



Publiek wat moet, privaat wat kan

Een onderzoek naar uitbestedingsmogelijkheden van het planologisch proces



**Radboud
Universiteit
Nijmegen**



Publiek wat moet, privaat wat kan

Een onderzoek naar uitbestedingsmogelijkheden van het planologisch proces

Colofon

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Sectie geografie, planologie en milieu
Thomas van Aquinostraat 3
6525 GD Nijmegen
(024) 36 11 925

Thesis begeleider:
Dr. E. van der Krabben

In opdracht van:
BAM Utiliteitsbouw BV regio Arnhem
Simon Stevinweg 20
6802 CD Arnhem
(026) 363 39 00

Begeleider:
Ir. J.K. Veldink

Auteur:
T.J.P.H. Raassens
Studentnummer: 0608645
E-mail: t.j.p.h.raassens@student.ru.nl
Tel.: 06 12 11 30 22

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie die is geschreven in het kader van mijn afstuderen in het kader van de opleiding planologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Bij het kiezen van een onderwerp voor het afstudeeronderzoek ging een zoektocht aan vooraf naar een actueel en interessant onderwerp.

In samenspraak met BAM Utiliteitsbouw in Arnhem werd uiteindelijk gekozen voor een onderzoek naar uitbestedingsmogelijkheden in het planologisch proces bij projectontwikkelingen. Een onderwerp wat in het licht van de grote bezuinigingsopgave die er ligt bij gemeenten interessant is voor zowel projectontwikkelaars als gemeenten.

Bij de BAM heb ik de mogelijkheid gekregen om met de mensen aldaar te zoeken naar kennis van personen en projecten die bruikbaar is voor het onderzoek. Ik heb ervaren dat het een enorm voordeel is voor het uitvoeren van empirisch onderzoek wanneer je dit doet via een bedrijf wat zich in de praktijk bezig houdt met de onderwerpen waarnaar je onderzoek doet.

Ook heb ik bij de BAM van dichtbij meegemaakt hoe projectontwikkeling in de praktijk werkt. In combinatie met hetgeen er in de studie planologie al is gedoceerd was het een interessante ervaring om de kennis van de studie in de praktijk terug te zien. Verder was de BAM een prettige en leerzame werkomgeving om aan dit onderzoek te werken.

Ik wil graag mijn begeleider vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen, de heer van der Krabben, van harte bedanken voor zijn hulp bij het uitvoeren van dit onderzoek. Daarnaast gaat mijn dank uit aan de medewerkers van BAM Utiliteitsbouw Arnhem, met in het specifiek mijn begeleider, de heer J.K. Veldink voor hun hulp en inzichten die geholpen hebben bij het plegen van het onderzoek.

Tim Raassens
Nijmegen, Juni 2011

Inhoudsopgave

Colofon	III
Voorwoord	V
Inhoudsopgave	VII
Samenvatting	XI
Hoofdstuk 1: Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.1.1 Tijdsduur van het ontwikkelproces	17
1.1.2 Publieke belangen en <i>probity</i>	18
1.1.3 Uitbestedingvormen	19
1.1.4 Transactiekosten	21
1.1.5 Juridische mogelijkheden	22
1.2 Probleemstelling	22
1.3 Doelstelling	23
1.3.1 Ontwikkelingsmodellen	18
1.4 Causaal schema	23
1.5 Vraagstelling	27
1.6 Relevantie	28
1.6.1 Maatschappelijke relevantie	28
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie	29
1.7 Theorie	29
1.8 Onderzoeksstrategie	30
Hoofdstuk 2: Theorie	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Een introductie in de transactiekostentheorie	32
2.2.1 Geschiedenis van transactiekosten	32
2.2.2 <i>Governance structures</i>	33
2.2.3 Het <i>remediableness</i> criterium	35
2.2.4 De (on)mogelijkheden voor implementatie van een nieuwe <i>governance structure</i>	36
2.2.5 Concluderend	37
2.3 Transactiekosten bij verschillende <i>governance structures</i>	37
2.3.1 Ontstaan van transactiekosten	37
2.3.2 Transactiekenmerken	38
2.3.3 Identificatie van een meest geschikte <i>governance structure</i>	40

2.3.4	Oorzaken van een hoge of lage mate van <i>asset specificity, uncertainty of frequency</i>	40
2.4	Transacties in het planologisch proces	42
2.4.1	Transacties in het planologisch proces	42
2.5	Het <i>probity</i> argument en <i>governance structures</i>	44
2.5.1	<i>Probity</i> en het publieke belang	44
2.5.2	<i>Probity</i> gevoelige transacties in het planologisch proces	45
2.5.3	<i>Governance structures</i> bij het planologisch proces	47
2.6	Conclusie	50
Hoofdstuk 3: Methodologie		51
3.1	Inleiding	51
3.1.1	Case studies	51
3.1.2	Interviews	52
3.1.3	Betrouwbaarheid en validiteit	53
3.1.4	Generaliseerbaarheid	54
Hoofdstuk 4: Het juridisch argument		56
4.1	Inleiding	56
4.2	Wettelijke mogelijkheden	56
4.2.1	Het bestemmingsplan	57
4.2.2	De omgevingsvergunning	60
4.3	Conclusie	63
Hoofdstuk 5: Uitbestedingvormen		64
5.1	Inleiding	64
5.2	Uitbestedingvormen bij de omgevingsvergunning	64
5.2.1	Uitbestedingvormen bij de omgevingsvergunning	64
5.2.2	Certificering van het proces	67
5.3	Uitbestedingvormen bij het bestemmingsplan	69
5.3.1	Conserverende bestemmingsplannen	69
5.3.2	Ontwikkelpannen	70
5.4	Conclusie	73
Hoofdstuk 6: Argumenten voor of tegen uitbesteding		74
6.1	Inleiding	74
6.2	Afweging bij uitbesteding	74
6.2.1	Afwegingen bij uitbesteding	74
6.2.2	Het concessiemodel	76

6.2.3	De argumenten die gelden bij een <i>make or buy decision</i> ten aanzien van een omgevingsvergunning	77
6.3	Conclusies	78
Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen		80
7.1	Conclusies	80
7.2	Aanbevelingen	83
7.2.1	Aanbevelingen voor private partijen	83
7.2.2	Aanbevelingen voor gemeenten	84
7.2.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek	85
Bijlage I:	Gesprekken en interviews	86
Bijlage II:	Interview guides	87
Bijlage III:	Literatuurlijst	91

Samenvatting

De lokale overheid heeft in Nederland van oudsher een prominente rol binnen de ruimtelijke ordening. Zo ziet ze er o.a. op toe dat er voor het gemeentelijk grondgebied een of meer bestemmingsplannen zijn die aangeven wat het huidige grondgebruik is en wat er in de toekomst mogelijk is met de gronden. Ook toetst ze vergunningaanvragen die dienen te worden aangevraagd in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling. Het is echter de vraag in hoeverre deze prominente rol tegenwoordig nog efficiënt te noemen is. Zo zullen gemeenten in de toekomst te maken krijgen met krimpende organisaties door onder meer de omvangrijke bezuinigingsopgaven.

Om ervoor te zorgen dat er desalniettemin een gedegen ruimtelijke ordening kan worden bedreven kan er wellicht gekeken worden naar landen waar de ruimtelijke ordening een meer neo-liberalistische insteek heeft dan hier in Nederland. In landen zoals het Verenigd Koninkrijk heeft de ruimtelijke ordening zo'n praktijk waarbij de private partijen actiever betrokken zijn bij o.a. planvorming. Het idee dat er een aantal onderdelen zijn in de planologie die zijn uit te besteden komt hier vandaan en begint ook in Nederland te spelen bij zowel publieke als private organisatie die betrokken zijn bij de ruimtelijke ordening.

Dit onderzoek borduurt voort op die gedachte en zal exploratief te werk gaan in het onderzoeken in hoeverre uitbesteding van onderdelen van het planologisch proces wettelijk gezien mogelijk is. Centraal in het onderzoek staan twee planologische instrumenten die voor de praktijk van projectontwikkeling van het meeste belang zijn, namelijk het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Voor deze twee instrumenten zal worden gekeken hoe uitbesteding, mits mogelijk, kan worden vormgegeven. Als laatste zal worden gekeken welke beweegredenen een gemeente kan hebben bij de overweging (*make or buy decision*) om al dan niet uit te besteden.

De theorie die gebruikt is om het uitbestedingvraagstuk in een theoretisch kader te plaatsen is de transactiekostentheorie. In het theoretisch hoofdstuk is uiteengezet dat de objecten die centraal staan in dit onderzoek, het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning, met hulp van de transactiekostentheorie te definiëren zijn als een 'transactie'. Deze definitie houdt in dat de bestemmingsplanprocedure en de omgevingsvergunningprocedure juridische handelingen zijn om de controle over eigendomsrechten te vergroten. Het zijn dus procedures die rechtszekerheid geven aan hetgeen er in de toekomst toegestaan is met een kavel of gebied. Hiermee is de transactiekostentheorie dus bruikbaar in de analyse naar de uitbesteding van de bestemmingsplanprocedure en de omgevingsvergunningprocedure.

De transactiekostentheorie biedt ook inzichten in de manier waarop een transactie kan worden uitgevoerd. De manier om een transactie uit te voeren wordt *governance structure* genoemd en er worden in de theorie drie *governance structures* onderscheiden:

- *Market structures*. Dit is een marktform waarbij private partijen de transactie uitvoeren..
- *Hierarchical structures* . De overheid zorgt voert de transactie uit. Dit doet ze vaak zonder het eigendom van het goed in handen te hebben.
- *Relational structures*. Dit is een mengvorm tussen publiek en privaat waarbij er een samenwerking tussen beide wordt aangegaan om de transactie uit te voeren.

De transactiekostentheorie biedt tevens een handvat om voor een transactie te bepalen welke van de drie *governance structures* het meest efficiënt is om die transactie uit te voeren. Met andere woorden: welke eigenschappen kan een transactie hebben en welke manier zijn deze eigenschappen van invloed op de

governance structure die het meest efficiënt is voor het uitvoeren van die transactie. De theorie noemt een drietal kenmerken die een transactie kan hebben:

- *Asset specificity*. In hoeverre is de investering die gemaakt dient te worden voor het uitvoeren van de transactie later na nog bruikbaar voor andere transacties. Een hoge mate van *asset specificity* houdt in dat de investering ten behoeve van de transactie niet of nauwelijks bij andere transacties kan worden gebruikt.
- *Uncertainty*. De onzekerheid die een transactie met zich meebrengt kan worden veroorzaakt door een gebrek aan informatie, opportunistisch gedrag van andere actoren en complexiteit van de transactie.
- *Frequency*. Dit transactiekenmerk wordt veroorzaakt door de lengte van de transactie, alsmede hoe vaak de transactie voorkomt.

De mate waarin deze drie kenmerken voorkomen bij de transacties die in dit onderzoek centraal staan (bestemmingsplanprocedure en omgevingsvergunningprocedure) is bepalend voor welke *governance structure* (*market, hierarchical of relational*) het meest efficiënt is voor het uitvoeren van die transactie.

De procedure die in het kader van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning dient te worden uitgevoerd is uit te splitsen in onderdelen. In het eerste empirische hoofdstuk zal worden gekeken welke van deze onderdelen volgens de wet zijn uit te besteden en welke niet. Ook wordt er gedefinieerd welke van de onderdelen *probity* gevoelig zijn en daardoor niet zijn uit te besteden.

Wanneer een transactie *probity* gevoelig is, houdt dit in dat er beargumenteerd kan worden dat deze transactie een zekere mate van eerlijkheid en goedwillendheid behoeft, en daarom het beste door de overheid kan worden uitgevoerd. Het zijn transacties waarbij het publieke belang is gemoeid en daardoor volgens de theorie als *sovereign transaction* te omschrijven zijn. De schema's op deze en volgende pagina geven voor de bestemmingsplanprocedure en de omgevingsvergunningprocedure weer welke dat zijn en tevens staat aangegeven welke onderdelen niet zijn uit te besteden volgens de wet, welke onderdelen niet als transactie zijn te kenmerken en welke onderdelen wel zijn uit te besteden en met welke *governance structure* dit volgens de theorie het efficiëntste is te doen. De omgevingsvergunningprocedure bestaat uit een reguliere en een uitgebreide variant. Hiervoor zijn daarom twee schema's weergegeven.

Omgevingsvergunning Regulier		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	niet uit te besteden
3	Bekendmaking van de aanvraag	probity gevoelig
4	Toetsing van vergunningsaanvraag	uit te besteden: <i>Market structure</i>
5	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	niet uit te besteden
6	Bezwaarprocedure tegen besluit	geen transactie
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	geen transactie

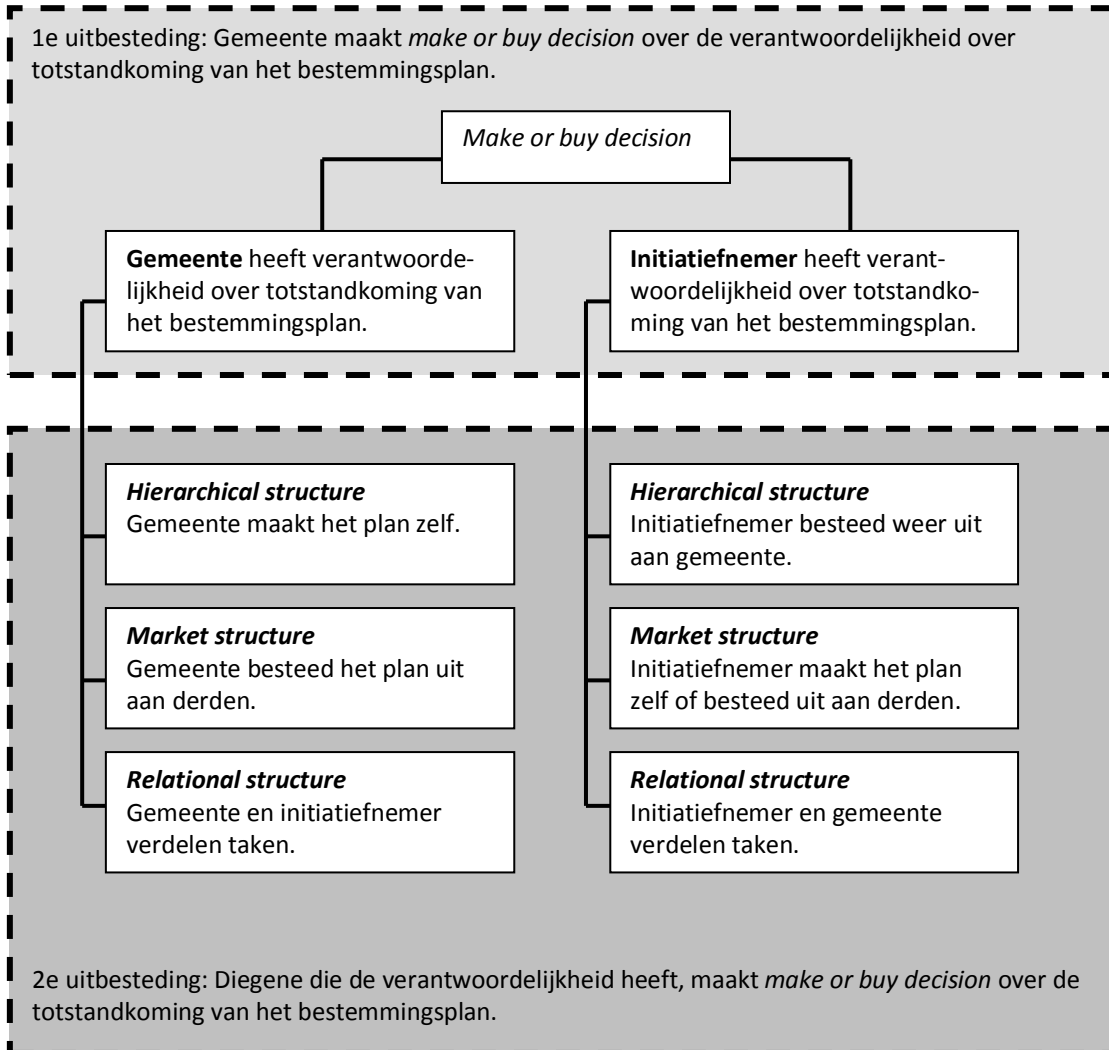
Omgevingsvergunning Uitgebreid		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	niet uit te besteden
3	Bekendmaking van de aanvraag en ter inzage legging	niet uit te besteden
4	Indiening van zienswijzen	geen transactie
5	Toetsing van vergunningsaanvraag	uit te besteden: <i>Market structure</i>
6	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	geen transactie
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	geen transactie

Bestemmingsplanprocedure		
1	Vorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan	niet uit te besteden
2	Kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan	niet uit te besteden
3	Opstellen ontwerp bestemmingsplan	uit te besteden: <i>Market structure</i>
	a Onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan	uit te besteden: <i>Relational structure</i>
	b Onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan (exploitatieplan)	uit te besteden: <i>Relational structure</i>
	c Overleg met betrokken overheden	<i>probity</i> gevoelig
4	Publicatie en ter inzage legging ontwerp bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
5	Indiening van zienswijzen	geen transactie
6	Vaststelling bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
7	Publicatie en ter inzage legging bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
8	Eventuele mogelijkheid tot beroep en voorlopige voorziening	geen transactie
9	Inwerkingtreding bestemmingsplan	geen transactie

Op basis van de schema's is empirisch gekeken naar de manieren waarop de onderdelen van de procedures die uit te besteden zijn in de praktijk worden uitbesteed. Dus de uitbestedingvormen die er zijn voor het opstellen van het bestemmingsplan en de toetsing van de vergunningsaanvraag.

In het geval van uitbestedingconstructies van het bestemmingsplan is het zo dat er sprake is van twee momenten van uitbesteding. Er worden in de praktijk twee *make or buy decisions* gemaakt omtrent uitbesteding van het opstellen van het bestemmingsplan. De eerste *decision* wordt gemaakt door de gemeente en is een beslissing omtrent de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het bestemmingsplan. Vervolgens maakt diegene die deze verantwoordelijkheid heeft gekregen een tweede *make or buy decision* omtrent de daadwerkelijke constructie van het bestemmingsplan. In de praktijk worden vrijwel alle bestemmingsplannen op deze manier uitbesteed aan een derde partij zoals een stedenbouwkundig bureau.

Uitbestedingconstructies bij bestemmingsplannen.



Bij de omgevingsvergunningprocedure is de mogelijke uitbesteding vormgegeven in de vorm van certificatie van de toetsing van de vergunningsaanvraag. Deze certificatie is momenteel nog uitsluitend mogelijk bij de Bouwbesluittoetsing van de vergunningsaanvraag omtrent een omgevingsvergunning voor het bouwen (de vroegere bouwvergunning). Daar waar van oudsher deze toets door de gemeenten werden uitgevoerd is het nu mogelijk voor een private partij om zich te laten certificeren in het uitvoeren van de Bouwbesluittoets. De ervaring die in de praktijk tot dusver zijn opgedaan zijn positief, maar om naar een uitbestedingvorm van de omgevingsvergunning te gaan die echte winst oplevert voor zowel het publieke als het private domein van ruimtelijke ordening kan er nog een verbeteringsslag worden gemaakt. Momenteel is de certificering van de Bouwbesluittoets vormgegeven als een inspectie, wat inhoudt dat het gebouw in zijn geheel wordt ontworpen en vervolgens wordt getoetst op aspecten van het Bouwbesluit 2003 (de Bouwbesluittoets). Wanneer de toets in het proces wordt gegoten zal de kwaliteit van de toets omhoog gaan en de tijdsduur van de vergunningsaanvraag, alsmede de faalkosten omlaag gaan. De wetgeving zal worden aangepast om deze verbeteringsslag te bewerkstelligen.

In het onderzoek is ook gekeken naar de argumenten die gegeven kunnen worden bij de eerder genoemde *make or buy decision* omtrent de uitbesteding van het maken van een bestemmingsplan en de toetsing van een omgevingsvergunningaanvraag. Er zijn vanuit literatuuronderzoek drie mogelijke argumenten geformuleerd die mogelijk gegeven kunnen worden door gemeenten.

- Het juridisch argument. Het niet uit besteden omdat het volgens de huidige wetgeving niet mogelijk is om dat onderdeel uit te besteden.
- Het efficiëntie argument. Het wel uitbesteden omdat het efficiënter is om het door de markt te laten doen. Of juist het niet uitbesteden omdat het efficiënter is om het door de gemeente te laten uitvoeren.
- Het *probity* argument. Het niet uitbesteden vanwege het feit dat het publieke belang anders mogelijk geschaad wordt.

Ten aanzien van deze argumenten kan wel gesteld worden dat ze het efficiëntie argument wel een rol speelt, en het *probity* argument geen rol speelt bij het uitbesteden van de totstandkoming van een bestemmingsplan. Het efficiëntie argument speelt met name een rol bij het juridische gedeelte van een bestemmingsplan (de plankarten en regels). Aangezien dit onderdeel in een steeds grotere mate dient te worden gedigitaliseerd en gestandaardiseerd is het volgens gemeenten efficiënter dat de gemeente dit onderdeel van het bestemmingsplan niet uitbesteed maar zelf uitvoert. Een relational *governance structure* waarbij de ruimtelijke onderbouwing wordt uitbesteedt en het juridische gedeelte bij de gemeente blijft is in dit geval een gebruikte aanpak bij het tot stand laten komen van een bestemmingsplan.

Het *probity* argument speelt geen rol omdat het bestemmingsplanproces nooit volledig uitbesteed kan worden. De gemeente zal altijd betrokken blijven bij het proces en zal dus altijd het publieke belang behartigen. Het is niet zo dat een privaat ontwikkeld plan direct naar de gemeente kan voor goedkeuring. De gemeente zal het bestemmingsplan altijd toetsen aan haar eigen ruimtelijk beleid en visies. Met andere woorden zal de gemeente altijd kijken of het privaat ontwikkelde plan ook planologisch strookt met het gemeentelijke ruimtelijke beleid.

Naast het efficiëntie argument en het *probity* argument is er uit het empirisch onderzoek een ander argument naar voren gekomen wat ook een rol speelt bij de *make or buy decision* van de gemeente bij de eventuele uitbesteding van de totstandkoming van een bestemmingsplan. De (arbeids)capaciteit van de betrokken gemeente kwam naar voren als mogelijk argument. De omgang van het ambtelijk apparaat is dus van invloed op de *make or buy decision*. Het gaat hierbij met name om de kennis (maar ook de daadwerkelijke mankracht) die ontbreekt bij gemeenten om de totstandkoming van het bestemmingsplan uit te voeren. Wanneer dit niet het geval is, is dit een argument om het maken van het bestemmingsplan uit te besteden.

