	59
4.4.4 'Past het?'	60
4.4.4.1 Rijksoverheid	61
4.4.4.2 Provinciale overheid	61
4.4.4.3 Gemeentelijke overheid	62
4.4.4.4 Initiatiefnemers	62
4.4.4.5 Belanghebbenden	63
4.5 Conclusie	64

Hoofdstuk vijf: Ex ante beleidsevaluatie	65
5.1 Beoordelingskader	65
5.1.1 Juridische mogelijkheden en beperkingen	66
5.1.2 Kosten- en baten afweging	66
5.1.3 Verkorting van de procedure	66
5.1.4 Het respecteren van bestaande rechten	67
5.1.5 Het bieden van zekerheid	67
5.1.6 Het creëren van draagvlak	67
5.2 Analyse variant A en B	68
5.2.1 Juridische mogelijkheden en beperkingen	68
5.2.2 Kosten- en baten afweging	70
5.2.3 Verkorting van de procedure	70
5.2.4 Het respecteren van bestaande rechten	71
5.2.5 Het bieden van zekerheid	71
5.2.6 Het creëren van draagvlak	72
5.3 Conclusie	74
 Hoofdstuk 6: Conclusie	 76
6.1 Inleiding	76
6.2 Reflectie op het onderzoek	76
6.3 Beantwoording van de deelvragen	77
6.3.1 Op welke wijze kan de effectiviteit en legitimiteit van de beleidsmaatregel worden geëvalueerd?	77
6.3.2 Welke juridische mogelijkheden en beperkingen bieden de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en aanverwante wetten aangaande het bestemmingsplan?	77
6.3.3 Welke beleidsmaatregelen hebben de Gemeenten Deventer en Gemeente Gemert-Bakel genomen op het gebied van het flexibeler maken van bestemmingsplannen en hoe is het gesteld met de effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid van deze beleidsmaatregelen?	78
6.3.4 Hoe scoren de initiatieven van de VVD Lochem om bestemmingsplannen flexibeler te maken op het gebied van effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid op grond van het toetsingskader dat voortvloeit uit de uitkomsten van deelvraag twee en drie?	79
6.4 beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen	79
6.5 Aanbevelingen	81
6.4.1 Heldere communicatie	81

6.4.2 Focus naar de voorfase	81
6.4.3 Bestaande rechten en een beschikbaar aantal planschade claims	81
Literatuurlijst	83
Bijlage een	87

Hoofdstuk Een • Inleiding

In deze masterthesis wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om flexibeler om te gaan met het belangrijkste instrument op het gebied van ruimtelijk beleid in Nederland: Het bestemmingsplan. In dit hoofdstuk wordt het onderwerp ingeleid, de probleemstelling en bijbehorende deelvragen worden geconstrueerd. Tevens wordt er aandacht besteed aan de relevantie van het onderzoek.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het onderwerp van deze thesis is bestemmingsplannen en hun mate van flexibiliteit. De voorgaande zin is bijna een contradictio in terminis. Het karakter van de huidige Nederlandse bestemmingsplannen is namelijk star en biedt weinig ruimte voor flexibiliteit.

Het bestemmingsplan speelt een centrale rol in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Bij wet is vastgesteld dat gemeenten voor het gehele grondgebied een bestemmingsplan vast dienen te stellen (ar.3.3 lid1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Het bestemmingsplan betreft onder andere voorwaarden en regels voor het gebruik van de gronden (ar.3.6 Wro). Op de verdere juridische inhoud zal later in deze thesis verder worden ingegaan. Het bestemmingsplan is bedoeld om een goede ruimtelijke ordening in een bepaald gebied te waarborgen. De bepalingen uit het bestemmingsplan zijn het leidend criterium bij de beoordeling van een verzoek tot verlening van een omgevingsvergunning.

Aan het bestemmingsplan kan door de betrokken actoren rechtszekerheid worden ontleend. Wanneer een bestemmingsplan in werking is getreden en een bepaalde bestemming op een kavel rust, mag er van uit worden gegaan dat dit kavel niet in strijd met het bestemmingsplan wordt gebruikt. Tevens mag er van uit worden gegaan dat de autoriteiten, indien dit nodig is, overgaan tot handhaving wanneer een actor toch in strijd met het bestemmingplan handelt. Deze rechtszekerheid is belangrijk voor onder andere de waarde van onroerend goed en de leefbaarheid van een bepaald gebied.

Er is echter wel een keerzijde aan deze mate van rechtszekerheid, te weten: de beperkte flexibiliteit van het huidige systeem van bestemmingsplannen. De striktheid en gedetailleerde aard van de bestemmingsplannen zorgen ervoor dat het moeizaam is te reageren op de aan verandering onderhevige vraag voor gronden zoals die zich in de grillige praktijk voor doet. Zo is het voor ondernemers die kansen zien die het gehele gebied een impuls geven, niet altijd mogelijk om binnen een acceptabele termijn voldoende zekerheid op te bouwen op basis waarvan investeringen kunnen worden gedaan. De bestaande bestemmingsplanwijzigingsprocedures nemen voor deze ondernemers onacceptabel veel tijd in beslag en bieden niet de zekerheid dat een investering voor

een ondernemer rendabel zal zijn. In de praktijk zien veel ondernemers en investeerders om deze reden af van een investering, waardoor de, in de huidige economische situatie zo welkome impulsen uit blijven.

Met name in het buitengebied is er nog een andere situatie zichtbaar. In de laatste decennia zijn, onder andere door het teruggelopen aantal agrarische bedrijven, veel niet agrarische activiteiten ontplooid. Deze activiteiten zijn vaak erg kleinschalig begonnen en in de loop der jaren onstuimig gegroeid. Een deel van deze activiteiten is tamelijk gemakkelijk inpasbaar in het buitengebied en veroorzaakt geen problemen. Er zijn er echter ook die overlast veroorzaken en niet in overeenstemming zijn met de nieuwe heersende waarden in een gebied. Een voorbeeld van zo'n nieuwe waarde is een bloeiend toerisme. Het verplaatsen van deze bedrijven en activiteiten is vaak in financiële zin een lastig vraagstuk. De sterke lokale binding van de bedrijven speelt hierbij tevens een grote rol. Om deze redenen vinden deze verplaatsingen nooit of zelden plaats.

1.2 De huidige situatie in de gemeente Lochem

In deze paragraaf wordt de situatie weergegeven zoals deze zich nu in de gemeente Lochem voordoet. De gemeente Lochem is een goed voorbeeld van een gemeente gelegen in het buitengebied waar de tendens is dat het aantal agrariërs terugloopt. Beleidsmatig wordt er hoog ingezet op de groei van het toerisme. Een esthetisch hoogwaardig buitengebied is een randvoorwaarde voor het behalen van dit doel. De gemeente Lochem is op zoek naar een passende oplossing voor activiteiten die niet met deze nieuwe waarden zijn te verenigen.

Tevens wil de gemeente zich profileren als een aantrekkelijk gebied voor investeerders met vele mogelijkheden voor nieuwe creatieve ideeën. De gunstige ligging van de gemeente direct aan de snelweg A1 en het Twentekanaal zijn aantrekkingsfactoren van de gemeente. Investerings zijn hard nodig om de werkgelegenheid in de regio op peil te houden en de in de perifere regio's gevreesde krimp te beperken. Het starre karakter van het huidige bestemmingsplan is in een aantal gevallen een van de redenen voor het afketsen van een relevante investering geweest.

1.3 De huidige bestemmingsplanwijzigingsprocedure in de gemeente Lochem

Wanneer bij de gemeente Lochem een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan wordt ingediend, treedt een procedure met diverse stappen in werking. De kernelementen van de te doorlopen stappen zijn: het uitwerken van het initiatief, het openbaar kenbaar maken van de wijzigingen en de mogelijkheid tot bezwaar. In de onderstaande tabel zijn de precieze stappen weergegeven van de bestemmingsplanwijzigingsprocedure zoals deze op dit moment operationeel is

in de gemeente Lochem. Er is een raming gemaakt van de geschatte tijdsduur in samenspraak met de Gemeente Lochem (persoonlijke communicatie van der Wee, 2012). Per stap is inzichtelijk gemaakt wat er op het desbetreffende moment plaats vindt en wat de tijdsduur is van deze stap.

Fase	Omschrijving	Tijdsduur
Fase 1	Initiatieffase	6 weken – ruim 1/2 jaar
Fase 2	Gereed maken ontwerp bestemmingsplan	6 weken – 4 maanden
Fase 3	Inzage + kenbaar maken zienswijze	8 weken
Fase 4	Vorbereiding raadsvoorstel	4 weken – 12 weken
Fase 5	Vaststelling bestemmingsplan	2 maanden – 3 maanden
Fase 6	Tweede periode van inzage + indienen beroep bij Raad van State.	10 weken
Fase 7	In werking treden bestemmingsplan	-geen-
	Totale tijd	43 weken – 1 jaar en 8 maanden
(Fase 8)	Uitspraak Raad van State	12 maanden
	Sub-totale tijd:	1 jaar en 43 weken – 2 jaar en 8 maanden

Figuur 1: Tijdsduur bestemmingsplanwijzigingsprocedure in de gemeente Lochem (van der Wee, persoonlijke communicatie, 2012)

1.3.1 Fase 1: initiatieffase

Fase 1 begint doorgaans met een gesprek met de aanvragende partij waarin bekeken wordt welke acties nodig zijn. Op basis van dit gesprek vindt veelal een eerste beoordeling plaats vanuit de gemeente Lochem. Wanneer de aanvraag in strijd is met het beleid, volgt een redelijk spoedige afwijzing. Dit komt echter weinig voor. Doorgaans is een uitgebreidere beoordeling nodig. Een positieve beoordeling resulteert in een principebesluit van Burgermeester en Wethouders om medewerking te verlenen aan de beoogde ontwikkeling door middel van een herziening van het bestemmingsplan.

1.3.2 Fase 2: Gereed maken ontwerpbestemmingsplan

Na het positief principebesluit van burgermeesters en wethouders wordt door de ambtenaren het ontwerpbestemmingsplan gereed gemaakt. De tijdsduur van deze periode loopt erg uiteen. De tijdsduur is namelijk afhankelijk van de noodzaak om nader onderzoek te plegen naar zaken als flora en fauna, archeologie, bodemkwaliteit en mogelijke geluidshinder. Het ontwerpbestemmingsplan wordt altijd ter inzage aan burgermeesters en wethouders voorgelegd.

1.3.3 Fase 3: Inzage + kenbaar maken zienswijzen

Vervolgens ligt het ontwerpbestemmingsplan zes weken ter inzage. Aan deze ter inzage legging gaan gemiddeld twee weken voorbereidingstijd vooraf. Binnen deze zes weken is het tevens mogelijk mondeling dan wel schriftelijk, zienswijzen kenbaar te maken aan de gemeenteraad.

1.3.4 Fase 4: Voorbereiding raadsvoorstel

De ambtenaren bereiden het raadsvoorstel voor dat de bestemmingsplanwijziging mogelijk moet maken. De hoeveelheid tijd die dit in beslag neemt is afhankelijk van het aantal ingediende zienswijzen en de inhoud hiervan.

1.3.5 Fase 5: vaststelling bestemmingsplan

De gemeenteraad beslist over het raadsvoorstel. Tussen het gereed komen en het vaststellen van het bestemmingsplan zit doorgaans 2 á 3 maanden.

1.3.6 Fase 6: Tweede periode van inzage + indienen beroep bij Raad van State

Na de vaststelling van het bestemmingsplan dient het plan zes weken ter inzage gelegd te worden. In deze zes weken is er de mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State. De periode van de vaststelling tot het einde van de beroepstermijn beslaat in de praktijk in Lochem doorgaans tien weken.

1.3.7 Fase 7: Inwerking treden bestemmingsplan

Wanneer de beroepsperiode verstrijkt, treedt het bestemmingsplan in werking. Vanaf dit moment is het verlenen van een omgevingsvergunning op basis van het nieuwe bestemmingsplan mogelijk.

1.3.8 (Fase 8:) Uitspraak Raad van State

Wanneer er een beroep is ingediend bij de Raad van State volgt doorgaans na twaalf maanden uitspraak.

1.4 Voor- en nadelen van de huidige procedure

Aan de bestemmingsplanwijzigingsprocedure zoals deze hierboven geschetst is kleven voor- en nadelen die in deze paragraaf benoemd zullen worden.

1.4.1 Voordeel: Rechtszekerheid

Wanneer het figuur 1 kritisch word bekeken, valt op dat er veel ruimte is in de bestemmingsplanprocedure voor de communicatie met de burger en de mogelijkheden tot inspraak en beroep voor de burger. De voorgestelde wijzigingen worden in diverse media gepubliceerd zodat iedere burger hier kennis van kan nemen. Tevens heeft de burger een tweetal mogelijkheden tot het indienen van bezwaar. In de eerste plaats door het indienen van een zienswijze bij de gemeente. De gemeente is verplicht met gedegen toelichting op deze zienswijze te reageren. In de tweede plaats is er nog de mogelijkheid na de vaststelling van het bestemmingsplan een beroepsprocedure te starten bij de Raad van State.

Deze inspraakmogelijkheden zijn bedoeld om de burger te beschermen tegen de overheid en hun medeburgers. Het bestemmingsplan geeft de burger een bepaalde mate van zekerheid. Wanneer er wijzigingen plaatsvinden is er een kans dat deze zekerheid wordt aangetast. Om deze reden krijgt de burger tweemaal de mogelijkheid om hier kennis van te nemen en in beroep te gaan.

1.4.2 Nadelen: Lange tijdsduur en zeer beperkte mate van zekerheid

Deze zeer zorgvuldige procedure met diverse inspraakmomenten voor de burger heeft echter ook een keerzijde. In figuur 1 is zichtbaar dat een bestemmingsplanwijzigingsprocedure tussen de 43 weken en de 1 jaar en acht maanden in beslag neemt. Wanneer er een beroepsprocedure bij de Raad van State wordt gevoerd, stijgt deze *tijdsduur* doorgaans met nog eens 12 maanden. De bestemmingsplannen zijn dus niet op korte termijn flexibel genoeg naar de maatstaven van de heersende economische situatie. Dit betekent dat er economische kansen verloren gaan. Ondernemers die voornemens zijn een bepaalde locatie aan te kopen om er een bepaalde activiteit te starten, schrikken terug voor de lange looptijd van de procedure. Een van de meest problematische aspecten van deze procedure is dat er tot het einde van de procedure geen enkele zekerheid geboden kan worden aan de ondernemer. Deze zekerheid is van groot belang wanneer de ondernemer de beslissing neemt een investering te doen. Het gevolg is dat ondernemers afzien van het aankopen van een locatie en investeringen niet plaats vinden waardoor economische impulsen uitblijven.

1.5 De initiatieven van de VVD Lochem

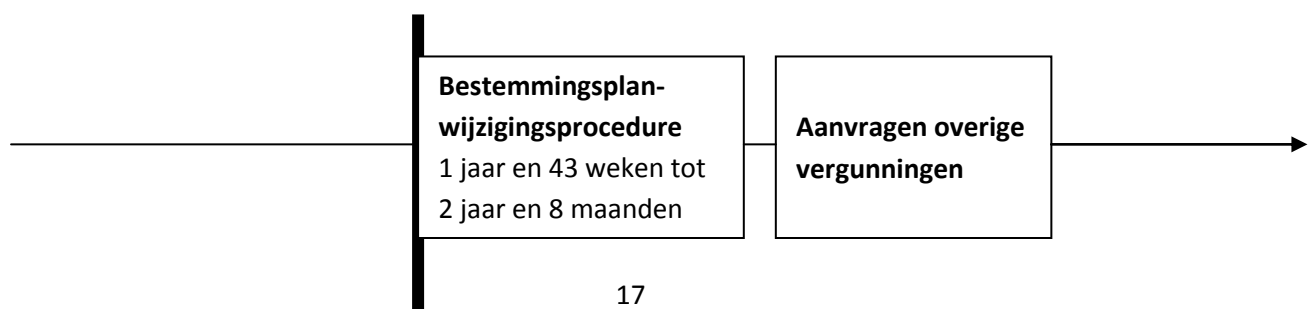
De VVD Lochem heeft initiatief genomen tot het flexibeler maken van bestemmingsplannen. Er zijn een tweetal varianten uitgewerkt, te weten: variant A en variant B. Deze varianten zullen hieronder uiteengezet worden.

1.5.1 Variant A: schaduwbestemmingen toekennen

In de huidige situatie rust op een bepaald perceel een bestemming. De gedachte is om meer dan één bestemming aan een bepaald grondgebied toe te kennen. Naast de huidige bestemming die op een bepaalde locatie rust, zou het mogelijk moeten worden een aantal passende 'schaduwbestemmingen' te benoemen. Welke schaduwbestemmingen op een bepaalde locatie gepast zijn, dient per locatie te worden bepaald. De eerste stap hier toe is: vast te stellen welke bestemmingen wel of niet gewenst zijn in een bepaalde gemeente. Voor de gemeente Lochem heeft de VVD Lochem een lijst opgesteld met mogelijke bestemmingen. De gemeenteraad dient te bepalen welke bestemmingen wel wenselijk zijn in de gemeente en welke niet.

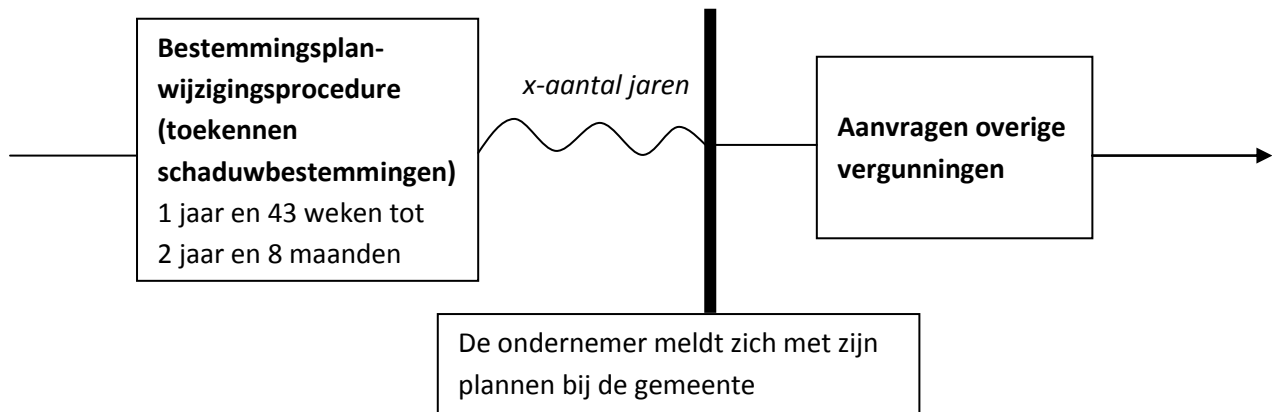
De tweede stap bestaat uit het toekennen van zoveel mogelijk passende schaduwbestemmingen aan een bepaalde locatie en het vastleggen van deze schaduwbestemmingen in het bestemmingsplan. De mogelijkheden van een terrein worden door middel van het toekennen van de schaduwbestemmingen fors groter. De manier van bestemmingsplanwijziging verandert inhoudelijk nauwelijks. De ter inzage legging en de mogelijkheden tot bezwaar en beroep, die de rechtszekerheid van de burger garanderen, blijven gehandhaafd.

Het wezenlijke verschil zit in het feit dat de procedure wordt omgedraaid. In de huidige situatie is het zo dat de procedure pas in werking treedt wanneer er een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan wordt ingediend. In deze variant zijn door de gemeente zo spoedig mogelijk na het politieke mandaat voor invoering van dit plan de schaduwbestemmingen toegekend. Wanneer iemand nu bijvoorbeeld tien jaar later wil weten wat op welke locatie mogelijk is, is er direct duidelijkheid en kan er spoedig worden begonnen met de bedrijvigheden. Ter verduidelijking zijn de oude en de nieuwe situatie hier nog eens grafisch weergegeven.



De ondernemer meldt zich met zijn plannen bij de gemeente

Figuur 2: De huidige situatie bestemmingsplanwijziging



Figuur 3: De nieuwe situatie na doorvoering van variant A

De kerngedachte is dat er, op het moment dat een initiatiefnemer zich meldt, geen bestemmingsplanwijzigingsprocedure meer gevoerd hoeft te worden omdat door eerdere toegekende schaduwbestemmingen alle mogelijkheden van het betreffende terrein ook daadwerkelijk zijn toegekend. De burger behoudt zijn normale mogelijkheden tot inspraak bij het vaststellen van de schaduwbestemmingen. Bij de invoering van het plan wordt er veel geleverd van het ambtelijk apparaat. Op lange termijn zijn er minder procedures waardoor de werkdruk van de ambtenaren zal moeten afnemen.

Dit plan moet meer zekerheid bieden voor de ondernemer inzake de mogelijkheden van een bepaald terrein en het zou tevens de verkoopbaarheid van percelen moeten verhogen (persoonlijke communicatie, van der Most, 2012).

1.5.2 Variant B: Belemmeringen vaststellen in plaats van bestemmingen toekennen

In de huidige situatie worden veelal specifieke bestemmingen toegekend aan gronden. Het gebruik van de grond past binnen de kaders van deze bestemming. Dit beleid is op deze wijze gesteld om sturing te geven aan de inrichting, het gebruik van het land en zo ongepast, hinderlijk of vervuilend gebruik zoveel mogelijk uit te sluiten, zoals eerder toegelicht bij de functies van het bestemmingsplan. Dit is echter mogelijk niet de enige manier om dit beleidsdoel te halen. In plaats van het toekennen van bestemmingen aan een bepaald perceel zou men er ook voor kunnen kiezen

om bepaalde belemmeringen vast te stellen. Activiteiten die niet onder een belemmering vallen zouden dan op een bepaald terrein mogelijk moeten zijn. Op deze manier is het mogelijk de mogelijkheden van de terreinen te vergroten en toch enige mate van sturing in het kader van een goede ruimtelijke ordening te behouden (Bomhof en Oosterkamp, 2013).

1.6 Probleemstelling

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat de geboden rechtszekerheid een positief element is uit het huidige beleid maar dat hierdoor weinig ruimte overblijft voor flexibiliteit in bestemmingsplannen. Mogelijk kan de flexibiliteit worden vergroot zonder dat de rechtszekerheid hier onacceptabel onderlijdt. Er zou dan flexicurity inzake bestemmingsplannen ontstaan. Initiatieven hiertoe worden in deze masterthesis geëvalueerd. Daartoe wordt er gebruik gemaakt van een integrale evaluatie. Om de juridische mogelijkheden te verkennen vindt een wetsevaluatie plaats. Omdat er lering kan worden getrokken uit de ervaringen van andere gemeenten, worden eerder ontplooid initiatieven door een tweetal andere gemeenten ex-post geëvalueerd. Het betreft hier de Gemeenten Deventer en Gemert-Bakel. Deze wetsevaluatie en ex post evaluatie hebben geleid tot een toetsingskader die een ex ante evaluatie van de initiatieven voor het flexibeler omgaan met bestemmingsplannen van de VVD Lochem mogelijk maakt.