Over de argumenten die een rol spelen bij de *make or buy decision* omtrent een omgevingsvergunning kan weinig gezegd worden. Momenteel is de Bouwbesluittoets een van de eerste en enige onderdelen die in het kader van een omgevingsvergunning kan worden uitbesteed. De Bouwbesluittoets zal in de nabije toekomst een nieuwe vorm van uitbesteding krijgen wanneer de wetgeving hierop is aangepast. Wanneer dit is gebeurd zal de *make or buy decision* niet door de gemeente worden gemaakt, maar door de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit is dus meestal de private partij zelf die kan kiezen wie de Bouwbesluittoets zal uitvoeren. *Probity* argumenten hier zullen dus per definitie niet hier van toepassing kunnen zijn. Het efficiëntie argument zal de voornaamste rol spelen voor initiatiefnemers bij het beslissen of de Bouwbesluittoets door de gemeente of door een private partij zal worden uitgevoerd.

1.1 Aanleiding

In de huidige tijd is de gemeente een belangrijke actor bij het mogelijk maken van de ontwikkeling van bedrijfsmatig vastgoed. De gemeente is actief betrokken bij het opstellen van het bestemmingsplan, verlenen van de benodigde vergunningen, het verwerven en bouwrijp maken van gronden en het herstructureren van verouderde werklocaties (Louw et al, 2009). De keerzijde van deze betrokkenheid is het arbeids- en tijdsintensieve proces dat gepaard gaat bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Vaak is dit omvangrijke proces een bron van ergernis bij ontwikkelaars en ondernemers. ‘Regelzucht van de overheid’ is dan ook een van de vaak gehoorde klachten (Huisman, 2004; Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008; VNG, 2010).

Door deze klachten is het interessant om de vraag te stellen of deze actieve rol van lokale overheden wel zo wenselijk is. Het lijkt erop dat het Rijk zich dit zelf ook afvraagt. De overheid probeert personen en instellingen die vastgoed willen realiseren steeds meer tegemoet te komen (Van Schravendijk, 2006). Dit doet ze bijvoorbeeld door maatregelen voor te stellen die de tijdsduur die gemoeid is met het realiseren van vastgoed zou kunnen verkorten (VNG, 2010; Bouwend Nederland, 2010). Zulke maatregelen staan in Nederland al enkele jaren op de politieke agenda (zie paragraaf 1.1.2 en 1.6.1).

1.1.1 Tijdsduur van het ontwikkelproces

Het verkorten van de tijd die het kost om bedrijfsmatig vastgoed te ontwikkelen kan bijvoorbeeld worden bereikt met de invoering van nieuwe wetgeving. In de ex-durante evaluatie van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening (Wro) wordt geconcludeerd dat de invoering van de Wro een positieve invloed heeft gehad op de duur van het projectontwikkelingsproces (PBL, 2010). Ten aanzien van de Crisis- en Herstelwet (Chw) kan worden gezegd dat deze expliciet in het leven is geroepen om ruimtelijke projecten te stimuleren door enkele tijdrovende elementen van het ontwikkelproces weg te nemen of te verkorten. De verwachting is dat de invoering van de Crisis- en Herstelwet een positieve invloed zal hebben op de snelheid van met name het projectbesluit. (PBL, 2010).

De invoering van deze nieuwe wetgeving draagt bij aan het verkorten van de tijdsduur van het ontwikkelproces van al het vastgoed waaronder ook het bedrijfsmatige vastgoed. Deze ontwikkelingen zijn positief te noemen. Echter zijn er meerdere mogelijkheden om te kijken naar vereenvoudiging en versnelling van het ontwikkelproces. Met name nu er een omvangrijke bezuinigingsopgave ligt bij de overheid is het interessant om te kijken naar mogelijkheden tot uitbesteding van bepaalde onderdelen van het projectontwikkelingsproces aan private partijen.

Taken die nu door de gemeenten worden uitgevoerd zouden wellicht sneller en effectiever door projectontwikkelaars kunnen worden uitgevoerd. Hierbij moet gedacht worden aan onderdelen die voor projectontwikkelaars het meest van belang zijn zoals: Het opstellen van het bestemmingsplan en de

verstrekking van de omgevingsvergunning. Kortom: onderdelen van het planologisch traject dat doorlopen dient te worden bij de ontwikkeling van een ruimtelijk project. Verondersteld wordt dat wanneer deze procedures niet meer uitsluitend door gemeenten, maar ook door private partijen kunnen worden uitgevoerd, ze efficiënter (en dus vaak ook sneller) doorlopen worden. Het is hierbij interessant om ook te kijken naar de onlangs ingevoerde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Deze wet is sinds 1 oktober 2010 van kracht en heeft geleid tot een nieuw vergunningssysteem bij het realiseren van ruimtelijke projecten. Ruim 25 'oude' vergunningen (waaronder o.a. de bouwvergunning en milieuvergunning) zijn ondergebracht in één allesomvattende omgevingsvergunning. Ten aanzien van uitbesteding rijst de vraag in hoeverre de eerdergenoemde problematiek rondom langdurige projectontwikkelingsprocessen nog bestaat, nu de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Crisis- en herstelwet (Chw) en de Wabo zijn ingevoerd.

Dit is een terechte, maar tevens op dit moment moeilijk te beantwoorden vraag. De reden hiervoor is dat deze wetten allemaal pas vrij recent van kracht zijn geworden. De Wro is de oudste en dateert van juli 2008. Het realiseren van vastgoed is van nature een langdurig proces, en derhalve zullen resultaten van nieuw ingevoerde wet- en regelgeving pas na verloop van een aantal jaren zichtbaar worden. Daarnaast is de invoering van deze nieuwe wetgeving een andere manier om het ontwikkelproces te versnellen dan de manier waar in dit onderzoek de focus naar zal uitgaan, namelijk uitbesteding. Het is dan ook vanwege deze feiten dat het interessant is om te kijken naar mogelijkheden tot uitbesteding.

1.1.2 Publieke belangen en *probit*

Uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject om het ontwikkelproces van bedrijfsmatig vastgoed te verkorten lijkt dus een interessant onderzoeksobject. De veronderstelling is dat uitbesteding positieve effecten kan hebben op de efficiëntie van het proces. Het is echter niet zonder reden dat onderdelen van het planologisch traject momenteel (nog) niet zijn uitbesteed. Het planologisch traject dat vooraf gaat aan de realisatie van het vastgoed herbergt namelijk veel publieke belangen die behartigd dienen te worden. Het is om deze reden dat de overheid die taken van het planologisch traject zelf beheert, om op deze manier die publieke belangen te waarborgen.

Planologische instrumenten zoals het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn in het leven geroepen om regulering toe te passen op de gebouwde omgeving. Tevens zijn in deze instrumenten mogelijkheden opgenomen tot procedures wat betreft bezwaar en inspraak. Het is daarom denkbaar dat er bij de overheid huiver kan bestaan tot het uitbesteden van deze taken die belangrijk zijn voor het publieke belang. Toch zijn er op dit moment al enige taken die worden uitbesteed aan de markt. Zo loopt er sinds enkele jaren een proefproject omtrent het uitbesteden van de Bouwbesluittoets (Ministerie van VROM, 2007).

De Bouwbesluittoets is traditioneel onderdeel van de gemeentelijke bouwvergunningtoets (tegenwoordig de toets voor de verstrekking van de omgevingsvergunning). In deze toets worden bouwplannen getoetst aan het Bouwbesluit 2003. Het ministerie van VROM is sinds 2006 begonnen met een proef waarbij particuliere bedrijven zich kunnen laten certificeren om deze toets zelf uit te voeren. Deze certificering houdt in dat er organisatorische eisen worden gesteld in de vorm van kwaliteitsborgingen. Daarnaast worden eisen gesteld aan het kennisniveau van medewerkers ten aanzien van het Bouwbesluit 2003 en als laatste worden voorschriften inzake de toetsrapportage opgelegd door de gemeente (Ministerie van VROM, 2007). Wanneer aan deze voorwaarden wordt gedaan, kan de gemeente besluiten om een certificaat af

te geven aan het desbetreffende bedrijf om voortaan de Bouwbesluittoets zelf uit te voeren. De gemeente wordt op deze manier in haar taken ontlast.

Naast de publieke belangen die de gemeente dient te behartigen bij het planologisch proces, is het niet ondenkbaar dat de gemeente geen taken uit handen wil geven ten gunste van particulieren, zelfs al mocht dit mogelijk en/of efficiënter zijn. Voor de Bouwbesluittoets is dit niet het geval; deze kan worden uitbesteed. Maar deze uitbesteding is op basis van vrije keuze van de gemeente zelf. Met andere woorden houdt de gemeente het recht om de Bouwbesluittoets zelf uit te voeren. Deze keuze kan afhangen van de gemeentelijke *quest for control*. Het kan zijn dat de gemeente nauw betrokken wil blijven bij de desbetreffende ruimtelijke ontwikkeling. De redenen hiervoor kunnen verschillend van aard zijn.

Maar naast deze afweging die de gemeente zelf maakt, wordt er in de literatuur omtrent uitbesteding bij publieke actoren een argument gemaakt wat stelt dat er bepaalde soorten transacties zijn die zich niet lenen om eventueel uitbesteed te worden. Deze *sovereign transactions* zijn transacties die volgens de literatuur per definitie publiek moeten worden verhandeld. Deze transacties hebben namelijk eigenschappen die het maakt dat ze beter geschikt zijn om door de staat te worden verhandeld dan door een private partij (Williamson, 1999; Webster, 2009). *Sovereign transactions* hebben een hoge mate van *probity*. Dit houdt in dat er bij zulke transacties behoefte is aan een zekere mate van goedwillendheid en eerlijkheid (Webster noemt het *uprightness* en *honesty*). Het is vanwege deze *probity* dat sommige publieke taken ongeschikt zijn voor uitbesteding aan private partijen: Een verlies aan *probity* zou een desastreus effect hebben op de uitvoering van die taak.

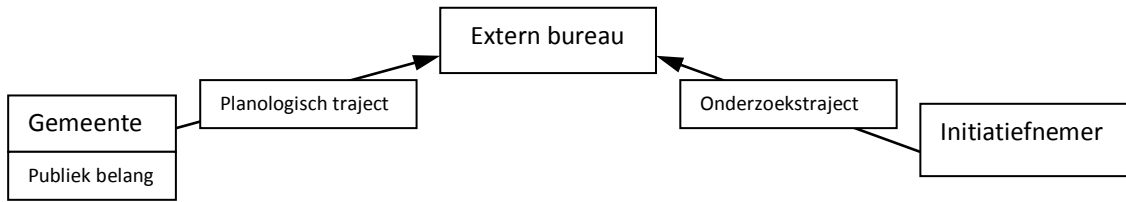
Deze paragraaf laat zien dat niet alles in aanmerking komt om te worden uitbesteed. Naast het efficiëntie argument van de toegenomen efficiëntie bij uitbesteding, bestaat er een *probity* argument wat inhoudt dat niet alles kan worden uitbesteed aan private partijen. Er zijn bepaalde facetten van publiek bestuur (zoals publieke belangen) die niet kunnen worden uitbesteed.

1.1.3 Uitbestedingvormen

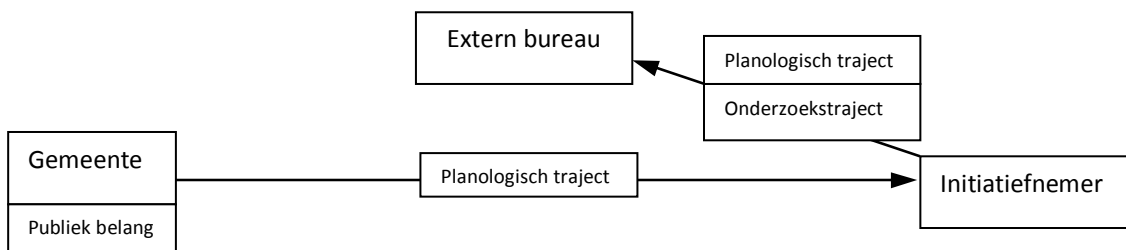
Tot nu toe werd uitbesteding in dit onderzoek als een uniform begrip gehanteerd. Er zijn echter meerdere vormen van uitbesteding te bedenken die zouden kunnen bestaan in de praktijk. Het planologisch traject bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen is een samenspel tussen publieke en private actoren. Sommige onderdelen van dit traject worden nu al door particulieren uitgevoerd. Zo is het de taak van de initiatiefnemer/opdrachtgever om, mocht dit nodig zijn, onderzoek te doen naar zaken zoals bijvoorbeeld de bodemverontreiniging, luchtverontreiniging, archeologie, akoestiek of de externe veiligheid bij het te realiseren project. Deze zaken, of de kosten van deze zaken komen nu al terecht bij deze partij. De initiatiefnemer/opdrachtgever laat zulke onderzoeken namelijk meestal uitvoeren door externe partijen.

De eerste vorm van uitbesteding die we kunnen onderscheiden is dus het uitbesteden van een onderdeel aan een derde partij. Dus niet zijnde de betrokken initiatiefnemer of de gemeente. Vaak bestaat deze derde partij uit een stedenbouwkundig, advies-, of ingenieursbureau. Ook de gemeente besteedt namelijk taken uit aan derden. Bij bestemmingsplannen worden bijvoorbeeld veel vaker externe bureaus ingehuurd om het plan samen te stellen in plaats van dat de gemeente dit zelf doet. De gemeente houdt daarbij wel de

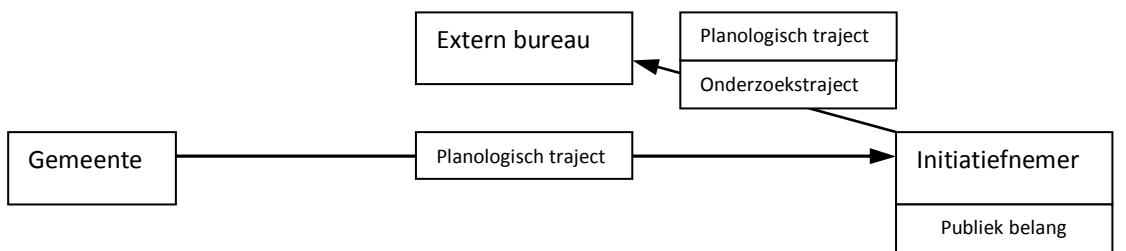
verantwoordelijkheid voor het publieke belang. Deze vorm van uitbesteding komt in de huidige praktijk zeer geregeld voor. Hieronder staat deze constructie schematisch weergegeven.



In het onderzoek zal naast deze vorm van uitbesteding worden gekeken naar eventuele andere mogelijke vormen van uitbesteding. Een tweede vorm is het neerleggen van de uitvoerende taken voor het planologisch proces bij de initiatiefnemer zelf. Dit houdt in dat de gemeente zelf geen extern bureau inhuurt voor het opstellen van de benodigde documenten voor dit traject, maar dit aan de initiatiefnemer over laat. De initiatiefnemer kan vervolgens zelf de overweging maken om een derde, externe, partij in te huren voor dit traject of om de taken zelf uit te voeren.



Vervolgens zou er nog een derde, meer ingrijpende, vorm van uitbesteding kunnen ontstaan. Bij deze vorm van uitbesteding wordt ook de verantwoordelijkheid voor het publieke belang uitbesteed aan private partijen. Dit is een vrij ver gaande vorm van uitbesteding, en het is twijfelachtig of deze constructie mogelijk is (zie ook het *probity* argument in paragraaf 1.1.2)



In het onderzoek zal met name worden gekeken naar de tweede vorm van uitbesteding. Deze lijkt in dit stadium van het onderzoek het meest haalbaar en zou daarnaast kunnen zorgen voor meer efficiëntie in het ontwikkelproces van bedrijfsmatig vastgoed. Deze toename van efficiëntie kan worden verklaard door gebruik te maken van transactiekosten bij het bekijken van totale kosten van het planologisch traject wat dus eventueel zou kunnen worden uitbesteed aan private partijen.

1.1.4 Transactiekosten

De transactiekostentheorie veronderstelt dat er zogenaamde transactiekosten bestaan wanneer er een transactie wordt gemaakt. Deze transactiekosten bestaan uit zaken als bijvoorbeeld onderhandelingen over de transactie en het uitzoeken wat de correcte prijs voor de transactie is (Coase, 1937). Deze transactiekosten zijn volgens de theorie bepalend voor de keuze om het goed al dan niet uit te besteden (middels de transactie) of het goed zelf te produceren (de transactie niet uitvoeren en het goed of de dienst zelf produceren). Deze theorie wordt van oorsprong veel gebruikt in de private sfeer, maar werd later door de econoom Williamson toegepast op de publieke sfeer.

Hij stelt dat publieke actoren, net zoals private actoren, kunnen worden beschouwd als actoren waar transactiekosten ontstaan wanneer ze opereren (Williamson, 1999). Dit betekent dat het mogelijk is een vergelijking te maken tussen transactiekosten van zowel de publieke als de private actoren. Volgens de oorspronkelijke theorie van Coase is deze vergelijking vervolgens een argument om publieke taken al dan niet uit te besteden. De partij met de laagste transactiekosten creëert volgens de theorie de meeste efficiëntie. Het is vervolgens de vraag of dit inzicht in efficiëntie ook daadwerkelijk leidt tot uitbesteding van dat product of die dienst.

Williamson stelt namelijk ook dat er publieke taken bestaan die simpelweg niet uitbesteed kunnen worden, ondanks dat het eventueel vanuit transactiekostenperspectief (dus efficiëntie perspectief) beter zou kunnen zijn om wel uit te besteden. In zijn onderzoek noemt hij als voorbeeld het ministerie van buitenlandse zaken (Williamson, 1999). In paragraaf 1.1.2 werd dit gegeven genoemd als een *probity* argument: Sommige taken zijn inherent verbonden aan de publieke sfeer en kunnen daardoor niet worden uitbesteed. Voor die taken is een zekere vorm van *probity* nodig. Deze *probity* maakt het dat private partijen deze taken niet kunnen overnemen van de overheid.

Toegesplitst op het onderzoek kan de bovenstaande theorie worden geïllustreerd door middel van het volgende voorbeeld: Wanneer een particulier zelf een grondexploitatie uitvoert, is er wellicht sprake van minder transactiekosten wanneer ze taken van het planologisch proces zelf in handen heeft in plaats dan wanneer de gemeente dit proces uitvoert. Wanneer dit zo is, is het efficiënter om de verantwoordelijkheid voor het planologisch proces neer te leggen bij de initiatiefnemer in plaats van de gemeente.

Echter zijn er meerdere overwegingen die een gemeente zal maken alvorens ze ook daadwerkelijk deze uitbesteding doet. De gemeente zal kijken of de transactie die eventueel zal worden uitbesteed geen hoge mate van goedwillendheid en eerlijkheid (*probity*) behoeft. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij publieke belangen die misschien in het geding kunnen komen. Daarnaast zal de gemeente een overweging maken of ze vanuit de *quest for control* het wenselijker vindt om de transactie niet uit te besteden.

1.1.5 Juridische mogelijkheden

Bij de zogenaamde *make or buy decision* over het al dan niet uitbesteden van een onderdeel van het planologisch traject bij projectontwikkelingen nemen lokale overheden dus enkele argumenten mee. Ten eerste is er het efficiëntie argument, want kan worden verklaard vanuit het verschil in transactiekosten tussen uitbesteding en niet uitbesteding. Daarnaast is er een *probity* argument, wat raakvlakken heeft met de *quest for control* van de gemeente enerzijds en de kenmerken van *sovereign transactions* die het onmogelijk kunnen maken om bepaalde taken van de overheid uit te besteden anderzijds. Dit wordt veroorzaakt door de welwillendheid en eerlijkheid die benodigd is bij sommige taken die de overheid uitvoert. Deze welwillendheid en eerlijkheid maakt het dat het onmogelijk is deze taken bij de private sector neer te leggen. Vandaar dat deze taken als *sovereign transactions* worden bestempeld.

Naast dit efficiëntie en *probity* argument is er nog een derde argument wat gemaakt kan worden bij de keuze voor het wel of niet uitbesteden van een publieke taak aan de private sector: het juridische argument. Het planologisch traject speelt zich grotendeels af in de publieke sfeer, en valt onder het publiekrecht. Uitbesteding van taken in dit vakgebied moet vanwege dit feit ten eerste ook mogelijk zijn in de wetgeving die bestaat omtrent de ruimtelijke ordening. Het juridisch argument zal in dit onderzoek daarom als derde argument worden gehanteerd in dit onderzoek naar de vraag welke van de argumenten van doorslaggevend belang zijn bij de *make or buy decision* die gemeenten maken bij het planologisch traject bij projectontwikkelingen.

1.2 Probleemstelling

Het onderzoek zal een praktijkgericht onderzoek zijn. Dit omdat er in het onderzoek kennis zal worden gegenereerd die zal bijdragen aan het oplossen van een praktijkprobleem, oftewel een handelingsprobleem. Het handelingsprobleem dat dient te worden opgelost kan in het onderzoek worden gelijkgesteld als probleemstelling en luidt als volgt:

Het feit dat gemeenten het planologisch traject bij het ontwikkelproces van bedrijfsmatig vastgoed meestal zelf uitvoeren, leidt tot een onnodig lange tijdsduur van het ontwikkelproces.

Het begrip *planologisch traject* heeft in het kader van het verdere onderzoek een specifiekere definiëring. Zoals al aangegeven in paragraaf 1.1.3 zijn er al taken van het planologisch proces die worden uitgevoerd door de markt. Hierbij moet gedacht worden aan de onderzoeken die benodigd zijn voor het project. Er zijn echter nog taken die wel door de gemeente worden uitgevoerd. Zoals eerder aangegeven maakt de gemeente een keuze om deze verantwoordelijkheden zelf uit te voeren of uit te besteden aan een derde partij. De onderdelen van het planologisch traject, zoals bedoeld in de probleemstelling, zijn deze taken.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het genereren van kennis welke kan bijdragen aan het oplossen van het handelingsprobleem. De doelstelling kan als volgt geformuleerd worden:

Het doel van het onderzoek is inzichten verschaffen in de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt voor de uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject van het projectontwikkelingsproces door de gemeente aan de initiatiefnemer van die projectontwikkeling. En daarnaast onderzoeken hoe zwaar het efficiëntie argument meetelt bij de keuze om deze uitbesteding al dan niet te maken.

Het doel van het onderzoek is het bekijken welke aspecten van het proces bij het realiseren van bedrijfsmatig vastgoed door marktpartijen kunnen worden gedaan, daar waar deze nu door de gemeenten worden gedaan. Aspecten waaraan gedacht dient te worden zijn onderdelen van het planologisch traject bij een projectontwikkeling, dus bijvoorbeeld het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning.

1.3.1 Ontwikkelingsmodellen

Met deze kennis wordt het voor projectontwikkelaars wellicht interessanter om zich meer op de markt voor bedrijventerreinen te begeven. Dit is iets wat tegenwoordig nog niet zo vaak voorkomt.

In de huidige praktijk wordt vaak voor hetzelfde zogenaamde *ontwikkelingsmodel* gekozen. In onderstaande tabel is dit terug te vinden als model B. Deze zogenaamde ontwikkelingsmodellen zijn 'blauwdrukken' van ruimtelijke projecten. Met name de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij de verschillende fasen van projectontwikkeling wordt bepaald met de keuze van het te volgen ontwikkelingsmodel. Deze verdeling van taken en verantwoordelijkheden is iets wat in dit onderzoek een prominente rol speelt. De traditionele praktijk bij het realiseren van bedrijventerreinen is dat de gemeente de grondexploitatie doet, en de uiteindelijke eindgebruiker het vastgoed realiseert.

In het schema op de volgende pagina staan de verschillende soorten ontwikkelingsmodellen weergegeven die bij het realiseren van vastgoed gebruikt kunnen worden.

Tabel 1.1: Ontwikkelingsmodellen van bedrijfsmatig vastgoed.

	Grondexploitatie	Bouw panden	Vastgoedexploitatie	Eindgebruiker
A	Eindgebruiker regelt alles zelf			
B				
C	Grondexploitant			Koopt
D		Ontwikkelaar	Belegger	Huurt
E				Koopt
F			Belegger	Huurt

Bron: Louw et al. (2009)

Het ontwikkelingsmodel dat in de huidige praktijk bij bedrijventerreinen het meest wordt gehanteerd is model B. Hierbij fungeert de gemeente dikwijls als grondexploitant en neemt de verantwoordelijkheid op zich voor het aankopen van gronden, de gronden bouwrijp maken en doorverkopen aan een eindgebruiker die zelf de opstal realiseert of laat realiseren. Het is de veronderstelling dat wanneer er mogelijkheden zijn tot uitbesteding van onderdelen van het projectontwikkelingsproces aan de markt, er vaker sprake zal zijn van een meer privaat ontwikkelingsmodel (model E en F) waarbij de projectontwikkelaar vaker als grondexploitant zal optreden en vervolgens ook het vastgoed realiseert.

Het moment in het proces waar deze uitbesteding plaats zou moeten vinden staat niet in het model. Dit is namelijk het planologisch traject dat zich voorafgaand aan, en tijdens het project afspeelt. Deze fase van projectontwikkeling is in het originele schema van Louw et al. (2009) niet opgenomen. Het schema zal in dit onderzoek daarom worden aangepast zodat er een eigen schema ontstaat, toegespitst op het onderzoek.

Bij het opstellen van een aangepast schema moet de opmerking worden gemaakt dat wanneer er sprake is van model B, C of D, dus dat de grondexploitant (de gemeente) ook degene die het planologisch traject zelf uitvoert, er geen uitbesteding kan en zal plaatsvinden. Een particulier zal immers niet investeren in onderdelen van het planologisch traject wanneer hijzelf niet in de grondexploitatie van het project participeert. Het wordt voor een private partij pas interessant om taken van de gemeente ten aanzien van het planologisch traject over te nemen wanneer diezelfde partij vervolgens de grondexploitatie kan uitvoeren. De voordelen die uitbesteding kan hebben komen voornamelijk toe aan de grondexploitant. Eventuele uitbesteding in het planologisch traject zal daarom uitsluitend plaatsvinden in modellen A, E of F.

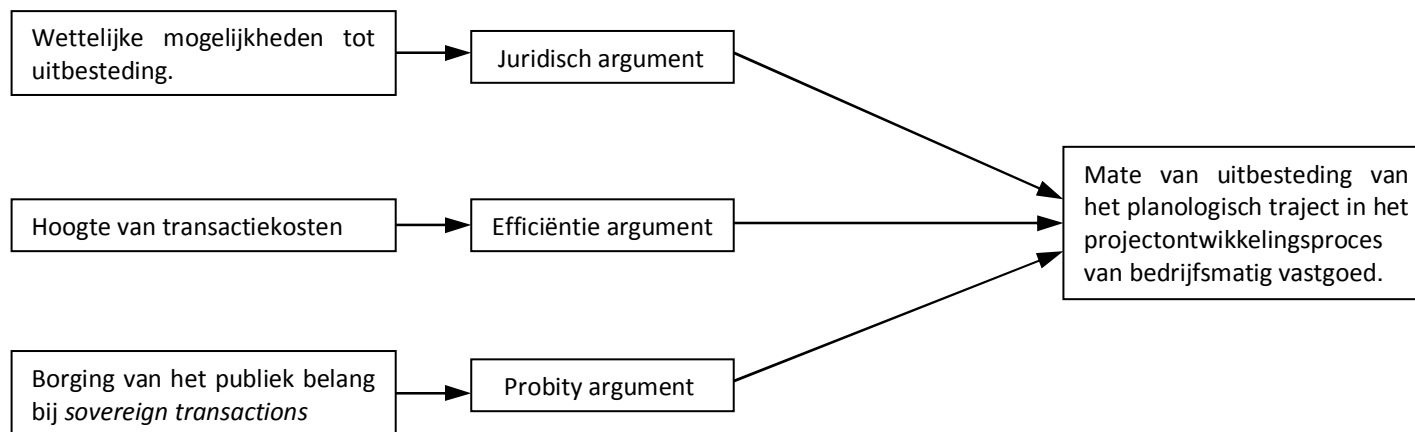
Tabel 1.2: Aangepast schema ontwikkelingsmodellen van bedrijfsmatig vastgoed.

	Planologisch Traject	Grondexploitatie	Bouw panden	Vastgoedexploitatie	Eindgebruiker
A	Markt/overheid	Eindgebruiker regelt alles zelf			
B	Overheid				
C	Overheid	Grondexploitant			Koopt
D	Overheid		Ontwikkelaar	Belegger	Huurt
E	Markt/overheid				Koopt
F	Markt/overheid			Belegger	Huurt

Bij het nieuwe schema dient daarnaast de opmerking te worden gemaakt dat het planologisch traject zich niet per definitie uitsluitend voorafgaand aan het ontwikkelproces afspeelt. Het planologisch traject, de grondexploitatie, en in zekere mate ook de vastgoedexploitatie (bouw panden) zijn in de praktijk zeer verweven met elkaar. In tabel 2 staan ze geschematiseerd als ware ze chronologisch waren. Maar dit is in de praktijk meestal niet het geval. De eerste kolommen van de tabel zijn in de praktijk niet zo netjes geordend zoals ze in tabel 2 staan weergegeven. De tabel dient dan ook slechts ter illustratie van het planologisch traject en het projectontwikkelingsproces van bedrijventerreinen.

1.4 Causaal schema

Het schema op de volgende pagina laat de causale relaties zien die in dit onderzoek gehanteerd zullen worden. Weergegeven staan de drie argumenten die in overweging genomen worden bij de *make or buy decision* die gemeenten maken inzake de uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject bij projectontwikkelingen. Daarnaast staan de achterliggende variabelen bij de argumenten weergegeven die van invloed zijn op de drie argumenten.



1.5 Vraagstelling

Op basis van de geformuleerde doelstelling uit de vorige paragraaf is de volgende centrale vraag voort gekomen:

Welke onderdelen van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed zouden binnen de kaders van de bestaande wetgeving en de nieuw ingevoerde wabo kunnen worden uitbesteed, en hoe zou deze uitbesteding eruit kunnen zien? En in hoeverre speelt efficiëntie in het proces een rol in de afweging die gemeenten maken om deze uitbesteding al dan niet te doen?

De centrale vraag zal worden opgesplitst in drie deelvragen.

Welke manieren bestaan er binnen bestaande wetgeving om onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed uit te besteden aan de markt?

Op welke manieren kan uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed worden vormgegeven?

In hoeverre speelt efficiëntie in het proces een rol in de afweging die gemeenten maken om al dan niet onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces uit te besteden?

De centrale vraag is zowel beschrijvend als toetsend van aard. Er wordt om een beschrijving gevraagd van de manieren die er zijn om onderdelen van het projectontwikkelingsproces uit te besteden aan de markt, en hoe deze uitbestedingen eruit zouden kunnen zien. Daarnaast wordt er keken of het verschil in transactiekosten tussen uitvoering door publieke actoren en uitvoering door private actoren een rol speelt bij het al dan niet uitbesteden.

Op de centrale vraag kan antwoord worden gegeven door het beantwoorden van de drie deelvragen. De vraag omtrent de mogelijkheden tot uitbesteding is van beschrijvende aard. De tweede vraag over de vormen van uitbesteding is tevens een beschrijvende vraag. De laatste deelvraag is een verklarende vraag.

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

De tijd die het kost om in de huidige praktijk een ruimtelijk project uit te voeren duurt volgens velen te lang (VNG, 2010). Regeldruk is een vaak gehoorde klacht. Deze klacht komt voort uit het grote aantal eisen waaraan voldaan moet worden wanneer iemand wil bouwen in Nederland. Deze eisen leiden tot regeldruk en irritatie bij burgers en ondernemers, maar zijn desondanks nodig om maatschappelijke waarden te herbergen. De behartiging van deze waarden is voor de overheid een doel wat ze door middel van regelgeving tracht te verzekeren.

Echter zijn velen van mening dat deze regelgeving te ver is doorgeschoten, en daarmee dat de regeldruk vaker dan gewenst een belemmerende factor blijkt bij het realiseren van ruimtelijke projecten. Voormalig minister-president Balkenende bevestigde dit tijdens het Bouwhuisdebat in januari 2010: “We zijn op een punt gekomen dat zelfs uiterst duurzame plannen vastlopen op bestaande regelgeving. Dat is echt te gek voor woorden.” (Bouwend Nederland, 2010).

De politiek erkent deze problematiek al langer en zet al enige tijd in op deregulering (VNG, 2010). Onder premier Kok in 1995 was er de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. In 2003, onder Balkenende II, startte het actieprogramma Andere Overheid om het openbaar bestuur te vernieuwen naar een meer gestroomlijnde, effectieve, efficiënte en eenvoudige overheid (Binnenlands Bestuur, 2010).

Dit project heeft als doel om de overheid terug te brengen naar een regisserende rol daar waar de overheid zich in de afgelopen decennia vaker bemoeide met meer gedetailleerde zaken. Dit resulteerde in onnodige regellast en langs elkaar werkende overheidsinstellingen (Ministerie van BZK, 2003).

Een belangrijk element in het actieprogramma is de constatering dat er in de uitkomsten van overheidsbeleid niets dient te veranderen. De overheid blijft dezelfde algemene belangen nastreven. Het is de manier waarop de overheid dit doet waar volgens het kabinet verbeteringen in kunnen worden aangebracht. In het actieprogramma worden enkele kenmerken opgesomd waar volgens het kabinet de moderne overheid aan voldoet:

- De overheid is terughoudender in wat ze regelt.
- De overheid doet een groter beroep op maatschappelijke krachten.
- De overheid voorziet in de borging van publieke belangen en rechtstatelijke eisen.
- De overheid levert hoogwaardige prestaties, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij mensen zelf, de markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.

Bron: Ministerie van BZK, 2003

Om een overheid te creëren die voldoet aan deze lijst met kenmerken zal diezelfde overheid kritisch naar haar eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is op dit standpunt van het toenmalige kabinet Balkenende II dat dit onderzoek kan bijdragen aan de wens van dat kabinet. Uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject bij een projectontwikkeling betekent een verandering in het huidige takenpakket van de overheid. De overheid wordt daarmee terughoudender en legt meer taken af aan de markt.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan bijdragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent de betekenis van transactiekosten in de ruimtelijke ordening. Het analyseren van de transactiekosten is relatief nieuw in onderzoeken naar succes- en faalfactoren bij ruimtelijke projecten (Buitelaar, 2007; Van Rij, 2008).

Zoals in paragraaf 1.1.4 werd beschreven, is de transactiekostentheorie is een theorie die uitgaat van kosten die vooraf worden gemaakt wanneer een contract wordt gesloten, en kosten die naderhand gemaakt worden om dat contract te bewaken (Van Rij, 2008). Bij een ruimtelijk project kunnen deze transactiekosten bestaan uit bijvoorbeeld onderhandelingen met verschillende betrokken partijen, het informatie vergaren over eventuele risico's en allerlei overige zaken die vertraging kunnen betekenen voor het project.

Zoals eerder vermeld kunnen deze transactiekosten een argument van efficiëntie vormen voor of tegen het uitbesteden van overheidstaken aan particulieren. Er zijn echter naast dit efficiëntie argument meerdere argumenten denkbaar die een gemeente in ogenschouw kan nemen wanneer ze een beslissing tot uitbesteding maken. Bij zulke *make or buy decisions* komen namelijk ook kwesties omtrent het publieke belang kijken. In het onderzoek zal worden gekeken welke van deze argumenten een rol spelen bij de *make or buy decisions* die gemeenten maken wanneer er taken in het planologisch traject dienen te worden uitgevoerd.

1.7 Theorie

Het theoretische kader, dat als 'framework' voor het onderzoek zal dienen, is de transactiekostentheorie. In de paragraaf 1.1.4 en 1.6.2 is beknopt te lezen wat deze theorie inhoudt.

De transactiekostentheorie is van oorsprong een economische theorie. Een belangrijk onderdeel van deze theorie is het begrip transactie. Een transactie in het vakgebied van de ruimtelijke ordening kan worden gedefinieerd als zijnde *een juridische handeling om de controle over eigendomsrechten te vergroten* (Buitelaar, 2007). Het verlenen van een omgevingsvergunning of het opstellen van een bestemmingsplan zijn voorbeelden van een transactie.

De econoom Williamson beredeneerde in 1975 dat er kosten zijn verbonden bij het doen van zulke transacties. Dit zijn de zogenaamde transactiekosten. De hoogte van de transactiekosten bepaalt wie het beste, en het meest efficiënt die transactie kan uitvoeren. Wanneer de kosten van een transactie via de markt hoger zijn dan de kosten van interne coördinatie (zelf uitvoeren), dan wordt het voordeliger om deze transactie via een hiërarchische structuur te regelen (Enneman, 2007).

Dit impliceert dat een gemeente transacties het beste kan uitbesteden aan de markt wanneer blijkt dat de transactiekosten lager zijn wanneer de markt deze uitvoert dan wanneer de gemeente dit zelf doet. Verder stelt de theorie dat een beperking van de kosten een grotere efficiëntie betekent (Enneman, 2007).

In hoofdstuk 2 van dit onderzoek zal uitgebreider worden ingegaan op de theorie. Daar zal met behulp van de theorie worden gekeken welk soort transacties, met het oog op de efficiëntie, beter zouden kunnen worden uitbesteed en welke transacties, met het oog op de publieke belangen (*probity argument*), niet kunnen worden uitbesteed. Met andere woorden wordt bekeken welke kunnen worden bestempeld als *sovereign transactions* en welke transacties dus niet als *sovereign transactions* kunnen worden bestempeld. Deze laatste transacties kunnen dus eventueel worden uitbesteed.

Met deze lijst met niet soevereine transacties gaat in de empirie verder onderzocht worden of deze kunnen worden uitbesteed. De redenering is dat bij deze niet soevereine transacties het *probity* argument een mindere rol zal spelen in de *make or buy decision* van de gemeente. De vraag is dan in hoeverre het juridische en efficiëntie argument een rol spelen bij die *decision*.

1.8 Onderzoeksstrategie

Gebleken uit het voorgaande is dat inzicht scheppen in de transactiekosten bij het ontwikkelen van bedrijfsmatig vastgoed kan helpen bij het inzichtelijk maken van het efficiëntie argument dat gemaakt kan worden wanneer er een *make or buy decision* gemaakt wordt door een gemeente omtrent het planologisch traject dat komt kijken bij het ontwikkelen van dat bedrijfsmatig vastgoed.

Tevens is gebleken dat dit efficiëntie argument niet het enige argument is wat gemaakt kan worden bij zulke *make or buy decisions*. Het *probity* argument stelt dat niet alle taken van de overheid eventueel zouden kunnen worden uitbesteed. Sommige taken kunnen worden bestempeld als *sovereign transactions*, hetgeen betekent dat er een mate van welwillendheid en eerlijkheid nodig is van de partij die de transactie uitvoert. Met het oog op het publiek belang is het onverantwoord om zulke taken aan private partijen uit te besteden.

Het derde en laatste argument is het juridisch argument wat de legaliteit van de aanbestedingsmogelijkheden inhoudt.

Dit argument zal in het onderzoek als worden onderzocht in de eerste deelvraag. De eerste deelvraag van het onderzoek is gewijd aan de wettelijke mogelijkheden tot aanbesteding van enkele onderdelen van het planologisch traject. Deze vraag zal worden onderzocht door middel van interviews met experts die werkzaam zijn in het ruimtelijk bestuursrecht.

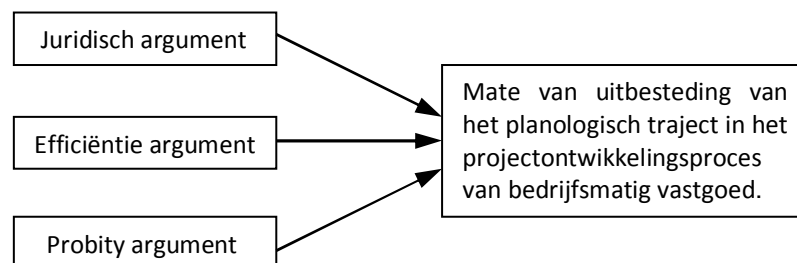
Deze interviews zullen ook deels aan de basis liggen van de tweede deelvraag van het onderzoek. In deze deelvraag zal worden onderzocht hoe aanbesteding vorm kan worden gegeven. In paragraaf 1.1.3 werd gesteld dat er verschillende vormen van aanbesteding denkbaar zijn. De mogelijkheden en onmogelijkheden van zulke aanbestedingsarrangementen zullen in deze deelvraag aan bod komen. Naast de interviews die voor de eerste deelvraag zullen worden gehouden, zullen de bevindingen uit de interviews die voor de derde deelvraag (zie volgende pagina) worden gehouden ook voor deze vraag worden gebruikt.

Vervolgens zal met behulp van de onderscheiding van transacties die in hoofdstuk 2 is gemaakt tussen *sovereign transactions* en *non-sovereign transactions* in de derde deelvraag worden onderzocht welke van de drie argumenten in welke mate aan bod zijn gekomen bij de afweging die de gemeenten maken bij het al dan niet aanbesteden van een onderdeel van het planologisch traject bij een projectontwikkeling van bedrijfsmatig vastgoed.

Deze laatste deelvraag zal worden onderzocht met behulp van expertinterviews, alsmede interviews van voorbeeldprojecten waarbij sprake is geweest van enige vorm van aanbesteding. Deze aanpak zal worden gehanteerd omdat er bij projecten waarbij een gedeelte van het planologisch traject is uitbesteed kan worden gevraagd (door middel van interviews) aan de betrokken actoren (zowel publiek als privaat) wat de argumenten waren achter het aanbesteden van dat gedeelte van het planologisch traject. Het resultaat van deze deelvraag zal een conclusie zijn ten aanzien van de argumenten die zijn gebruikt bij de *make or buy decision* die de gemeente heeft gemaakt. Aangezien de cases zullen worden geselecteerd op het feit dat ze hebben beslist voor *buy* (aangebesteding), kan worden gekeken in hoeverre het efficiëntie argument heeft meegespeeld bij die beslissing.

2.1 Inleiding

Er is in het eerste hoofdstuk veel gesproken over uitbesteding en efficiëntiewinst in het projectontwikkelingsproces. De veronderstelling is dat de efficiëntie van het proces kan worden beïnvloed door bepaalde onderdelen van dat proces uit te besteden. De keuze om al dan niet uit te besteden wordt echter door meer factoren bepaald. Zo is er in het eerste hoofdstuk gesproken over het juridisch argument en het *probity* argument wat gegeven kan worden bij de zogenaamde *make or buy decision* die gemeenten maken. In paragraaf 1.4 werd dit alles als volgt schematisch weergegeven:



Het efficiëntie argument dat kan bijdragen bij de *make or buy decision* kan gemaakt worden vanuit de transactiekostentheorie. In paragraaf 1.1.4 kwam naar voren dat deze theorie afkomstig is uit het vakgebied van de institutionele economie. Aanvankelijk werd deze theorie dan ook uitsluitend gebruikt bij vraagstukken op het gebied van private bedrijvigheid. Later werd de theorie echter ook toegepast op het vakgebied van publieke bureaucratieën (Alexander, 2001; Williamson, 1999).

In dit hoofdstuk zal in de tweede paragraaf een introductie worden gegeven in de afkomst van transactiekosten, en hetgeen transactiekosten precies zijn. Vervolgens zal worden beschreven wat *governance structures* zijn, en wat het verband is tussen deze *structures* en uitbesteding. Daaropvolgend zal een definitie worden gegeven aan 'efficiëntie' bij een *governance structure*.

In de derde paragraaf zal nader worden ingegaan op de manier waarop transactiekosten ontstaan wanneer organisaties een transactie doen. Daarna wordt inzicht gegeven in de kenmerken die bij organisaties en bij de transacties kunnen voordoen, welke van invloed zijn op de hoogte van transactiekosten.

In de vierde paragraaf zullen de bevindingen uit de tweede en derde paragraaf worden toegespitst op het planologisch proces, hetgeen in dit onderzoek centraal staat. Voor twee belangrijke transacties binnen de planologie zal worden uiteengezet welke kenmerken (genoemd in de derde paragraaf) aanwezig zijn, en hierbij zal vervolgens worden aangegeven welke onderdelen van de transactie een hoge mate van *probity* hebben, en

voor de overige handelingen wordt uiteengezet welke *governance structure* volgens de theorie het meest geschikt is voor het uitvoeren van die transactie.