Vanuit deze uitgangspositie kunnen de volgende doel- en vraagstelling worden geconstrueerd:

Doelstelling:

Het door middel van een wets- en een ex post evaluatie verkrijgen van een toetsingskader om de effectiviteit en de legitimiteit van mogelijke beleidsmaatregelen om flexicurity op het gebied van bestemmingsplannen te kunnen toetsen.

Vraagstelling:

Welke beleidsmaatregelen dragen bij aan het flexibeler maken van bestemmingsplannen en zijn deze maatregelen effectief en legitiem?

De bovenstaande hoofdvraag vallen uiteen in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze kan de effectiviteit en legitimiteit van de beleidsmaatregel worden geëvalueerd?
2. Welke juridische mogelijkheden en beperkingen bieden de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en aanverwante wetten aangaande het bestemmingsplan

3. Welke beleidsmaatregelen hebben de Gemeenten Deventer en Gemeente Gemert-Bakel genomen op het gebied van het flexibeler maken van bestemmingsplannen en hoe is het gesteld met de effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid van deze beleidsmaatregelen?
4. Hoe scoren de initiatieven van de VVD Lochem om bestemmingsplannen flexibeler te maken op het gebied van effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid op grond van het toetsingskader dat voortvloeit uit de uitkomsten van deelvraag twee en drie?

1.7 Beleidsevaluatie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een integrale beleidsevaluatie. De vier kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003, p.4) bieden de mogelijkheid om naast effectiviteit en efficiëntie in te gaan op de legitimiteit van het beleid. Op de kernvragen van beleid wordt in hoofdstuk twee nader ingegaan.

In dit onderzoek worden wetsevaluatie, ex post evaluatie en ex ante evaluatie gecombineerd. Deze typen evaluatie zullen in deze paragraaf kort worden toegelicht.

1.7.1 Wetsevaluatie

De Goeij (2007, p.585) bespreekt het belang van wetsevaluatie. *“alleen door de praktijk van wetstoepassingen aan een systematisch onderzoek te onderwerpen wordt duidelijk of wetten doelmatig en effectief zijn en of de beoogde doelen van de wetgever inderdaad worden gerealiseerd. Bovendien kan in een evaluatie waarin ook de recente maatschappelijke en theologische ontwikkelingen worden betrokken, naar voren komen dat de wetgeving moet worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden”*. Een wetsevaluatie is van belang om de effectiviteit en efficiëntie van wetgeving te bepalen en te bepalen waar de wetgeving mogelijk bijsturing behoeft.

Veerman & Paulides (1992, p. 7-8) omschrijven evaluatie als *‘het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel (een bepaalde situatie of een verandering daarin) aan de hand van bepaalde criteria.’* Bij een wetsevaluatie gaat het om *‘de beoordeling van de waargenomen inhoud, werking of effecten van een wet.’* Ook daarbij geldt dat voorwerp van evaluatie een bestaande situatie is (een geldende wet) of een verandering (de effecten van een nieuwe wet of van een wetswijziging).’ In dit onderzoek wordt de Wet ruimtelijke ordening en

aanverwante wetten geëvalueerd. Gekeken wordt welke mogelijkheden en beperkingen de huidige wet- en regelgeving biedt om te komen tot flexicurity op het gebied van bestemmingsplannen. Veerman & Paulides (1992, p. 8-9) stippen echter wel een aantal punten aan die de betekenis van wetsevaluatie beperkt maken. In de eerste plaats is het meten van de effecten, effectiviteit en efficiëntie aan de hand van het evalueren van de doelen van een wet problematisch. De intrinsieke doelen van een wet zijn vaak tamelijk globaal geformuleerd en moeizaam te operationaliseren voor concrete evaluatie. Tevens bestaan er naast de intrinsieke doelstellingen mogelijk ook nog andere doelstellingen die buiten de wet liggen. Deze doelstellingen spelen een belangrijke rol maar worden in de wetsevaluatie niet meegenomen.

In de tweede plaats blijkt het lastig om de precieze effecten van wet en regelgeving te achterhalen. Het is vrijwel onmogelijk te duiden of bepaalde effecten specifiek het gevolg zijn van de uitwerking van een bepaalde wet of dat er andere factoren zijn die hier een rol spelen.

Het is belangrijk kennis te nemen van deze factoren die afbreuk doen aan de betekenis van wetsevaluatie. In dit onderzoek is om deze reden gekozen voor een gecombineerde evaluatie om de zwakke punten van iedere afzonderlijke evaluatie methode te compenseren.

1.7.2 Ex ante evaluatie

Bressers stelt dat bij ex ante evaluatie *“de inhoud, processen of effecten van een beleid worden beoordeeld, dus nog voor het beleid in werking is getreden”*. Tevens beschrijft hij: *“het wordt toegepast tijdens de voorbereiding van beleid, het object bestaat uit beleidsvoorstellen, er wordt gespeculeerd over toekomstige ontwikkelingen (simulatie en extrapolatie) en varianten worden met elkaar vergeleken”* (Bressers, 2008, p. 160). Dit komt duidelijk terug in dit onderzoek. Het initiatief van de gemeente Lochem wordt vooraf beoordeeld en verschillende varianten worden naast elkaar gezet en vergeleken.

De belangrijkste elementen uit deze definitie zijn: het vaststellen van de beleidsdoelen die daadwerkelijk bereikbaar zijn, het kiezen van kosteneffectieve instrumenten en het mogelijk maken van ex post evaluatie.

Het Ministerie van Financiën definieert ex ante evaluatie als *“Het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze in kaart brengen van de verwachte kosten en baten van beleidsalternatieven (kosten en baten in termen van respectievelijk, inzet van middelen en verwachte positieve en negatieve effecten in de maatschappij of overheidsorganisatie).”* (Ministerie van Financiën, 2003, p.35) Deze definitie is in grote mate gebaseerd op het toetsen van effectiviteit en efficiëntie. In dit onderzoek speelt naast de effectiviteit en de efficiëntie ook de legitimiteit, en de bestuurlijke passendheid een rol. Dit is oorschouw nemende is de volgende operationele definitie geconstrueerd: *Het op systematische en methodologische wijze in kaart brengen van de effectiviteit*

en efficiëntie, legitimiteit en bestuurlijke passendheid van een beleidsalternatief om inzicht te krijgen in de verwachte positieve en negatieve effecten in de maatschappij of overheidsorganisatie.

1.7.3 Ex-post evaluatie

Bressers stelt *“ex-post evaluaties leiden tot de beoordeling van beleid dat al in werking is geweest”* (Bressers, 2008, p.160). Het Ministerie van Financiën definieert ex-post evaluatie als: *“Het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze onderzoeken en beoordelen van (1) de effecten van bestaand beleid in de maatschappij of overheidsorganisatie, (2) de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of (3) de kosten en kwaliteit van – in het kader van bestaand beleid – geleverde producten en diensten.”* (Ministerie van Financiën, 2003, p.35) De reeds door andere gemeenten genomen initiatieven worden onder andere op basis van de drie criteria uit deze definities beoordeeld. De operationele definitie is in dit geval gelijk aan de theoretische definitie van het Ministerie van financiën.

1.8 Operationalisatie van belangrijke begrippen

In deze paragraaf worden de sleutelbegrippen van dit onderzoek geoperationaliseerd. Indien deze voor handen is, zal worden begonnen met een theoretische definitie op basis van wetenschappelijke literatuur waarna een operationele definitie zal volgen.

1.8.1 Scheve bestemmingen

De term ‘scheve’ bestemmingen is een term die speciaal voor het plan van de VVD Lochem is bedacht. Daarom is van dit begrip alleen een operationele definitie voor handen.

Een scheve bestemming behelst het gebruik van grond voor een bepaalde activiteit op een plaats waar deze activiteit niet passend is. Reden voor deze niet passendheid kunnen zijn: overlast, esthetiek, klandizie en omgeving (persoonlijke communicatie, van der Most, 2012).

1.8.2 Flexicurity

Flexicurity is een concept dat in Denemarken is ontstaan, en flexibilisering van het ontslagrecht poogt te combineren met proactieve houding van de overheid op de arbeidsmarkt. Withagen & Tros definiëren flexicurity als: *‘A policy strategy that attempts, synchronically and in a deliberate way, to enhance the flexibility of labour markets, work organisation and labour relations on the one hand, and to enhance security – employment security and social security – notably for weaker groups in and outside the labour market, on the other hand.’* (Withagen & Tros, 2004, p.169)

De schijnbare tegenstelling tussen het versoepelen van het ontslagrecht en de proactieve houding van de overheid op de arbeidsmarkt is te vergelijken met de situatie in dit onderzoek waarbij gepoogd wordt de institutie 'het bestemmingsplan' flexibeler te maken terwijl gelijktijdig de rechtszekerheid die door het bestemmingsplan aan de burgers wordt geboden als belangrijke waarde wordt gezien. Het komen tot flexicurity aangaande bestemmingsplannen is het doel van het onderzoek.

1.9 Maatschappelijke relevantie

In Nederland moeten we met ruim 16,7 miljoen mensen leven op een erg beperkt oppervlak (CBS, 2013). Om deze reden is het van groot belang dat de ruimte op een goede manier wordt ingedeeld. In diverse landelijke regio's in Nederland is er onvoldoende vat op de activiteiten die plaatsvinden in het buitengebied. Vaak kan de oorzaak worden gezocht in padafhankelijkheid. Kleine initiatieven in het buitengebied zijn sterk gegroeid met alle gevolgen van dien. Gedacht kan worden aan overlast in de vorm van: stank, lawaai, verkeersdruk en bijvoorbeeld horizonvervuiling. Deze vormen van overlast tasten de kwaliteit van openbare ruimte van de gemeente Lochem sterk aan. Een betere structurering van de bestemmingen in de gemeente op lange termijn zal uiteindelijk leiden tot prettigere woon- en werkomgeving.

Nederland heeft, net als vrijwel alle landen, last van de mondiale economische crisis. Bedrijven hebben het moeilijk en er wordt weinig gebouwd. Een van de oorzaken is mogelijk dat ondernemers geen terreinen durven op te kopen om deze om te vormen. De bestemmingsplanwijzigingsprocedure die doorlopen dient te worden, kost veel tijd en biedt geen zekerheid. Daarom wordt vaak van aankoop en bouw afgezien. Een versnelling van deze procedures kan mogelijk helpen om uit de impasse te komen en een nieuwe impuls te geven aan de economie.

1.10 Bestuurskundige relevantie

Een van de elementen van de beleidscyclus is dat er evaluatie plaatsvindt waarna het beleid mogelijk wordt bijgesteld (Hoogerwerf & Herwijer, 2008, p. 55-65). Deze studie is een combinatie van een ex ante evaluatie van het nieuwe plan en een ex post evaluatie van een tweetal gemeenten, die al activiteiten hebben ontplooid om de bestemmingsplan wijzigingsprocedures te versoepelen.

Het beleid dat op basis van het plan gemaakt dient te worden is volledig nieuw. Deze evaluatie draagt bij aan het construeren van dit beleid. De mogelijkheden voor het maken van beleid binnen de bestaande kaders van de wet en regelgeving worden in kaart gebracht. Daarbij wordt kennis genomen van beleid dat in andere gemeenten een positieve uitwerking heeft gehad. De bruikbare elementen uit dit beleid kunnen dan worden geïmplementeerd.

1.11 Leeswijzer

In dit inleidend hoofdstuk is het onderwerp geïntroduceerd. De probleemstelling is geconstrueerd en er is ingegaan op de belangrijkste begrippen en de relevantie van het onderzoek. Hoofdstuk twee is gewijd aan beleidsevaluatie. Verschillende perspectieven op beleidsevaluatie worden behandeld op weg naar een integrale methode van beleidsevaluatie. Dit theoretisch aspect van beleidsevaluatie wordt tevens geoperationaliseerd. Tot slot wordt er ingegaan op de methoden van onderzoek. In het derde hoofdstuk vindt de wetsevaluatie plaats. Van de Wet ruimtelijke ordening en aanverwante wetten worden de mogelijkheden en beperkingen inzichtelijk gemaakt. In het vierde hoofdstuk worden de beleidsinitiatieven van de drie gemeenten ex post geëvalueerd. De uitkomsten van deze ex post evaluatie leiden samen met de uitkomsten van de wetsevaluatie uit hoofdstuk drie tot een beoordelingskader. Met behulp van dit beoordelingskader worden de initiatieven van de VVD Lochem ex ante geëvalueerd in hoofdstuk vijf. Dit alles wordt besloten met een concluderend hoofdstuk zes.

1.12 Conclusie

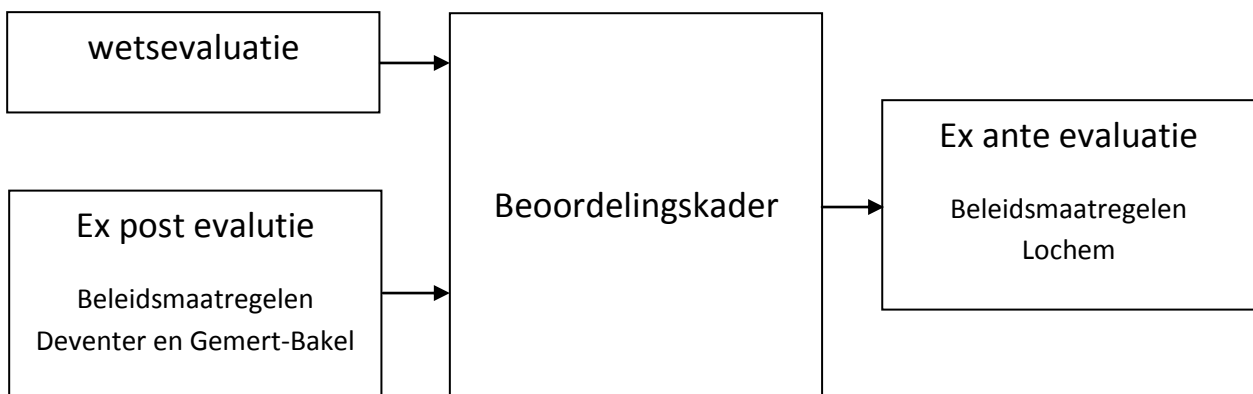
Ondernemers en andere initiatiefnemers die gronden gaan gebruiken of bebouwen doen vaak (grote) investeringen en zijn daarmee een belangrijke aanjager van de Nederlandse economie. Om het gebruik van de gronden mogelijk te maken moet in veel gevallen de bestemming van deze grond worden gewijzigd. De bestemmingsplanprocedure die hier voor nodig is, is in de huidige situatie vaak een tijdrovende procedure. Naast deze lange tijdsduur heeft de ondernemer of andere initiatiefnemer geen enkele vorm van zekerheid op basis waarvan hij/zij verantwoord kan investeren. Anderzijds maakt de ondernemer al wel kosten voor de bestemmingsplanwijzigingsprocedure. Er lijkt een oplossing te liggen in het versoepelen van deze starre procedure maar er is een keerzijde. De overige belanghebbende actoren hebben bestaande rechten in het gebied op grond van het van kracht zijnde bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan is onder andere van invloed op de waarde van de onroerende goederen van deze actoren en hun leef-/werkomgeving. Bij dit laatste is te denken aan geluid, luchtkwaliteit en de schoonheid van het landschap. Versoepeling van de starre bestemmingsplannen kan dus grote gevolgen hebben voor deze actoren. Om deze reden is grote zorgvuldigheid gepast. In dit onderzocht wordt onderzocht beleidsmaatregelen die tot doel hebben

meer flexicurity inzake bestemmingsplanwijzigingen te bewerkstelligen geëvalueerd op hun effectiviteit en legitimiteit.

Hoofdstuk twee • Bouwstenen van een integrale evaluatie

In deze thesis wordt gebruik gemaakt van een gecombineerde evaluatie. Het eerste type evaluatie dat wordt gebruikt is de wetsevaluatie. In deze evaluatie wordt de Wro en aanverwante wetgeving geëvalueerd op grond van de juridische belemmeringen en mogelijkheden.

Naast deze juridische evaluatie vindt er een ex post evaluatie plaats van reeds genomen beleidsmaatregelen op het gebied van flexicurity in bestemmingsplannen door de Nederlandse gemeenten Gemert-Bakel en Deventer. Uit de resultaten van deze twee evaluaties volgt een beoordelingskader. Op grond van dit beoordelingskader kan een ex ante evaluatie plaatsvinden naar de initiatieven in de gemeente Lochem. Deze structuur is in de onderstaande figuur 4 schematisch weergegeven.



Figuur 4: De structuur van deze thesis.

2.1 Beleidsevaluatie

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op beleidsevaluatie. Bressers omschrijft evaluatie als *“het beoordelen van de voorstelling of waarneming van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria.”* (Bressers, 2008 p.155) Een evaluatie onderzoek beperkt zich vaak niet tot slechts het vaststellen van de mate waarin de beoogde effecten zijn opgetreden, maar behelst tevens een beschouwing van positieve dan wel negatieve neveneffecten en een efficiencyonderzoek waarin de gerealiseerde kosten en baten tegen elkaar worden afgezet (Bressers, 2008, p. 162-163).

Bressers stipt aan dat het leerproces dat gepaard kan gaan met evaluatie, van cruciaal belang is. *“De diverse vormen van beleidsevaluatie vullen elkaar daarbij aan en stimuleren elkaar.”* (Bressers, 2008, p.159)

Howlett, Ramesh & Pearl (2009, p.181) onderschrijven het feit dat diverse vormen van beleidsevaluatie elkaar aanvullen en stimuleren en gaan hier verder op in door ‘policy learning’ in verband te brengen met het begrip ‘evidence-based policy-making.’ Deze stroming prefereert op data gebaseerde beslissingscriteria boven intuïtieve en experimentele criteria om zo een ‘mismatch’ tussen de verwachtingen van een overheid en de weerbarstige maatschappelijke praktijk te voorkomen. Dit aspect komt duidelijk terug in dit onderzoek. Uit de resultaten van de ex post evaluatie kan samen met de resultaten van de wetsevaluatie een beoordelingskader worden geconstrueerd op basis waarvan een ex ante evaluatie voor de beleidsalternatieven van de gemeente Lochem kan plaatsvinden.

Howlett, Ramsh en Pearl (2009, p.185-191) onderscheiden op hoofdlijnen drie verschillende typen evaluatie. De administrative, judicial en political evaluation. Bij administratieve evaluatie wordt er voornamelijk gekeken naar efficiency. Zijn de gewenste resultaten geboekt tegen redelijke kosten? Dit wordt onderzocht door de analyse van een grote aantal variabelen. De administratieve evaluatie is onder te verdelen in een vijftal soorten:

1. Procesevaluatie	Het organisatorische proces wordt geëvalueerd.
2. Inputevaluatie	De kwantiteit van de bestede productiefactoren wordt geëvalueerd.
3. Outputevaluatie	De geleverde output wordt geëvalueerd.
4. Efficiëntie-evaluatie	Evalueert of de kwaliteit met effectief gebruik van productiefactoren is bereikt
5. effectiviteitevaluatie	Evalueert of de output overeenkomt met de vooraf gestelde doelen.

Figuur 5: onderverdeling vijftal typen van procesevaluatie

Voor dit onderzoek worden alle vijf soorten administratieve evaluatie toegepast. Uit al deze aspecten kunnen namelijk lessen worden getrokken voor het toekomstig beleid van de gemeente Lochem. Juridische evaluatie bekijkt of de uitvoering van het beleid strookt met wet- en regelgeving, jurisprudentie en persoonlijke rechten. De juridische legitimiteit van het beleid wordt hier getoetst.

Een politieke evaluatie is voornamelijk gericht op het framen van het falen of succes van een bepaald beleid, om zo politieke steun te vergaren om het beleid te veranderen of juist te continueren. Deze drie typen beleidsevaluaties worden gevangen en verder geconcretiseerd in de vier kernvragen van beleid van Hemerijck (2003). Op deze vier kernvragen van beleid wordt later deze paragraaf ingegaan.

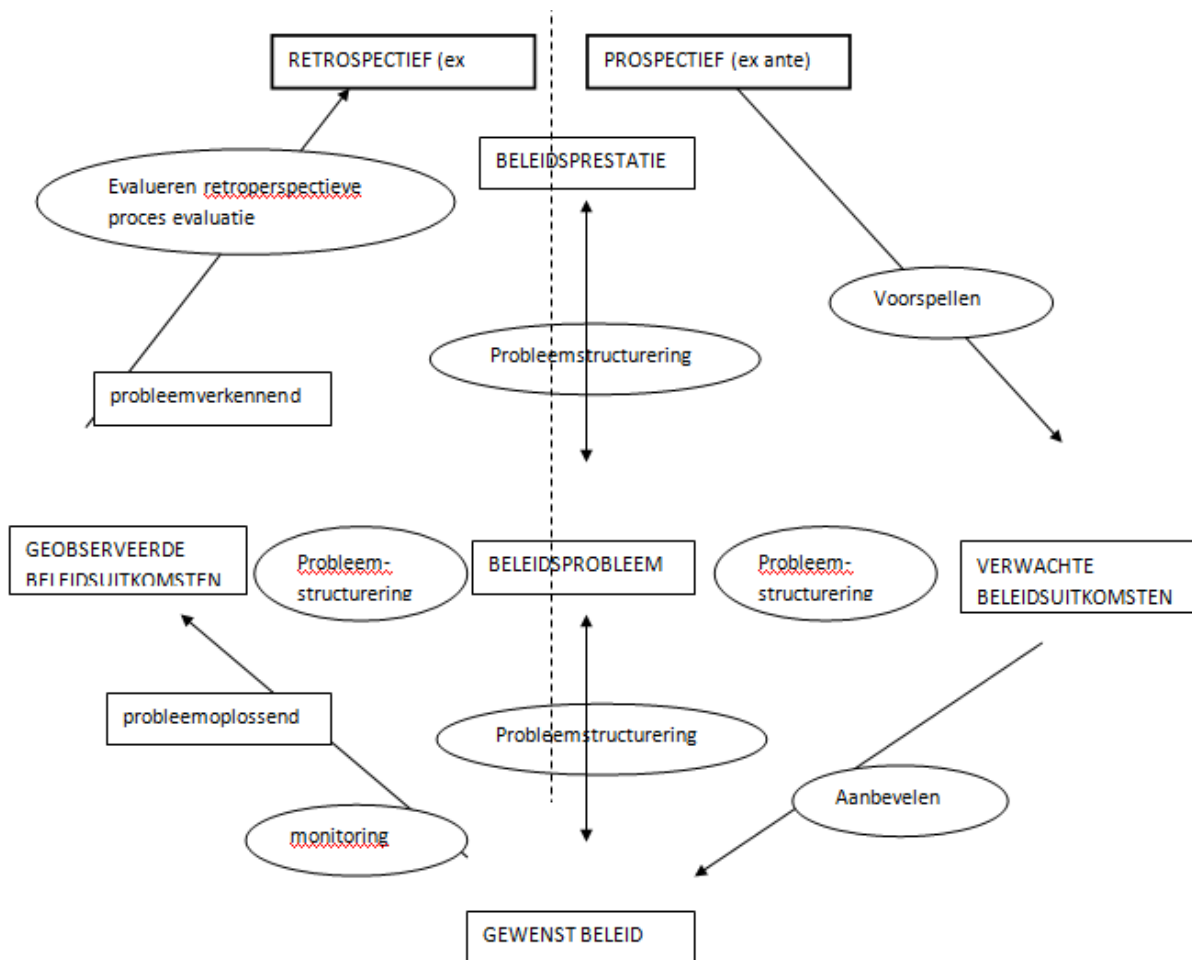
2.2 Naar een integrale beleidsevaluatie

De visie van Dunn op evaluatie verschilt van die van Howlett, Ramsh en Pearl. Waar het bij Howlett, Ramesh en Pearl gaat om het strikt kijken naar succes en falen van beleid en het hieruit verkrijgen van oplossingen voor de toekomst, ziet Dunn een evaluatievraagstuk niet als een zaak van feiten maar als een zaak van waarden (Dunn, 2008, p.353). De geobserveerde beleidsuitkomsten worden volgens Dunn weergegeven in termen van een aantal waarden. Dunn beschrijft een viertal aspecten die kenmerkend zijn voor evaluatie. Het eerste aspect is de focus op waarden. Tijdens evaluatie wordt gepoogd, naast het verzamelen van informatie over effecten van beleid, de sociale bruikbaarheid van beleid vast te stellen. Naast doelmatig dient het beleid namelijk ook passend of inpasbaar te zijn in de maatschappelijke en bestuurlijke cultuur.