Tenslotte zal in de vijfde en laatste paragraaf worden ingegaan op het *probity* argument. Dit argument kan gemaakt worden tegen uitbesteding wanneer het publieke belang in het geding kan komen bij uitbesteding van die transactie.

2.2 Een introductie in de transactiekostentheorie

2.2.1 Geschiedenis van transactiekosten

De transactiekostentheorie komt voort uit de (oude) institutionele economische stroming. Deze stroming ontstond ruim een eeuw geleden uit kritiek op het toenmalige heersende paradigma van de neoklassieke economie. De reden voor deze kritiek was meerledig. Zo was er kritiek op de geringe empirische basis waarop neoklassieke theorieën gestoeld waren. Verder zouden neoklassieke economische theorieën pretenderen dat economie een precieze wetenschap was, wat zou betekenen dat de economische wetenschap een abstract, kwantitatief en wiskundig vakgebied was. Samenhangend hiermee was er tenslotte kritiek op het feit dat er geen plaats werd geboden voor sociale aspecten van economisch handelen in de neoklassieke economische theorieën (Buitelaar, 2007).

Deze kritiek kwam voort uit het geloof van de grondleggers van de (oude) institutionele economie dat psychologische en sociale factoren wel degelijk een rol speelden in het economisch handelen van individuen en bedrijven. De invloed van deze factoren bij individuen en bedrijven kon vervolgens leiden tot irrationele handelingen. Dit in tegenstelling tot de veronderstelling van aanhangers van de neoklassieke economie die ervan uitging dat individuen en bedrijven uitsluitend rationeel handelden om nuts- of winstmaximalisatie te bereiken.

De institutionele economie beargumenteerde dus dat individuen en bedrijven irrationele handelingen kunnen uitvoeren en irrationele keuzes kunnen maken. Deze handelingen en keuzes worden vaak niet door die actor zelf gemaakt, maar kunnen door relaties met *instituties* worden beïnvloed. Hun argument tegen de neoklassieke economie was dan ook dat die stroming weliswaar de focus legt op markten, maar niet kan verklaren hoe die markten functioneren, vanwege het feit dat die *instituties* niet worden meegenomen in het analyseren van handelingen van de actoren op die markt (Buitelaar, 2007).

De (oude) institutionele economen werden in die periode niet serieus genomen door de academici van die tijd vanwege de geringe uitwerking van hun theorieën. Echter wordt er sinds enkele jaren weer aandacht besteed aan de toepassing van de denkbeelden van toen: De nieuwe institutionele economie. Het verschil met de oude institutionele economie is dat de nieuwe stroming het heersende paradigma (wat nog steeds de neoklassieke economie is) niet verworpt, maar aanpast. Dit doen ze door het eerdergenoemde *institutionele* component toe te voegen aan de neoklassieke economie (Buitelaar, 2007).

In deze *institutionele* component wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Formele instituties zijn over het algemeen instituties met een wettelijk karakter zoals contracten. Onder informele

instituten kunnen zaken worden verstaan die geen juridische geldigheid hebben, en dus niet kunnen worden opgelegd zoals bijvoorbeeld sociale normen, gebruiken en tradities.

In de institutionele economie van tegenwoordig wordt vaak de nadruk gelegd op de formele instituten. Dit is dan ook iets wat de stroming veel kritiek oplevert (Buitelaar, 2007). Het zijn echter wel deze formele instituten die het meest in de buurt komen van de onderwerpen waar het in dit onderzoek over zal gaan, namelijk de juridische onderwerpen in de ruimtelijke ordening. Desalniettemin zullen de informele instituten niet worden overgeslagen vanwege het feit dat deze, evenals de formele instituten, van invloed zijn op transactiekosten.

De term 'transactiekosten', zo bleek in het eerste hoofdstuk, is een centraal begrip in dit onderzoek. Ze ontstaan wanneer er sprake is van een transactie. Er kan sprake zijn van een transactie wanneer een goed of dienst wordt verhandeld in ruil voor financiële middelen. Maar een transactie kan ook meer immateriële zaken zoals een toezegging tot actie of een intentieverklaring inhouden (Alexander, 2001). In het begin van de nieuwe institutionele economie, werd de transactiekostentheorie voornamelijk gebruikt in de economie. Maar de theorie vond later steeds vaker haar weg in andere publieke en private beleidsvelden (Alexander, 2001). Zo ook in de ruimtelijke ordening. Het begrip transactie werd vervolgens door Buitelaar specifiek op dit beleidsveld gedefinieerd als zijnde *een juridische handeling om de controle over eigendomsrechten te vergroten*. Binnen de ruimtelijke ordening zijn er twee manieren om dit te bewerkstelligen: Het verwerven van de eigendomsrechten of de inhoud van de eigendomsrechten veranderen.

2.2.2 Governance structures

Transacties worden gedaan via zogenaamde *governance structures*. Een *governance structure* is de institutionele setting waarbinnen die transactie wordt gedaan, en bepalen dus de manier waarop de betrokken organisaties handelen met elkaar (Buitelaar, 2007; Alexander, 2001). Het gaat hierbij dus om het handelen tussen verschillende organisaties, en niet het interne handelen van de organisaties. Enneman omschrijft *governance structures* als volgt:

“Om de uitvoering van een transactie te kunnen garanderen moet er daarom een gepaste beheersstructuur (governance structure) worden gekozen. Een beheersstructuur is ‘een combinatie van methoden, technieken, procedures en organisaties die nodig zijn om een transactie of een reeks van transacties voor te bereiden, de benodigde contracten af te sluiten en vervolgens af te wikkelen”.

Bron: Enneman, 2007

Een *governance structure* is dus de manier waarop een transactie wordt voorbereid, afgehandeld en gehandhaafd. Belangrijk in de definitie van Enneman is het feit dat de keuze van organisatie(s) ook valt binnen de *governance structure*. Met name de rol van organisaties in een *governance structure* is belangrijk voor het onderzoek. Voordat er een opsomming gemaakt wordt van de drie verschillende soorten *governance structures*, is het derhalve van belang om een betere definitie te geven aan de begrippen 'organisatie' en 'instituten'. Hierdoor wordt de term 'governance structure' beter te plaatsen.

Er wordt in de literatuur onderscheid gemaakt tussen organisaties en instituties. Buitelaar stelt dat instituties de 'regels van het spel' zijn en dat organisaties de 'spelers' zijn die het spel spelen. Organisaties kunnen dus zowel publiek als privaat zijn. Ten aanzien van de instituties wordt er in de institutionele economie onderscheid gemaakt tussen *institutional arrangements* en de *institutional environment*.

De *institutional environment* is de juridische, sociale en politieke regelgeving die de context bepalen waarin de transactie plaatsvindt. De *institutional arrangement* is de *governance structure* die wordt gehanteerd bij het handelen tussen organisaties (Buitelaar, 2007).

In de literatuur worden drie soorten *governance structures* onderscheiden; *market structures*, *hierarchical structures* en *relational structures*.

Market structures zijn institutionele *settings* waarin de prijs bepalend is voor de manier waarop actoren met elkaar omgaan wanneer ze met elkaar handelen. Deze contractvorm vereist dat men alle eventualiteiten kan voorzien en voor elk daarvan de rechten en verplichtingen van partijen kan specificeren (Enneman, 2007). Dit is een pure marktform, waar de transactie op een perfecte markt wordt gedaan. Dit is een zeldzame manier van handelen omdat culturele en sociale eigenschappen vaak wel van invloed zijn op de manier waarop actoren met elkaar handelen (Buitelaar, 2007). In de literatuur wordt deze *governance structure* ook wel *classical contract law* genoemd (Enneman, 2007).

Hierarchical structures – ook wel *neoclassical contract laws* genoemd (Enneman, 2007) – zijn een andere vorm van *governance structure*. Bij deze vorm is er sprake van onzekerheden die de desbetreffende transactie met zich meebrengt. Deze onzekerheden kunnen leiden tot negatieve effecten (*externalities*). Om deze *externalities* te internaliseren legt een overheidspartij restricties op aan het goed dat betrokken is in de transactie. Dit doet ze zonder het eigendom van dat goed in handen te hebben. De andere partij (die het goed bezit) accepteert deze oplegging simpelweg omdat hij geen andere keus heeft. Hij behoudt het recht te doen met zijn goed wat hij wil, het zij echter binnen de grenzen van de restricties die zijn opgelegd door de overheidspartij (Buitelaar, 2007).

Naast de *market en hierarchy structures* die centraal staan in het vaak gevoerde 'markt-overheid debat' wordt er een derde manier genoemd in de literatuur waarop organisaties kunnen handelen met elkaar. Deze derde vorm kwam voort uit de constatering dat niet alle transacties het concurrerende element hebben wat zou betekenen dat er sprake is van een *market structure*. Tevens zijn er transacties die evenmin met behulp van *hierarchical structure* – dus met behulp van opgelegde regelgeving door een overheidspartij – zijn voltrokken (Buitelaar, 2007). Er moet dus sprake zijn van een derde *governance structure: Relational structures of relational contracting* zijn beheersstructuren erop gericht om een langdurige samenwerking aan te gaan tussen de organisaties waartussen de transactie wordt gedaan. Dit kan nodig zijn vanwege grote onzekerheden die de transactie met zich meebrengt. Het is dan van belang dat de afspraken zich niet beperken tot het moment van afsluiten van de transactie of de uitvoering ervan, maar dat de organisaties een voortdurende interactie met elkaar hebben (Enneman, 2007).

Onder *governance structures* valt het gehele spectrum tussen markt en hiërarchie. De vraag is welke van de drie het meest efficiënt is bij de totstandkoming van transacties. Met andere woorden: bij welke van de drie *structures* zijn de transactiekosten het laagst, en is dus het meest efficiënt? Er zijn wetenschappers die stellen dat de *market structure* het meest efficiënt is. Aan de andere kant zijn er ook academici die propageren dat de *hierarchy structure* het best geschikt is om transacties tussen organisaties tot stand te laten komen (Buitelaar, 2007).

Het is echter onmogelijk om te stellen dat een bepaalde *governance structure* in alle gevallen de beste is om een transactie te laten geschieden. Williamson beargumenteert daarom ook dat de beste *governance structure* afhangt van de aard van de transactie (Buitelaar, 2007). Met andere woorden zijn sommige transacties beter af met een *market structure* als *governance structure*, en andere transacties kunnen beter af zijn met een *hierarchical of relational structure*.

Met deze constatering rijst de vraag wat de achterliggende criteria zijn voor de bepaling wanneer een *governance structure* beter is dan een andere *governance structure*? Wanneer is het, met andere woorden, beter om een transactie via de markt te laten voltrekken dan via een hiërarchie, of andersom? Het criterium om te kiezen voor een *governance structure* is de efficiëntie die bewerkstelligd wordt wanneer er voor die *structure* wordt gekozen.

2.2.3 Het *Remediableness* criterium

Efficiëntie is een centraal begrip in dit onderzoek. Het is echter moeilijk om hieraan een definitie te geven. Vooral wanneer er getracht wordt om voor een onderdeel van het planologisch traject bij projectontwikkelingen van bedrijfsmatig vastgoed de meest efficiënte *governance structure* te kiezen. Het *Remediableness* criterium, wat is opgesteld door Williamson, geeft meer houvast aan het begrip efficiëntie.

“The remediableness criterion holds that an extant mode of organization for which no superior *feasible* alternative can be described and *implemented* with expected net gains is *presumed* to be efficient.”

Bron: Williamson, 1999

Deze definitie houdt in dat de meest haalbare en implementeerbare manier om een transactie te doen laten voltrekken, tegen de beste prijs (minste transactiekosten), aangenomen wordt als zijnde het meest efficiënt. ‘Perfekte efficiëntie’ is niet haalbaar bij zowel een publieke of private partij wanneer ze handelen bij een transactie. ‘Perfekte efficiëntie’ impliceert namelijk een hypothetisch ideaal (pareto optimum), wat in de praktijk onhaalbaar is (Williamson, 1999). De definitie die Williamson geeft aan efficiëntie is dus te beschouwen als een ‘relatieve efficiëntie’; er wordt gekeken naar de haalbaarheid en implementeerbaarheid van de verschillende alternatieven (*governance structures*). Het alternatief met de minste transactiekosten wordt aangenomen de efficiëntste te zijn.

Volgens de door Williamson gegeven definitie zijn de bestaande *governance structures* veelal efficiënter dan een eventueel alternatief. Dit heeft te maken met de veronderstelling dat deze bestaande manier wel de meest efficiënte *moet* zijn, anders was die desbetreffende manier om transacties te doen niet in de praktijk gekomen. De veronderstelling is dat die beheersstructuur om transacties te verhandelen al een *comparative institutional competition* heeft gevoerd met alternatieven en het meest efficiënt is gebleken (Williamson, 1999). Zelfs wanneer deze alternatieven niet als significant inefficiënt kunnen worden bestempeld, blijkt vaak dat de bestaande manier toch een voordeel ontleent simpelweg aan het feit dat het in de praktijk op die manier wordt gedaan. Williamson stelt derhalve dat het van te voren (ex ante) onmogelijk is om te concluderen of een andere dan de huidige manier waarop een transactie wordt verhandeld efficiënter is of niet.

Mocht het naderhand (ex post) wel blijken dat een alternatief efficiënter blijkt te zijn dan de bestaande *governance structure*, is dit dan reden om van *governance structure* te wisselen voor die desbetreffende transactie?

Volgens de definitie wel, maar de kanttekening dient gemaakt te worden dat met de implementatie van die nieuwe *governance structure* kosten zijn verbonden die meewegen bij de kosten die het alternatief juist efficiënter zouden maken (Williamson, 1999). De bestaande *governance structure* heeft deze kosten niet, deze is immers al ingevoerd en werkende. Deze implementatiekosten zijn dus kosten die in het nadeel wegen van de nieuwe *governance structure* voor de desbetreffende transactie.

Het lijkt er dus op dat een bestaande *governance structure* om een transactie tussen organisaties vorm te geven bijna niet te vervangen is door een (verondersteld) efficiënter alternatief. De bestaande modus behoudt vaak toch een zeker voordeel in efficiëntie ten opzichte van een alternatief. In deze constatering schuilt een zekere mate van padafhankelijkheid (Williamson, 1999).

2.2.4 De (on)mogelijkheden voor implementatie van een nieuwe *governance structure*

In de vorige paragraaf komt een vrij somber beeld naar voren over de moeilijkheid die gepaard kan gaan bij de implementatie van een nieuwe *governance structure* voor het sluiten van een transactie, zelfs wanneer die nieuwe *structure* efficiënter is dan de bestaande. Is onderzoek naar nieuwe uitbestedingsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening – wat in feite het zoeken naar alternatieve *governance structures* voor transacties omtrent het planologisch traject is – dan nog wel relevant?

Dit onderzoek kan bijdragen aan het maken van argumenten voor of juist tegen zulke uitbestedingsmogelijkheden. Eerder bleek namelijk dat zelfs wanneer een *governance structure* efficiënter is, en dus lagere transactiekosten met zich meebrengt, dan de bestaande *governance structure* voor een transactie, die bestaande *governance structure* vaak toch in de praktijk gebruikt blijft worden. De derde deelvraag van dit onderzoek gaat hierop in: In hoeverre speelt efficiëntie in het proces een rol in de afweging die gemeenten maken om al dan niet onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces uit te besteden?

In het eerste hoofdstuk kwam al ter sprake dat er naast efficiëntie meerdere argumenten kunnen worden aangevoerd bij de keuze voor een bepaalde *governance structure* voor een desbetreffende transactie. Onderzoek de beweegredenen achter de keuze voor een *governance structure* (ofwel een *make or buy decision*) van de gemeente kan meewegen om de padafhankelijkheid die er momenteel lijkt te bestaan te doen laten afnemen. Dit gecombineerd met inzichten in de juridische haalbaarheid en de grote bezuinigingsopgave bij de overheid kan ertoe leiden dat een vervanging van de huidige *governance structure* teweeggebracht kan worden: uitbesteding daar waar dat nu niet gebeurt.

2.2.5 Concluderend

Om conclusies te trekken uit deze paragraaf, en de paragraaf te betrekken op het onderzoeksveld wat in dit onderzoek centraal staat kan opgemerkt worden dat het planologisch traject bij projectontwikkelingen een wisselwerking behoeft tussen publieke en private organisaties. Deze organisaties zijn spelers die handelen binnen spelregels. Deze spelregels zijn instituties. *Institutional arrangements* zijn onderdeel van de instituties. Deze *arrangements* worden ook wel *governance structures* genoemd.

Drie soorten *governance structures* kunnen worden onderscheiden: De *market structure*, *hierarchical structure* en de *relational structure*. Deze institutionele structuren zijn bepalend voor welke methoden, technieken, procedures en organisaties er nodig zijn om een transactie af te sluiten. De *governance structure* die de minste transactiekosten met zich meebrengt, en daarmee het meest efficiënt is, is de beste *structure* voor die desbetreffende transactie.

Verder werd in deze paragraaf ook gekeken naar een definitie voor efficiëntie. Deze definitie werd ontleend aan het *remediableness* criterium, opgesteld door Williamson. Deze definitie houdt in dat wanneer een sprake is van een transactie, de *governance structure* die de minste transactiekosten met zich meebrengt, en daarbij ook haalbaar en implementeerbaar is, het efficiëntst wordt aangenomen te zijn.

Als kanttekening van de *remediableness* criterium kwam naar voren dat het vanwege implementatiekosten bijna onmogelijk is om een bestaande *governance structure* te vervangen door een, in essentie, efficiënter alternatief. Deze padafhankelijkheid lijkt moeilijk te doorbreken, maar dit is niet het doel van het onderzoek. Inzichten scheppen in hoeverre het efficiëntie argument (dus de claim dat het alternatief efficiënter is dan de huidige *governance structure*) meespeelt in de keuze voor *governance structure* is dit wel.

2.3 Transactiekosten bij verschillende *governance structures*

In de vorige paragraaf werd het concept *governance structure* vormgegeven, en kwam naar voren dat efficiëntie een argument is waarop voor *governance structure* voor een bepaalde transactie kan worden gekozen. Efficiëntie staat in zekere zin gelijk aan de hoogte van transactiekosten. In de volgende paragraaf zal nader worden ingegaan op de transactiekosten die er komen kijken bij een transactie en in hoeverre deze kunnen verschillen wanneer er wordt gekozen voor een andere *governance structure*.

2.3.1 Ontstaan van transactiekosten

De hoogte van transactiekosten bij een transactie zijn dus van belang bij het maken van het efficiëntie argument. Inzicht in hoe transactiekosten kunnen ontstaan kan worden gehaald uit bestaande literatuur omtrent dit onderwerp.

Transactiekosten worden gedefinieerd als kosten die ontstaan vanwege het feit dat organisaties die betrokken zijn bij een transactie niet beschikken over complete informatie en perfecte rationaliteit (Buitelaar, 2007). De kosten ontstaan wanneer die organisaties acties ondernemen om te trachten de informatie te complementeren en onzekerheid weg te nemen. Dit zijn de zogenaamde transactiekosten.

Echter is dit niet de enige vorm van transactiekosten. Transactiekosten kunnen ook ontstaan wanneer er geen sprake is van een transactie (Buitelaar, 2007). Een voorbeeld om dit te illustreren is wanneer de gemeente besluit om een bestemmingsplan zelf te schrijven, en dit niet uit te besteden aan een private partij. Er wordt in dit geval dus gekozen voor een *hierarchical structure* als *governance structure*. Er is in dit geval geen sprake van transactie, dus ook geen transactiekosten die voortvloeien uit die transactie. Echter draait de gemeente nu wel voor de interne kosten op van het maken van het bestemmingsplan. Deze interne kosten worden *agency costs* genoemd, maar worden dikwijls onder de transactiekosten geschaard (Buitelaar, 2007).

Uit het bovenstaande blijkt dat er twee verschillende facetten bestaan waaruit transactiekosten kunnen ontstaan: Gedragsveronderstellingen en transactiekenmerken (Enneman, 2007). Gedragsveronderstellingen die transactiekosten veroorzaken komen ten eerste voort uit *bounded rationality* (beperkte rationaliteit), en ten tweede uit *opportunism* (opportunistisch gedrag)(Buitelaar, 2007; Enneman, 2007).

Beperkte rationaliteit komt voort uit het feit dat organisaties niet in staat zijn om alle informatie rondom een transactie te vergaren en te verwerken. Het handelen van organisaties is in intentie wel rationeel, maar daarnaast beperkt vanwege de onmogelijkheid tot het overzien van alle denkbare alternatieven en bijbehorende overwegingen rondom een transactie (Buitelaar, 2007; Enneman, 2007). Deze beperkte rationaliteit is in essentie geen probleem wat grote transactiekosten veroorzaakt. Het gevolg van de beperkte rationaliteit is echter dat de betrokken organisaties bij een transactie handelen vanuit eigen belang. Nu hoeft dit nog steeds geen probleem te zijn. Buitelaar stelt dit ook in zijn proefschrift:

“The neo-classical approach takes self-interested behaviour as a behavioural assumption on which it builds its models. But self-interested behavior is reliable and predictable, which would not cause many (transaction) costs (incurred for anticipating that behavior). In reality, people sometimes purposefully mislead, deceive, or otherwise confuse others. This can be placed under the word *opportunism* (...)”.

Bron: Buitelaar, 2007

Opportunistisch gedrag, is dus een factor die in combinatie met het principe van beperkte rationaliteit bij organisaties transactiekosten kunnen veroorzaken. Het is echter denkbaar dat wanneer alle transacties die mogelijk zijn hetzelfde van aard zouden zijn, organisaties vrij snel dit probleem van opportunistisch gedrag zouden hebben ondervangen, en de transactiekosten die ontstaan vanuit gedrag van de organisaties (grotendeels) zouden verdwijnen. Echter zijn niet alle transacties hetzelfde qua karakteristiek en opzet; er kunnen daarom ook transactiekosten ontstaan vanuit de kenmerken van de transactie. Deze transactiekenmerken zijn in drie dimensies in te delen, te weten *asset specificity*, *uncertainty* en *frequency* (Buitelaar, 2007; Enneman, 2007).

2.3.2 Transactiekenmerken

Het eerste kenmerk van een transactie, wat van invloed kan zijn op de hoogte van transactiekosten bij die transactie wordt in de literatuur omschreven als *asset specificity*. *Asset specificity* wordt door Williamson omschreven als een specifieke investering die niet kan worden hergebruikt bij andere transacties of door andere gebruikers zonder dat dit afbreuk doet aan de waarde van die investering (Buitelaar, 2007). Veel transacties die worden gedaan bij het planologisch proces van een projectontwikkeling worden één keer

gedaan en vervolgens nooit meer. Het gevolg is dat dit een zeer transactiespecifieke investering is. De investering kan dikwijls niet, of slechts zeer gedeeltelijk, worden ingezet voor andere transacties.

Wanneer er een hoge mate van *asset specificity* is bij een transactie, dan betekent dit vaak dat er sprake zal zijn van afhankelijkheid tussen de betrokken organisaties bij die transactie. Ze zullen de investering slechts maken wanneer er een zekere winst te halen is voor hen. Is dit niet het geval, dan wordt deze investering vaker overgelaten aan een overheidspartij die niet noodzakelijkerwijs handelt vanuit het oogpunt om winst te maken, of aan een derde partij die gespecialiseerd is in het maken van dergelijke investeringen (bijvoorbeeld een advies- of ingenieursbureau voor het maken van technische rapporten zoals genoemd in paragraaf 1.1.3). Wanneer er sprake is van een lage *asset specificity*, kan het voor een organisatie makkelijker zijn om zelf die investering te maken.

De mate van *asset specificity* van een transactie kan dus van invloed zijn op de vraag welke *governance structure* vanuit efficiëntie oogpunt het meest geschikt is voor het maken van die transactie. Een transactie met een hoge mate van *asset specificity* lijkt beter af te zijn met een *hierarchical structure*. Een transactie met een lage mate van *asset specificity* kan daarentegen beter af zijn wanneer deze transactie via een *market structure* wordt afgehandeld.

Het tweede kenmerk wat een transactie kan hebben is de *uncertainty* (Enneman, 2007; Buitelaar, 2007). Deze onzekerheid wordt enerzijds vaak veroorzaakt door een gebrek aan informatie bij de betrokken organisaties, en anderzijds door iets wat Williamson *asymmetric information* noemt. *Asymmetric information* doet zich voor wanneer de betrokken partijen niet tegelijkertijd relevante informatie tot hun beschikking krijgen (Williamson, 1996) Deze twee soorten informatiegebrek kunnen ervoor zorgen dat een van de betrokken organisaties een voordeel ten opzichte van de ander(en) opdoet. Het eerder genoemde opportunistisch gedrag van organisaties speelt hierbij ook een rol. Een andere oorzaak van een grote onzekerheid (*uncertainty*) bij een transactie is de complexiteit van de transactie. Een grote complexiteit zorgt voor een grote onzekerheid. Naarmate de onzekerheid bij een transactie toeneemt, nemen de transactiekosten om deze onzekerheid te reduceren ook toe (Buitelaar, 2007).

Het derde en laatste kenmerk van een transactie, die van invloed kan zijn op de hoogte van transactiekosten is de *frequency*. *Frequency* houdt zowel de lengte van een transactie in, als het feit hoe vaak de transactie voorkomt in. Naarmate een transactie vaker voorkomt en een grotere schaal heeft, zal de kans dat eenvoudige prijsafspraken tussen de partijen tot lage transactiekosten leiden kleiner zijn (Mol en Verbon, 1993). Vooral wanneer een transactie vaker voorkomt tussen dezelfde partijen of langdurig van aard is, zijn de *hierarchical* en *relational governance structure* geschikter dan de *market structure* (Buitelaar, 2007).

De vraag die nu rest is de vraag welke transacties die zich kunnen voordoen bij projectontwikkelingen van bedrijfsmatig vastgoed welke kenmerken hebben. Wanneer hierin inzicht kan worden gegeven, kan bij de transacties die in de huidige praktijk anders worden gedaan het efficiëntie argument gemaakt worden voor of tegen uitbesteding.

2.3.3 Identificatie van een meest geschikte *governance structure*

Als laatste stap van deze paragraaf zal getracht worden iets te zeggen over de beschreven kenmerken die transacties kunnen hebben in relatie met de verschillende *governance structures*. Met behulp van de literatuur zal een schema worden gemaakt waarin deze relatie naar voren komt: Welke *governance structures* zijn het meeste geschikt voor transacties met een hoge/lage mate van *asset specificity* of *uncertainty*? *Frequency* is in het schema niet meegenomen, maar zal later nog aan bod komen.

Het is van belang om hierbij te vermelden dat de werkelijkheid niet zo zwart wit is in te delen als het schema doet vermoeden. In het schema wordt er bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de *institutional environment* (zie ook paragraaf 2.2.2). Dit wil zeggen dat *governance structures* niet altijd objectief worden gekozen, zoals het schema doet vermoeden. In het geval van planologisch traject hebben zaken zoals grondbezit, eerdere samenwerking tussen de betrokken organisaties, de planningscultuur etc. ook invloed op de keuze voor een *governance structure* (Buitelaar, 2007). Het schema geeft ondanks deze kanttekening wel een houvast over de, in theorie, beste *governance structure* bij een transactie. En het is juist dit inzicht dat kan helpen bij het maken van het efficiëntie argument voor of tegen uitbesteding van een onderdeel van het planologisch traject bij projectontwikkelingen.

Tabel 2.1: *Governance structures* in relatie tot *asset specificity* en *uncertainty*

		Asset specificity	
		Laag	Hoog
Uncertainty	Laag	<i>Market structure</i>	<i>Market structure</i> <i>Hierarchical structure</i> <i>Relational structure</i>
	Hoog	<i>Hierarchical structure</i>	<i>Relational structure</i>

Bron: Mol en Verbon, 1993

Het bovenstaand schema geeft dus weer wanneer een transactie het best door de markt, de overheid of door een samenwerking tussen die twee kan worden uitgevoerd. De vraag rijst echter wanneer er sprake is van een hoge mate van bijvoorbeeld het kenmerk *uncertainty*? In de volgende subparagraaf zal hierop worden ingegaan.

2.3.4 Oorzaken voor een hoge of lage mate van *asset specificity*, *uncertainty* of *frequency*

Er zijn verschillende oorzaken voor een hoge of lage mate van *asset specificity*, *uncertainty* of *frequency* te noemen. Zo is er ten eerste een algemene opmerking te maken ten aanzien van de invoering van de Wro in 2008 en de Wabo in 2010. De invoering van deze nieuwe wetgeving zorgt in het algemeen voor een lagere *frequency* van instrumentaria als het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. Zoals gezegd heeft

frequency te maken met tijdsduur van transacties. De stroomlijning van het planologisch traject wat bewerkstelligd is door de invoering van de Wro zorgde voor een verlaging van het kenmerk *frequency* bij het bestemmingsplan (zie ook par 1.1.1) (PBL, 2010). Ten aanzien van de Wabo kan beredeneerd worden dat ook de *frequency* verminderd wordt. Het samenvoegen van allerlei vergunningen in één vergunning zal tijdsduur van het vergunningsproces doen dalen.

De transacties die in dit onderzoek centraal zullen staan zullen de transacties zijn die vallen onder het bestemmingsplanproces en de omgevingsvergunningprocedure. Bij deze transacties zijn verschillende oorzaken te noemen die van invloed kunnen zijn op de *asset specificity*, *uncertainty* of *frequency*. Dit zullen meer specifieke oorzaken zijn als de eerdergenoemde oorzaak van nieuwe, meer gestroomlijnde, wetgeving die eerder in deze subparagraaf genoemd werden.

Zo kan informatiegebrek invloed hebben op met name de *uncertainty* van de transactie. Onzekerheden die worden veroorzaakt door informatiegebrek veroorzaken risico's die dienen te worden ingedekt (Van der Krabben, 2009). Deze dekking zorgt voor hoge transactiekosten wanneer de transactie zou worden uitbesteed. In het schema van paragraaf 2.3.3 wordt daarom ook weergegeven dat een hiërarchische *governance structure* beter geschikt is voor een transactie met een hoge mate van *uncertainty*.

Het feit of een gemeente beschikt over de kennis en mankracht om die transactie zelf te doen kan invloed hebben op de *asset specificity* van een transactie. Zoals eerder gezegd is *asset specificity* te kenmerken als de grootte en de specificiteit van de investering die benodigd is voor de desbetreffende transactie. Tegenwoordig hebben niet alle gemeenten meer een stedenbouwkundige afdeling die bestemmingsplannen maakt. Een bestemmingsplan die gemaakt zal worden door een gemeente met een kleine stedenbouwkundige afdeling zal gekenmerkt zijn met een hogere mate van *asset specificity* dan wanneer dat gebeurt bij een gemeente met een grote stedenbouwkundige afdeling. Daar is immers meer kennis en mankracht aanwezig. Ook wanneer dat bestemmingsplan bijvoorbeeld wordt gemaakt door een gespecialiseerd stedenbouwkundig bureau zal de mate van *asset specificity* lager zijn vanwege de aanwezige kennis en ervaring aldaar.

De omvang van het project is een belangrijke variabele die invloed heeft op met name de *uncertainty*, alsmede de *frequency* van de transacties die gemaakt dienen te worden. Grootschalige projecten zijn vaak onderhevig aan onzekerheden veroorzaakt door o.a. complexiteit en de vele betrokken actoren. Daarnaast zijn de transacties die gemaakt worden van een grotere schaal, hetgeen van invloed is op de *frequency*.

Als laatste oorzaak kan de relatie en machtsverhouding tussen gemeente en private partij genoemd worden. Goede verhoudingen tussen betrokken partijen komt de *uncertainty* ten goede. Men is eerlijk tegenover elkaar en men vertrouwt elkaar. Dit vertrouwen heeft ook te maken met de machtsverhoudingen binnen het proces waarin men betrokken is. Ongelijke verhoudingen kunnen wantrouwen wekken. Dit wantrouwen zal vervolgens weer invloed hebben op de *uncertainty*.

Hierboven staan enkele voorbeelden genoemd die van invloed kunnen zijn op de drie kenmerken die een transactie kan hebben, te weten *asset specificity*, *uncertainty* en *frequency*. De voorbeelden zijn slechts illustratief, en in de werkelijkheid zullen er meerdere denkbaar zijn.

2.4 Transacties in het planologisch proces

In de voorgaande paragrafen kwam uit de theorie naar voren dat er *asset specificity*-, *uncertainty*-, en *frequency* kenmerken zijn die transacties kunnen hebben. Deze mate van aanwezigheid van deze kenmerken zijn van invloed op welke *governance structure* het best geschikt, en dus het meest efficiënt, is voor die transactie. Om deze theorie toe te passen op het planologisch proces in de ruimtelijke ordening, zal ten eerste in kaart worden gebracht welke transacties er zijn in dit proces. Dit zijn als het ware de 'contactpunten tussen markt en overheid in het planologisch proces'. Daarna zal worden ingegaan op de *governance structures* die momenteel worden gebruikt bij deze transacties, en welke *governance structures* er volgens de theorie het meest geschikt zouden zijn bij het uitvoeren van de transacties.

2.4.1 Transacties in het planologisch proces

In dit onderzoek zullen twee transacties centraal staan die in de praktijk van projectontwikkeling het meest voorkomen, te weten het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning. De twee transacties zullen worden opgedeeld in de onderdelen waaruit ze bestaan, van deze onderdelen zal bekeken worden in hoeverre ze kunnen worden uitbesteed. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat sommige van deze 'deeltransacties' niet altijd vereist zijn (zoals bijvoorbeeld het voorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan). Ook de rechtsbeschermingprocedures bij alle instrumenten zijn afhankelijk van de vraag naar rechtsbescherming van de belanghebbenden. Tevens wordt er in sommige gemeenten bij de bestemmingsplanprocedure een voorontwerpbestemmingsplan gemaakt, maar dit verschilt per gemeente. De schema's kunnen dus per gemeente en per project/plan verschillen. Hieronder zullen de transacties en onderdelen waaruit de transacties bestaan schematisch worden weergegeven. Tevens dient opgemerkt te worden dat niet ieder onderdeel als transactie kan worden aangemerkt. De schema's geven voor de volledigheid de complete procedure voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning weer. Een transactie werd eerder in het onderzoek gedefinieerd als zijnde een: *Een juridische handeling om de controle over eigendomsrechten te vergroten* (Buitelaar, 2007). Niet ieder onderdeel van de schema's voldoen aan deze definitie en zijn dus geen transactie zoals bedoeld in het onderzoek (zie ook schema's in paragraaf 2.5.2).

De gekozen transacties in het onderzoek zijn slechts enkele van de transacties en procedures die plaats kunnen vinden in het planologische proces bij projectontwikkelingen. Er wordt in dit onderzoek gekozen voor twee van die transacties (bestemmingsplan en omgevingsvergunning) enerzijds vanwege de omvang van het onderzoek, en anderzijds vanwege het feit dat deze het meest voorkomen in de praktijk. Andere procedures zoals bijvoorbeeld een onteigeningsprocedure, MER procedure of tracéwet procedure komen minder voor en zullen mede daarom buiten beschouwing worden gelaten in het onderzoek.

Het bestemmingsplan

Tabel 2.2: Onderdelen van de bestemmingsplan procedure

Bestemmingsplanprocedure		
1	Vorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan	
2	Kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan	
3	Opstellen ontwerp bestemmingsplan	
	a	Onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan
	b	Onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan (exploitatieplan)
	c	Overleg met betrokken overheden
4	Publicatie en ter inzage legging ontwerp bestemmingsplan	
5	Indiening van zienswijzen	
6	Vaststelling bestemmingsplan	
7	Publicatie en ter inzage legging bestemmingsplan	
8	Eventuele mogelijkheid tot beroep en voorlopige voorziening	
9	Inwerkingtreding bestemmingsplan	

Bron: Van Buuren et al, 2009

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning wordt in de wet uitgesplitst in een regulier traject en een uitgebreid traject. De keuze voor dit traject is afhankelijk van de omvang van het project waarvoor de vergunning vereist is.

Tabel 2.3: Onderdelen van de reguliere omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Regulier		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	
3	Bekendmaking van de aanvraag	
4	Toetsing van vergunningsaanvraag	
5	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	
6	Bezwaarprocedure tegen besluit	
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	

Bron: RBOI, 2011

Tabel 2.4: Onderdelen van de uitgebreide omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Uitgebreid		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	
3	Bekendmaking van de aanvraag en ter inzage legging	
4	Indiening van zienswijzen	
5	Toetsing van vergunningsaanvraag	
6	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	

Bron: RBOI, 2011

In de volgende paragraaf zal met behulp van de transactiekostentheorie worden gekeken in hoeverre de verschillende transacties zouden kunnen worden uitbesteed of niet. Er zal dus gekeken worden welke *governance structure* volgens de transactiekostentheorie het best past bij de verschillende transacties die in de bovenstaande schema's worden opgesomd. Ook zal het *probity* argument nader worden toegelicht.

2.5 Het *probity* argument en *governance structures*

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek kwam naar voren dat er verschillende argumenten te maken zijn ten behoeve van een *make or buy decision* die door een gemeente gemaakt kan worden. Deze argumenten zijn: Het juridisch argument, het efficiëntie argument en het *probity* argument. De eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn gebruikt om het efficiëntie argument te maken. In deze paragraaf zal ten eerste het *probity* argument nader worden toegelicht. Vervolgens zal het theoretisch hoofdstuk worden geconcludeerd door bij de transacties afkomstig uit de schema's van paragraaf 2.4.1 de meest geschikte *governance structure* te benoemen.

2.5.1 *Probity* en het publieke belang

Het *probity* argument is nauw verbonden met het begrip *sovereign transaction*. Dit begrip kwam in paragraaf 1.1.2 al ter sprake. De econoom James Wilson introduceerde dit begrip (Webster, 2009). Hij stelde dat er transacties bestaan die uitsluitend door de overheid zouden moeten worden uitgevoerd. De reden om voor een *hierarchical governance structure* te kiezen is volgens hem de aard van de transactie zelf. Dit is iets anders dan we in de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben geconcludeerd volgens de theorie van Williamson (Webster, 2009). Volgens Williamson is het beter om voor een *hierarchical structure* te kiezen wanneer dit in vergelijking met een *market of relational structure* leidt tot minder transactiekosten, en dus meer efficiëntie.

Het kiezen voor een *hierarchical structure* vanwege de aard van de transactie, en niet vanwege het feit dat dit efficiënter is, is de essentie van het *probity* argument. De redenatie hierachter is dat wanneer transacties worden uitbesteed die in meer of mindere mate soeverein zijn, er sprake kan zijn van een verlies aan *probity*. *Probity* werd in het eerste hoofdstuk omschreven als 'goedwillendheid' en 'eerlijkheid' en wanneer er sprake is van een verlies aan deze goedwillendheid en eerlijkheid, komt het publieke belang in het geding. Het is hierom dat zulke transacties niet in aanmerking (kunnen) komen voor uitbesteding: Het zou maatschappelijk onacceptabel zijn om *probity* gevoelige transacties naar het private domein van particulieren uit te besteden.

Ruimte is, met name in een dichtbevolkt land als Nederland, een publiek goed. Vandaar dat er in de ruimtelijke ordening een (relatief) omvangrijke bezwaar -en inspraakprocedure is opgenomen bij de transacties die in dit onderzoek worden onderzocht (bestemmingsplan en omgevingsvergunning). Het is dan niet ondenkbaar dat er in de ruimtelijke ordening *sovereign transactions* aanwezig zijn. Dus er zal waarschijnlijk sprake zijn van transacties die een hoge mate van *probity* in de ruimtelijke ordening. De bezwaar -en inspraakprocedures zijn hier voorbeelden van. Het afwegen van botsende belangen is iets wat het beste door een partij kan worden

gedaan die goedwillend en eerlijk is. De overheid is de enige denkbare partij die deze *probity* gevoelige transacties met deze mate van goedwillendheid en eerlijkheid zou kunnen doen.

In de afgelopen decennia zijn er in Nederland (en veel andere West-Europese landen) in enkele sectoren veel privatiseringen gedaan (WRR, 2000). Zo zijn in Nederland o.a. de nutsbedrijven, het openbaar vervoer, de sociale zekerheid en de thuiszorg geprivatiseerd. Rondom deze privatiseringen is er veel discussie geweest, en bestaat nog steeds discussie over het al dan niet succesvol zijn van deze privatiseringen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaat in haar rapport Het borgen van publiek belang in op deze discussie. De Raad erkent dat in de discussie het publieke belang vaak over het hoofd wordt gezien:

“Aangezien de discussie over privatisering geïnspireerd wordt door de voordelen van de markt, is het niet onbegrijpelijk dat efficiëntie en effectiviteit vaak de eerste beoordelingsmaatstaven zijn. Toch dreigt daarmee een oneigenlijke gelijkschakeling van private en publieke sector plaats te vinden, waarbij voorbij wordt gegaan aan andere waarden die bij de behartiging van publieke belangen relevant zijn.”

Bron: WRR, 2000

Deze constatering van de WRR duidt op de *sovereign transactions* die er bestaan in sectoren die te maken hebben met het publiek belang. Ruimtelijke ordening is hier een voorbeeld van. Van de verschillende onderdelen van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning (zie par 2.4.1) zal in de volgende paragraaf worden aangeduid welke onderdelen als *sovereign transaction* kunnen worden beschouwd. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de onderdelen van de transacties die daadwerkelijk in de wet worden aangeduid als zijnde *sovereign transaction*. Met andere woorden: Welke transacties door de overheid moeten worden uitgevoerd.

2.5.2 *Probity* gevoelige transacties in het planologisch proces

De schema's waarin alle transacties van de procedures van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning staan weergegeven zullen in deze paragraaf worden ingevuld op het *probity* aspect. Dus voor welke transacties geldt het *probity* argument. Die transacties zouden dus kunnen worden aangemerkt als *sovereign transaction*. Tevens zal in de tabel worden aangegeven welke onderdelen, die er in eerste instantie voor de volledigheid wel in het schema zijn toegevoegd, niet als transactie kunnen worden aangemerkt (zie par 4.2.1)

Het bestemmingsplan

Tabel 2.5: *Probity* gevoelige onderdelen van de bestemmingsplan procedure

Bestemmingsplanprocedure		
1	Vorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
2	Kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
3	Opstellen ontwerp bestemmingsplan	
	a Onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan	
	b Onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan (exploitatieplan)	
	c Overleg met betrokken overheden	<i>probity</i> gevoelig
4	Publicatie en ter inzage legging ontwerp bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
5	Indiening van zienswijzen	geen transactie
6	Vaststelling bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
7	Publicatie en ter inzage legging bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
8	Eventuele mogelijkheid tot beroep en voorlopige voorziening	<i>probity</i> gevoelig
9	Inwerkingtreding bestemmingsplan	geen transactie

Bron: Van Buuren et al, 2009

De omgevingsvergunning

Tabel 2.6: *Probity* gevoelige onderdelen van de reguliere omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Regulier		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	geen transactie
3	Bekendmaking van de aanvraag	<i>probity</i> gevoelig
4	Toetsing van vergunningsaanvraag	
5	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	<i>probity</i> gevoelig
6	Bezwaarprocedure tegen besluit	<i>probity</i> gevoelig
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	geen transactie

Bron: RBOI, 2011

Tabel 2.7: *Probity* gevoelige onderdelen van de uitgebreide omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Uitgebreid		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	geen transactie
3	Bekendmaking van de aanvraag en ter inzage legging	<i>probity</i> gevoelig
4	Indiening van zienswijzen	geen transactie
5	Toetsing van vergunningsaanvraag	
6	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	<i>probity</i> gevoelig
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	geen transactie

Bron: RBOI, 2011

Het feit dat transacties worden aangemerkt als *probity* gevoelig, wil niet zeggen dat ze niet uitbesteed kunnen worden. De aanmerking van een transactie in dit onderzoek als zijnde *probity* gevoelig duidt op het feit dat die transactie een zekere mate van goedwillendheid en eerlijkheid behoeft. Het is dan ook een aanbeveling om deze transactie door via een *hierarchical governance structure* (overheid) te laten geschieden. Het betekent dus niet dat het verplicht, en volgens de wet volgens deze *structure* dient te geschieden. De benoeming van deze transacties als *probity* gevoelig komt voort uit de redentatie dat het transacties zijn die het beste zouden kunnen worden behartigd door de overheid. Deze benoeming is een aanbeveling. De vraag welke van deze transacties er ook daadwerkelijk volgens de wet door de overheid gedaan moeten worden komt in hoofdstuk drie aan bod.