In de tweede plaats is de feiten-waarden interdependentie van belang. Het is relevant dat er wordt achterhaald of de beleidsuitkomsten daadwerkelijk het gevolg zijn van de genomen beleidsmaatregelen of dat er sprake is van het optreden van (on)gewenste neveneffecten.

Het derde aspect is de oriëntatie op het verleden en heden. Er zijn twee wijzen van evalueren: ex post en ex ante. Bij de retrospectieve manier van evalueren, ex post, vindt evaluatie plaats nadat de beleidsacties zijn geïmplementeerd. Bij de prospectieve ex ante evaluatie vindt de evaluatie voorafgaand aan de beleidsacties plaats. Beide wijzen van evaluatie zijn weergegeven in figuur 6. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de combinatie tussen ex post en ex ante evaluatie. De evaluaties zijn dus zowel retrospectief als prospectief.

Tot slot spreekt Dunn over waarde dualiteit. De waarden die ten grondslag liggen aan de evaluatie hebben duale kwaliteit. Waarden kunnen namelijk worden gezien als einde, een opzichzelfstaande waarde, maar bieden tevens een hiërarchie in de relatieve belangrijkheid en interdependentie van doelen en doelstellingen (Dunn, 2008, p.353).



Figuur 6: Beleidsevaluatie van Dunn

Evaluatie heeft volgens Dunn (2008, p. 353-354) een drietal hoofdfuncties. Te beginnen met de belangrijkste: de beleidsprestaties. Dit houdt in het beantwoorden van de vraag in hoeverre behoeften zijn vervuld, er naar belangrijke waarden is gehandeld en of de mogelijkheden die voor handen waren zijn benut. Kortom: In hoeverre zijn de gestelde doelen behaald?

In de tweede plaats draagt evaluatie bij aan de mogelijkheid tot het verduidelijken en kritisch reflecteren op de doelen en waarden die ten grondslag liggen aan het beleid. Tot slot kan evaluatie nieuw inzicht verschaffen in de probleemdefinitie en de gekozen aanpak. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat men door middel van evaluatie tot het inzicht komt dat de beleidsdoelen moeten worden gherdefinieerd.

Dunn (2008, p.4-11) introduceert de integrale beleidsanalyse. Deze is weergegeven in figuur 6 en beleidsevaluatie is hier een onderdeel van. Aan de linkerkzijde van het schema vindt de retrospectieve procesevaluatie plaats (Dunn, 2008, p.358). Deze methode focust zich op het monitoren en evalueren van beleidsmaatregelen die al enige tijd geïmplementeerd zijn. Er wordt voornamelijk gekeken welke problemen zich hebben voorgedaan bij de implementatie.

2.3 De geïntegreerde beleidsevaluatie

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat er behoefte is aan een integrale beleidsevaluatie waarin niet alleen effectiviteit en efficiëntie worden meegenomen maar waarin ook waarden een belangrijke rol spelen. De waarden komen tot uiting in de legitimiteit en bestuurlijke passendheid. Om dit te integreren wordt de algemene theorie aangevuld met de vier kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003). Om tot deze vragen te komen kruist Hemerijck de criteria van democratische legitimatie met de handelingslogica's van consequentie en van passendheid. De criteria van democratische legitimiteit werden opgesteld door Scharpf (1999). In zijn studie onderscheidt hij input en output gerichte criteria van democratische legitimiteit. De inputgerichte kant van het politieke proces betreft de strijd die politici met elkaar aangaan om de gunst te krijgen van de kiezer, medepolitici en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit is het politicologische aspect van het proces. Het meer bestuurskundig aspect bevindt zich aan de outputkant. Hier wordt gekeken of de uitvoering effectief heeft plaatsgevonden (Hemerijck, 2003, p.5).

Handelingslogica is een concept van March & Olson (1989). Zij onderscheiden de 'logica van consequentie' en de 'logica van passendheid'. De centrale vraag in de beleidsanalyse is volgens de logica van consequentie: "welk alternatief heeft de beste consequenties in het licht van eigen belang, efficiency en effectiviteit." (Hemerijck, 2003, p.7) De logica van passendheid is het verschijnsel dat "actoren geneigd zijn hun afweging sterk te laten leiden door wat politiek aanvaardbaar en haalbaar is in gegeven situaties. Beleidskeuzes worden sterk beïnvloed door sociale rollen en routines en andere instituties die beleidsmakers nodig hebben om meerduidige beleidsproblemen hanteerbaar te maken" (Hemerijck, 2003, p.7)

Gelegitimeerd beleid moet volgens Hemerijck (2003, p.5) voldoen aan deze vier kwaliteitsmaatstaven: de kernvragen van beleid die zijn weergegeven in de onderstaande figuur. De vier kernvragen worden vervolgens afzonderlijk toegelicht.

Handelingsorientatie	Criteria van legitimatie	
	Output legitimatie (empirisch)	Input legitimatie (normatief)
Logica van consequentie	Werkt het? Instrumentele doelmatigheid <i>Toetscriteria:</i> - <i>doelmatigheid</i> - <i>Doeltreffendheid</i>	Mag het? Constitutionele rechtmatigheid <i>Toetsingcriteria</i> - <i>Procedurele rechtmatigheid van beleid</i> - <i>Inhoudelijke materiële rechtmatigheid</i>
Logica van gepastheid	Past het? Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid <i>Toetsingcriteria:</i> - <i>Politieke haalbaarheid</i> - <i>Politiek bestuurlijke uitvoerbaarheid</i>	Hoort het? Maatschappelijke aanvaardbaarheid <i>Toetsingscriteria:</i> - <i>Procedurele aanvaardbaarheid</i> - <i>Inhoudelijke aanvaardbaarheid</i> - <i>Probleempercepties van burgers</i>

Figuur 7: De kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003, p.8)

2.3.1 Werkt het?

De kernvraag ‘werkt het?’ houdt zich bezig met het zowel ex post als ex ante beoordelen van de vraag of beleidalternatieven doelmatig en doeltreffend zijn. Op ex-post gebied kan er achteraf worden bekeken of het beleid doeltreffend is geweest. Een voorwaarde hiervoor is dat goede indicatoren gekozen kunnen worden om dit te beoordelen. Wanneer er verschillende beleidsmaatregelen mogelijk zijn om de beleidsdoelen te realiseren is er een taak weggelegd voor ex ante evaluatie. Er wordt dan vooraf een schatting gemaakt van de doeltreffendheid van verschillende alternatieven (Hemerijck 2003, p.9). Aan het onderzoek naar de vraag ‘werkt het?’ is een viertal problemen verbonden. In de eerste plaats: het soms beperkte inzicht van wat er in de maatschappij gaande is en de consequenties van het uitvoeren van bepaalde beleidsinterventies. Wanneer er een eenmalige subsidie wordt verstrekt is het effect doorgaans redelijk zichtbaar. Wanneer het onderwerpen betreft zoals het onderwijs en de zorg die doorgaans op onafgebroken basis beleidsaandacht krijgen, ligt dit een stuk gecompliceerder. De causale relaties tussen beleidsinterventies en de output is hierdoor minder eenduidig (Hemerijck, 2003, p.9).

In de tweede plaats wordt er in de ideaaltypische situatie vanuit gegaan dat beleidsmakers over alle informatie beschikken om een gedegen beleidsvoorstel te kunnen construeren en verschillende soorten beleidsalternatieven af te wegen. In de werkelijkheid is het beschikken over alle informatie onmogelijk. De inschatting van de doelmatigheid en doeltreffendheid van een beleidsmaatregel wordt hierdoor bemoeilijkt. Door middel van een waarschijnlijkheidsberekening kan in ieder geval de omvang van de onzekerheid worden vastgesteld zodat hier beter mee omgegaan kan worden (Hemerijck, 2003, p.9)

In de derde plaats heeft de overheid te kampen met een structureel informatietekort. Daarom investeert de overheid organisaties zoals het Sociaal Cultureel Planbureau en controlerende organisaties zoals de Nationale Rekenkamer (Hemerijck, 2003, p. 9-10) Deze investeringen zijn kostbaar maar de overheid weet hierdoor een bepaalde mate van informatievoorziening te waarborgen.

In de vierde en laatste plaats is er vaak sprake van een kloof tussen de ideale situatie waarbij uitgegaan wordt van objectieve kennis en het meer praktijk gerichte politieke haalbaarheids criterium. Het gevaar is dat de wetenschappelijke probleemformulering naar de achtergrond verdwijnt en er voornamelijk aandacht is voor politieke uitgangspunten en normatieve oriëntaties. Deze ontwikkeling kan schijnbeleid tot gevolg hebben. Er zijn echter ook positieve kanten aan de vervlechting tussen wetenschap en politiek. De kennisoverdracht wordt bevorderd en men is beter in staat om wetenschappelijk onderzoek in verband te brengen met onderwerpen die spelen in de maatschappij (Hemerijck, 2003, p.10).

2.3.2 Past het?

De kernvraag 'past het?' heeft betrekking op het politieke en maatschappelijke draagvlak voor bepaalde beleidsalternatieven en tevens de uitvoerbaarheid van het terrein (Hemerijck, 2003, p.10).

De 'past het'- vraag refereert aan twee criteria. Ten eerste moet het beleid haalbaar en uitvoerbaar zijn. Deze haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben betrekking op de mate waarin verscheidene actoren de bereidheid hebben om te werken aan de vorming en implementatie van het beleid. Tevens is de manier waarop het gekozen beleidsalternatief ingepast kan worden in de bestaande structuren van het beleidsbestel van belang. Tot slot is de relatie tussen overheidactoren en belangrijke doelgroepen belangrijk (Hemerijck 2003, p.10)

Ten tweede bestudeert onderzoek in de 'past het'-vraag de verhouding tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleid bekeken vanuit het op dat moment heersende politieke klimaat, staatstradities, uitvoeringpraktijken en beleidserfenissen. Op deze manier wordt getracht het relatief autonome effect van beleidsprocessen op het spoor te komen (Hemerijck, 2003, p.11).

Analyse in de 'past het?'- vraag richt zich in ieder geval op een tweetal aspecten. Het eerste aspect is het feit dat er in de beleidswereld is sprake van padafhankelijkheid. Een zogeheten 'tabula rasa' bestaat niet. Instituties in hun huidige vorm zijn het product van in het verleden gemaakte keuzes. Het tweede aspect is dat er wordt gekeken naar de machtsverhoudingen zoals deze tussen de actoren bestaan. Dit is vooral van belang om erachter te komen welke actor op welk moment toegang heeft tot een bepaalde beleidsarena. De kern van deze vraag is het vinden van een ex-post verklaring hoe instituties het handelen van actoren beïnvloeden in de keuze voor bepaalde beleidsalternatieven (Hemerijck 2003, p.11)

Het belang van de 'past het?'- vraag is dat door middel van het verkennen van de mogelijkheden en beperkingen van actoren een bijdrage geleverd kan worden aan institutioneel vormgeven van levensvatbare beleidsalternatieven. Tevens kan er een richting worden gegeven waarin de oplossing dient te worden gezocht (Hemerijck, 2003, p.12).

Aan het onderzoek in de 'past het?'- vraag is een tweetal problemen verbonden. In de eerste plaats liggen er een aantal gevaren op de loer die actoren bewust dan wel onbewust in staat stellen het beleidsproces te frustreren. Voorbeelden hiervan zijn trage besluitvorming, verantwoordingsproblemen en groupthink. Ten tweede wordt door de focus op effectiviteit, in dit geval in termen van uitvoerbaarheid, de normatieve, maatschappelijke en rechtstatelijke kant van het beleidsproces verwaarloost.

2.3.3 Mag het?

De kern van de 'mag het?'- vraag gaat in op de politieke en rechtstatelijke ordening, burgerlijke grondrechten, democratische procedures en bestuurlijke bevoegdheden aan de inputkant van het proces. Er wordt gekeken naar de basisstructuur van het politieke systeem die wordt gevormd door de democratische rechtstaat. De overheidsmacht is direct gebonden aan het rechtssysteem (Hemerijck, 2003, p.12). Ter beantwoording van de 'mag het?'- vraag vindt de wetsevaluatie plaats. Er zijn een tweetal tradities in het onderzoek naar de 'mag het?'- vraag. In de eerste plaats de studie naar de beginselen van de rechtstaat zoals de verhouding tussen recht en macht en de scheiding daar staatsmachten geregeld in de trias politica.

De tweede onderzoekstraditie houdt zich bezig met het functioneren van de rechtsstaat. De rechtsstaat is altijd in ontwikkeling en zal nooit af komen. Maatschappelijke ontwikkelingen blijven om aanpassingen vragen (Hemerijck, 2003, p.12).

De 'mag het?'- vraag heeft ook een tekortkoming: de eenzijdige focus op de nationale rechtstaat. Deze tekortkoming komt door de groeiende internationalisering, ook op het gebied van wetgeving, steeds nadrukkelijker naar voren.

2.3.4 Hoort het?

De vraag 'hoort het?' bestrijkt "de intersubjectieve waardering van beleid door burgers, in het bijzonder de mate waarin politieke besluitvorming en de prestaties van overheidsbeleid in de perceptie van de burgers, volgens de logica van passendheid (naar behoren) aansluit bij hun verlangens, emoties, waarden en normen. De gemeenschappelijke noemer van de discussie over aanvaardbaarheid van beleid is de vraag wanneer de rol van de overheid begint en ophoudt" (Hemerijck, 2003, p.14).

De maatschappelijke aanvaardbaarheid van democratisch beleid valt in twee aspecten uiteen. In de eerste plaats procedurele en inhoudelijke aanvaardbaarheid. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de politiek. In de tweede plaats, wanneer het meer concrete kwesties betreft, gaat het om "waarden van maatschappelijke (on)rechtvaardigheid, (on)veiligheid en (on)leefbaarheid, zoals die geactiveerd worden door tijdgebonden probleempercepties." (Hemerijck 2003, p.14).

Ook de vraag 'hoort het?' heeft te maken met een tekortkoming. Het is namelijk problematisch om voor complexe issues tot een algemeen aanvaard, dominant, maatschappelijk beoordelingskader te komen. Dit maakt het lastig om tot een beoordeling te komen.

2.4 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt de gekozen methodologie verantwoord. Normaliter is de methodologie een losstaand hoofdstuk in een onderzoek. Toch is er in dit onderzoek voor gekozen hiervan af te wijken. De reden hiervoor is dat dit onderzoek, zoals in figuur 4 is weergegeven, bestaat uit een drietal deelonderzoeken. Elk van deze drie deelonderzoeken kent zijn eigen methoden van onderzoek en dataverzameling. De drie deelonderzoeken zijn: de wetsevaluatie, de ex post evaluatie en de ex ante evaluatie. De wetsevaluatie geeft antwoord op de 'mag het?' vraag. In de ex post en de ex ante evaluatie worden de conclusies uit de wetsevaluatie meegenomen en de resterende drie kernvragen van beleid beantwoord (Hemerijck, 2003)

Theorie	Conceptualisatie	Operationalisatie	Methoden	
			Inhoudsanalyse	Interview
Mag het?	Juridische rechtmatigheid van het beleid.	Er wordt getoetst of het beleid en haar bijbehorende procedures passen binnen de grenzen die door het bestaan van de rechtstaat worden gesteld.	X	
Hoort het?	Maatschappelijke aanvaardbaarheid van het beleid	Er wordt getoetst of het beleid en haar bijbehorende procedures door betrokken als aanvaardbaar wordt gezien	X	X
Werkt het?	Doelmatigheid/ doeltreffendheid van het beleid	Er wordt getoetst of het beleid en haar bijpassende procedures effectief en efficiënt is.	X	X
Past het?	Politiek-bestuurlijke haalbaarheid van het beleid	Er wordt getest of het beleid en haar bijbehorende procedures haalbaar en uitvoerbaar zijn.	x	X

Figuur 8: Operationalisatie van de vier kernvragen van beleid

2.4.1 De wetsevaluatie

Bij de uitvoering van een wetsevaluatie vindt er in de eerste plaats een literatuurstudie plaats naar de vraag wat wetsevaluatie nu feitelijk behelst. Ter informatie is er ingegaan op de functie en de historie van bestemmingsplannen. Om de voorgaande vraag te beantwoorden zijn diverse wetenschappelijke artikelen geraadpleegd. Vervolgens is er ingegaan op de wettelijke verankering van het bestemmingsplan en haar eventuele wijzigingen door middel van het raadplegen van de Wro en andere relevante wetgeving zoals het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Besluit omgevingsrecht (Bor). De beperkingen en mogelijkheden van de bestaande wetgeving worden gefilterd op basis van de analyse van de eerder genoemde wetten en secundaire literatuur. Een aparte subparagraaf is gewijd aan de Crisis- en herstelwet (Chw) vanwege het tijdelijke karakter van deze wet en haar speciale mogelijkheden. Deze paragraaf is gestoeld op de inhoud van de Chw en

secundaire literatuur. Secundaire literatuur is tevens de voornaamste bron van de paragraaf over planschade.

Naast wet- en regelgeving is aanvullende jurisprudentie een rechtsbron. Jurisprudentie geeft inzicht in de interpretatie en invulling van de wet- en regelgeving. De opgenomen jurisprudentie is gebaseerd op suggesties uit secundaire literatuur en zoekopdrachten in de speciale juridische zoekmachine Kluwer Navigator. In de eerste plaats is er gefilterd op de Wet ruimtelijke ordening omdat dit de centrale wet is over bestemmingsplannen. In de tweede plaats is ervoor gekozen om uitsluitend te selecteren op Staats- en bestuursrecht en op uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State om de zoekresultaten te beperken en uitsluitend uitspraken van het hoogste bestuursrechtelijk orgaan op te nemen.

De bijbehorende 'mag het?'- vraag zal hieronder worden geoperationaliseerd. Deze vraag toetst of het beleid en haar bijbehorende procedures passen binnen de grenzen die door het bestaan van de rechtstaat worden gesteld. Vanuit hier zijn de volgende subvragen geconstrueerd:

1. Welke mogelijkheden bieden de Wro en aanverwante wetten om de flexibiliteit van het bestemmingsplan te vergoten?
2. Welke beperkingen bieden de Wro en aanverwante wetten bij het vergroten van de flexibiliteit van het bestemmingsplan?

De mogelijkheden die er zijn voor bepaald beleid in de regelgeving wordt sterk bepaald door de heersende set van normen en waarden. Met behulp van de 'mag het?'- vraag vergaart de beleidsonderzoeker inzicht in dit normen- en waardensysteem en de invloed op het normen- en waarden systeem (Hemerijck 2003, p.12).

2.4.2 De ex post evaluatie

In de ex post evaluatie worden twee gemeenten die reeds beleidsmaatregelen hebben ingevoerd om flexicurity van bestemmingsplannen te vergroten, geëvalueerd. In dit deel van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek omdat het een bepaald verschijnsel in zijn natuurlijke omgeving onderzoekt. Op een beperkt aantal casussen wordt dieper ingegaan en er wordt gekeken wat bepaalde zaken betekenen voor mensen (Denzin & Lincoln, 2000, p.3). Er wordt een inventarisatie gemaakt om de eigenschappen van de cases in kaart te brengen en te benoemen. Er wordt aandacht besteed aan de gevoelens, de belevingen, ervaringen en de betekenisverlening vanuit het perspectief van de betrokken actoren (Baarda et.al. 2009, p.95).

In dit onderzoek wordt kwalitatief onderzoek gedefinieerd als:

“onderzoek waarvan de vraagstelling zich richt op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderzoek vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om te beschrijven en waar mogelijk te verklaren”

(Boeije, 2005, p. 27)

De verschillende elementen uit bovenstaande definitie zullen hieronder kort worden besproken.

In de eerste plaats is het doel van dit type onderzoek, zoals eerder besproken, om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005, p.27). In dit onderzoek worden de drie casussen geanalyseerd om te kunnen verklaren welke elementen succesvol zijn zodat deze mogelijk kunnen worden gebruikt in het toekomstig beleid van Lochem. Ten tweede kijkt kwalitatief onderzoek naar hoe mensen (en organisaties) betekenis geven aan hun sociale omgeving en zich op basis daarvan gedragen (Boeije, 2005, p. 27). In dit onderzoek zijn er een aantal actoren die een rol van betekenis spelen. Hoe zij zich tot elkaar verhouden en gedragen heeft mogelijk invloed op de uitwerking van het beleid in de casussen. Ten derde wordt deze onderzoeksmethode vaak gebruikt om de casus te leren kennen vanuit de personen en organisaties die worden onderzocht (Boeije, 2005, p.27). Er wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van onderzoeksmethoden die elke actor individueel belichten.

Na contact met Platform 31 werden de gemeenten Gemert-Bakel en Deventer geselecteerd.

De Gemeente Gemert-Bakel is net als de gemeente Lochem een plattelandsgemeente. Deze gemeente wordt gezien als voorbeeldgemeente op het gebied van bestemmingsplanwijzigingsprocedures in Nederland.

De gemeente Deventer is opgenomen omdat zij als een van de weinige gemeenten inzet op versnelling van de bestemmingsplanprocedure zelf, in plaats van op een meer flexibele inhoud van bestemmingsplannen. Voor de analyse van de beleidsmaatregelen is naast de literatuurstudie een aantal documenten geanalyseerd. Met name van de casus Gemert-Bakel zijn er geschikte bronnen zoals een brochure en een handboek voor handen.

Deze documentanalyse wordt aangevuld met open interviews met beleidsmakers van beide gemeenten. De literatuurstudie is gedaan om een theoretisch fundament te creëren en een leidraad te genereren voor de fase van het onderzoek waarin het kwalitatieve interview wordt toegepast (Boeije, 2005, p. 46-47). Hiervoor zijn geïnterviewd:

Mevrouw C. van den Biggelaar – Medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling, Gemeente Gemert-Bakel
Meneer R. Keim – coördinator vakgroep juridische planologie, Gemeente Deventer

In een kwalitatief interview stelt de interviewer vragen over de gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde verschijnselen (Boeije, 2005, p.57). In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van deze techniek omdat het de mogelijkheid biedt, inzicht te krijgen in de 'black box' van het proces en de beweegredenen van de actoren.

Op basis van de methoden van onderzoek en dataverzameling zullen hieronder de resterende drie kernvragen van beleid worden geoperationaliseerd.

2.4.2.1 'Hooft het?'

De tweede kernvraag van beleid 'hooft het?' onderzoekt de maatschappelijke aanvaardbaarheid van het beleid (Hemerijck, 2003). Er zijn verschillende manieren van dataverzameling mogelijk wanneer de maatschappelijke aanvaardbaarheid wordt onderzocht:

1. Het gebruik van normatieve theorie over politiek bestuurlijke rechtvaardigheid
2. Het houden van een uitgebreid survey
3. Het reconstrueren van de argumentatie die aan een beleidskeuze ten grondslag ligt.

In dit onderzoek is, mede door de beperkte tijd, gekozen gebruik te maken van de laatste optie: de reconstructie van de argumentatie die aan de beleidskeuze ten grondslag ligt. Om inzicht te krijgen in de argumentatie die ten grondslag ligt aan de beleidsalternatieven zijn er interviews afgenomen met beleidsmakers en ondernemers. Tevens heeft er een analyse van beleidsdocumenten plaats gevonden.

In de 'hooft het?'- vraag wordt getoetst of het beleid en haar bijbehorende procedures door betrokkenen als aanvaardbaar wordt gezien (Hemerijck, 2003). Vanuit dit startpunt zijn de volgende subvragen geconstrueerd:

1. Welke overwegingen/ argumenten hebben een rol gespeeld om tot het beleid te komen?
2. Welke overwegingen/argumenten hebben een rol gespeeld om deze procedure(s) te volgen?

In het kader van de 'hooft het?'-vraag wordt door de beleidsonderzoeker onderzoek gedaan naar veranderingen in waarden en normen van burgers met betrekking tot maatschappelijke problemen en politieke instituties en tevens de verwachtingen van de burgers en de mate waarin het beleid hierop aansluit (Hemerijck 2003, p.12).

2.4.2.2 'Werkt het?'

De derde kernvraag van beleid is 'werkt het?'. Deze vraag gaat in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid (Hemerijck, 2003). De data om tot beantwoording van deze vraag te komen, komt uit interviews met beleidsmakers, de analyse van documenten waarin beleidsdoelen en evaluatiecriteria vermeld staan en eventuele uitgevoerde beleidsevaluaties.

Bij de uitvoering van de vraag 'werkt het' wordt getoetst of het beleid en haar bijpassende procedures effectief en efficiënt is. Hierbij zijn de volgende subvragen geconstrueerd:

1. Wordt er daadwerkelijk een verkorting van de bestemmingsplanwijzigingsprocedure bewerkstelligd?
2. Welke kosten zijn er die kunnen worden toegerekend aan de beleidsmaatregel(en)?
3. Welke baten kunnen worden toegewezen aan de beleidsmaatregel(en)?

De eerste operationele definitie vraagt om een nadere kwantificering. De mate van succes wordt ingedeeld in drie tijdsperiodes van een half jaar verkorting. Een half jaar korter, een jaar korter en anderhalf jaar korter.

De onderzoeker die onderzoek doet naar de 'werkt het' - vraag neemt de positie in van neutraal en waarderingsvrije onderzoeker. De beleidsdoelen worden door de beleidsonderzoeker volledig aanvaard en niet ter discussiegesteld. Waar de onderzoeker zich wel op richt is de vraag of er alternatieve instrumenten zijn die effectiever en doelmatiger zijn dan de instrumenten die worden gebruikt in het huidige beleid. Tevens kan de onderzoeker de beleidstheorie als geheel ter discussie stellen (Hemerijck, 2003, p.9).

2.4.2.3 'Past het?'

De vierde kernvraag van beleid is 'past het?'. Deze vraag is gericht op de procedurele haalbaarheid en uitvoerbaarheid (Hemerijck, 2003). De data om tot beantwoording van deze vraag te komen, zijn afkomstig uit interviews met beleidsmakers en analyse van documenten.

De 'past het?' - vraag toetst of het beleid en haar bijbehorende procedures haalbaar en uitvoerbaar zijn. Hieruit volgen de volgende subvragen:

1. Welk voorafgaand beleid is van invloed op het huidige beleidsproces?
2. Wie zijn de betrokken actoren?
3. Wat zijn de heersende normen en waarden van de betrokken (groepen van) actoren?
4. Is het beleidsalternatief aanvaardbaar vanuit deze verzameling van normen en waarden?
5. Zijn de (groepen van) actoren bereid hun systeem van normen en waarden te veranderen?

Het eindproduct van de 'past het?' - vraag is een ex post verklaring voor het feit hoe instituties het handelen van bepaalde actoren hebben beïnvloed in het maken van een aantal beleidskeuzen. De

beleidsonderzoeker onderzoekt de relatie tussen de input en de output van het beleid vanuit de context van bestaande politieke spelregels, staatstradities, beleidserfenissen en uitvoeringspraktijken. Op deze manier kan het autonome effect van instituties op beleidsprocessen worden blootgelegd (Hemerijck, 2003, p.11).

2.4.3 de ex ante evaluatie

In de ex ante evaluatie worden de twee beleidsalternatieven in de Gemeente Lochem geanalyseerd. De VVD Lochem is initiatiefnemer voor deze beleidsmaatregelen en tevens de opdrachtgever van dit onderzoek. Lochem is een duidelijk voorbeeld van een gemeente in het buitengebied waar de agrarische sector de boventoon voert. Deze agrarische activiteit loopt echter terug waardoor er veel nieuwe activiteiten plaatsvinden op voormalige agrarische grond.

In dit deel van het onderzoek is sprake van kwalitatief onderzoek zoals omschreven bij de ex post evaluatie. De documentanalyse is hier echter niet mogelijk omdat het in beginsel een weinig uitgewerkt initiatief betrof. Om dit te compenseren hebben een aantal interviews plaats gevonden met:

Meneer H. van der Most – VVD Lochem gemeenteraadslid/ondernemer

Meneer K. van Dijk – Fractieondersteuner VVD Lochem

Vervolgens hebben er, hier op voortbordurend, interviews plaatsgevonden met:

Meneer R. Feith – Manager Regionale Economie, Kamer van Koophandel Oost Nederland

Meneer C. Lorist – Regiomanager VNO-NCW Stedendriehoek

Meneer J.P. Stegeman – Raadsgriffier Gemeente Lochem

Meneer Kottelberg – Wethouder, Gemeente Lochem. Bijgestaan door een tweetal ambtenaren:

meneer J. van der Wee en Meneer J-L Hoefnagels.

*Mevrouw J. Meijers – Gedeputeerde **wonen, ruimte, water, buitenlandse betrekkingen, Regionale***

Uitvoeringsdiensten (RUD), bestuur Interprovinciaal Overleg en luchtvaart, Provincie Gelderland

25 lokale ondernemers – verzocht om anonimiteit

Ondernemersverenigingen van diverse dorpskernen – Verzocht om anonimiteit

De ondernemers zijn geselecteerd aan de hand van een inventarisatie van 'scheve bestemmingen' in de Gemeente Lochem. Met de ondernemersverenigingen is contact gelegd via adresgegevens in de gemeentegids.

De analyse zal plaatsvinden aan de hand van een, vanuit de twee voorgaande evaluaties geconstrueerd, beoordelingskader.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de theoretische en methodologische keuzen die in dit onderzoek gemaakt zijn verantwoord. Vanuit verschillende zienswijzen op beleidsevaluatie is vastgesteld dat er een methode van integrale beleidsanalyse nodig is. De theoretische basis voor deze integrale beleidsevaluatie is gevonden in de vier kernvragen van beleid geformuleerd door Hemerijck (2003). De vier kernvragen van beleid verschaffen naast de doelmatigheid van het beleid ook inzicht in juridische mogelijkheden en beperkingen en de passendheid van het beleid. Deze vier vragen zijn in dit hoofdstuk geoperationaliseerd en de methoden van dataverzameling zijn weergegeven.

Hoofdstuk drie • Wetsevaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de wetsevaluatie uitgevoerd. De ‘mag het?’ vraag van de vier kernvragen van beleid wordt hier beantwoord. In de eerste plaats wordt ingegaan op de juridische functies van bestemmingsplannen. Vervolgens wordt ingegaan op de historie van bestemmingsplannen inclusief de overgang van WRO naar Wro. De relevante artikelen uit de Wro worden behandeld evenals de noemenswaardige artikelen uit andere aanverwante wet,- regelgeving en jurisprudentie.

3.2 De functie van bestemmingsplannen

Van Buuren et. al. (2010, p. 26) onderscheiden een drietal functies van bestemmingsplannen. Dit zijn: de planningsfunctie, de ontwikkelingsfunctie en de normeringfunctie. Deze begrippen zullen hier kort worden toegelicht. Ten eerste de planningsfunctie. Een bestemmingsplan is gericht op de toekomst en geeft aan welke ontwikkelingen er in een bepaalde gebied wel of niet gewenst zijn. De gewenste ontwikkelingen zullen worden gestimuleerd en de ongewenste ontwikkelingen zullen worden verboden of beperkt. Het bestemmingsplan is sturend in het ontwikkelingsproces van de toekomstige ruimtelijke planning (van Buuren et. al., 2010, p. 26). Ten tweede de ontwikkelingsfunctie. De vaststelling van het bestemmingsplan heeft grote invloed op het verdere beleid van de gemeente. Zeker wanneer de gemeente een actieve rol speelt in het ontwikkelingsproces bijvoorbeeld door samenwerking met marktpartijen, bevat het bestemmingsplan inhoudelijke bepalingen over de ontwikkeling en kan het de fasering van het plan vastleggen. Door middel van het bestemmingsplan is vanuit de Wro het instrumentarium gegeven voor de gemeente om een regierol te vervullen in de ontwikkeling (van Buuren et. al., 2010, p. 26). Ten derde de normeringsfunctie. Deze functie is juridisch erg belangrijk in de gemeentelijke praktijk. Het bestemmingsplan is namelijk het leidende document bij de beoordeling van de aanvraag van een omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning is nodig bij activiteiten zoals het oprichten van een bouwwerk of het kappen van een boom. Tevens zijn in het bestemmingsplan bepalingen opgenomen over het gebruik van de gronden. Het is verboden, gronden in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken (Buuren et. al., 2010, p. 26).

3.3 De historie van bestemmingsplannen

De eerste wetgeving op het gebied van planning was de woningwet in 1901. Hierin werden gemeenten verplicht tot het opstellen van uitbreidingsplannen om verdere verkrotting tegen te gaan (van der Cammen & de Klerk, 2006, p.81). Na de Tweede Wereldoorlog neemt de ruimtelijke

planning een hoge vlucht tijdens de wederopbouw. Dit resulteert in de eerste nota ruimtelijke ordening in 1960 (van der Cammen & de Klerk, 2006, p.163). In 1965 werd als gevolg hiervan de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) ingevoerd en hierin vond het bestemmingsplan zijn wettelijke grond (van der Cammen & de Klerk, 2006, p.169). In de daarop volgende jaren volgden de tweede, derde, en vierde nota ruimtelijke ordening. In de eerste twee nota's gaat men uit van blauwdrukken om de welvaart te laten stijgen en goed om te gaan met de schaarse ruimte in Nederland (van der Cammen & de Klerk, 2006, p.230). In de derde en vierde nota verandert dit. Vanaf 1970 was de overheid bezig met het scheppen van goede voorwaarde in plaats van het uitvouwen van een blauwdruk. De grondslag van deze veranderingen is een drastische omslag in het denken over ruimtelijke ordening. De nieuwe inzichten zijn, dat de regulerende component van ruimtelijke ordening veel beperkter is dan in het verleden werd aangenomen en dat men meer ruimte moest vrijmaken om flexibeler te kunnen inspelen op veranderende behoeftes (van der Cammen & de Klerk, 2006, p.233). De WRO wordt in 2006 vervangen door de Wro. De overgang van WRO naar Wro wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

3.4 De overgang van WRO naar Wro

Op 1 juli 2008 nam de Wro de plaats in van de tot dan toe werkzame WRO. Door deze overgang zijn er een aantal zaken veranderd. In deze paragraaf zullen de belangrijkste verschillen uiteengezet worden.

Op planmatig gebied was de WRO tamelijk hiërarchisch van aard. Het rijk maakte structuurschetsen, de provincie een streekplan, de verschillende regio's een regionaal structuurplan en de gemeente een bestemmingsplan. In de Wro kunnen alle overheden structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten opstellen. Bij het Rijk en de Provincie worden deze bestemmingsplannen inpassingplannen genoemd. Het karakter van deze inpassingplannen is meer structurerend terwijl een bestemmingsplan een meer uitvoerend, praktisch karakter heeft gekregen (VROM, 2006).

Op het gebied van bestemmingsplannen is een belangrijk verschil, dat de gemeente in de Wro verplicht wordt een bestemmingsplan vast te stellen voor het hele grond gebied. In de WRO was slechts vereist een bestemmingsplan voor het buitengebied op te stellen. Wat gelijk blijft is de termijn van tien jaar waarna de bestemmingsplannen dienen te worden herzien. Een nieuw element is de verplichting, sinds 2009, van het digitaal beschikbaar stellen van de bestemmingsplannen (VROM, 2006; Royal Haskoning, 2008; "Het bestemmingsplan", 2008).

Een nieuwe mogelijkheid voor gemeenten is het opstellen van een beheersverordening. Deze beheersverordening komt dan in de plaats van het bestemmingsplan. Een beheersverordening is alleen mogelijk wanneer er in het desbetreffende gebied geen ruimtelijke ontwikkeling wordt

verwacht. De beheersverordening legt de situatie vast zoals deze op dat moment is en er wordt vastgelegd hoe het beheer van het gebied dient te worden geregeld overeenkomstig het bestaande gebruik (VROM,2006; “Het bestemmingsplan”, 2008).

In de Wro was er de mogelijkheid tot het voeren van een zogenoemde artikel 19 procedure. Dit betekent dat het mogelijk was vrijstelling van het bestemmingsplan te krijgen en een project toch doorgang te laten vinden. Om dit te realiseren volstond een goede ruimtelijke onderbouwing door middel van een structuurschets. In de nieuwe Wro verdween de artikel 19 procedure. De belangrijkste reden hiervoor is dat velen via het voeren van de artikel 19 procedure de normale zwaardere bestemmingsplanwijzigingsprocedure zouden omzeilen. Het projectbesluit, een nieuw element in de Wro, is min of meer de vervanging van het oude artikel 19. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid alsnog toestemming te geven voor een project dat niet strookt met het oorspronkelijke bestemmingsplan. Dit projectbesluit diende te worden ingepast in het bestemmingsplan (Wro 3:13). Dit artikel is echter komen te vervallen bij het in werking treden van de Crisis- en herstelwet per 31 maart 2010. Per 31 oktober 2010 is het projectbesluit opgegaan in de Wabo. Op de Wabo wordt later terug gekomen in paragraaf vijf (“Inpassen projectbesluit in bestemmingsplan”, 2008).

3.5 De regelgeving achter bestemmingsplannen: Wro 2006

De regelgeving omtrent bestemmingsplannen is met name vastgesteld in hoofdstuk drie van de Wro (2006). De onderwerpen die ter sprake komen zijn: de inhoud van de bestemmingsplannen, de procedures voor het vaststellen van het bestemmingsplan, de procedures van het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan en de vaststelling of uitwerking van een bestemmingsplan naar aanleiding van een omgevingsvergunning.

3.5.1 Het vaststellen van een bestemmingsplan

De gemeenteraad dient voor het hele grondgebied van de gemeente, zowel de bebouwde kom als het buitengebied, een of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen. De bestemmingsplannen kennen een geldigheidsduur van tien jaar. Indien de bestemmingsplannen na deze periode van tien jaar nog steeds voldoen aan de heersende behoeften, kan men besluiten de geldigheidstermijn met tien jaar te verlengen. Wanneer het bestemmingsplan niet binnen deze termijn opnieuw wordt vastgesteld of verlengd, vervalt de mogelijkheid voor de gemeente tot het invorderen van rechten op basis van de door de gemeente verstrekte diensten ontleend aan het bestemmingsplan (Wro 3:1). Om het bestemmingsplan te beschermen wordt vaak in een bepaald gebied verboden om zonder omgevingsvergunning bouwwerkzaamheden te verrichten of gebouwen te slopen (Wro 3:3). In het bestemmingsplan is het mogelijk een bestemming op te leggen die afwijkt van het huidige gebruik van

de grond, waardoor een verwezenlijking van de nieuwe bestemming dus nodig kan worden geacht (Wro 3:4). Tevens kan er via het bestemmingsplan gebieden worden aangewezen waar de gebouwen gerenoveerd dan wel gemoderniseerd dienen te worden (Wro 3:5).

3.5.2 De procedures voor het vaststellen van het bestemmingsplan

De gemeenteraad verklaart dat er een bestemmingsplan wordt voorbereid. Hierbij wordt aangegeven voor welk gebied dit geldt en wanneer het in werking treedt. Het voorbereidingsbesluit vervalt wanneer er een jaar na de ingangsdatum een ontwerp ter inzage is gelegd of er een nieuw bestemmingsplan daadwerkelijk in werking treedt (Wro 3:7). Op een bestemmingsplan is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing met betrekking tot de ter inzage legging en de bekendmaking. Dit is nader beschreven in de subparagraaf 'overige wetten met raakvlakken aan het bestemmingsplan'.

3.5.3 De procedures van het wijzigen of uitwerken van het bestemmingsplan

Op de wijziging of uitwerking van het bestemmingsplan zijn Awb 3:4 en 3:12 van toepassing. Awb 3:4 luidt:

1. "Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

Het college van Burgermeester en wethouders dient er voor te zorgen dat iedereen kennis kan nemen van het onderwerp. Hierover zegt de Awb 3:12 lid 1:

"Voorafgaand aan de ter inzage legging geeft het bestuursorgaan in een of meer dag -, nieuws - of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud."

Over de kwestie welke stukken ter inzage dienen te liggen zegt de Awb 3:11 lid 1:

"Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage."

Tevens dienen deze stukken verder te worden aangevuld (Awb 3:14 lid 1):

"Het bestuursorgaan vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens."

Tevens gaat de Gemeentewet nog in op de inspraak door de burgers. De gemeentewet (150) zegt hier het volgende over:

1. “De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.
2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover in de verordening niet anders is bepaald.”

3.5.4 De vaststelling of uitwerking van een bestemmingsplan naar aanleiding van een omgevingsvergunning.

De wetsartikelen die betrekking hebben op deze materie opgenomen in de Wro komen te vervallen omdat zij zijn opgegaan in de Wabo en het Bor.

Voor het in werking treden van de Wabo op 1 oktober 2010 kwam het met grotere regelmaat voor dat een project met meerdere activiteiten meerdere vergunningen nodig had die bij een veelvoud aan overheidsinstellingen dienden te worden aangevraagd. Dit maakte het voor de aanvrager complex en tijdrovend om de vergunningen te verkrijgen.

Met de invoering van de Wabo is dit veranderd. In totaal 25 vergunningen en toestemmingen zijn gebundeld in een omgevingsvergunning. Deze vergunning kan centraal worden aangevraagd bij het Omgevingsloket Online (OLO). Het OLO is een gemeentelijk loket dat ervoor zorgt dat alle betreffende aanvragen bij de bevoegde instanties terecht komen zonder dat de burger hier omkijken naar heeft.

De Wabo kent een tweetal procedures: (3.7 Wabo) (3.10 Wabo)

1. De reguliere procedure: Er zijn geen milieu en flora- en faunatoetsen benodigd. Beslissing geschiedt binnen acht weken en kan maximaal met 6 weken worden verlengd.
2. De uitgebreide procedure: De milieu- en flora - en fauna toetsen zijn nodig en nemen veel tijd in beslag. Het bevoegd gezag beslist binnen 6 maanden. Deze procedure kan met maximaal 6 maanden worden verlengd (“Wabo in het kort”, z.j.).

Het Bor is een nadere uitwerking van de Wabo. Elementen uit de Bor zijn:

1. Voor wie is een omgevingsvergunning verplicht?
2. Wie is het bevoegd gezag voor het verstrekken van de vergunning?
3. Procedurele regelgeving omtrent het indienen van de aanvraag.
4. Regelgeving die voorschrijft welke vergunningen wel en niet met elkaar verbonden mogen of zelfs moeten worden.

5. Regels ten bate van het handhavingsprogramma dat door de bevoegde overheid dient te worden opgezet (“Besluit omgevingsrecht (Bor)”, 2013).

3.6 Belemmeringen in de Wro en Bro

Een aantal artikelen van de Wro en Bro is belemmerend voor de transitie naar flexibele bestemmingsplannen. Het gaat volgens Bomhof en Oosterkamp (2013, p.23-24) om de volgende artikelen (de belemmeringen zullen vervolgens stapsgewijs worden behandeld):

“Uit de Wro:

3.1. lid 2: planhorizon van ten hoogste tien jaar;

3.2: tijdelijke bestemmingen;

6.1. lid 2 sub a: planschade;

Uit het Bro:

1.2.6.: standaardisering bestemmingsplannen;

3.1.3.: toekenning van een bestemming aan gronden;”

3.6.1 Wro: 3.1. lid 2: planhorizon van ten hoogste tien jaar;

Door het bestaan van deze planhorizon voelen gemeenten zich veelal gedwongen uitzonderingsregels toe te voegen aan het bestemmingsplan zoals wijzigingsbevoegdheden om toch in te kunnen gaan op de dynamische vraag uit de praktijk. Deze kunstgrepen leggen een grote druk op de beschikbare productiemiddelen van een gemeente zoals geld, tijd en arbeid. Om dit weg te nemen zal de planhorizon dus moeten worden verruimd of volledig worden weggenomen (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.24).

3.6.2 Wro: 3.2: tijdelijke bestemmingen;

Het toestaan van tijdelijke bestemmingen is vanuit het oogpunt van een geleidelijke ontwikkeling een positief gegeven. De tijdsduur van deze tijdelijke bestemming is echter beperkt tot vijf jaar. Deze beperking kan een negatieve uitwerking hebben op de mate waarin er flexibel met bestemmingsplannen kan worden omgegaan (Bomhof en Oosterkamp, 2013. p.24).

3.6.3 Wro: 6.1. lid 2 sub a: planschade;

De in bovenstaande subparagraaf bedoelde tijdelijke bestemmingen zouden toegelaten moeten worden zonder dat hier het recht tot het indienen van een planschadeclaim uit voortkomt. Dit is door het bestaan van dit artikel wel het geval (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.24). Op planschade wordt later in dit hoofdstuk verder in gegaan.