2.5.3 Governance structures bij planologische transacties

Nu een gedeelte van de in paragraaf 2.4.1 opgesomde transacties zijn aangemerkt als *probity* gevoelig, is het mogelijk om met behulp van de transactiekenmerken (*asset specificity*, *uncertainty* en *frequency*) afkomstig uit de transactiekostentheorie (zie par 2.3.2) de overige transacties te gaan beoordelen, om uiteindelijk uitspraken te doen over welke van deze transacties volgens de theorie het beste kunnen worden uitgevoerd door de markt (*market structure*), de overheid (*hierarchical structure*) of een mengvorm (*relational structure*). Met andere woorden is nu bekend welke transacties vanwege het *probity* argument niet in aanmerking komen voor uitbesteding, en daarmee ook welke transacties er overblijven en dus wel in aanmerking komen om te worden uitbesteed. Het schema wat hiervoor van belang is kwam in paragraaf 2.3.3 al aan bod, maar zal voor de volledigheid hieronder nogmaals worden weergegeven.

Tabel 2.8: Governance structures in relatie tot *asset specificity* en *uncertainty*

		Asset specificity	
		Laag	Hoog
Uncertainty	Laag	<i>Market structure</i>	<i>Market structure</i> <i>Hierarchical structure</i> <i>Relational structure</i>
	Hoog	<i>Hierarchical structure</i>	<i>Relational structure</i>

Bron: Mol en Verbon, 1993

Op de volgende pagina is voor de resterende transacties waarvoor een *make or buy decision* zou kunnen worden gemaakt weergegeven welke *governance structure* er volgens de transactiekostentheorie het best geschikt (en dus het meest efficiënt) is voor het uitvoeren van die transactie. Daaropvolgend zal worden beargumenteerd hoe waarom voor die *governance structures* is gekozen. Bij deze keuze is gebruik gemaakt van de transactiekenmerken, die in paragraaf 2.3.2 ter sprake kwamen. Er zal per transactie worden gekeken naar de mate van *asset specificity* en *uncertainty*. Met behulp van bovenstaand schema zal vervolgens duidelijk worden welke *governance structure* vervolgens het meest geschikt is om die transactie uit te voeren.

Het bestemmingsplan

Tabel 2.9: Onderdelen van de bestemmingsplan procedure die kunnen worden uitbesteed

Bestemmingsplanprocedure		
1	Vorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
2	Kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
3	Opstellen ontwerp bestemmingsplan	Market structure
a	Onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan	Relational structure
b	Onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan (exploitatieplan)	Relational structure
c	Overleg met betrokken overheden	<i>probity</i> gevoelig
4	Publicatie en ter inzage legging ontwerp bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
5	Indiening van zienswijzen	geen transactie
6	Vaststelling bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
7	Publicatie en ter inzage legging bestemmingsplan	<i>probity</i> gevoelig
8	Eventuele mogelijkheid tot beroep en voorlopige voorziening	<i>probity</i> gevoelig
9	Inwerkingtreding bestemmingsplan	geen transactie

Bron: Van Buuren et al, 2009

De omgevingsvergunning

Tabel 2.10: Onderdelen van de reguliere omgevingsvergunning procedure die kunnen worden uitbesteed

Omgevingsvergunning Regulier		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	geen transactie
3	Bekendmaking van de aanvraag	<i>probity</i> gevoelig
4	Toetsing van vergunningsaanvraag	Market structure
5	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	<i>probity</i> gevoelig
6	Bezwaarprocedure tegen besluit	<i>probity</i> gevoelig
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	geen transactie

Bron: RBOI, 2011

Tabel 2.11: Onderdelen van de uitgebreide omgevingsvergunning procedure die kunnen worden uitbesteed

Omgevingsvergunning Uitgebreid		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	geen transactie
3	Bekendmaking van de aanvraag en ter inzage legging	<i>probity</i> gevoelig
4	Indiening van zienswijzen	geen transactie
5	Toetsing van vergunningsaanvraag	Market structure
6	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	<i>probity</i> gevoelig
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak	geen transactie

Bron: RBOI, 2011

Zoals te zien is in de schema's, is bij de bestemmingsplanprocedure het opstellen van het plan aangemerkt als zijnde een activiteit met een lage mate van *asset specificity* en een lage mate van *uncertainty*. Volgens de theorie is een *market structure* daarom bij deze transactie de beste *governance structure* voor het uitvoeren van de transactie.

Het opstellen van een bestemmingsplan wordt nu ook al vaak door marktpartijen gedaan. De transactie wordt gekenmerkt als zijnde een met een lage *asset specificity* vanwege het feit dat de investering die nodig is voor het opstellen van een bestemmingsplan vaker gebruikt kan worden. Hiermee wordt niet de investering bedoeld voor het maken van een specifiek plan voor een project. Maar de investering waarvoor o.a. de kennis en ervaring wordt ingekocht over hoe een bestemmingsplan in het algemeen te maken. Ook de *uncertainty* is laag te noemen vanwege het feit dat het opstellen van het plan slechts een uitvoerende bezigheid is.

Voor het opstellen van het plan zijn echter wel vaak onderzoeken nodig. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld technische onderzoeken zoals de watertoets, luchtkwaliteittoets en de beoordeling externe veiligheid. Echter ook strategische onderzoeken zoals een structuurvisie zijn plannen die gemaakt kunnen moeten worden ten behoeve van een bestemmingsplan. Hiernaast worden ook onderzoeken gedaan naar de financiële haalbaarheid van het plan. Deze onderzoeken kenmerken zich enerzijds door een hoge *asset specificity* omdat de verschillende onderzoeken uitsluitend voor dat bestemmingsplan te gebruiken zijn. Anderzijds kenmerken deze onderzoeken zich door een lage mate van *uncertainty*. Vandaar dat een *relational structure* volgens de theorie het meest efficiënt is. Deze zelfde redenering geldt voor het onderzoeken van de financiële haalbaarheid van een bestemmingsplan. Derhalve wordt ook hier gekozen voor een *relational structure* als meest efficiënte *governance structure*.

Als laatste transactie waarvan een *make of buy decision* gemaakt kan worden is de toetsing van de aanvraag omgevingsvergunning aan o.a. het bestemmingsplan, het bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening en de eisen van welstand. Dit geldt voor zowel de reguliere als de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure. Deze transactie heeft, net zoals het eerder genoemde opstellen van het bestemmingsplan, een lage mate van *asset specificity* en een lage mate van *uncertainty*. Vandaar dat een *market structure* volgens de theorie het meest efficiënt is voor het uitvoeren van deze transactie.

De *asset specificity* is laag vanwege dezelfde reden die eerder werd genoemd bij de onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Er dient slechts geïnvesteerd te worden in de kennis en ervaring die benodigd is bij het toetsen van bouw,- sloop,- aanleg- en andere aanvragen inzake de omgevingsvergunning aan de verschillende toetsingscriteria. Wanneer deze kennis in huis is kan deze meerdere malen worden gebruikt bij verschillende aanvragen. De onzekerheid (*uncertainty*) is laag omdat de toetsing van een aanvraag een vrij simpele aangelegenheid is. De aanvraag voldoet, of voldoet niet en aan de hand van die toetsing wordt de vergunning verleent of niet. Er is sprake van weinig onzekerheid in de toetsing voor diegene die de toetsing uitvoert. Hierbij komt dat de toetsingscriteria zijn vastgelegd in verschillende documenten zoals bijvoorbeeld het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, milieuwetgeving en de welstandsnota.

2.6 Conclusie

Er is in deze paragraaf met behulp van de transactiekostentheorie beargumenteerd welke handelingen van de bestemmingsplan- en de omgevingsvergunningprocedure kunnen worden aangemerkt als *probity* gevoelig, en welke handelingen in aanmerking kunnen komen voor uitbesteding. Bij de transacties die kunnen worden uitbesteed volgens de theorie en de operationalisatie van die theorie is vervolgens beargumenteerd welke *governance structure* het meest efficiënt is voor het uitvoeren van die transactie. De transacties die worden aangemerkt als zijnde *probity* gevoelig zijn zo aangemerkt op basis van eigen interpretatie.

In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de eventuele wettelijke mogelijkheden tot uitbesteding (het juridisch argument): In hoeverre kunnen bepaalde handelingen worden uitbesteed volgens de wet? En in hoeverre zijn de *probity* gevoelige transacties in de wet exclusief toegeschreven aan de overheid? Omdat er in dit hoofdstuk gebruik zal worden gemaakt van empirische gegevens zal er voorafgaand eerst een hoofdstuk worden gewijd aan de methodologie.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is met behulp van de transactiekostentheorie nader ingegaan op de eventuele mogelijkheden van uitbesteding in het bestemmingsplanproces en de omgevingsvergunningprocedure. De schema's die werden opgesteld geven een inzicht in de onderdelen van deze procedures die enerzijds zouden kunnen worden uitbesteed aan marktpartijen of anderzijds beter kunnen worden uitgevoerd door de overheid. De efficiëntie en *probity* argumenten voor deze afweging komen voort uit de transactiekostentheorie.

De veronderstellingen die ten grondslag liggen voor dit schema komen voort uit de literatuur. Het is, met andere woorden, een operationalisatie van de theorie. Om de kwaliteit van het onderzoek te verbeteren is het nodig om naast deze theorie ook aandacht te schenken aan de empirie. Hierbij komt het derde argument ter sprake voor of tegen uitbesteding: het juridische argument. Dit argument zal in hoofdstuk 4 ter sprake komen. In hoeverre het efficiëntie en het *probity* argument ook in de werkelijkheid een rol spelen zal in de overige twee deelvragen ter sprake komen.

In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het empirisch onderzoek eruit zal komen te zien. In paragraaf 1.8 is hier al kort aandacht aan geschonken door middel van de onderzoeksstrategie die aldaar werd beschreven.

Het onderzoek heeft een sociaalwetenschappelijk karakter. Het gaat over maatschappelijke fenomenen en ontwikkelingen en de manier waarop sociale actoren daarop reageren. De data die vergaard zal worden ter beantwoording van de deelvragen heeft derhalve ook een sociaal en 'zacht' karakter. Het onderzoeksonderwerp leent zich dus niet voor kwantitatief onderzoek. Daarom zal het empirische onderzoek worden vormgegeven door middel van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek zijn er verschillende onderzoeksvormen denkbaar; hierbij moet met name gedacht worden aan enquêtes, experimenten en case studies. In dit onderzoek zullen met name interviews aan bod komen, waarvan er enkele zijn ingebed in verschillende case studies, voor het verkrijgen van gegevens uit de empirie.

3.1.1 Case studies

Een case study onderzoek is bij uitstek geschikt in het onderzoeken van processen die worden doorlopen (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Met name de context waarin de processen zich voordoen is hierbij belangrijk en kan door een case study goed in beeld worden gebracht. Een case study is een geschikte onderzoeksmethode vanwege het feit dat het onderzoeksobject gemakkelijk is af te bakenen ten opzichte van andere onderzoeksmethoden. Daarbij is een case study relatief gemakkelijk uit te voeren wanneer de benodigde methodologische kennis in ogenschouw wordt genomen. Ook is een case study een effectieve onderzoeksmethode vanwege het feit dat het in veel verschillende situaties is toe te passen. Hierbij komt het feit dat de onderzoeker nauwer betrokken is bij het onderzoeksonderwerp. Hierdoor zullen bevindingen makkelijker worden geaccepteerd dan bijvoorbeeld een kwantitatieve onderzoeksmethode (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008).

Er zijn twee onderscheiden mogelijk bij de keuze voor de soort case study die zal worden uitgevoerd.

Ten eerste kan er gekozen worden tussen een *holistische* of een *ingebbede* case study. Daar waar een holistische case study een case betreft als één geheel (dus bijvoorbeeld een compleet bedrijf) betreft een ingebbede case study een case die een of meer subeenheden of afdelingen betreft van een bedrijf (Saunders, Lewis & Thornhill, 2008). In dit onderzoek zullen geen gehele instituties zoals bijvoorbeeld een gemeente of projectontwikkelaar als case worden genomen maar slechts projecten die door die bedrijven zijn uitgevoerd dus zullen de cases die worden uitgevoerd ingebbede cases betreffen.

Vervolgens het onderscheid tussen *enkelvoudige* en *meervoudige* case studies. In dit onderzoek is er sprake van zowel een enkelvoudige, als een meervoudige case study. Meervoudig vanwege het feit dat er meerdere cases zullen worden behandeld. Echter is het niet de bedoeling om aan de hand van de cases te generaliseren naar een algemene hypothese. Sommige cases die behandeld zullen worden, zijn gekozen vanwege het feit dat ze vrij uniek zijn. Het zijn namelijk cases waarbij er een gedeelte van het ontwikkelproces is uitbesteed aan de markt, iets wat in de regel veelal door gemeenten wordt gedaan. Het kiezen van cases vanwege hun uniekheid is iets wat juist bij enkelvoudige case studies wordt gedaan (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Vanwege deze uniekheid zal er ook dieper moeten worden ingegaan op de generaliseerbaarheid van de informatie die de cases genereren. Over deze generaliseerbaarheid zal in paragraaf 3.1.4 meer worden verteld.

Naast de uniekheid van sommige cases zijn er nog meer criteria die in ogenschouw genomen worden genomen bij de keuze van de cases. Zo zullen de cases uitsluitend Nederlandse projecten zijn die bedrijfs- of kantoormatig vastgoed betreffen. De beschikbaarheid van cases is daarnaast een belangrijk criterium waarop geselecteerd zal worden. De mogelijkheid bestaat dat een case ongeschikt is om te bestuderen vanwege eventuele gevoeligheden in het proces. De kwesties die aan bod zullen komen bij de dataverzameling voor dit onderzoek spelen zich vrij vroeg in het proces af. Op dat punt kan het zijn dat er onwillendheid bestaat bij gesprekspartners vanwege deze gevoeligheden. Deze cases zullen dan afvallen vanwege deze onwillendheid aan de ene kant, maar aan de andere kant is het ook mogelijk dat wanneer deze cases toch worden gekozen, er (bewust of onbewust) onjuiste informatie wordt verstrekt.

3.1.2 Interviews

Nu er aandacht is geschonken aan case studies, zal er dieper worden ingegaan op de primaire manier van daadwerkelijke dataverzameling: De interviews. Naast de interviews is documentanalyse een andere mogelijke manier om informatie uit de cases te vergaren. Toch zal de nadruk van dataverzameling liggen op de interviews. Bij het uitvoeren van interviews moet nagedacht worden over wat voor soort interview het meest geschikt is voor informatie te vergaren die nuttig is ter beantwoording van de vragen uit de vraagstelling.

Saunders, Lewis & Thornhill (2008) noemen drie soorten interviews: Gestructureerde, semi-gestructureerde en ongestructureerde interviews. Bij gestructureerde interviews wordt altijd strikt aan een opgezette vragenlijst gehouden. Dit is niet in lijn met de benodigde gegevens in dit onderzoek. Het onderzoek heeft een kwalitatieve aard en gestructureerde interviews zijn meer geschikt om kwantitatieve gegevens te achterhalen uit interviews. De interviews zullen dus een semi-gestructureerde of ongestructureerde vorm hebben. Dit is een logische keuze, aangezien het onderzoek een verkennende en/of exploratieve aard heeft.

Een bepaalde mate van vrijheid in het interview kan zorgen voor meer bredere verkenning binnen hetgeen er gevraagd wordt tijdens het interview. Het verschil tussen semi-gestructureerde en ongestructureerde interviews is niet extreem groot. Beide leveren vooral kwalitatieve gegevens, en vanwege de het vrije karakter van het interviews passen deze soorten interviews goed bij het verkennende karakter van

het onderzoek. Getracht zal worden om gebruik te maken van semi-gestructureerde interviews, waarbij er enige houvast is door een vooraf opgezette lijst met onderwerpen die behandeld dienen te worden. Bij ongestructureerde interviews ontbreekt deze lijst wat kan leiden tot interviews waarbij te veel van het onderwerp wordt afgeweken. Echter wil dit niet zeggen dat er per definitie geen ongestructureerde interviews zullen worden afgenomen. Mocht het tijdens het interview wenselijk blijken, kan de vragenlijst van het semi-gestructureerde interview achterwege worden gelaten, waardoor het interview verandert in een ongestructureerd interview. Bij semi-gestructureerde interviews wordt doorgaans gebruik gemaakt van een *interview guide*. Dit is een lijst met topics die in het interview aan de orde dienen te komen. De interviewer bepaalt de volgorde waarin de topics aan bod komen en de wijze waarop de vragen geformuleerd worden (Vennix, 2006). Op deze manier zullen de onderwerpen die behandeld dienen te worden aan bod komen, maar de precieze vraagstelling en het moment in het interview wanneer het aan bod komt kan vrij bepaald worden. Op deze manier liggen de onderwerpen (en de data die daarmee getracht wordt te verkrijgen) vast, maar is er daarnaast toch een mate van vrijheid in het gesprek.

3.1.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Een aspect dat bij onderzoeken geregeld ter sprake komt is de betrouwbaarheid en de validiteit van de verzamelde empirische gegevens. Betrouwbaarheid heeft te maken met de mate waarin je gegevensverzamelings technieken en analyseprocedures tot consistente bevindingen leiden. Validiteit geeft aan of de resultaten werkelijk over datgene gaan waarover ze lijken te gaan (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Er zal hieronder worden weergegeven welke factoren er van invloed zijn op zowel de betrouwbaarheid als de validiteit van onderzoeksgegevens. Tevens de manieren om deze risico's volgens de literatuur te ondervangen zullen worden vermeld.

De betrouwbaarheid kan door vier fenomenen worden aangetast. Ten eerste is er de deelnemersfout. Deze kan zich voordoen wanneer je de interviews afneemt op een tijdstip, of dag van de week, waarop er een vertekening kan ontstaan vanwege buitengewone slecht of goed gehumeurde mensen. Het kiezen van een 'neutraal' tijdstip voor de interviews (dus geen maandagochtend of vrijdag in de namiddag) kan deze deelnemersfout voorkomen.

Naast de deelnemersfout kan zich ook een deelnemersvertekening voordoen. Dit kan zijn wanneer de geïnterviewden zeggen wat ze denken dat hun baas wil dat ze zeggen. Dit kan voorkomen worden door de respondenten anoniem te houden. Het is echter niet de verwachting dat in dit onderzoek deze problematiek een rol zal spelen.

De waarnemersfout is het derde risico dat zich kan voordoen bij het afnemen van interviews. Wanneer er meerdere personen werkzaam zijn aan het onderzoek, en dus allemaal interviews afnemen, kan er sprake zijn van verschillende interviewtechnieken en vervolgens dus ook verschillende vormen van interviews.

Het gevolg van de waarnemersfout is dat er ook verschillende interpretaties kunnen voortvloeien uit de interviews wanneer er verschillende personen werkzaam zijn bij het afnemen van interviews. Dit heet waarnemersbias. Aangezien er in dit onderzoek door een enkel persoon zal worden geïnterviewd en geanalyseerd zal er geen sprake zijn van zowel de waarnemersfout als de waarnemersbias.

De validiteit kan volgens de literatuur door een aantal factoren worden beïnvloed (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Een drietal zal worden uitgelicht, vanwege het feit dat de overige niet stroken met het onderzoeksterrein waarover het in dit onderzoek gaat.

Ten eerste kan de geschiedenis een rol spelen, iets wat in dit onderzoek ook kan zijn. Ruimtelijke projecten (met name die nog in ontwikkeling zijn) kunnen vaak gevoelig liggen bij de betrokken partijen. Een interview over een onderwerp met een gevoelige voorgeschiedenis kan vanzelfsprekend misleidende effecten hebben op de uitkomsten van het interview.

Daarnaast kan het zo zijn dat de geïnterviewden denken dat het interview een soort van beoordelingsgesprek is over hun werkprestatie. Dit zou het interview een wending geven die niet wenselijk is. Echter is niet te verwachten dat dit een rol zal spelen bij de interviews die voor dit onderzoek zullen worden afgenomen.

Het is ook mogelijk dat de respondenten van baan of functie veranderen vlak voor of nadat ze zijn geïnterviewd. Hierdoor zou het kunnen zijn dat ze niet meer in de onderzoekspopulatie vallen. Dit zal in dit onderzoek echter geen rol spelen. De geïnterviewden worden niet gekozen op basis van hun functie, maar op basis van hun betrokkenheid bij een specifiek ruimtelijk project.

In dit onderzoek zal naar verwachting met name de validiteit in het geding kunnen komen. Het gaat dan over de externe validiteit, ofwel de generaliseerbaarheid.

3.1.4 Generaliseerbaarheid

In de voorgaande paragraaf is gesproken over betrouwbaarheid en validiteit. Deze kunnen in gevaar komen door de manier waarop empirische gegevens worden verzameld. Zoals besproken zijn er ook methoden om die betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen. Deze methoden zijn erop gericht de manier van dataverzameling zo te ontwerpen dat de betrouwbaarheid en validiteit geborgen worden.

Er zijn echter ook uitspraken te doen over de generaliseerbaarheid van de empirische gegevens en de analyse daarvan. Deze generaliseerbaarheid wordt ook wel de externe validiteit genoemd. Het begrip houdt in dat de verzamelde data en de uitspraken die aan de hand van die data worden gedaan, kunnen worden gebruikt om elders uitspraken over te doen. Dus in hoeverre is hetgeen er in het onderzoek wordt geconcludeerd bruikbaar de praktijk van ruimtelijke ordening in het algemeen.

Het nadeel van de case studies in dit onderzoek (en van het vakgebied van de ruimtelijke ordening) is dat veel zaken per project verschillen. Ieder project heeft te maken met een andere gemeente, en dus andere actoren die voor verschillen kunnen zorgen in de beantwoording van de vragen van de interviews. Dit is iets wat de generaliseerbaarheid nadelig beïnvloedt. Er kunnen wel uitspraken worden gedaan over die specifieke case, maar generaliseren naar een groter geheel zal moeilijker zijn.

Getracht zal worden om ondanks deze op het eerste gezicht ongeneraliseerbare situatie toch te kijken welke zaken wel gegeneraliseerd kunnen worden. Het is namelijk niet zo dat er niets gegeneraliseerd kan worden met behulp van de cases. Er zullen zeker zaken zijn die wel gegeneraliseerd kunnen worden en het vinden benoemen van die aspecten van uitbesteding zal de generaliseerbaarheid van het onderzoek ten goede komen.

Een ander probleem wat zich voor kan doen met de case studies is voorzichtigheid van betrokkenen voor een interview omtrent een case. Gebleken is dat sommige projecten gevoelig liggen bij gemeente en ontwikkelaar en dat er derhalve geen toestemming is gekomen een interview. Het onderwerp van het

onderzoek (uitbesteding) vindt in een vroeg stadium van het project plaats, vaak wanneer er nog veel (gevoelige) zaken niet vastliggen of nog onderwerp van discussie zijn.

Om dit alles enigszins te ondervangen, en daarnaast de kwaliteit van het onderzoek in het algemeen te vergroten, zullen er naast interviews die in het kader van een case worden afgenomen ook enkele expert-interviews worden afgenomen die worden meegenomen in de beantwoording van de deelvragen. Deze interviews zijn niet toegespitst op een specifieke case en zullen dus een beeld schetsen wat losstaat van een project. Op deze manier wordt getracht de generaliseerbaarheid van de onderzoeksuitkomsten te verbeteren. Desalniettemin is het onderzoeksonderwerp en daarmee het onderzoek van nature moeilijk generaliseerbaar vanwege de verschillen in lokale omstandigheden bij ruimtelijke projecten. De gegevens die uit de interviews afkomstig zijn, zullen derhalve moeilijk generaliseerbaar zijn.

De personen die geïnterviewd zullen worden zijn afkomstig uit verschillende vakgebieden. Bij de eerste deelvraag zal, vanwege de juridische aard van de vraag, de data o.a. afkomstig zijn van gesprekken met juristen. Daarnaast zullen voor deze eerste deelvraag alsmede de overige deelvragen gesprekken worden gevoerd met betrokkenen aan zowel de publieke als private kant van de gekozen cases. Deze cases bestonden oorspronkelijk uit een project in Renkum, te weten het (deel)project Hes-west van het grootschaligere project Business Park Arnhems Buiten. In het kader van dit project zouden verschillende betrokken mensen worden geïnterviewd. In de praktijk bleek het gebruik van dit project als case bij dit onderzoek echter onhaalbaar. De onderhandelingen over uitbesteding, bevonden zich in een dusdanig vroeg stadium van de ontwikkeling dat er op dat moment nog sprake was van dermate grote onzekerheden in het proces voor zowel initiatiefnemer als gemeente, dat het gebruik van die projecten als voorbeeld geen doorgang kon vinden.

Naast de geplande en afgelaste interviews met betrokken personen bij de cases zullen er dus ook mensen worden geïnterviewd die niet direct betrokken zijn bij een case. Deze expert-interviews zullen wel over dezelfde onderwerpen gaan, maar niet direct verband houden met een specifieke case waar de gemeente een *make or buy decision* heeft genomen. Deze interviews zullen ook bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen in dit onderzoek. De personen die zullen worden geïnterviewd zonder aan een case te zijn verbonden zijn.

In bijlage I op pagina 86 is een overzicht te zien van alle personen die geïnterviewd zijn in het kader van dit onderzoek. Ook staat erbij vermeld namens welke organisatie ze actief zijn in het vakgebied van de ruimtelijke ordening.

4.1 Inleiding

Er is in het tweede hoofdstuk gesproken over de drie argumenten die gemaakt kunnen worden door de gemeente bij een *make or buy decision*. Met andere woorden: Welke overwegingen neemt de gemeente mee bij het al dan niet uitbesteden van een transactie die gerelateerd is aan een ruimtelijke ontwikkeling? In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op het efficiëntie argument en het *probity* argument. Het derde argument is het juridisch argument en zal in dit hoofdstuk worden onderzocht. De deelvraag die hierbij is geformuleerd luidt als volgt:

Welke manieren bestaan er binnen bestaande wetgeving om onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed uit te besteden aan de markt?

Zoals in het vorige hoofdstuk werd vermeld zal deze vraag worden beantwoord door middel van interviews. Ten eerste zal in een gesprek met de heer Lam worden achterhaald in hoeverre de eerder genoemde onderdelen van de procedures omtrent het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning kunnen worden uitbesteed. Vervolgens zal met behulp van deze informatie, en beschikbare literatuur over deze planologische procedures worden uiteengezet welke van de onderdelen van die procedures volgens de wet niet kunnen worden uitbesteed, en welke onderdelen eventueel wel kunnen worden uitbesteed. De schema's 2.9 t/m 2.11 uit het tweede hoofdstuk zullen met deze informatie definitief worden ingevuld. Tenslotte zullen in de laatste paragraaf aan de hand van deze schema's en overige interviews conclusies worden getrokken over de mogelijkheden tot uitbesteding van onderdelen van het planologisch proces.

4.2 Wettelijke mogelijkheden

Er is in het tweede hoofdstuk gesproken over de twee argumenten die gemaakt kunnen worden door de gemeente. Daaruit kwam het schema naar voren waarin vanuit de theorie wordt verondersteld dat er een aantal onderdelen van de bestemmingsplan- en de omgevingsvergunningprocedure zijn die *probity* gevoelig zijn. Deze onderdelen behoeven dus een bepaalde mate van goedwillendheid en eerlijkheid van de partij die deze onderdelen uitvoert. De transactie is daarmee te bestempelen als zijnde een *sovereign transaction*. In de komende paragrafen zal worden getoetst in hoeverre de verantwoordelijkheid voor deze onderdelen ook daadwerkelijk in de wetgeving worden toegeschreven aan een overheidsinstantie. In de volgende paragrafen zal ten eerste het bestemmingsplan nader worden bekeken en vervolgens zal nader worden ingegaan op de omgevingsvergunningprocedure.

4.2.1 Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een belangrijk instrument in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Voor de gemeenten is het zelfs het belangrijkste instrument (Van Buuren et al, 2009). In dit document wordt vastgesteld wat het huidige gebruik is van het grondgebied van het plangebied. Tevens wordt er bepaald wat de bestemmingen (en dus de mogelijke toekomstige gebruiken) zijn van het grondgebied. Het bestemmingsplan is hiermee bepalend bij alle aanvragen voor omgevingsvergunningen voor het bouwen, en daarmee alles wat er in Nederland gebouwd wordt.

Globaal gezien heeft het bestemmingsplan drie functies:

- Planningsfunctie: Het bestemmingsplan is toekomstgericht; het geeft de toekomstige ontwikkelingen weer. Tevens geeft de gemeente hierin weer of zij die ontwikkelingen faciliteert, of juist blokkeert of minder faciliteert.
- Ontwikkelingsfunctie: De gemeente geeft met het bestemmingsplan weer wat haar eigen actieve ontwikkelingen zijn op het gebied van ruimtelijke projecten. De regierol die de gemeente vaak wil vervullen bij deze projecten kan ze voor een deel stoelen op hetgeen er in het bestemmingsplan is bepaald.
- Normeringsfunctie: Zoals eerder vermeld is het bestemmingsplan het toetsingskader van onder andere bouwplannen. Dit wil ruwweg zeggen dat er niets gebouwd mag worden wat niet in het bestemmingsplan past. Naast dit gegeven kan er in een bestemmingsplan ook worden bepaald hoe gronden en gebouwen gebruikt mogen worden. Het bestemmingsplan normeert dus het gebruik van gronden en bouwwerken.

In de literatuur komt vrij nadrukkelijk naar voren dat het vaststellen van een bestemmingsplan een aangelegenheid is die uitsluitend toekomt aan de gemeente. Een noot die hierbij dient te worden gegeven is dat de provincie en het Rijk ook in staat zijn om bestemmingsplannen te maken. Deze provinciale of nationale inpassingplannen zijn echter niet onderwerp van dit onderzoek. Uitsluitend gemeentelijke bestemmingsplannen worden in dit onderzoek onderzocht. In het specifiek de uitbesteding van deze gemeentelijke bestemmingsplan aan een private partij is iets waaraan aandacht zal worden geschonken. Eerder is aangegeven dat het bestemmingsplan is op te splitsen in verschillende onderdelen (zie par 2.4.1). Tevens werd aangegeven dat sommige van die onderdelen te benoemen zijn als *probity* gevoelig (zie par 2.5.2). Daarna werd met behulp van de transactiekostentheorie beredeneerd dat er voor de overgebleven onderdelen gekozen kan worden voor een bepaalde *governance structure* voor het uitvoeren van die transactie (zie par 2.5.3).

Er is echter nog geen aandacht geschonken aan de wettelijke bepalingen die ervoor kunnen zorgen dat een onderdeel niet uitbesteed mag worden. In schema 4.1 op pagina 60 is deze informatie wel meegenomen en staat weergegeven welke onderdelen niet mogelijk zijn om uit te besteden.

Voor het traject dat dient te worden doorlopen bij de totstandkoming en vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan zijn er zes onderdelen die volgens de wet door een overheidsorgaan dienen te worden uitgevoerd.

Ten eerste is er het voorbereidingsbesluit tot het opstellen van het bestemmingsplan (stap 1). Deze stap is onderdeel van afdeling 3.2 van de Wro. Artikel 3.7 lid 1 van deze wet schrijft voor dat:

“De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid.”

Met deze verklaring komt vast te liggen dat dit een activiteit is die door de overheid moet worden uitgevoerd. Het is dus wettelijk niet mogelijk dit uit te besteden.

Vervolgens wordt er een kennisgeving tot het opstellen van het bestemmingsplan gedaan (stap 2). Deze stap is onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3:4 Algemene wet bestuursrecht). Het is vervolgens artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat voorschrijft dat:

“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.”

De bepaling dat het bestuursorgaan dit doet bepaalt dat dit een activiteit is die door de overheid moet worden uitgevoerd. Daarmee valt ook dit onderdeel niet uit te besteden.

Bij het opstellen van het bestemmingsplan (stap 3) dient onderzoek te worden gedaan naar de uitvoerbaarheid en de financiële haalbaarheid van het plan. Dit zijn alle onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan. Deze verplichting ligt vast in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) artikel 3.1.6. In het eerste lid van dit artikel staat dat er bij het (ontwerp) bestemmingsplan uitkomsten moeten worden meegeleverd van onderzoeken ten behoeve van de gevolgen voor de waterhuishouding van het plan (lid 1 sub b) en in lid 1 sub d komt naar voren dat de uitkomsten van onderzoeken ten behoeve van de haalbaarheid -die voortvloeit uit de verplichting opgenomen in artikel 3:2 van de Awb- ook dienen te worden opgenomen in het (ontwerp) bestemmingsplan. Deze verplichting luidt als volgt:

“Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.”

Daarnaast wordt in artikel 3.1.6 lid 1 sub f bepaald dat overige inzichten ten behoeve van de haalbaarheid van het plan ook dienen te worden meegenomen in het (ontwerp) plan en uit artikel 3.1.6 lid 2 Bro komt tenslotte de verplichting naar voren om eventuele uitkomsten van een milieu effect rapportage ook op te nemen in het (ontwerp) plan.

Al deze onderzoeken ten behoeve van het bestemmingplan zijn technisch specifieke onderzoeken en worden daarom meestal uitbesteed aan gespecialiseerde bureaus. Uitbesteding van deze stappen in het proces is dan ook mogelijk en wordt veel gedaan.

Een andere verplichting bij het opstellen van het bestemmingsplan is het overleg met betrokken overheden (stap 3c in tabel 4.1). De verplichting tot dit overleg komt voort uit artikel 3.3.1 Bro en de uitkomsten van dit overleg dienen volgens artikel 3.1.6 lid 1 sub c in het plan te worden opgenomen. De verplichting tot overleg komt ook voort uit het eerder genoemde artikel 3:2 Awb.

De bepaling dat dit overleg door het bestuursorgaan moet worden gedaan dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het bestemmingsplan impliceert dat dit een onderdeel is dat niet kan worden uitbesteed aan marktpartijen. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de voorbereiding van het bestemmingsplan is in de regel namelijk het college van burgemeester en wethouders. Deze stap kan dus niet worden uitbesteed.

Nadat het ontwerp bestemmingsplan af is, wordt het ter inzage gelegd. Deze ter inzage legging kan niet worden uitbesteed, derhalve er in artikel 3:11 lid 1 van de Awb wordt gesteld dat het door het bestuursorgaan dient te worden gedaan. Dit wil zeggen dat het door het college van B&W dient te worden gedaan.

“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.”

In navolging van de ter inzage legging kunnen zienswijzen worden ingediend. Dit is in tabel 4.1 niet opgemerkt als zijnde een transactie (stap 5). Zienswijzen worden meestal gemaakt op initiatief van betrokken en omwonenden van het desbetreffende plangebied. Vaak worden echter juristen ingeschakeld om dergelijke zienswijzen op te stellen en aan de gemeente te toe te sturen. Dit zou kunnen gezien worden als uitbesteding. Echter is dit niet de uitbesteding die in dit onderzoek centraal staat. Dat is namelijk de uitbesteding van gemeentelijke verantwoordelijkheden aan de markt. Derhalve zal deze uitbesteding in dit onderzoek niet mee worden genomen in de analyse.

Nadat de termijn voor het indienen van zienswijzen is afgelopen begint de termijn waarbinnen de gemeenteraad moet beslissen over de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit is in artikel 3.1 lid 1 van de Wro vastgelegd. De bepaling dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de vaststelling maakt het dat dit onderdeel van de bestemmingsplanprocedure niet kan worden uitbesteed.

“De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, (...)”

De publicatie van de vaststelling van het bestemmingsplan dient volgens artikel 3.8 lid 3 Wro door het college van burgemeester en wethouder te worden gedaan. Tevens moet het vastgestelde bestemmingsplan ter inzage worden gelegd, dit geschied op dezelfde manier als dat het ontwerp bestemmingsplan ter inzage werd gelegd: door het bestuursorgaan. Bij deze inzage legging moet tevens worden gewezen op de mogelijkheden tot beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS).

Deze beroepsprocedure (stap 8) speelt zich vervolgens af als een apart traject naast de bestemmingsplanprocedure. Wanneer de termijn voor het indienen van beroep (stap 7) is afgelopen treedt het bestemmingsplan in werking (stap 9). De beroepsprocedure bij de ABRvS en de inwerkingtreding zijn beide geen transacties die kunnen worden uitbesteed op de manier die in dit onderzoek wordt onderzocht. Net als de indiening van zienswijzen bij stap 5 van het schema, kan bij deze twee onderdelen geen *make or buy decision* worden gemaakt zoals bedoeld is in dit onderzoek.

In tabel 4.1 is het uiteindelijke schema te zien met de mogelijkheden in het proces tot uitbesteding in het opstellen van een bestemmingsplan.

Tabel 4.1: De (on)mogelijkheden tot uitbesteding van onderdelen van de bestemmingsplanprocedure.

Bestemmingsplanprocedure			
1	Vorbereidingsbesluit tot het opstellen van een bestemmingsplan		niet uit te besteden
2	Kennisgeving van het voornemen tot het opstellen van het ontwerp bestemmingsplan		niet uit te besteden
3	Opstellen ontwerp bestemmingsplan		uit te besteden: <i>Market structure</i>
	a	Onderzoeken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan	uit te besteden: <i>Relational structure</i>
	b	Onderzoek naar de financiële haalbaarheid van het plan (exploitatieplan)	uit te besteden: <i>Relational structure</i>
	c	Overleg met betrokken overheden	<i>probity</i> gevoelig
4	Publicatie en ter inzage legging ontwerp bestemmingsplan		<i>probity</i> gevoelig
5	Indiening van zienswijzen		geen transactie
6	Vaststelling bestemmingsplan		<i>probity</i> gevoelig
7	Publicatie en ter inzage legging bestemmingsplan		<i>probity</i> gevoelig
8	Eventuele mogelijkheid tot beroep en voorlopige voorziening		geen transactie
9	Inwerkingtreding bestemmingsplan		geen transactie

Bron: Van Buuren et al, 2009

4.2.2 De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is de vervanger van een aantal vergunningen. Deze vergunningen vallen met de invoering van de Wabo in oktober 2010 onder een en dezelfde vergunning en procedure: de omgevingsvergunning. Enkele belangrijke vergunningen voor de bouw van vastgoed zijn ook onder de omgevingsvergunning komen te vallen. De belangrijkste hiervan is de bouwvergunning. Deze was voorheen in de Woningwet verankerd maar met de invoering van de Wabo is deze bepaling in de Woningwet komen te vervallen. Onder de naam 'omgevingsvergunning voor het bouwen' wordt in de Wabo de procedure beschreven voor de aanvraag van deze vergunning. Naast de oude bouwvergunning vallen onder meer ook de oude aanlegvergunning, sloopvergunning en kapvergunning onder de nieuwe omgevingsvergunning. In werkelijkheid vallen zo'n 25 oude vergunningen onder de omgevingsvergunning, maar de hierboven genoemde zullen voor de praktijk van projectontwikkelingen het meest van belang zijn. Ook de eerder genoemde omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan is van belang, maar deze is in paragraaf 4.2.2 al besproken. De procedure voor de aanvraag, toetsing en verlening van de omgevingsvergunning is uniform. De wetgever beoogd met deze uniformering van de ongeveer 25 oude vergunningen een stroomlijning te bewerkstelligen wat uiteindelijk moet zorgen voor een besparing van tijd en geld.

De aanvraag van een omgevingsvergunning moet kan gedaan worden via elektronische weg of via schriftelijke weg. In artikel 4.1 lid 2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bor) komt naar voren dat in sommige gevallen het indienen van een aanvraag langs elektronische weg verplicht is. De aanvraag is, zoals te zien is in schema 4.2 en 4.3 op pagina 62 geen transactie zoals wordt bedoeld in het onderzoek. Bij de eerdere paragrafen over bestemmingsplannen was er ook sprake van onderdelen van de procedure waarbij er geen discussie is zoals in dit onderzoek is bedoeld. Deze worden in de schema's aangegeven als zijnde 'geen transactie'. Hiermee wordt bedoeld dat er in het kader van het onderzoek niet zal worden gekeken of dat onderdeel kan worden

uitbested of niet. De aanvraag van de omgevingsvergunning (stap 1 in zowel schema 4.3 en 4.4) is hier een voorbeeld van.

In navolging op de aanvraag wordt een ontvangstbevestiging verstuurd aan de aanvrager. Dit is een activiteit die niet is uit te besteden. Uit artikel 3.1 lid 2 Wabo blijkt dat het orgaan dat de aanvraag in ontvangst heeft genomen deze bevestiging dient te versturen. Dit is te allen tijden een overheidsorgaan dus uitbesteding is niet mogelijk.

Het orgaan waarbij de aanvraag is ingediend, zendt de aanvrager onverwijld een bewijs van ontvangst van de aanvraag, waarin het de datum vermeldt, waarop het de aanvraag heeft ontvangen. (...)"

Vervolgens dient kennis te worden gegeven van de aanvraag. Dit is een activiteit die niet is uit te besteden omdat het een verantwoordelijkheid is voor het bestuursorgaan. Dit blijkt uit artikel 3.8 van de Wabo.

"Het bevoegd gezag geeft bij de toepassing van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht tevens onverwijld kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Het vermeldt daarbij de in artikel 3.1, tweede lid, bedoelde datum waarop de aanvraag is ontvangen."

De toetsing van de aanvraag aan verschillende voorschriften etc. is in de procedure van de omgevingsvergunning het enige onderdeel wat voor uitbesteding in aanmerking kan komen. In tabel 4.3 is deze terug te vinden onder stap 4, in tabel 4.4 is deze terug te vinden onder stap 5. In de wet staat niet specifiek dat deze stappen toebehoren aan een overheidsorgaan, dus uitbesteding is mogelijk.

Bij de uitgebreide omgevingsvergunningprocedure wordt er eerst de mogelijkheid geboden tot het indienen van zienswijzen alvorens de vergunningaanvraag getoetst, en al dan niet verleend, gaat worden. Net zoals bij de procedure van het bestemmingsplan (tabel 4.1) is dit een onderdeel dat niet in aanmerking komt voor eventuele uitbesteding omdat het geen transactie is waarvoor in dit onderzoek de uitbestedingsmogelijkheden worden onderzocht.

Vervolgens volgt het besluit over de verlening van de bouwvergunning. De hoofdregel is dat het college van burgemeesters en wethouders de beslissingsbevoegdheid heeft. Dit blijkt uit artikel 2.4 lid 1 van de wabo:

"Burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, behoudens in gevallen als bedoeld in het tweede tot en met vijfde lid."

De uitzonderingsregels in lid 2 t/m 4 van datzelfde artikel gaan onder andere over het bouwen in strijd met het planologisch regime, dit is het projectbesluit. De conclusie dat de beslissingsbevoegdheid desalniettemin bij een bestuursorgaan blijft, maakt het onmogelijk om dit onderdeel van de omgevingsvergunningprocedure eventueel uit te besteden.

Na de beslissing over, en de verlening van de vergunning rest belanghebbenden nog een bezwaarprocedure met een eventuele gang naar de rechterlijke macht voor verder rechtsbescherming. Zoals al vaker ter sprake

kwam in dit hoofdstuk zijn deze onderdelen geen transacties waarnaar in dit onderzoek zal worden gekeken. Derhalve worden ze beschouwd als zijnde ‘geen transactie’ en worden verder buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.2: De (on)mogelijkheden tot uitbesteding van onderdelen van de reguliere omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Regulier		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	niet uit te besteden
3	Bekendmaking van de aanvraag	probity gevoelig
4	Toetsing van vergunningsaanvraag	uit te besteden: <i>Market structure</i>
5	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	niet uit te besteden
6	Bezwaarprocedure tegen besluit	geen transactie
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	geen transactie

Tabel 4.3: De (on)mogelijkheden tot uitbesteding van onderdelen van de uitgebreide omgevingsvergunning procedure

Omgevingsvergunning Uitgebreid		
1	Aanvraag omgevingsvergunning	geen transactie
2	Ontvangstbevestiging geven aan aanvrager	niet uit te besteden
3	Bekendmaking van de aanvraag en ter inzage legging	niet uit te besteden
4	Indiening van zienswijzen	geen transactie
5	Toetsing van vergunningsaanvraag	uit te besteden: <i>Market structure</i>
6	Besluit en inwerkingtreding omgevingsvergunning	geen transactie
7	Verdere rechtsbescherming met gang naar de rechter en afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	geen transactie

4.3 Conclusie

Van de drie argumenten die bepalend kunnen zijn voor de mate van uitbesteding van onderdelen van het bestemmingsplanproces en de omgevingsvergunningprocedure is in de vorige paragraaf het juridische argument verklaard vanuit de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Belangrijk om op te merken is dat er in de praktijk vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen de procedure die hoort bij een bestemmingsproces en het daadwerkelijke opstellen van het plan zelf. Bij het daadwerkelijke opstellen van het plan is praktisch alles uit te besteden. Bij het bredere bestemmingsplanproces is duidelijk dat er in het gehele traject (dus inclusief voorbereidingsbesluit, de indiening van zienswijzen en beroepsgang) veel zaken niet zijn uit te besteden. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente daarom altijd betrokken zal blijven bij de totstandkoming van een bestemmingsplan. Voor het in proces brengen van het bestemmingsplan zal een private partij die een bestemmingsplan zelf ontwikkelt dus altijd afhankelijk zijn van de gemeente. Om het plan wettelijke status te geven dient het goedgekeurd te worden door de gemeenteraad (of het college van B&W indien deze verantwoordelijkheid daar naartoe is gedelegeerd). De gemeente zal dus ook van mening moeten zijn dat hetgeen de private partij in het bestemmingsplan heeft opgenomen ook daadwerkelijk planologisch is verantwoord (B. Rademaker, persoonlijke communicatie, 13 mei, 2011). Volledige uitbesteding zonder tussenkomst van de gemeente is dus niet haalbaar in het geval van het bestemmingsplan.