3.6.4 Bro: 1.2.6.: standaardisering bestemmingsplannen;

Alle bestemmingsplannen in Nederland dienen te voldoen aan de Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen (SvBP, 2012). De eisen uit het SvBP 2012 staan vraaggestuurde bestemmingsplannen op maat in de weg (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.25).

3.6.5 Bro: 3.1.3.: toekenning van een bestemming aan gronden;

Het toekennen van bestemmingen aan gronden leidt tot een hele starre structuur waar weinig ruimte is voor flexibiliteit. Een van de initiatieven is het vaststellen van belemmeringen in plaats van bestemmingen om zo de flexibiliteit te vergroten (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.26).

3.7 Mogelijkheden in de Wro

Artikel drie van de Wro biedt een viertal mogelijkheden om het starre karakter van bestemmingsplannen enigszins te nuanceren.

“Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a);

Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b);

Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c);

Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d).” (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.17)

3.7.1 Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a);

Wanneer een gemeente rekening houdt met een toekomstige aanpassing in het bestemmingsplan kan er in de planregels een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen. De precieze tijd en locatie van de aanpassing is nog niet bekend op het moment van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan. De gemeenten kan dus soepeler inspelen op in de toekomst te verwachten ontwikkelingen. In het kader van de rechtszekerheid voor belanghebbenden van de mogelijke wijzigingen dient de wijzigingsbevoegdheid begrensd te worden met objectieve normen.

3.7.2 Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b);

Door middel van de uitwerkingsplicht stelt de wetgever de toekomstige bestemming veilig, maar kan door middel van de invulling van de planregels flexibel nadere invulling worden gegeven aan de inrichting (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.17-18).

3.7.3 Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c);

De afwijkingsbevoegdheid is bedoeld om ruimte te bieden voor voorzienbare afwijkingen. Door middel van een omgevingsvergunning kan deze bevoegdheid worden benut (Bomhof en Oosterkamp, 2013, p.18).

3.7.4 Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d)

Nadere eisen bieden de mogelijkheid om binnen de basiseisen nadere normen op te leggen. Nadere eisen bieden de mogelijkheid tot flexibiliteit binnen de basiseis.

3.8 Invoering Crisis en herstelwet

De Crisis en herstelwet (Chw) bevat een aantal bepalingen die kansen bieden bestemmingsplanwijzigingsprocedures te verkorten en bestemmingsplannen te flexibiliseren. Bij prioritaire projecten is de reactietijd van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) teruggebracht naar zes maanden waar dit eerst een jaar betrof. Tevens zijn de eisen die worden gesteld aan het milieueffectrapportage (MER) versoepeld. Waar het vroeger verplicht was om aan de MER-commissie een aantal alternatieven voor te leggen, is dit door de inwerkingtreding van de Chw niet meer verplicht mits dit goed wordt beargumenteerd.

De Chw maakt het mogelijk een bepaalde wet- en regelgeving buiten werking te stellen die voorheen ontwikkelingen belemmerde. Dit wordt mogelijk gemaakt door de in de Chw opgenomen innovatie bepaling. Een nadere eis is wel dat de ontwikkelingen binnen de Europees gestelde kaders vallen en innovatie, crisisbestrijding en duurzaamheid als oogmerk hebben. Dit maakt mogelijk dat gemeenten experimenteren met het tijdelijk bestemmen van gronden voor perioden van vijf tot tien jaar (Rijksoverheid, 2010).

Tot slot biedt de Chw een nieuw instrument: het gebiedsontwikkelingsplan. Dit instrument biedt de mogelijkheid om tijdelijk (maximaal tien jaar) af te wijken van milieunormen. Op deze manier kan dit instrument bijvoorbeeld bijdragen aan grootschalige herstructureringen van bedrijventerreinen

waarbij een bepaalde speelruimte benodigd is om de ontwikkeling uiteindelijk milieutechnisch kloppend te krijgen (Raatgever, z.j.).

De Chw lijkt alleen een tijdelijke wet te zijn. Toch zijn met de in werkingtreding van de Chw hoofdstuk 3 een aantal wetten permanent gewijzigd. De wetten waar het hier om gaat zijn onder meer de Wro, de Wabo en de Wet Geluidshinder. De aard van deze veranderingen loopt uiteen van kleine bijstellingen tot zeer ingrijpende veranderingen voor de praktijk.

De tijdelijke bepalingen van de Chw, hoofdstuk 2, die eindigen op 1 januari 2014 en hun positieve uitwerking in de praktijk bewezen hebben, zullen waarschijnlijk opgaan in de, op dit moment van schrijven in de voorbereiding zijnde en dan permanent geldende, omgevingswet (Rijksoverheid, 2010; Rijksoverheid, 2013(a)).

3.9 Juridische risico's van flexibele bestemmingsplannen: planschade

Wanneer het bestemmingsplan een flexibeler karakter krijgt, lijkt dit gepaard te gaan met grotere risico's. Een in de literatuur vaak gebruikt voorbeeld hiervan is planschade. Planschade is vermogensschade die wordt veroorzaakt door de waardevermindering van onroerend goed als gevolg van het bestemmingsplan of een uitzondering hierop (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.21-22).

Wanneer er flexibeler en ruimer wordt bestemd is het waarschijnlijk dat er meer gebruik van gronden en activiteiten worden toegestaan die voor waardevermindering zorgen. Het aantal planschadeclaims zou hier door explosief kunnen stijgen. Deze angst heerst voornamelijk onder lokale bestuurders.

Voorstanders van meer flexibele bestemmingsplannen betogen echter dat gemeenten bij het gebruik van strikgeformuleerde bestemmingplannen het onderzoek naar de effecten van een ontwikkeling veelal doorschuiven naar de toekomst. Een meer flexibele benadering zou de gemeenten de noodzaak in laten zien het onderzoek naar de mogelijke effecten meteen uit te voeren (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.21,22; Raatgever, z.j.).

3.10 Jurisprudentie over bestemmingplanwijzigingen

In deze paragraaf worden enkele casussen besproken voortkomend uit de beschikbare jurisprudentie die informatie verschaft over de concrete toepassing van de in bovenstaande paragrafen beschreven regelgeving.

3.10.1 Het belang van gedegen vooronderzoek

In 2012 doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) uitspraak inzake een beroep tegen de vaststelling van een wijzigingsplan in de gemeente Giesselanden. Het onderwerp van de uitspraak is de vestiging van een bedrijf in het buitengebied. In het bestemmingsplan is in de planvoorschriften opgenomen dat “de bestemming gewijzigd mag worden in “Agrarisch hulp- en nevenbedrijf”, in “Semi-agrarisch bedrijf” en in “Inrichting van agrarisch belang” met dien verstande dat de vestiging op een bedrijfsterrein onmogelijk is.” De appellanten zijn van mening dat het wijzigingsbesluit van de gemeente Giesselanden moet worden vernietigd vanwege het overschrijden van de wettelijke termijn voor vaststelling van het bestemmingsplan, het overschrijden van de wettelijke termijn voor de bekendmaking van het wijzigingsplan en onzorgvuldig vooronderzoek of plaatsing op een bedrijventerrein daadwerkelijk onmogelijk is.

De ABRvS oordeelt dat het wijzigingsplan niet wordt vernietigd op grond van de overschreden wettelijke termijnen voor vaststelling en bekendmaking. De rechtmatigheid wordt hier volgens de ABRvS niet door aangetast. De ABRvS vernietigt het besluit omdat de gemeente Giesselanden nalatigheid kan worden verweten in het onderzoek naar de vraag of het bedrijf daadwerkelijk onmogelijk te plaatsen is op een bedrijventerrein (ABRvS 201111727/1/R4).

Uit deze uitspraak kan voor dit onderzoek het volgende worden geconcludeerd: Het is van groot belang dat alle vooronderzoek gedegen wordt gedaan. Indien dit niet het geval is wordt er een groot risico genomen op een procedure bij de ABRvS waarbij de gemeente als verweerder zal verliezen. Het doen van gedegen vooronderzoek kost tijd maar voorkomt mogelijk een meer tijdrovende gang naar de ABRvS. Een verkorting van de bestemmingsplanwijzigingsprocedure op grond van het verminderen van voor onderzoek lijkt op grond van deze uitspraak geen verstandige keuze.

3.10.2 De relatie tussen planregels en rechtszekerheid

Uit verschillende uitspraken van de ABRvS blijkt hoe zij invulling geeft aan de verhouding tussen rechtszekerheid en de planregels van het bestemmingsplan (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.21). Ter illustratie wordt in deze paragraaf een voorbeeld behandeld.

In dit voorbeeld stelt een Vereniging van Eigenaren (VvE) dat het in maart 2012 vastgestelde bestemmingsplan in strijd is met het eerder geconstrueerd stedenbouwkundig kader. De VvE ontleent aan dit stedenbouwkundig kader een bepaalde mate van rechtszekerheid die door het bestemmingsplan en bijbehorende planregels wordt geschonden. In dit voorbeeld gaat het onder meer over de bouwhoogte die 27 meter bedraagt en door middel van de verlening van de

omgevingsvergunning kan worden verhoogd tot 30 meter. Volgens de VvE is deze afwijkingsmogelijkheid in strijd met het stedenbouwkundig kader.

De ABRvS oordeelt in haar uitspraak dat het bestemmingsplan en bijbehorende planregels niet in strijd zijn met het stedenbouwkundig plan. Zij beoordeelt dat zaken zoals de bouwhoogte en het bruto vloeroppervlak aan het stedenbouwkundig plan zijn ontleend. Omdat er nog geen concreet bouwplan is, is het opnemen van enige vorm van flexibiliteit een must (ABRvS 201205911/1/R4).

3.10.3 Flexibiliteitsinstrumenten en de planschadevergelijking

Wanneer er een verzoek om vergoeding van planschade wordt ingediend moet worden beoordeeld of het zogenoemde planologisch regime voor de aanvrager in negatieve zin is veranderd ten opzichte van de oude situatie. Een belangrijke opmerking hierbij is dat bij deze beoordeling niet uitgegaan dient te worden van de feitelijke situatie maar van de situatie die maximaal onder de planologische regimes gerealiseerd kan worden.

In artikel 3.6 van de Wro wordt een aantal flexibiliteitsinstrumenten genoemd. Dit zijn: de wijzigingsbevoegdheid, de bevoegdheid plannen uit te werken, afwijking van het bestemmingsplan door middel van een omgevingsvergunning en het stellen van nadere eisen. In artikel 6.1 Wro is bepaald dat in het bestemmingsplan opgenomen binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden niet morgen worden meegewogen in de beoordeling van het planologisch regime. Dit wijkt af van de situatie zoals deze was onder de oude WRO. Toen de WRO nog van kracht was werden binnenplanse flexibiliteitsmogelijkheden wel meegenomen in de planologische vergelijking. Er bestond discussie of de flexibiliteitsinstrumenten meegewogen moeten worden bij de beoordeling van een oud planologisch regime onder de oude WRO. Lagere rechtspraak gaf hierin geen duidelijkheid.

In 2012 deed de ABRvS een tweetal uitspraken die duidelijkheid hebben geschapen in deze discussie (ABRvS, 201108638/1/T1/A2; ABRvS, 201113384/1/A2). Aan beide kanten van de vergelijking is besloten het binnenplanse flexibiliteitsinstrument niet mee te nemen (Tonnaer, 2013).

3.11 Conclusie

De belangrijkste conclusies op grond van de wetsevaluatie zijn in deze paragraaf weergegeven.

Wanneer het planologisch regime verandert en belanghebbende actoren hierdoor een waarde vermindering van hun onroerend goed zien plaatsvinden, dienen zij daarvoor gecompenseerd te worden. Het is echter moeilijk, zo niet onmogelijk, om de gevolgen van toekomstige ontwikkelingen hiervoor in te schatten. Dit maakt het beheersen van planschade erg moeilijk.

Uit de jurisprudentie is gebleken dat het niet verstandig is om te pogen tijdswinst te boeken door het niet of niet grondig doen van bepaalde vooronderzoeken. Wanneer er iets mis is met het

vooronderzoek naar de gevolgen van een ontwikkeling is de kans dat de ABRvS het besluit vernietigd uiterst groot.

De Wro biedt een aantal mogelijkheden om flexibeler om te gaan met bestemmingsplannen maar deze zijn erg beperkt. Meer aanknopingspunten zijn te vinden in de Chw. Deze wet behelst permanente wijzigingen aan de Wro, de Wabo en de Wet Geluidshinder. De aard van deze veranderingen loopt uiteen van kleine bijstellingen tot zeer ingrijpende veranderingen voor de praktijk. Tevens zorgt deze wet voor tijdelijke wijzigingen. De verwachting is dat de tijdelijke wijzigingen die een positieve uitwerking hebben gehad zullen worden opgenomen in de omgevingswet die op dit moment wordt voorbereid.

Hoofdstuk vier • De ex-post beleidsevaluatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid van de twee gemeenten, Gemert-Bakel en Deventer die reeds stappen genomen hebben om flexibeler om te gaan met bestemmingsplannen, onderworpen aan een ex-post beleidsevaluatie. Het beleid en de achtergrond van het beleid van de verschillende gemeenten zal uiteen worden gezet. Vervolgens zal er een beoordeling plaats vinden aan de hand van de operationalisatie van de resterende drie kernvragen van beleid 'past het?', 'hoort het?' en 'werkt het?' (Hemerijck, 2003).

4.2 De 'Methode Gemert-Bakel'

4.2.1 Achtergrond van het beleid

In 2006 werd de nieuwe Wro aangenomen. De ambitie van deze wet was om een aantal procedures eenvoudiger te maken en sneller te laten verlopen. Volgens de toelichting van de wet zou een bestemmingsplanwijzigingsprocedure binnen een half jaar afgerond moeten kunnen worden. Een belangrijk punt is dat het hier gaat om de stappen twee tot en met vijf zoals deze zijn genoemd in hoofdstuk 1.3. De toenmalige wethouder van de gemeente Gemert-Bakel had als standpunt dat, wanneer deze termijn theoretisch gezien volgens de wet gehaald kan worden, dit ook praktisch mogelijk gemaakt moet worden. Zo zou meer zekerheid geboden kunnen worden aan de initiatiefnemende burger of het initiatiefnemende bedrijf. Om dit te realiseren werd de zogeheten 'Methode Gemert-Bakel' gecreëerd.

4.2.2. 'De methode Gemert-Bakel': de informele voorfase

Naast de eigenlijke 'methode Gemert-Bakel' heeft deze gemeente ook gepoogd het informele voortraject te optimaliseren. Het betreft hier fase een, de initiatieffase uit hoofdstuk 1.3. Als allereerste vindt er een informele aanvraag plaats. Dit gebeurt volgens het standaard 'aanvraagformulier principeplan'. De behandelende ambtenaar kan het plan nu voor de eerste maal toetsen. Hieruit ontstaat een verzoek tot aanvulling van de gegevens en/of een gesprek. De tweede fase is de fase waarin het college van B&W een standpunt inneemt. De behandelende ambtenaar doet een voorstel aan het college van B&W. Wanneer het college van B&W een positief principe besluit neemt, ontvangt de aanvrager een brief met het tijdspad en de voorwaarden van de

bestemmingsplanwijziging. Als het zij een negatief principe besluit neemt, ontvangt de aanvrager een gemotiveerde afwijzing.

In de derde fase dient de initiatiefnemer alle zaken te organiseren om zijn formele aanvraag in te kunnen dienen. Het gaat hier onder andere om het maken van afspraken over planschade, het creëren van draagvlak in de omgeving en het vergaren van informatie uit de benodigde onderzoeken. Wat betreft de benodigde vooronderzoeken heeft de gemeente Gemert-Bakel zo helder mogelijke richtlijnen opgesteld waarin staat wanneer welke onderzoeken benodigd zijn. Als de initiatiefnemer zijn plan op tijd aanlevert, kan de formele planfase aanvangen (Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal).

Ondanks deze optimalisatie blijft de duur van dit traject afhankelijk van de grootte en de complexiteit van het plan en de benodigde vooronderzoeken. Belangrijk is dat de gemeente in deze methode niet uitsluitend de toetsende rol op zich wil nemen maar ook een adviserende rol om de initiatiefnemer te helpen bij zijn aanvraag (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

4.2.3 'De methode Gemert-Bakel': de formele planfase

De Gemeente Gemert-Bakel onderscheidt een drietal aanleidingen om over te gaan tot bestemmingsplan herziening. Dit zijn: herziening op basis van het initiatief van een burger/bedrijf en herziening op basis van initiatief van de gemeente en herziening vanwege wettelijke verplichting. Dit onderzoek beperkt zich tot de eerste categorie: herziening op basis van het initiatief van een burger/bedrijf. De methode Gemert-Bakel is er op gericht het formele proces (de stappen twee tot en met vijf uit hoofdstuk 1.3) maximaal 26 weken te laten duren (Gemeente Gemert-Bakel, 2012, p. 6-9; Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

De kern van de werkwijze van Gemeente Gemert Bakel is de vaststelling van twee termijnen in een kalenderjaar waarop de bestemmingsplannen ter inzage gaan. In Gemert-Bakel is dit de eerste week van april en de eerste week van oktober. Over deze termijnen wordt zeer helder naar de initiatiefnemers gecommuniceerd zodat duidelijk is wanneer de stukken moeten worden aangeleverd. Na de termijn van inzage, die wettelijk op zes weken is vastgesteld, heeft de raad afhankelijk van het aantal en de aard van de ingediende zienswijzen, maximaal 12 weken om het bestemmingsplan vast te stellen (Gemeente Gemert-Bakel, 2012, p.10; Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

Er bestaan drie mogelijkheden op het gebied van zienswijzen. In de eerste plaats geen zienswijzen, de raad kan de eerst volgende vergadering het bestemmingsplan vaststellen. In de tweede plaats eenvoudige zienswijzen. Na de zienswijze periode neemt de gemeenteraad een standpunt in ten opzichte van de ingediende zienswijze. Het college van B&W doet hiervoor een voorstel aan de raad. Tot slot zijn er nog de moeilijke zienswijzen tegen een deel van het bestemmingsplan. Wanneer dit

gebeurt, wordt het desbetreffende onderdeel uit het bestemmingsplan gehaald en wordt voor de overige gronden het bestemmingsplan gewoon vastgesteld. Met de initiatiefnemer wordt overlegd over mogelijk aanpassingen waarna het plan alsnog los van het andere bestemmingsplan aan de raad kan worden aangeboden (Gemeente Gemert-Bakel, 2012, p. 10).

De methode Gemert-Bakel garandeert dat het formele traject niet langer duurt dan 26 weken. Men heeft geprobeerd het informele voortraject zo efficiënt mogelijk in te delen. Garanties over de tijdsduur kunnen hier echter niet worden gegeven. Dit is afhankelijk van de complexiteit van het plan, de benodigde vooronderzoeken en de kwaliteit van het aangeleverde plan en de bijbehorende informatie (Gemeente Gemert-Bakel, 2012, p. 10).

Volgens de brochure van de 'methode Gemert-Bakel' ziet het tijdspad van de formele procedure er in 2010 als volgt uit:

April 2010 (voorjaar)

Procedurestap	Uiterlijke datum
Aanleveren ontwerp-bestemmingsplan door AB	4 jan. 2010
Vooroverleg	1 feb. t/m 26 feb. 2010
B&W informatiebijeenkomst	4 feb. 2010
B&W besluit start procedure	30 mrt. 2010
Start inzagetermijn	5 april t/m 17 mei 2010
B&W besluit vaststelling	8 juni 2010
Vaststelling door raad	23 juni 2010
Totale duur incl. vooroverleg	24 weken

Oktober 2010 (najaar)

Procedurestap	Uiterlijke datum
Aanleveren ontwerp-bestemmingsplan door AB	26 juli 2010
Vooroverleg	16 aug. t/m 3 sept. 2010
B&W informatiebijeenkomst	9 sept. 2010
B&W besluit start procedure	28 sept. 2010
Start inzagetermijn	4 okt. t/m 15 nov. 2010
B&W besluit vaststelling	30 nov. 2010
Vaststelling door raad	15 dec. 2010
Totale duur incl. vooroverleg	21 weken

Figuur 9: Tijdspad 'methode Gemert-Bakel' in 2010 (Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal)

4.3 Gemeente Deventer

De Gemeente Deventer heeft gepoogd haar bestemmingsplan(wijzigings)procedures te versimpelen en te versnellen door deze 'lean' te maken. In dit deel van het hoofdstuk zal uiteen worden gezet wat het begrip 'lean' behelst en hoe de Gemeente Deventer dit toepast. Vervolgens zal er een analyse plaats vinden aan de hand van de resterende drie kernvragen van beleid: 'past het?' 'hoort het?' en 'werkt het?'

4.3.1 'Lean'

De term 'lean' (het Engelse woord voor slank) is afkomstig uit de bedrijfskunde waar het vaak wordt beschreven als 'lean manufacturing'. Dit concept is ontwikkeld in de jaren '20/'30 van de twintigste eeuw door Henry Ford, oprichter van het gelijknamige autobedrijf en verbeterd door het Japanse Toyota. Ford bracht door middel van het creëren van standaardwerk en lopende band productie een proces tot stand dat hij 'flow production' noemde. Ford construeerde verschillende proces stappen die zo gegroepeerd waren dat gefabriceerde delen enkele minuten na productie al in de auto zaten. Voorheen gebeurde deze processen meer los van elkaar. (Lean Enterprise Institute, 2013).

Womack & Jones (1996) destilleren de volgende vijf beginselen van Lean:

1. Verzorg de door klant gewenste waarden
2. Breng de waarden die nodig zijn om te komen tot een product in kaart en ga de strijd aan met overbodige stappen
3. Maak de productstroom continu door eventueel resterende waarden toe te voegen
4. Schakel alle stappen waarbij dit mogelijk is aan elkaar
5. Streef naar perfectie zodat de tijdsduur van het proces constant daalt terwijl de kwaliteit van het product gelijk blijft (Lean Enterprise Institute, 2013).

Het 'lean' mechanisme is primair een bedrijfskundig mechanisme maar wordt steeds vaker toegepast buiten de bedrijfskunde. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de Gemeente Deventer elementen van 'lean' heeft gebruikt.

4.3.2 'Lean' en de Gemeente Deventer

De gemeente Deventer ziet de voorfase voornamelijk als de verantwoordelijkheid van de ondernemer. De ondernemer moet er voor zorgen dat zijn plannen concreet zijn, dat er overleg is gevoerd met omwonenden en dat de vooronderzoeken worden verzorgd. De gemeente Deventer heeft een harde knip gecreëerd wat betekent dat de voorfase volledig moet zijn afgerond voordat aan de formele planfase wordt begonnen. Op deze manier kan een snelle planfase worden gegarandeerd (Gemeente Deventer, persoonlijke communicatie, 2012).

Het startpunt voor het beleid in de Gemeente Deventer is vrijwel gelijk aan dat van de Gemeente Gemert-Bakel. De formele planprocedure zou volgens de wet binnen een half jaar plaats moeten kunnen vinden. Om dit zoveel mogelijk te benaderen heeft de Gemeente Deventer verschillende

aspecten van het hierboven uiteengezette 'lean' toegepast in haar beleid. In de praktijk duurt dit in de Gemeente Deventer ten gevolge van de invoering van 'lean' zes tot negen maanden.

In de eerste plaats poogt de gemeente de gewenste waarden te verzorgen voor de klant. De klanten van de gemeente zijn de initiatiefnemers en de belanghebbenden. Voor de initiatiefnemers zijn belangrijke waarden dat er een eenvoudige en spoedige procedure is waarbij vooraf uitsluitel kan worden gegeven over de tijdsduur. Voor de belanghebbenden zijn de belangrijkste waarden dat de bestaande rechten en inspraak mogelijkheden worden gerespecteerd (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

Ten tweede moet er worden gekeken welke stappen daadwerkelijk noodzakelijk zijn om tot een goede uitkomst te komen en overbodige stappen dienen te worden geëlimineerd. Inspraak in de voorfase is niet verplicht gesteld. In vele gevallen zijn wijzigingen in het bestemmingsplan een uitwerking van eerder in de visie vastgelegd en geaccordeerd beleid. Hier heeft dan al inspraak over plaatsgevonden. De inspraak hoeft dan niet nog eens plaats te vinden.

Ten derde zijn er een tweetal waarden die extra worden toegevoegd aan het proces. Dit zijn de, eerder uiteengezette nadruk op de voorfase en grote aandacht voor heldere communicatie met de betrokken actoren.

Ten vierde wordt er gepoogd binnen de gemeentelijke organisatie tot meer samenwerking te komen. De verschillende afdelingen waarvan expertise en of beoordeling nodig is, moeten meer met elkaar in dialoog gaan, in plaats van, los van elkaar de werkzaamheden uit te voeren.

Deze stappen worden aan elkaar geschakeld zoals dit ook gebeurd is bij de invoering van de Wabo met de omgevingsvergunning (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

Tot slot is er hoop gevestigd op de bepalingen van de op handen zijnde omgevingswet. Ondanks dat de inhoud van deze wet nog onduidelijk is, is de verwachting dat deze wet de procedure zal vereenvoudigen waardoor er nog meer winst geboekt kan worden.

4.4 Vergelijkende analyse aan de hand van de vier kernvragen van beleid

Aan de hand van de bovenstaande uiteenzetting van de 'methode Gemert-Bakel' en het beleid van de Gemeente Deventer zullen beiden in deze paragraaf worden getoetst aan de hand van de subvragen ontleend aan de vier kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003)

4.4.1 'Mag het?'

Om de 'mag het?'- vraag te beantwoorden zijn een drietal subvragen geconstrueerd. Dit zijn:

1. Wordt er daadwerkelijk een verkorting van de bestemmingsplanwijzigingsprocedure bewerkstelligd?
2. Welke kosten zijn er die kunnen worden toegerekend aan de beleidsmaatregel(en)?
3. Welke bate kunnen worden toegewezen aan de beleidsmaatregel(en)?

In de gemeenten Deventer en Gemert-Bakel wordt uitgegaan van de huidige wetgeving. Binnen deze wetgeving worden de grenzen op het gebied van het mogelijk maken van flexibiliteit opgezocht.

Geen van deze beide gemeente overschrijdt de wet en regelgeving. Hieruit komt voor dat de 'mag het?'- vraag voor deze gemeenten moet worden beantwoord met ja.

Aan de beide gemeenten is vervolgens de vraag voorgelegd of men in het totstandkomingproces van het beleid ongewenste beperking had ondervonden van de wet en regelgeving. Beide gemeenten zijn bij het construeren van het beleid uitgegaan van de wet en regelgeving als onveranderbare feitelijkheden. Het beleid is om de wet en regelgeving heen gemodelleerd. Beide gemeenten sturen aan op het verstekken van informatie in de voorfase en het meer informeel hebben van inspraak. Een formele inspraak periode van zes weken wordt dan ook als onnodig lang ervaren. Beide gemeenten geven dit mee als input voor de omgevingswet die het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna I&M) op het moment van dit schrijven in voorbereiding heeft (Rijksoverheid, 2013(b); Keim, persoonlijke communicatie, 2012; Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

4.4.2 'Hoort het?'

Om de 'hoort het?'- vraag te kunnen analyseren zijn eerder in deze thesis twee subvragen geconstrueerd. Dit zijn:

1. Welke overwegingen/ argumenten hebben een rol gespeeld om tot het beleid te komen?
2. Welke overwegen/argumenten hebben een rol gespeeld om deze procedure(s) te volgen?

Het voornaamste argument dat heeft geleid tot de totstandkoming van beleid ,is de wettelijke termijn van 26 weken die wordt voorgeschreven door de nieuwe Wro. Deze termijn is door de toenmalige bevoegd wethouder zeer strikt, als maximale termijn, geïnterpreteerd. Er is beleid gemaakt dat een afhandeling binnen 26 weken kan garanderen. De argumentatie voor het opzetten van deze procedure is het feit dat het voor het ambtelijk apparaat en de initiatiefnemers in veel grotere mate duidelijkheid en zekerheid schept over de totale tijdsspanne van het proces en de vraag

wanneer welke informatie dient te worden uitgewisseld (Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal))(Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

In de gemeente Deventer was net als in Gemert-Bakel de gestelde termijn van 26 weken in de Wro het voornaamste argumenten om tot het beleid te komen. Het 'lean' maken van de procedure moet de overbodige lucht uit de procedure halen waardoor de procedure sneller kan worden uitgevoerd is en er meer duidelijkheid is voor de betrokken actoren (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

4.4.3 'Werkt het?'

Om de 'werkt het?'- vraag te kunnen analyseren zijn eerder in deze thesis drie subvragen geconstrueerd. Dit zijn:

1. Wordt er daadwerkelijk een verkorting van de bestemmingsplanwijzigingsprocedure bewerkstelligd?
2. Welke kosten zijn er die kunnen worden toegerekend aan de beleidsmaatregel(en)?
3. Welke baten kunnen worden toegewezen aan de beleidsmaatregel(en)?

De Methode Gemert-Bakel heeft de Gemeente Gemert-Bakel in staat gesteld om in de praktijk de procedure ook daadwerkelijk in de theoretisch mogelijke 26 weken te kunnen uitvoeren. Voor veruit de meeste projecten wordt deze termijn, sinds de methode in 2010 operationeel is, ook gehaald. Het uitvoeren van de formele procedure in 26 weken is het beleidsdoel van deze methode. De methode is echter nog niet door de Gemeente Gemert-Bakel zelf geëvalueerd waardoor zij nog geen uitspraken konden doen over eventuele toe- of afname van de kosten van het beleid en eventuele aanvullende baten van het voortraject.

Het beleid van de gemeente Deventer is opgesteld met als doel de formele procedure daadwerkelijk binnen 26 weken volledig te doorlopen. Uit de praktijk blijkt dat er wel een verkorting plaats vindt maar dat het streven van 26 weken niet wordt gehaald. De formele procedure duurt in de praktijk zes tot negen maanden.

Er heeft nog geen formele evaluatie plaats gevonden waardoor er nog geen zicht is op de exacte kosten en baten (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

4.4.4 'Past het?'

Om de 'past het?'- vraag te kunnen analyseren zijn eerder in deze thesis twee subvragen geconstrueerd dit zijn:

1. Welk voorafgaand beleid is van invloed op het huidige beleidsproces?
2. Wie zijn de betrokken actoren?
3. Wat zijn de heersende normen en waarden van de betrokken (groepen van) actoren?
4. Is het beleidsalternatief aanvaardbaar vanuit deze verzameling van normen en waarden?
5. Zijn de (groepen van) actoren bereid hun systeem van normen en waarden te veranderen?

Aan de methode Gemert-Bakel ligt duidelijk wetgeving ten grondslag. De methode is direct in het leven geroepen om de door de Wro beoogde termijn van 26 weken voor een formele bestemmingsplanwijzigingsprocedure ook daadwerkelijk te kunnen halen (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

In de Gemeente Gemert-Bakel is het informele voortraject belangrijker geworden in een bestemmingsplanwijzigingsprocedure. Deze tendens is in de voorbije periode op meerdere beleidsterreinen zichtbaar en vindt tevens op een steeds grotere verscheidenheid aan beleidsterreinen navolging. Een goed voorbeeld hiervan is de adviesrapportage 'Sneller & Beter' van de commissie Elverding.

De commissie Elverding, officieel de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten geheten, onderzocht in 2007/2008 in opdracht van het toenmalige ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W), hoe de trage besluitvorming omtrent grootschalige infrastructurele projecten beter en sneller zou kunnen verlopen. Een van de voornaamste aanbevelingen van de commissie was het naar voren schuiven van het zwaartepunt van de procedure. Dit zwaartepunt moet uit van de uitwerkingsfase naar de verkennende fase. De betrokken actoren moeten, volgens de commissie Elverding, in deze verkenningsfase intensief worden betrokken om op deze manier draagvlak en inzicht in eventuele bezwaren te creëren. Tevens moeten er strakke termijnen worden gehanteerd om de voortgang van het proces te waarborgen (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008, p. 14). De methode Gemert-Bakel is in lijn met deze aanbevelingen. Het ministerie van I&M heeft de omgevingswet in de maak. Deze wet moet het gedachtegoed van de commissie Elverding juridisch verankeren en vertalen naar een brede scala aan beleidsterreinen als alleen infrastructurele projecten.

Met het beleidsalternatief van de Gemeente Deventer wordt een bedrijfskundige theorie geïmplementeerd in de publieke sector. Dit is in lijn met de trend van New Public Management (NPM).

Sinds de jaren '80 worden steeds meer bedrijfskundige perspectieven toegepast op de publieke sector (Hogerwerf & Herwijer, 2008, p.237-238).

In 2010 werd de Wabo ingevoerd. Een kernelement van deze nieuwe wet was de invoering van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning zorgt ervoor dat een veelvoud aan vergunningen niet meer los aangevraagd hoeft te worden, maar gebundeld is in één vergunning. Dit concept voert de Gemeente Deventer feitelijk intern uit, door met verschillende betrokken ambtelijke afdelingen intensief te gaan samenwerken en zo spoediger tot een beoordeling te komen.

4.4.4.1 Rijksoverheid

Het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), nu Infrastructuur en Milieu (I&M), besluit in 2006 de WRO te vervangen door de Wro. Op 1 juli 2008 wordt de nieuwe Wro van kracht. Een van de doelen van de invoering van de Wro is, naast het creëren van het bestemmingsplan als belangrijkste centraal element in de ruimtelijke ordening, het versnellen en eenvoudiger maken van een aantal procedures. Het formele bestemmingsplanwijzigingsproces zou binnen het tijdbestek van een half jaar moeten kunnen plaats vinden (Plan Bureau voor de leefomgeving, 2010, p.14-19). De Rijksoverheid stelt hier als hoogste wetgevende orgaan de norm vast voor de andere betrokken actoren.

De rol en waarden van de rijksoverheid zijn in de casus Deventer gelijk aan die van de casus Gemert-Bakel.

4.4.4.2 Provinciale overheid

De rol van de provincie is met de komst van de nieuwe Wro sterk veranderd. Een belangrijke waarde voor dit onderzoek is dat de provincie wordt geacht voornamelijk te adviseren en zo weinig mogelijk te reageren. De provincie moet haar doelen zoveel mogelijk vooraf formuleren zodat deze als leidraad kunnen dienen voor de door de gemeente op te stellen bestemmingsplannen (Plan Bureau voor de Leefomgeving, 2010, p.14-19). In de praktijk blijkt de provincie echter nog niet altijd gewend te zijn aan haar nieuwe rol. Vanuit de Gemeente Gemert-Bakel was er eerst periodiek, iedere twee maanden, informeel contact met een vaste contactpersoon van de Provincie Noord-Brabant. Dit zorgde voor een snellere en overwegend positieve respons vanuit de provincie. Door een herstructurering van de interne organisatie van de provincie bestaat deze contactpersoon nu niet meer. De provincie is minder benaderbaar geworden en hanteert zeer strikt de regels. Dit is meer toetsend dan adviserend. De termijn die de Provincie Noord Brabant hanteert ligt tussen de zes en

twaalf weken. Dit is een storende factor in de methode Gemert-Bakel (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012).

Over de rol van de provincie is in de casus Deventer geen informatie gevonden.

4.4.4.3 Gemeentelijke overheid

Het college van B&W, de persoon van de toenmalige verantwoordelijke wethouder in Gemert-Bakel nam de norm over van de Rijksoverheid dat een formele bestemmingsplanwijzigingsprocedure binnen 26 weken plaats moet kunnen vinden. In 2008 wordt het initiatief genomen tot de Methode Gemert-Bakel en in 2010 is deze methode operationeel (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012; Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal; Gemeente Gemert-Bakel, 2012).

Voor de gemeenteraad is er weinig veranderd door de invoering van de Methode Gemert-Bakel op het gebied van de heersende normen en waarden. De gemeenteraad is wettelijk belast met het vaststellen van het bestemmingsplan, zo ook in de methode Gemert-Bakel. De vast te stellen plannen zullen zich echter veelal twee maal per jaar aandienen, in plaats van willekeurig verspreid, zoals in het verleden het geval was.

Evenals als in de Gemeente Gemert-Bakel was de termijn van 26 weken uit de Wro in Deventer de voornaamste prikkel om tot het nieuwe beleid te komen. Vanuit het college van B&W was er de ambitie de wettelijke termijn zoveel mogelijk te benaderen. Vanuit de gemeenteraad werden er moties ingediend om het proces te versnellen en ook de ambtenaren prefereerden een efficiëntere werkwijze. Voor alle drie is deze norm ontstaan door signalen uit de maatschappij en praktijk. Voor de ambtenaren zal de verandering het grootst zijn, zij moeten onderling meer gaan samenwerken en communiceren (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

4.4.4.4 Initiatiefnemers

Voor het bedrijf of de burger die initiatief neemt tot de bestemmingsplanwijziging veranderen er een aantal zaken. Zoals eerder uiteengezet, ligt vooraf vast wanneer de termijn van inzage is. Een initiatiefnemer dient dus rekening te houden met de tijdsplanning van de gemeente Gemert-Bakel. Hier tegenover staat dat er wel in een andere belangrijke waarde voor de initiatiefnemers veel progressie wordt geboekt, namelijk: het bieden van zekerheid. Wanneer de plannen tijdig zijn ingediend kan een vaststellingstermijn van 26 weken worden gegarandeerd. De ervaring leert dat de zekerheid voor de initiatiefnemers opweegt tegen de daaruit voortvloeiende plicht zich te conformeren naar de tijdsplanning van de gemeente. Dit is zeker het geval wanneer er vanuit de

gemeente de dialoog wordt gezocht en er duidelijk wordt gecommuniceerd (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012; Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal; Gemeente Gemert-Bakel, 2012).

Het wordt tevens door de ondernemers als positief ervaren dat de gemeente niet alleen de toetsende rol op zich neemt maar zich meer en meer opstelt als een partner in de adviserende rol. Door de steeds belangrijker wordende voorfase is er meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer komen te liggen als het gaat om het organiseren van draagvlak en het laten uitvoeren van de benodigde vooronderzoeken. Enerzijds kost dit in de voorfase meer tijd en geld voor de initiatiefnemer, anderzijds houdt de initiatiefnemer het proces meer in eigen hand en wordt het in een later stadium bespoedigd (Gemeente Gemert-Bakel, Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012; Gemeente Gemert-Bakel, 2012).

Bij het beleidsalternatief van de Gemeente Deventer wordt van de initiatiefnemers veel verantwoordelijkheid en initiatief verwacht in de voorfase. Zo moet het plan bijvoorbeeld voldoende concreet zijn en er moet draagvlak zijn gecreëerd. Enerzijds biedt dit heel veel kans voor de initiatiefnemer om zaken te sturen en te begeleiden. Anderzijds is de vraag in hoeverre de initiatiefnemer over voldoende informatie beschikt en in staat is aan de juiste voorwaarden te voldoen. Het is voor de ondernemers misschien wenselijk in deze fase meer ondersteuning en standaarden van de gemeente te ontvangen (Keim, persoonlijke communicatie, 2012).

4.4.4.5 Belanghebbenden

Voor de belanghebbende van de bestemmingsplanwijziging verandert erg weinig. De belangrijkste waarde van deze groep is het gehoord worden van hun kijk op de zaak, zeker wanneer er bezwaren zijn tegen de wijziging. In de Methode Gemert-Bakel blijven de zienswijzenperiode en de mogelijkheid tot beroep bij de ABRvS ongewijzigd bestaan. Daarbij is de insteek van de Methode Gemert-Bakel om de belanghebbende al bij de initiatieffase meer te betrekken. Er komt dus een steeds belangrijker informeel inspraakmoment aan de voorkant van de procedure (Van den Biggelaar, persoonlijke communicatie, 2012; Gemeente Gemert-Bakel, geen jaartal; Gemeente Gemert-Bakel, 2012).

Overeenkomstig de 'Methode Gemert-Bakel' is het zo dat de inspraak in de informele voorfase ook in Deventer steeds belangrijker wordt. De mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en het instellen van beroep bij de ABRvS blijft ook hier bestaan. De Gemeente Deventer kiest er echter wel voor geen extra inspraak meer te plegen voor de officiële zienswijzeperiode wanneer het betreffende

plan een uitwerking betreft van de eerder vastgestelde en geaccordeerde visies (Keim, Persoonlijke communicatie, 2012).

4.5 Conclusie

In de ex-post evaluatie zijn de reeds genomen beleidsmaatregelen van de Gemeenten Gemert-Bakel en Deventer onderzocht. De voornaamste bevindingen die in beide initiatieven terugkwamen zullen hier uiteen gezet worden.

In beide processen wordt meer en meer de nadruk gelegd op de voorkant van het proces. De filosofie hier achter is dat in latere fasen verschil maakt in draagvlak en overlegtijd wanneer er vooraf informeel vroegtijdig de dialoog is gezocht en er informele afspraken zijn gemaakt. Uit de evaluatie van beide casussen blijkt dat de legitimiteit ongeveer gelijk is.

Bepaalde stappen in het huidige proces zijn dubbel. Wanneer deze stappen niet bij wet verplicht gesteld worden is het nuttig deze stappen uit het proces te verwijderen. Vaak is het tevens nog mogelijk de overgebleven stappen intern effectiever te schakelen.

De beide onderzochte gemeenten hebben baat gehad bij het vergaand standaardiseren van de procedure. In Gemert-Bakel is het moment van ter inzage legging gestandaardiseerd als eikpunt voor de rest van de procedure. Op deze manier kan de termijn van 26 weken gegarandeerd worden. In de Gemeente Deventer is het interne overleg tussen de verschillende betrokken afdelingen gestandaardiseerd om het proces te bespoedigen. Hieruit blijkt dat de maatregelen van de Gemeente Gemert-Bakel meer effectief zijn dan die van de Gemeente Deventer.

Hoofdstuk Vijf • ex ante beleidsevaluatie

In hoofdstuk drie zijn de juridische mogelijkheden en beperkingen voor bestemmingsplannen inzake flexicurity in kaart gebracht. In hoofdstuk drie is daarmee de ‘mag het?’-vraag beantwoord. Om de resterende drie kernvragen van beleid (Hemerijck, 2003) te kunnen beantwoorden voor de beleidsalternatieven van de gemeente Lochem is in hoofdstuk vier een ex post evaluatie uitgevoerd naar het beleid van een tweetal gemeenten die reeds stappen op het pad van flexicurity hebben genomen. Hieruit volgt aan het begin van dit hoofdstuk (vijf) een beoordelingskader aan de hand waarvan de ex ante evaluatie zal plaatsvinden.

5.1 Beoordelingskader

Uit de ex post evaluatie zijn een aantal criteria te destilleren die belangrijk zijn voor het tot stand brengen van flexicurity in bestemmingsplannen. Deze criteria worden beschreven in dit beoordelingskader aan de hand waarvan de ex ante evaluatie kan plaatsvinden. De criteria in het beoordelingskader zijn een verzameling van belangrijke waarden van de verschillende betrokken actoren.

Beoordelingscriteria	Eindkwaliteit	Einddoel
Juridische mogelijkheden en beperkingen	Uitvoerbaarheid	Een deugdelijk beleidsalternatief
Kosten en baten afweging	Efficiency	
Verkorting van de procedure	Effectiviteit	
Het respecteren van bestaande rechten		
Het bieden van zekerheid	Legitimiteit	
Het creëren van draagvlak		

Figuur 10: Het beoordelingskader

5.1.1 Juridische mogelijkheden en beperkingen

De wetgeving in Nederland biedt bepaalde mogelijkheden en beperkingen. Er dient beoordeeld te worden welke mogelijkheden er en beperkingen er zijn en of de te evalueren beleidsalternatieven binnen de kaders van de wet blijven. Indien dit niet het geval is dient er aangestuurd te worden op een wetswijziging, wat een extra opstapel voor de invoering oplevert.

5.1.2 Kosten- en baten afweging

Het is van belang van de twee beleidsalternatieven van de gemeente Lochem zo veel mogelijk duidelijkheid te hebben over de kosten van het beleid en de baten die hier tegenover staan.

Wanneer dit in kaart gebracht is, kunnen er uitspraken worden gedaan over onder andere de efficiëntie en redelijkheid van het beleid.

Uit hoofdstuk drie van dit onderzoek blijkt dat planschade mogelijkerwijs een grote kostenpost kan worden wanneer er flexibeler met bestemmingsplannen wordt omgegaan. Wanneer actoren namelijk schade ondervinden aan onroerend goed door de komst van een nieuwe planologisch regime dienen zij hiervoor gecompenseerd te worden.

Uit hoofdstuk vier van dit onderzoek blijkt dat de beleidsmaatregelen in de Gemeenten Gemert-Bakel en Deventer nog zo recent zijn ingevoerd dat men nog niet over gegaan is tot evaluatie. De precieze kosten en baten zijn om deze reden nog niet vastgesteld.

5.1.3 Verkorting van de procedure

Op het gebied van effectiviteit van het beleid is de daadwerkelijke verkorting van de procedure het voornaamste criterium. Er dient kritisch geanalyseerd te worden of het aannemelijk is dat de voorgenomen beleidsmaatregel ook tot het gewenste resultaat leidt.

Uit hoofdstuk drie van dit onderzoek blijkt dat het in de huidige regelgeving van belang blijft de benodigde vooronderzoeken uit te voeren. Het nalaten hiervan zorgt vrijwel altijd voor juridische problemen in een later stadium.

Uit de ex post evaluatie van de beleidsmaatregelen van de Gemeenten Gemert-Bakel en Deventer blijkt dat verkorting van de procedure met name tot stand komt door het strikt standaardiseren van de loop van het proces, het verwijderen van overbodige procedures en handelingen en het beter schakelen van de benodigde handelingen. De nieuwe opstelling van de gemeenten als partner in plaats van alleen maar toetser draagt bij aan de invloed van de initiatiefnemer op het proces (hoofdstuk vier).

5.1.4 Het respecteren van bestaande rechten

Het is van belang dat bij er in het beleid van de Gemeente Lochem veel aandacht is voor bestaande rechten. Belanghebbende hebben bepaalde beslissingen genomen en investeringen gedaan op grond van de zekerheden die zij op grond van juridische documenten zoals het bestemmingsplan hebben. Het opheffen van deze zekerheden of het wekken van de indruk dat deze zekerheden kunnen worden opgeheven zal voor veel onrust, protesten en waardedaling van het onroerend goed leiden. Dit laatste brengt mogelijk ook planschade met zich mee. Belangrijk is tevens dat wanneer er wel een mogelijke verandering in bestaande rechten plaats vindt, er inspraak wordt gepleegd.

Uit hoofdstuk drie en vier van dit onderzoek blijkt dat de initiatieven in Gemert-Bakel en Deventer binnen de huidige wettelijke kaders handelen waarin onder andere door middel van de informele voorfase en formele inspraak invulling wordt gegeven aan de rechtszekerheid van de betrokken actoren. Van belang is dat er in mogelijke toekomstige alternatieven die wetswijzigingen met zich mee brengen, de rechtszekerheid behouden blijft.

5.1.5 Het bieden van zekerheid

Het verkrijgen van zekerheid over de duur van de procedure is zeker voor de initiatief nemende ondernemer/particulier van groot belang. Een ondernemer/particulier doet een investering en heeft informatie nodig over de termijn waarop de volgende stap genomen kan worden om de haalbaarheid van de investering in te schatten.

Uit hoofdstuk vier van dit onderzoek blijkt dat de Gemeenten Gemert-Bakel en Deventer in verhoogde mate zekerheid kunnen bieden aan ondernemers. In de beide gemeenten is sprake van een duidelijke visie wat wel en niet gewenst is in de gemeente. Wanneer een initiatief in geen geval binnen deze visie past, wordt dit helder en open gecommuniceerd. In de meeste gevallen zijn er echter wel mogelijkheden en wordt overgegaan tot de procedure. De Gemeente Gemert-Bakel kan garanderen dat de formele procedure binnen 26 weken is afgerond. De Gemeente Deventer kan een termijn van 26 tot 39 weken garanderen.

5.1.6 Het creëren van draagvlak

Om te slagen heeft alle beleid draagvlak nodig van alle betrokken actoren. Dit geldt ook voor de beleidsalternatieven van de Gemeente Lochem. Om het beleid te laten uitwerken zoals het bedoeld is, is het belangrijk dat alle betrokken actoren het beleid ondersteunen.

5.2 Analyse variant A en B

In deze paragraaf wordt voor variant A en B van de VVD Lochem de ex ante evaluatie uitgevoerd aan de hand van het hierboven uiteengezette beoordelingskader.

In deze paragraaf worden de beiden varianten van de Gemeente Lochem beoordeeld op de juridisch 'mag het' vraag.

5.2.1 Juridische mogelijkheden en beperkingen

Het tot uitvoering brengen van variant A kent een aantal juridische obstakels. In de eerste plaats dienen bestemmingsplannen opgesteld volgens de richtlijn Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen (SvPB, 2012), zoals vastgelegd in Bro 1.2.6. Alle bestemmingsplannen in de Nederlandse gemeenten dienen dus dezelfde vorm aan te houden in hun bestemmingsplannen. Dit sluit een vorm waarbij schaduw bestemmingen worden toegekend, uit.

Planschade (6.1 Wro sub a) is een tweede groot juridisch opstakel bij de uitvoering van variant A. Wanneer er schaduwbestemmingen aan een stuk grond worden toegekend worden de geprojecteerde mogelijkheden van dit gebied sterk vergroot. Een deel van deze mogelijkheden kan een negatief gevolg hebben voor bestaande rechten en de waarde van het onroerend goed in de omgeving ten opzichte van het oude planologische regime. Dit verlies in waarde zal in de huidige juridisch situatie in planschadeclaims verhaald kunnen worden. Het uitkeren van enorme bedragen aan planschade claims is mogelijk het gevolg.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het doen van gedegen vooronderzoek naar verandering in zaken als geluid en milieu als gevolg van ruimtelijke plannen en ontwikkelingen een vereiste is om beleid niet te laten sneuvelen bij de ABRvS. Zo blijkt onder andere uit de uitspraak van de ABRvS over de gemeente Giesselanden (ABRvS 201216857). Wanneer er aan een terrein diverse schaduwbestemmingen toegekend worden en de invulling van de terreinen weinig concreet is, is het lastig om vooronderzoeken zoals een MER te doen. Voor alle schaduwbestemmingen zullen ondermeer de milieutechnische gevolgen moeten worden vastgesteld. Dit is erg kostbaar in tijd en geld. Tevens is de vraag of de milieutechnische effecten al op voorhand te voorzien zijn aangezien de invulling van de terreinen maar heel beperkt concreet is.

Mogelijk kan de recentelijk ingevoerde Crisis en herstelwet (Chw) hier alsnog enige mogelijkheden bieden. De instrumenten uit de Chw zijn bedoeld om de crisis te bestrijden en de economische situatie in Nederland zo spoedig mogelijk te herstellen. In deze geest zijn de eisen die worden gesteld

aan de hierboven genoemde MER versoepeld. Tevens is het gebiedsontwikkelingsplan toegevoegd als nieuw instrument. Met dit instrument is het mogelijk, tijdelijk ontheffing te krijgen van geldende milieunormen voor een maximale duur van tien jaar. Op deze manier moet het makkelijker worden grootschalige ontwikkelingen van de grond te helpen. Tevens kunnen tijdelijke bestemmingen aan gronden toe gekend worden voor een periode van vijf of tien jaar. De maatregelen hebben echter onvoldoende effect voor deze variant A vanwege de te korte tijdsspanne van vijf of tien jaar. Wanneer deze tijdsspanne kan worden verruimd, zouden deze instrumenten mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het mogelijk maken van variant A.

Bij variant B wordt afgestapt van het principe van het toekennen van bestemmingen aan gronden. In plaats hiervan worden belemmeringen vastgesteld. Dit conflicteert direct met artikel 3.1.3 van de Bro dat voorschrijft dat voor alle gronden in de gemeente bestemmingen worden vastgesteld. Ook de Standaard vergelijkbare bestemmingsplannen (SvBP, 2012) (1.2.6. Bro), de standaard vorm voor alle bestemmingsplannen in Nederland, laat geen ruimte voor de meer vraaggestuurde benadering die het vaststellen van belemmeringen in plaats van bestemmingen voorstaat.

Het niet langer toekennen van bestemmingen aan gronden maar het slechts opwerpen van belemmeringen is moeilijk te verenigen met de manier waarop nu met planschade wordt omgegaan. Planschade (6.1 lid 2 sub a Wro) ontstaat wanneer er negatieve gevolgen zijn voor de waarde van onroerende zaken als gevolg van een nieuw planologisch regime. Bij het slecht opwerpen van belemmeringen is de sturing van het nieuwe planologisch regime minimaal en de kans op planschade erg groot. Een gedegen vooronderzoek zou volgens voorstanders van vraaggestuurde bestemmingsplannen deze planschade problematiek sterk kunnen terug dringen (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.21,22; Raatgever, geen datum).

De instrumenten die de wetgever biedt om bestemmingsplannen meer flexibel te maken zoals de wijzigingsbevoegdheid (3.6 Wro lid 1 onder a), de uitwerkingsplicht (3,6 Wro lid 1 onder b), de afwijkingsbevoegdheid (3,6 Wro lid 1 onder c) en het stellen van nadere eisen (3,6 Wro lid 1 onder d) zijn weliswaar stappen in de goede richting maar nog niet vergaand genoeg om als solide basis te dienen voor het aangeven van belemmeringen in plaats van bestemmingen.

De Chw biedt ook een aantal mogelijkheden zoals het toekennen van tijdelijke bestemmingen. Problematisch hierbij is echter de tamelijk korte horizon van vijf tot tien jaar. Deze planhorizon dient te worden geschrapt om dit instrument praktisch bruikbaar te maken.

5.2.2 Kosten- en baten afweging

Voor zowel variant A als variant B geldt dat er eenmalig kosten zijn voor het toekennen van de schaduwbestemmingen in geval van variant A en het toekennen van de belemmeringen in het geval van variant B. Hierbij wordt ook een grote druk gelegd op het ambtelijk apparaat. Wanneer de schaduwbestemmingen of belemmeringen voor onbepaalde tijd zijn vastgesteld hoeven deze alleen nog periodiek geüpdatet te worden voor ontwikkelingen die ten tijden van het opstellen nog onvoorzien waren.

De baten van beide alternatieven zijn, het niet meer hoeven voeren van bestemmingsplanwijzigingsprocedures. Dit verlaagt de druk op de gemeentelijke organisatie en geeft zekerheid aan de initiatiefnemer over de mogelijkheid van een bepaald terrein. Op de rol van andere belanghebbenden wordt nader ingegaan in de subparagraaf 'Het respecteren van bestaande rechten'.

5.2.3 Verkorting van de procedure

Wat betreft de daadwerkelijke verkorting van de procedure is het uitgangspunt van de beide varianten gelijk. In de beide varianten wordt ervoor gekozen om vooraf eenmalig de mogelijkheden van een bepaald terrein vast te leggen zodat er vervolgens altijd duidelijkheid is en een verdere procedure overbodig is. De manier waarop dit gebeurt, is voor de beiden varianten echter tegengesteld.

In variant A worden aan de huidige bestemming een zo groot mogelijk aantal schaduwbestemmingen toegevoegd. Door het toevoegen van deze schaduwbestemmingen worden de mogelijkheden van de terreinen enorm vergroot. Een minpunt aan deze benadering is, dat er altijd een risico is dat er in de toekomst vraag is naar bestemmingen die nu nog niet voorzien kunnen worden waardoor het vastgelegde beleid weer opengebroken dient te worden. Dit maakt het onzeker of uitvoering van variant A daadwerkelijk de beoogde mogelijkheden biedt of dat het in de praktijk toch als beperkend beleid ervaren zal worden.

In variant B wordt het idee van bestemmingen volledig losgelaten en worden er in plaats van belemmeringen vastgesteld. Alle ontwikkelingen die buiten de belemmeringen vallen zijn toegestaan. Een minpunt van deze benadering zou kunnen zijn dat er in de toekomst vraag is naar tot nog toe onbekend gebruik van grond. Dit gebruik kan onwenselijk zijn waardoor het noodzakelijk is dat dit gebruik in de belemmeringen wordt opgenomen. Dit geeft aan dat het belangrijk is de opgeworpen belemmeringen zoveel mogelijk up to date te houden.

5.2.4 Het respecteren van bestaande rechten

In de toelichting op dit beoordelingskader is het belang van het respecteren van bestaande rechten uiteengezet. Variant A zorgt voor meer mogelijkheden voor het gebruik van grond door het toekennen van schaduwbestemmingen. Dit verhoogt ook het risico op de aantasting van bestaande rechten en daarmee planschade. De verplichte onderzoeken zullen secuur voor alle schaduwbestemmingen verricht moeten worden om planschade en juridisch procedures te voorkomen. Het vaststellen van de schaduwbestemmingen gebeurt op dezelfde wijze als dit nu gebeurt bij het bestemmingsplan. De voorgenomen plannen worden ter inzage gelegd en er vindt inspraak plaats door het indienen van zienswijze. Voor variant B geldt dat het toekomstige gebruik van de gronden zo open ligt dat de gevolgen die dit gebruik heeft voor bestaande rechten van belanghebbenden vaak moeilijk is in te schatten. Het is zeer waarschijnlijk dat hierdoor planschade ontstaat. In de procedure die leidt tot vaststelling van de belemmeringen dient er ruimte te zijn voor inspraak door het indienen van zienswijzen.

Tevens stelt diverse regelgeving verplicht dat de gevolgen van mogelijke ontwikkelingen op het gebied van onder andere milieu, geluid en archeologie in kaart gebracht moeten worden. Dit is erg gecompliceerd en omvangrijk wanneer de invulling zo open is gelaten als in dit alternatief het geval is.

Volgens Bomhof en Oosterkamp (2013:22) daagt het werken met een zeer open vraaggericht systeem en het bijbehorende risico op planschade de gemeenten juist uit om de benodigde onderzoeken tijdig en grondig te verrichten. Dit zou ten goede komen aan de kwaliteit van de plannen.

5.2.5 Het bieden van zekerheid

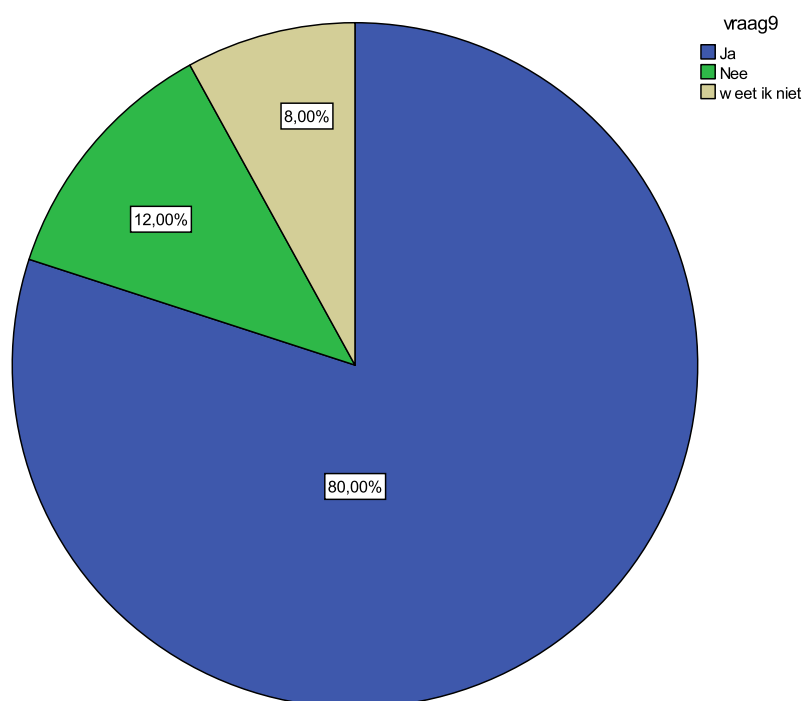
Beide initiatieven beogen zekerheid te bieden voor de ondernemer. In het geval van initiatief A is het echter onzeker of de beoogde zekerheid daadwerkelijk wordt bereikt. Het is namelijk zeer gecompliceerd om alle mogelijke initiatieven die zich aandienen vooraf in schaduwbestemmingen te vatten. Dit zou betekenen dat, wanneer een ondernemer met een zeer vernieuwend idee komt dat niet onder een van de schaduwbestemmingen valt, deze ontwikkeling strikt genomen geen navolging kan vinden.

Bij initiatief B wordt dit ondervangen door het opwerpen van belemmeringen als uitgangspunt te nemen in plaats van het bestemmen van gronden. Wanneer er geen belemmeringen zijn voor het nieuwe gebruik van de grond is dit gebruik op het betreffende perceel toegestaan.

5.2.6 Het creëren van draagvlak

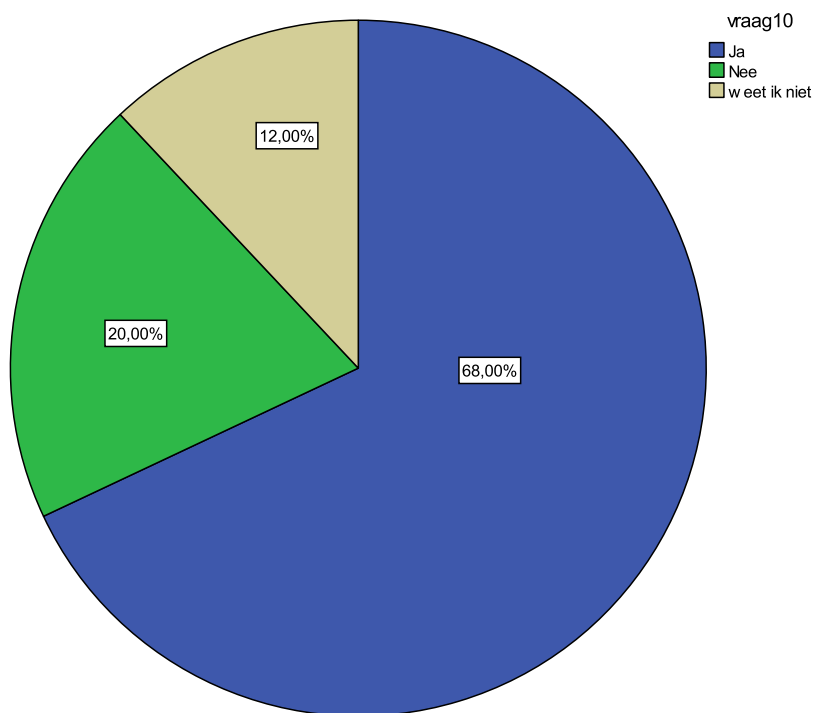
Om te onderzoeken of er draagvlak is voor de beleidsalternatieven van de VVD Lochem zijn er vijftientig interviews met ondernemers in het Lochemse buitengebied afgenomen. Tevens zijn vrijwel alle vertegenwoordigers van de diverse ondernemersverenigingen, de Kamer van Koophandel in VNO-NCW midden in Apeldoorn bevraagt.

De ondervraagde ondernemers staan positief tegenover maatregelen die de mogelijkheden van hun terreinen vergroten. Zo beantwoorden zij de vraag of zij positief zouden staan tegen het toekennen van schaduwbestemmingen aan hun grond overwegend positief.



Figuur 11: draagvlak voor schaduwbestemmingen.

Tevens is 68% van de ondernemers van mening dat een meer vraaggestuurde manier van bestemmen zou leiden tot nieuwe kansen op het gebied van bedrijvigheid in de gemeente Lochem



Figuur 12: gepercipieerde kansen op aantrekken nieuwe bedrijvigheid.

Een opvallende uitkomst uit de enquête resultaten is de behoudendheid die er heerst. Een van de subdoelen van variant A is het geleidelijk verplaatsen van functies die naar de huidige maatstaven niet meer passend zijn, om zo te komen tot een hogere kwaliteit van het buitengebied. De ondernemers geven echter veelal aan niet te willen verplaatsen. Ze voelen zich verbonden met de vestigingsplaats en hebben er in de loop der tijd een klantenkring opgebouwd. Zelfs een verhuizing binnen de gemeente is voor velen geen optie. Dit is mede te wijten aan het feit dat de Gemeente Lochem een fusie gemeente is van de voormalige gemeenten Gorssel en Lochem. De oude tweedeling is nog duidelijk zichtbaar. Een ondernemer uit Epse wil bijvoorbeeld niet naar het industrieterrein van Lochem, ook al zijn de voorwaarden positief. De ondernemersraden van de verschillende kernen zijn bang voor het verdwijnen van bedrijven naar het grote Lochem met het verdwijnen van voorzieningen en uiteindelijk slaapdorpen tot gevolg (diverse ondernemers, persoonlijke communicatie 2012) (diverse ondernemersverenigingen, persoonlijke communicatie, 2012).

Vanuit het college van B&W van de Gemeente Lochem is er in eerste instantie weinig animo voor alternatief A van de VVD Lochem. Het college van B&W is niet van mening dat er een groot probleem is met de duur van bestemmingsplanwijzigingsprocedures. De gemeente zou voldoende snel kunnen reageren op de vraag vanuit de markt binnen de door de wet geformuleerde kaders (Kottelberg,

persoonlijke communicatie, 2012). Een ander praktisch argument dat wordt aangevoerd, is dat de Gemeente Lochem over onvoldoende financiële middelen beschikt om dit onvoorziene nieuwe beleid te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen waardoor de steun van hogere overheden noodzakelijk is (Stegeman, persoonlijke communicatie, 2012).

Uit overleg met de Provincie Gelderland blijkt dat er grote twijfels zijn bij alternatief A. De argumentatie hiervoor is dat het bij het toekennen van schaduwbestemmingen niet mogelijk is om alle toekomstige ontwikkelingen en de inhoud van de vraag te voorzien waardoor er nog steeds beperkingen ervaren worden en het beleid niet op de gewenste manier werkt. Om deze redenen wordt vanaf dit moment alternatief B betrokken in dit onderzoek (Meijers, persoonlijke communicatie, 2013)

Belangenorganisaties VNO-NCW Stedendriehoek en de Kamer van Koophandel Oost Nederland juichen zoals flexicurity in bestemmingsplanprocedures toe in verband met de groeiende mogelijkheden voor de ondernemers. Wel wijzen zij, met name voor alternatief A, op het belang van een goede oplossing voor het verandering van waarde van grond die gepaard gaat met het veranderen van de bestemming van de grond en duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van het saneren van gronden (Feith, persoonlijke communicatie, 2012) (Lorist, persoonlijke communicatie, 2012)

5.3 Conclusie

In de ex ante evaluatie zijn de beleidsmaatregelvarianten van de Gemeente Lochem onderzocht. De voornaamste bevindingen zijn in deze paragraaf weergegeven.

De huidige structuur van bestemmingsplannen is aanbodgestuurd. Terreinen krijgen een bestemming zonder dat hier concreet vraag naar is. Het is wenselijk deze structuur om te vormen naar een bestemmingsplan dat inspeelt op de vraag. Dit kan door middel van het toekennen van schaduwbestemmingen of het opleggen van belemmeringen in plaats van bestemmingen. Deze laatste lijkt vooralsnog de hoogste mate van flexibiliteit op te leveren.

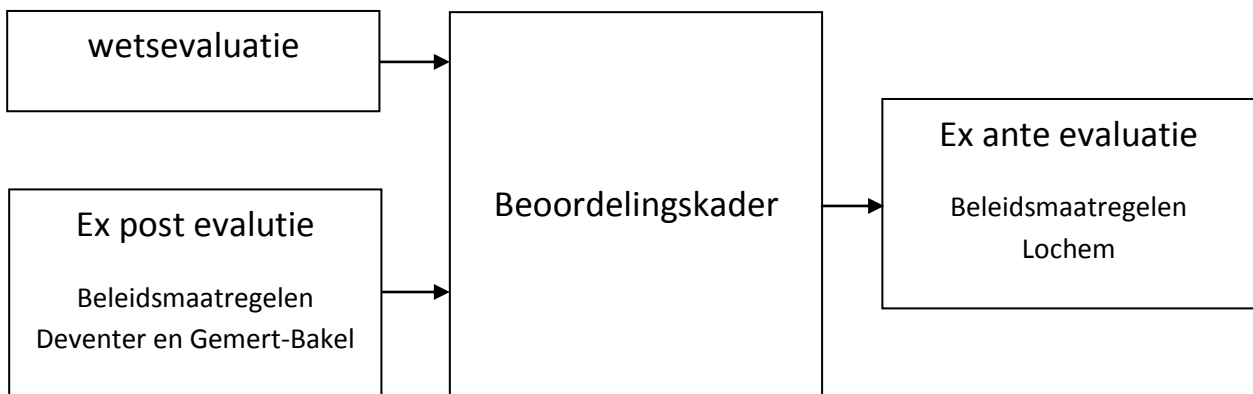
Met name in de beleidsvariant waarin slechts belemmeringen worden opgelegd is het moeizaam de kosten voor planschade te controleren. De gevolgen van ontwikkelingen dienen altijd door middel van vooronderzoek in kaart gebracht te worden. De vraag is hoe dit moet worden ingekleed als mogelijke ontwikkelingen vandaag de dag nog niet bekend of mogelijk zijn. De B variant scoort minder op het gebied van het respecteren van bestaande rechten maar sluit daarentegen wel lange procedures in de toekomst uit en geeft daarmee veel zekerheid.

Het opleggen van belemmeringen in plaats van bestemmingen lijkt voor de initiatiefnemers meer zekerheid te bieden dan het toekennen van schaduwbestemmingen. Wanneer er belemmeringen worden opgelegd is het gebruik van gronden namelijk altijd mogelijk tenzij dit gebruik in de lijst met belemmeringen is opgenomen. Bij het toekennen van schaduwbestemmingen moet het gewenste gebruik voorkomen in de schaduwbestemmingen. Alle vormen van mogelijk (toekomstig) gebruik in schaduwbestemmingen vangen, lijkt bijna onmogelijk met het oog op vandaag de dag onvoorzienbare toekomstige mogelijkheden. Uit de evaluatie van beide alternatieven blijkt dat een heldere communicatie van de wensen en mogelijkheden tussen de initiatiefnemer en de gemeente van groot belang is.

Hoofdstuk zes • Conclusie

6.1 Inleiding

In deze thesis is door middel van een meervoudige evaluatie onderzoek gedaan naar de effectiviteit en legitimiteit van flexicurity inzake bestemmingsplannen. Eerst vond er een juridische evaluatie plaats om de juridische beperkingen en mogelijkheden bloot te leggen. Vervolgens werden reeds genomen beleidsmaatregelen van de gemeenten Gemert-Bakel en Deventer ex post geëvalueerd. Dit gebeurde aan de hand van de vier kernvragen van beleid. Dit theoretisch concept van Hemerijck (2003) biedt de mogelijkheid tot een integrale beleidsevaluatie die niet alleen de effectiviteit van de beleidsmaatregelen behandelt maar ook ingaat op de legitimiteit. Deze twee evaluaties leiden tot een beoordelingskader aan de hand waarvan een ex ante evaluatie naar de beleidsvarianten van de Gemeente Lochem kan plaats vinden. Deze structuur is in de onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 4 (reprise): De structuur van deze thesis.

In deze conclusie zullen in eerste instantie de deelvragen beantwoord worden waarna de centrale hoofdvraag beantwoord wordt.

6.2 Reflectie op het onderzoek

Om te kunnen oordelen over de kracht van dit onderzoek is reflectie van belang. Van zowel de casus Gemert-Bakel als de casus Deventer was nog geen evaluatie uitgevoerd door de betreffende gemeente. Hierdoor is er nog geen concreet beeld van de daadwerkelijke kosten en slechts een gedeeltelijk beeld van de baten. Deze evaluatieonderzoeken staan op korte termijn in beide gemeenten gepland. Een herhaling van dit onderzoek wanneer de resultaten van deze onderzoeken bekend zijn zou de kwaliteit van dit onderzoek kunnen versterken.

Vanwege de beperkingen in tijd en geld is er slechts beperkt onderzoek gedaan naar het draagvlak voor verschillende beleidsalternatieven. Wanneer meer geld en tijd beschikbaar was geweest had er

een grootschalig survey onder de bevolking afgenomen kunnen worden om zo het draagvlak in kaart te brengen. De belangen van de in de omgeving wonende burger zijn hierdoor mogelijk wat onderbelicht. Hier tegenover staan echter een groot aantal interviews met ondernemers en hun vertegenwoordigers om de representativiteit van deze groep te waarborgen.

De juridische pijnpunten zijn in dit onderzoek duidelijk bloot gelegd. Er is gespecificeerd wat de voornaamste mogelijkheden en beperkingen zijn in de huidige wetgeving. De juridische evaluatie formuleert concrete juridische obstakels waardoor concreet kan worden gezocht naar oplossingen.

6.3 Beantwoording van de deelvragen

In deze paragraaf zullen alle deelvragen systematisch worden beantwoord.

6.3.1 Op welke wijze kan de effectiviteit en legitimiteit van de beleidsmaatregel worden geëvalueerd?

Traditionele evaluatiemethoden richten zich vaak uitsluitend op het effectiviteit en efficiency vraagstuk. Wanneer ook de vraag naar legitimiteit geëvalueerd dient te worden, is een integrale aanpak van beleidsevaluatie nodig of noodzakelijk. De vier kernvragen van beleid bieden de mogelijkheid tot deze integrale beleidsevaluatie (Hemerijck, 2003)

De vier kernvragen zijn (Hemerijck, 2003):

- 1 De 'mag het?'- vraag doet onderzoek naar de juridische rechtmatigheid van beleid. Deze vraag onderzoekt of het beleid en haar bijbehorende procedures binnen de door de rechtstaat
- 2 De 'werkt het?'- vraag onderzoekt de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. Deze vraag onderzoekt of een beleidsmaatregel en haar bijbehorende procedures effectief en efficiënt is.
- 3 De 'past het'- vraag doet onderzoek naar de politiek bestuurlijke haalbaarheid. Deze vraag toetst of bepaald beleid en de bijbehorende procedures haalbaar en uitvoerbaar zijn in de praktijk.
- 4 De 'hoort het?'- vraag onderzoekt de maatschappelijke aanvaardbaarheid van beleid. De centrale vraag is : Zien de betrokken actoren het beleid en de bijbehorende procedures als aanvaardbaar?

6.3.2 Welke juridische mogelijkheden en beperkingen bieden de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en aanverwante wetten aangaande het bestemmingsplan?

De voornaamste beperkingen van de Wro en aanverwante wetten zijn in de eerste plaats dat er de verplichting is om voor het gehele grondgebied een bestemming vast te stellen op grond van Bro 3.1.3. Daarnaast stelt Bro 1.2.6 dat bestemmingplannen moeten voldoen aan een standaardinhoud.

Deze twee bepalingen liggen maatwerk in de weg en sluit het zogenoemd ‘bestemmingsloos’ bestemmen, waar variant B een voorbeeld van is, uit. Een andere grote beperking blijkt planschade te zijn (Wro 6.1 lid 2 sub a). Deze regeling geeft hen die schade lijden aan onroerende goederen door verandering in planologisch regime, het recht deze schade te verhalen door middel van het indienen van een planschadeclaim. De kans op een dergelijke claim is bij het veranderen of versoepelen van de inhoud van een bestemmingsplan zeer groot.

De voornaamste mogelijkheden van de wetgeving liggen in *“Wijzigingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder a); Uitwerkingsplichten (3.6 lid 1 onder b); Afwijkingsbevoegdheden (3.6 lid 1 onder c); Nadere eisen (3.6 lid 1 onder d).”* Deze mogelijkheden tot afwijken zijn echter vrij beperkt. Meer mogelijkheden worden geboden door de Crisis en herstelwet. De innovatiebepaling maakt het mogelijk de gronden tijdelijk te bestemmen voor een periode van vijf tot tien jaar mits de ontwikkeling kan worden aangemerkt als duurzaamheid, herstel of innovatie op grond van Europese normen. Het gebiedsontwikkelingsplan biedt de mogelijkheid om gedurende een tijdelijke periode flexibel om te gaan met bepaalde milieunormen.

6.3.3 Welke beleidsmaatregelen hebben de Gemeenten Deventer en Gemeente Gemert-Bakel genomen op het gebied van het flexibeler maken van bestemmingsplannen en hoe is het gesteld met de effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid van deze beleidsmaatregelen?

De Gemeente Deventer heeft zijn bestemmingsplanprocedure ‘lean’ gemaakt wat onder ander betekent dat de stappen van het proces beter zijn geschakeld of in elkaar zijn geschoven en dat overbodige stappen uit het proces worden verwijderd. De nadruk wordt gelegd op de voorkant van het proces. Deze beleidsmaatregel zorgt ervoor dat de gemeente Deventer de wettelijke richttermijn voor een bestemmingsplan wijziging benadert maar nog niet kan garanderen. De Gemeente Gemert-Bakel garandeert deze termijn wel in de meeste gevallen. Deze gemeente heeft dit door middel van de ontwikkeling van de methode Gemert-Bakel bewerkstelligd. Deze methode standaardiseert het tijdsverloop van het proces en schept op deze manier zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken actoren.

Deze zelfde wettelijke termijn van 26 weken waarin een formele bestemmingsplanwijzigingsprocedure geheel gevoerd moet kunnen worden was voor beide gemeenten het startpunt om het beleid te gaan ontwikkelen. Men is gaan kijken hoe men deze termijn zoveel mogelijk kan garanderen.

De beleidsalternatieven zijn in lijn met de bestuurlijke trends van de laatste jaren.

De beide beleidsalternatieven leggen meer focus op de voorkant van het proces in lijn met de bevindingen van de commissie Elverding. Het in Deventer geïmplementeerde beleidsalternatief past tevens in de trend van New Public Management.

6.3.4 Hoe scoren de initiatieven van de VVD Lochem om bestemmingsplannen flexibeler te maken op het gebied van effectiviteit, legitimiteit en bestuurlijke passendheid op grond van het toetsingskader dat voortvloeit uit de uitkomsten van deelvraag twee en drie?

Wat betreft de verkorting van de procedure is het bij beide alternatieven zo dat er geen procedure meer hoeft plaats te vinden omdat duidelijk is wat er wel en niet op een terrein mogelijk is. Bij variant A lijkt het echter moeilijk alle mogelijke toekomstige ontwikkelingen in schaduwbestemmingen te vangen.

Vanwege het feit dat het onmogelijk is toekomstige ontwikkelingen precies in te schatten, is het problematisch vooraf aan de verplichting te voldoen de gevolgen van een bepaalde ontwikkeling in kaart te brengen. Dit werkt ook het ontstaan van planschade in de hand.

Het is onduidelijk of variant A wel voldoende zekerheid biedt omdat het, zoals eerder aangestipt, vrijwel onmogelijk is alle toekomstige ontwikkelingen nu te voorzien en in schaduwbestemmingen te vatten. De variant B lijkt vanuit dit oogpunt meer geschikt.

Wanneer er gekeken wordt naar draagvlak is er logischerwijs vanuit de ondernemers en hun vertegenwoordigers veel draagvlak voor een vergroting van de mogelijkheden van kavels. Dit biedt kansen voor deze groep. De overheden en andere actoren zoals omwonenden zien het belang van de nieuwe mogelijkheden en de mogelijke impuls die dit kan genereren maar zij hebben ook belang bij het in stand houden van bestaande rechten. Op dit gebied moeten nog een aantal zaken worden uitgezocht.

6.4 beantwoording hoofdvraag en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord:

Welke beleidsmaatregelen dragen bij aan het flexibeler maken van bestemmingsplannen en zijn deze maatregelen effectief en legitiem?

Vanuit het onderzoek naar reeds genomen beleidsmaatregelen blijkt het belang van het standaardiseren van stappen en het elimineren van overbodige stappen. Tevens heeft men zeer positieve ervaringen met het meer en meer belangrijker worden van de voorkant van het proces.

Uit de analyse van variant A blijkt dat er twijfel is, of het toekennen van schaduwbestemmingen inderdaad de gewenste flexibiliteit oplevert. Dat komt door het feit dat het bijna onmogelijk is alle

toekomstige ontwikkelingen nu te voorzien en in schaduwbestemmingen te vangen. Bij de effectiviteit van deze beleidsmaatregel kunnen om deze reden vraagtekens gezet worden. Op het gebied van legitimiteit scoort variant A een stuk beter. Zo blijft bij het toekennen van de schaduwbestemmingen inspraak mogelijk zoals deze nu ook georganiseerd is. Dit draagt bij aan het borgen van de rechtszekerheid. Tevens zijn de gevolgen van het toekennen van een schaduwbestemming relatief goed in kaart te brengen waardoor de benodigde vooronderzoeken verricht kunnen worden en er zicht is op eventuele planschade.

Uit de analyse van variant B blijkt dat deze variant zeer effectief is en de situatie zo flexibel mogelijk maakt vanwege het feit dat er belemmeringen worden opgelegd en de alle andere ontwikkelingen toegestaan zijn wordt er slechts minimaal sturing gegeven.

Legitimiteit is echter problematischer. Vanwege de grote hoeveelheid speelruimte is het erg moeilijk om de gevolgen voor de omgeving te onderzoeken waardoor er weinig zicht is op het eventueel optreden van planschade. Het borgen van de rechtszekerheid is hier een stuk moeilijker.

Beide varianten zijn op dit moment juridisch nog niet mogelijk. Een aanpassing aan de wet en regelgeving is om deze reden nodig om een van de varianten praktisch uitvoerbaar te maken. Bij variant A is het naar verwachting onmogelijk om tot een sluitend pakket van schaduwbestemmingen te komen waarbij alle in de toekomst mogelijke ontwikkelingen worden meegenomen. Er zijn dus twijfels of deze variant op termijn voldoende effectief is.

Bij variant B zijn er problemen met de legitimiteit omdat de verwachting is dat het onmogelijk is alle gevolgen van eventuele toekomstige ontwikkelingen te onderzoeken en in kaart te brengen. Er kan in de toekomst een verzoek komen voor een, heden ten dagen onmogelijk te voorziene ontwikkeling wat bestaande rechten schaadt en planschade met zich mee brengt. De vraag rijst of er een nieuwe variant is die de negatieve aspecten van de huidige variant A en B uitschakelt en de positieve effecten zoveel mogelijk naar voren brengt.

De meest concrete kansen hiervoor liggen in het doen van een uitbreiding op variant B. Het opwerpen van belemmeringen voor het gebruik van de grond, waarmee een aantal bestemmingen wordt uitgesloten, zou kunnen worden aangevuld met aanvullende eisen en normen op het gebied van milieu. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn om op het gebied van geluid en luchtkwaliteit per kavel concrete maximumwaarde vast te stellen. Na toetsing hiervan zou een ontwikkeling die buiten de beperkingen valt eventueel kunnen worden uitgevoerd. Dit zou desgewenst nog kunnen worden aangevuld met, in grote lijnen opgestelde, bouwvoorschriften om invloed te hebben op het gebied van het aanzicht van het landschap of stads-/dorpsgezicht. De opgelegde beperkingen gaan samen

met de vastgestelde maximum waarden het nieuwe planologische regime vormen waardoor een deel van het risico op planschade kan worden afgedekt.

Het risico in de bovenstaande nieuwe variant is echter, dat de overheid geneigd zou kunnen zijn de open bedoelde normen te strak te formuleren waardoor er alsnog een grote hoeveelheid regelgeving ontstaat waardoor de procedure vertraagt en de vrijheden van initiatiefnemers inperkt. Om deze reden is vervolgonderzoek naar deze nieuwe variant wenselijk.

6.5 Aanbevelingen

Op grond van de resultaten zullen in deze paragraaf aanbevelingen worden gedaan. In de eerste plaats zullen er aanbevelingen worden gedaan voor de gemeente Lochem. Vervolgens worden er nog enkele aanbevelingen gedaan voor de VVD Lochem.

De aanbevelingen voor de gemeente Lochem:

6.4.1 Heldere communicatie

Uit de ex post analyse blijkt dat het erg positief is wanneer een gemeente zich niet slechts als bevoegd gezag opstelt in de procedure maar tevens als partner van de initiatiefnemer. Communiceer helder over de te volgen termijnen, de te verrichten vooronderzoeken en de benodigde informatie.

6.4.2 Focus naar de voorfase

Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium van het proces (informeel) de dialoog te zoeken met alle betrokken actoren. Op deze manier ben je op de hoogte van de verschillende opvattingen in het veld van actoren wat later in het proces van waarde kan zijn. Tevens is er de mogelijkheid zeer vroeg te beginnen met het creëren van draagvlak en het eventueel geven van voorlichting. Deze zaken zullen het proces in een later stadium doorgaans versnellen.

Aanbevelingen voor de VVD Lochem

6.4.3 Bestaande rechten en een beschikbaar aantal planschade claims

Variant B is voor de VVD Lochem meer bruikbaar om op door te gaan dan variant A. Er is echter wel een keerzijde. Alternatief B geeft vanwege het beperkte zicht op onvoorziene toekomstige ontwikkelingen weinig rechtszekerheid met mogelijk planschade tot gevolg. Wanneer hier geen nadere plannen over worden uitgewerkt kan deze kostenpost in de toekomst aanzienlijk hoog worden. Er dient dus aanvullend onderzoek en beleid te komen hoe er met planschade dient te

worden omgegaan. In de voorgaande paragraaf is geopperd hoe er op basis van variant B een mogelijke nieuwe variant kan worden gecreëerd die mogelijk planschade een halt kan toeroepen. De VVD Lochem kan deze nieuwe variant nader onderzoeken om zich zo gewapend met een concreet plan zich te wenden tot de Gemeente Lochem en hogere overheden.

• Literatuurlijst

Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en Beter*. Geraadpleegd 25 juli 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2008/04/01/sneller-en-beter-advies-commissie-versnelling-besluitvorming-infrastructuurele-projecten.html>

Baarda, D.B., Goede M.P.M. de & Theunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhof Uitgevers B.V.

Besluit omgevingsrecht (Bor) (2013). Geraadpleegd 24 juli 2013, op [http://www.milieuhulp.nl/wiki/index.php/Besluit_omgevingsrecht_\(Bor\)](http://www.milieuhulp.nl/wiki/index.php/Besluit_omgevingsrecht_(Bor))

Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Bomhof, W. & Oosterkamp, J. (2013) *Onderzoek Flexibele bestemmingsplannen*. Geraadpleegd 15 juni 2013, op http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/112/130329_Onderzoek_flexibele_bestemming_splannen.pdf

Bressers, J.Th.A. (2008). Evaluatie van beleid. In Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (Eds.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 155-177). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Buuren, P.P.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & Robbe, J. (2010) *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

Cammen, H. van der & Klerk, L. de (2003). *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot vinex-wijk*. Utrecht: Het Spectrum.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *De bevolkingsteller*. Geraadpleegd 10 april 2012, op <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/bevolking/cijfers/extra/bevolkingsteller.htm>

Denzin, N.K. & Lincoln Y.S. (2003) *Handbook of Qualitative Research*. 2nd edition. Thousand Oaks: SAGE publications Inc.

Dunn, W.N. (2008). *Public Policy Analysis. An introduction*. New Jersey: Person Education LTD.

European commission (2001). *Ex ante evaluation. A practical guide for preparing proposals for expenditure programmes*. Geraadpleegd 8 mei 2012, op http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf

Goeij, J. de (2007) *Wetsevaluatie: een maatschappelijke noodzaak*. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 31 (8), 495-499.

Hemerijck A.C. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.

Het bestemmingsplan (2008). Geraadpleegd 15 juli 2012, op <http://www.wetruimtelijkeordening.net/page.php?3>

Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (2008) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Howlett, M., Ramesh, M. & Pearl, J. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press

Inpassen projectbesluit in bestemmingsplan (2008) Geraadpleegd 15 juli 2012, op <http://www.wetruimtelijkeordening.net/news.php?item.641.4>

Lean enterprise Institute (2013). *A brief history of lean*. Geraadpleegd 27 juli 2013, op <http://www.lean.org/WhatsLean/History.cfm>

March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press

Ministerie van financiën (2003). *Handreiking evaluatie onderzoek ex ante*. Geraadpleegd 7 mei 2012, op <http://www.beleidsevaluatie.info/wp-content/uploads/2011/08/Handreiking-evaluatieonderzoek-ex-ante.pdf>

Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: Eerste resultaten*. Geraadpleegd 24 juli 2013, op <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2010-Ex-durante-WRO.pdf>

Raatgever, A. (z.j.). *Slimmer omgaan met bestaande regels in organische ontwikkeling*. Geraadpleegd 10 juni 2013, op http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/96/Verslag_MCOSO_14feb.pdf

Rijksoverheid (2010). *Over de Crisis- en Herstelwet. Voor bestuurders van gemeenten en provincies*. Geraadpleegd 12 juni 2012, op http://www.infomil.nl/publish/pages/73076/chw-voor-gemeenten-en-provincies_1.pdf

Rijksoverheid (2013). *Werking crisis- en herstelwet*. Geraadpleegd 13 juni 2013 op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet/werking-crisis-en-herstelwet>

Rijksoverheid (2013). *Vernieuwing omgevingsrecht*. Geraadpleegd op 25 juli 2013, op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Royal Haskoning (2008). *Producten*. Geraadpleegd 21 juli 2012, op <http://www.nieuwe-wro.nl/produkt.html>

Scharpf, F.W. (1990) *Governing in Europe. Effective and democratic?*, Oxford: Oxford University Press

Tonnaer Adviesbureau (2013). *Dienen in een planschadevergelijking flexibiliteitsinstrumenten te worden meegenomen?* Geraadpleegd 24 juli 2013, op <http://www.tonnaer.nl/nieuwsbrief/36/Dienen-in-een-planschadevergelijking-flexibiliteitsinstrumenten-te-worden-meegenomen>

Veerman, G.J. & Paulides, G. (1992) *Over Jaarverslagen en wetsevaluatie*. Den Haag: Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum, Ministerie van Justitie.

VROM (2006). *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte!* Geraadpleegd 23 juli 2012, op <http://www.wetruimtelijkeordening.net/download/wro/verschillenWROwro.pdf>

Wabo in het kort (z.j.). Geraadpleegd 1 augustus 2012, op <http://www.wabo.nl/?p=wabo-in-het-kort>

Wilthagen, A.C.J.M., & Tros, F.H. (2005). The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labor markets. *The ICFAI Journal of Employment Law*, III(1), 7-24.

Womack, J.P. & Jones D.T. (1996) *Lean Thinking, Second Edition*. New York:
Simon & Schusters Inc

Bijlage een

Vragenlijst ondernemers

Onderzoek 'scheve bestemmingen' VVD Lochem 2012

1. Wenst u uw bedrijf uit te breiden?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

2. Is de door u beoogde uitbreiding op u huidige locatie ruimtelijk mogelijk?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

3. Is de door u beoogde uitbreiding op u huidige locatie toegestaan?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

4. Bent u bereid uw bedrijf/activiteiten te verplaatsen wanneer u dit de mogelijkheid tot groei biedt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

5. Heeft u voldoende klandizie op uw huidige locatie?

- ☐ Naar tevredenheid
- ☐ Niet naar tevredenheid

Toelichting:.....

6. Bent u bereidt uw bedrijf/activiteiten te verplaatsen als u dit meer klandizie biedt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....

7. Beschouwdt u de locatie van u bedrijf/activiteiten als passend in de omgeving?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....

8. Wordt de ligging van uw bedrijf/activiteiten door omwonende en belanghebbende als storend ervaren?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....

9. Heeft u er bezwaar tegen wanneer de gemeente een of meerdere bestemmingen onder de huidige bestemming van uw grond zou plaatsen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

9a. Welke mogelijke onderliggende bestemmingen voor u terrein komen direct in u op?.....
.....

10. Kan u zich vinden in de volgende stelling:
Een betere verdeling van de grond in de gemeente kan leiden tot nieuwe bedrijvigheid in de gemeente Lochem.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

11. Bent u voornemens te stoppen met uw bedrijf/activiteiten?

- ☐ Ja
Op een termijn van jaar
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....

12. Is de opvolging van u werkzaamheden een problematisch onderwerp?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Toelichting:.....
.....