Ten aanzien van de omgevingsvergunning geldt dezelfde conclusie als dat er bij de bestemmingsplannen is geconcludeerd; namelijk dat de gemeente altijd betrokken dient te blijven. De uitbestedingsmogelijkheden bij de omgevingsvergunning liggen voornamelijk in het toetsen van de vergunningaanvragen. Ook hierbij is de gemeente weer de partij die verantwoordelijk blijft voor het geven van juridische geldigheid aan het instrument. Hier geldt in veel echter niet hetgeen wat wel bij het bestemmingsplan geldt, namelijk het feit dat de gemeente zelf ook achter de vergunningsaanvraag dient te staan. Het overgrote deel van de toetsing die gedaan wordt ten behoeve van de verlening van een omgevingsvergunning betreft toetsing aan technische voorschriften. In dit onderzoek zal bijvoorbeeld de Bouwbesluittoets in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen (de vroegere bouwvergunning) centraal staan. Dit is een voorbeeld van zo'n toets aan technische eisen. Het omgevingsvergunningstelsel is een limitatief-imperatief stelsel. Dit wil zeggen dat wanneer een vergunningsaanvraag voldoet aan de eisen waaraan het dient te voldoen, (zoals het Bouwbesluit) de gemeente verplicht is de vergunning te verlenen (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Hiertegenover staat dat wanneer de aanvraag niet voldoet aan de eisen de vergunning niet mag worden verleend. In tegenstelling tot het bestemmingsplan kan de gemeente haar eigen visie dus niet direct van invloed laten zijn op het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning. De gemeente is wel van essentieel belang bij de omgevingsvergunningprocedure, maar uitsluitend als controlerend orgaan ten behoeve van de diverse toetsen die uitgevoerd dienen te worden in het kader van de vergunning.

In dit hoofdstuk is duidelijkheid geschept over het juridische argument: In hoeverre is het mogelijk om onderdelen van het bestemmingsplanproces en de omgevingsvergunningprocedure uit te besteden aan de markt. Daarbij is ook duidelijk geworden welke onderdelen van de beide procedures volgens de wetgeving expliciet is toegeschreven aan de gemeente, en dus niet kunnen worden uitbesteed. In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de onderdelen die volgens de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen worden uitbesteed, en de manier waarop dit in de praktijk wordt gedaan.

5.1 Inleiding

In dit onderzoek is tot dusverre voornamelijk aandacht besteed aan de theorie over uitbesteding en de juridische (on)mogelijkheden tot deze uitbesteding. De bevindingen uit deze hoofdstukken zijn vrij abstract. Met abstract wordt bedoeld dat de mogelijkheden tot uitbesteding zoals besproken in hoofdstuk 4 gelden voor de gangbare procedure bij het opstellen van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning. Zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 zijn veel aspecten bij een ruimtelijke ontwikkeling echter ook afhankelijk van de lokale situatie en omstandigheden. Als aanvulling op het theoretische bevindingen in het tweede hoofdstuk, zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de manier waarop uitbesteding in de praktijk wordt vormgegeven. De deelvraag die bij dit hoofdstuk hoort luidt:

Op welke manieren kan uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed worden vormgegeven?

De manier waarop de deelvraag zal worden beantwoord is in hoofdstuk drie beargumenteerd. Door middel van expertinterviews met professionals uit de praktijk zal worden achterhaald in hoeverre en op welke manier er momenteel al wordt gewerkt met uitbesteding van het bestemmingsplanproces en de omgevingsvergunningprocedure aan private partijen. Aanvankelijk zouden deze bevindingen worden aangevuld met bevindingen uit enkele voorbeeldprojecten waarbij er is gewerkt met uitbesteding. In de praktijk bleek het gebruik van deze projecten bij dit onderzoek onhaalbaar. Uitbesteding, en de onderhandelingen daarover, vinden in een vroeg stadium van de ontwikkeling plaats. Op dat moment is er vaak nog sprake is van dermate grote onzekerheden in het proces voor zowel initiatiefnemer als gemeente, dat het gebruik van die projecten als voorbeeld geen doorgang kon vinden.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zullen voor zowel de omgevingsvergunning als het bestemmingsplan worden uiteengezet op welke manier uitbesteding kan worden vormgegeven. In de daarop volgende paragraaf 5.3 zullen conclusies worden getrokken die als antwoord gelden voor de deelvraag die bij dit hoofdstuk hoort.

5.2 Uitbestedingvormen bij de omgevingsvergunning

5.2.1 Uitbestedingvormen bij de omgevingsvergunning

In het literatuuronderzoek voorafgaand aan het empirisch onderzoek kwam naar voren dat er in de gehele procedure omtrent de omgevingsvergunning al veel onderdelen niet meer door gemeenten worden gedaan maar door externe advies- en ingenieursbureaus. Uit gesprekken met betrokkenen uit de praktijk van vergunningverlening komt ditzelfde beeld naar voren.

Bij de afdeling vergunningen van de gemeente Arnhem realiseert men dit ook. Ze erkennen dat de goedkeuring en al dan niet verlening van de vergunning iets is wat toekomt aan de gemeente. Dit kwam in hoofdstuk 4 ook al naar voren. Alle andere werkzaamheden ten behoeve van de omgevingsvergunning-procedure kunnen worden uitbesteed (S. Zandwijken, persoonlijke communicatie, 14 april, 2011). Vaak worden deze onderdelen van de procedure in de praktijk dan ook al uitbesteed (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Om een beeld te krijgen van de manier waarop zulke uitbestedingen vorm worden gegeven kan dus naar de praktijk worden gekeken.

In de huidige praktijk wordt sinds enige tijd gewerkt met certificering van private partijen voor het uitvoeren van toetsen ten behoeve van de verlening van een omgevingsvergunning. Een belangrijke toets hierbij is de Bouwbesluittoets. Deze toets dient te worden uitgevoerd in het kader van de toetsing van een bouwplan voor het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen (de vroegere bouwvergunning). Van oudsher maakte de Bouwbesluittoets onderdeel uit van de gemeentelijke bouwvergunningtoets (Ministerie van VROM, 2007). Het is sinds enkele jaren mogelijk om als private partij een certificaat te behalen waarmee het mogelijk wordt om de toetsende verantwoordelijkheden van de gemeente uit handen te nemen. De aanvrager van de vergunning kan beslissen of hij de Bouwbesluittoets door de gemeente wil laten uitvoeren of door een gecertificeerd bedrijf.

Certificering maakt het mogelijk om particuliere bedrijven verantwoordelijkheden te geven voor publieke taken door de particuliere partijen de mogelijkheid te bieden om aan te tonen dat ze competent zijn voor het uitvoeren van de Bouwbesluittoets. Dit kunnen ze doen door zich te laten certificeren. De certificatie geschiedt op basis van een beoordelingsrichtlijn (BRL) waarin zowel inhoudelijke als procedurele eisen aan de toetsers zijn opgenomen (Ministerie van VROM, 2007). Wanneer de particuliere partij een certificaat heeft ontvangen, toetst hij bouwplannen aan het Bouwbesluit 2003 en legt zijn bevindingen vast in een rapportage. Deze rapportage vormt, tezamen met tekeningen van het bouwplan, de aanvraag voor de omgevingsvergunning (Ministerie van VROM, 2007).

Voordelen van deze certificering zijn volgens het toenmalige Ministerie van VROM dat het gecertificeerd bedrijf in een eerder stadium van de projectontwikkeling bij het proces kan worden betrokken en daardoor kan de Bouwbesluittoets eerder worden uitgevoerd. Dit in tegenstelling tot de oude praktijk waarbij de gemeente de bouwplannen pas voor het eerst te zien kreeg bij de vergunningaanvraag voor het bouwen. Door deze versnelling kan de omgevingsvergunning voor het bouwen dan ook sneller worden afgegeven aangezien de Bouwbesluittoets bij het indienen van de vergunningsaanvraag al gedaan kan zijn. (Ministerie van VROM, 2007). Over dit voordeel wat genoemd wordt door het ministerie van VROM is in de praktijk echter nog wel onenigheid. Dit zal nader toegelicht worden in paragraaf 5.2.2

Een ander bijkomend voordeel is dat een gecertificeerd bureau niet gebonden is aan gemeentegrenzen, daar waar gemeenten dit wel zijn. Hierdoor kan op een grotere schaal bijvoorbeeld kennis worden ingekocht om Bouwbesluittoetsen uit te voeren. Deze investering is voor (kleine) gemeenten dikwijls niet op te brengen. Gecertificeerde bedrijven hebben het voordeel dat ze hun diensten in principe door heel Nederland kunnen aanbieden (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Het lijkt er dus op dat certificering een goede en bruikbare uitbestedingvorm is in het geval van de Bouwbesluittoets. De Bouwbesluittoets is iets wat in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt uitgevoerd en is in dus interessant voor projectontwikkelaars aangezien deze vergunning waarschijnlijk voor hun van grootste importantie is in hun bedrijfsvoering.

In de gemeente Arnhem hebben ze echter minder goede ervaringen met gecertificeerde bedrijven die stukken aanleveren aan de gemeente. Vaak schoten deze tekort op kwalitatief gebied. Het risico om het certificaat te verliezen bij slechte prestaties is voor gecertificeerde bedrijven blijkbaar (nog) niet genoeg motivatie om ervoor te zorgen dat de geleverde stukken voldoende kwaliteit zijn (S. Zandwijken, persoonlijke communicatie, 14 april, 2011).

Vergunningaanvragers die ervoor kiezen om hun Bouwbesluittoets door een gecertificeerde partij te laten uitvoeren denken dikwijls dat dit sneller en daardoor goedkoper is dan bij de gemeente. Echter vanwege het feit dat de rapportages van deze gecertificeerde partijen dikwijls niet toereikend zijn om te fungeren als grondslag voor de verlening van de vergunning, dienen ze te worden herzien en zal de Bouwbesluittoets op deze manier vaak toch nog langer duren dan wanneer de gemeente hem had uitgevoerd (S. Zandwijken, persoonlijke communicatie, 14 april, 2011). Gevolg van gebrekkige Bouwbesluittoetsen kunnen naast de langere tijdsduur van de toets ook incidenten zijn als het gevolg van gebrekkige bouwkundige constructies. Het instorten van een gebouw in aanbouw in het centrum van Rotterdam in 2010 is hier een voorbeeld van. De gemeente krijgt bij zo'n incidenten meestal meteen de schuld toegespeeld, terwijl het in theorie mogelijk is dat het gecertificeerd bedrijf die de Bouwbesluittoets uitvoerde verantwoordelijk is (S. Zandwijken, persoonlijke communicatie, 14 april, 2011).

Een mogelijke manier voor gemeenten om strenger toe te zien op de gecertificeerde bedrijven die de Bouwbesluittoets uitvoeren zijn toetsingsprotocollen. Hiermee kan de gemeente kan aangeven welke onderdelen van de Bouwbesluit 2003 in de rapportage zeer uitvoerig of juist zeer oppervlakkig dienen te worden getoetst zijn toetsingsprotocollen. De verschillende onderdelen van het Bouwbesluit 2003 waaraan een bouwplan dient te worden getoetst. Deze flexibiliteit kan ervoor zorgen dat het uitbesteden van de Bouwbesluittoets aan gecertificeerde bedrijven kwalitatief beter, en dus aantrekkelijker wordt voor gemeenten.

De toetsingsprotocollen worden in het algemeen onderverdeeld in 4 toetsingsniveaus. Onderdelen die niet van eminent belang zijn of tegenwoordig vanzelfsprekend zijn vallen onder toetsingsniveau 1. Dit wil zeggen dat er slechts een uitgangspunttoets wordt gehanteerd (Gemeente Binnenmaas, 2009). Er wordt gecontroleerd of de stukken voldoende informatie bevat over de uitgangspunten om te kunnen toetsen. Verder wordt er niet getoetst. Een van de onderdelen van het Bouwbesluit die bij de gemeente Arnhem onder deze categorie valt is het toets of een gebouw waterdicht is. Het is tegenwoordig niet meer voor te stellen dat een gebouw niet waterdicht is. Vandaar dat deze toets in de gemeente Arnhem valt onder toetsingsniveau 1 (S. Zandwijken, persoonlijke communicatie, 14 april, 2011).

Via tussenniveaus 2 en 3 loopt de striktheid van de gemeentelijke controle op de Bouwbesluittoets op naar het vierde en zwaarste toetsingsniveau. Dit niveau is een integrale toets waarbij gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken juist zijn en daarna wordt ieder aspect gecontroleerd en nagerekend (Gemeente Binnenmaas, 2009). Hierbij dient opgemerkt te worden dat sommige gemeenten de niveaus andersom hanteren dan hierboven beschreven. Daar is dus het toetsingsniveau 4 het minst strikt en niveau 1 het striktst.

Met de toetsingsprotocollen is het voor een gemeente aantrekkelijker om de Bouwbesluittoets uit te besteden aan een gecertificeerd bureau. Ze kunnen hiermee de striktheid van de controle op de aangeleverde rapportage verhogen. Dit zou de kwaliteit van die rapportages moeten verhogen hetgeen de uitbesteding door middel van certificering aantrekkelijker zou kunnen maken voor gemeenten.

Het is daarnaast niet ondenkbaar dat, wanneer certificering voor de Bouwbesluittoets succesvol is gebleken voor gemeenten en de aanvragers van omgevingsvergunningen, het ook voor andere toetsen die in het kader voor de verschillende omgevingsvergunningen dienen te worden uitgevoerd kan worden ingevoerd. Met name omgevingsvergunningen waarbij er sprake is van private belangen zoals bijvoorbeeld een sloopvergunning zouden onder certificaat kunnen worden geplaatst. Met name vergunningaanvragen die bijna uitsluitend op technische gronden worden getoetst lenen zich bij uitstek om onder certificaat te worden geplaatst en daarmee dus te worden uitbesteed. Wanneer er voor de vergunning getoetst dient te worden aan kwalitatieve eisen zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke eisen van welstand en eventuele andere ruimtelijke visies die de gemeente heeft zal uitbesteding geen mogelijkheid zijn. Het publieke belang en de democratische legitimiteit van de gemeente en de bewoners van de gemeente zouden in het geding komen (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

5.2.2 Certificering van het proces

In de voorgaande paragraaf is gesproken over certificering van de Bouwbesluittoets en het feit dat daarmee de eerste stappen worden gezet in Nederland. De voordelen van certificering zijn groot volgens het ministerie maar in de praktijk is er echter nog kritiek op de manier waarop er momenteel vanuit Den Haag wordt ingezet op certificering. De intentie is goed, maar om echt winst te pakken dient de certificering vanuit een andere hoek te worden ingezet.

De manier waarop de certificering momenteel is ingericht houdt in dat de toetsing van een bouwplan aan het Bouwbesluit 2003 (de Bouwbesluittoets) wordt gekenmerkt als een 'inspectie'. Hiermee is de Bouwbesluittoets te vergelijken met bijvoorbeeld lasinspecties en rioolinspecties. Het orgaan dat hierover beslist in Nederland is de Raad van Accreditatie. De beoordelingsrichtlijn die hoort bij de Bouwbesluittoets is dus door de Raad van Accreditatie gekenmerkt als een richtlijn die gaat over een inspectiedienst. Vanuit de praktijk is hier echter kritiek op (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

De toetsing van een bouwplan aan het Bouwbesluit is volgens de personen die zich met de toetsing bezig houden beter de kenmerken als een *proces* in plaats van een *momentopname*. Daar waar de certificering op dit moment inhoudt dat de gecertificeerde partij een doos met tekeningen controleert en al dan niet goedkeurt, zou de uitbesteding in de toekomst anders vormgegeven moeten worden om voor zowel gemeente als initiatiefnemer een verbetering van de praktijk teweeg te brengen (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

De vorm van uitbesteding die de Bouwbesluittoets (en in de toekomst eventuele andere toetsen in het kader van de omgevingsvergunning) zou moeten krijgen is dus een procesgerichte toets in plaats van een inspectietoets. In het geval van de Bouwbesluittoets wordt de beoordelingsrichtlijn (BRL) aangepast om dit mogelijk te maken (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Wanneer dit is gebeurd zal een gecertificeerd bedrijf vanaf het begin van een projectontwikkeling meelopen met de initiatiefnemer bij het ontwerpen van het gebouw wat voldoet aan het Bouwbesluit 2003. Dit houdt concreet in dat het gecertificeerd bedrijf het voorontwerp (VO) toetst en vervolgens ook het definitief ontwerp (DO) toetst. Uiteindelijk worden de uitvoeringsstukken waarop de vergunning wordt aangevraagd ook getoetst. Men loopt dus mee in het proces en toetst meerdere malen.

Voordelen van deze constructie is ten eerste dat de stukken waarop vergund is ook de daadwerkelijke stukken zijn waarmee gebouwd wordt. Dit is in de huidige praktijk verre van altijd het geval. Vaak wordt er

tegenwoordig omwille van de tijd in een vroeg stadium de bouwvergunning aangevraagd. Het gevolg is dat er na de vergunningsaanvraag nog aanpassingen worden gedaan aan de bouwplannen. Hierdoor wordt er in praktisch alle gevallen in Nederland niet gebouwd met dezelfde tekening als waarop de vergunning is verleend. (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Wanneer de Bouwbesluittoets in het proces van de ontwikkeling van het gebouw wordt gegoten zal er ook vaker daadwerkelijk gebouwd kunnen gaan worden met dezelfde stukken als waarmee er vergund is. Positief gevolg hiervan is dat er bij een inspectie minder vaak de bouw stilgelegd omdat er een verschil is in de bouwtekeningen van de bouw en de vergunning. De redenering achter deze efficiëntieverbetering is dat de gemeente ook in het proces wordt betrokken, zodat wanneer de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt aangevraagd, de verantwoordelijke ambtenaar vanuit de gemeentelijke organisatie al op de hoogte is van de stukken. Met andere woorden: hij kijkt mee naar de stukken tijdens het proces.

Bij een projectontwikkeling zal er een (digitale) arena worden gemaakt waarin alle stukken komen te staan. Zowel de initiatiefnemer, het gecertificeerde bureau dat de Bouwbesluittoets uitvoert als de gemeente hebben toegang tot deze arena (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Wanneer het gecertificeerde bureau vervolgens de omgevingsvergunning voor het bouwen aanvraagt bij de gemeente, hoeft de gemeente niet alle stukken nog door te nemen en te (her)berekenen. Hierdoor is er sprake van een grote tijdswinst, alsmede en grote toename van zekerheid in het proces (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Door deze systematiek is namelijk met de gemeente af te spreken dat ze maximaal twee weken na aanvraag van de vergunning een beslissing krijgt omtrent de vergunningaanvraag. In tegenstelling tot de eerder geschetste huidige praktijk zal het gebouw dus verder kunnen worden ontwikkeld voordat de vergunning wordt aangevraagd. Het gevolg is dus dat de stukken waarmee vergund is ook daadwerkelijk de stukken zijn waarmee gebouwd wordt. Door de gemeente in het proces te betrekken kun je uiteindelijk ook daadwerkelijk ervoor zorgen dat de papieren uiteindelijk daadwerkelijk stenen worden (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Een ander voordeel van het toetsen gedurende het proces in plaats van de toetsing achteraf in de vorm van een inspectie is de afname van de faalkosten. Doordat het gecertificeerde bureau vanaf dat 1 meeloopt in het proces en bij de initiatiefnemer, of de architect van de initiatiefnemer, over de schouders meekijkt zullen fouten eerder worden geconstateerd en hersteld. Hoe later je fouten constateert in de tekeningen, hoe hoger de kosten zullen zijn om ze te herstellen. Naast het omlaag gaan van de faalkosten, zal de kwaliteit van de Bouwbesluittoets over het algemeen omhoog gaan. Daar waar de gemeente toetst, zal ze uitsluitend kijken of ze geen tegenstrijdigheden ontdekt met wet en regelgeving in de bouwtekeningen (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Tevens kan in relatie tot de eerder genoemde toetsingniveaus (zie paragraaf 5.2.1) gesteld worden dat gemeenten voornamelijk toetsen op de lichtere niveaus 1 en 2. Dit is vanwege het gebrek aan tijd, geld en kennis (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Bij het Bureau Bouwplantoetsing is het zo dat er voornamelijk wordt getoetst op de striktere niveaus 3 en 4. Deze striktere toetsing wordt gedaan vanuit eigen belang. Wanneer er iets misgaat met een gebouw waarvoor het Bureau Bouwplantoetsing de Bouwbesluittoets heeft uitgevoerd zullen financiële gevolgen dermate groot zijn dat het de bedrijfsvoering van het Bureau Bouwplantoetsing in gevaar kan brengen. Het is dus zo dat het private karakter van het gecertificeerde bureau wat de Bouwbesluittoetsing uitvoert ervoor zorgt dat er strikter zal worden getoetst. Dit komt de kwaliteit van de toets, en dus uiteindelijk het gebouw, ten goede (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

De volgende stap waaraan gedacht kan worden bij certificering van toetsen in het kader van omgevingsvergunningen is de certificering van het toezicht. Dit zou dan in het verlengde komen te liggen van

de gecertificeerde toetsing. Een belangrijk verschil met certificering van de toetsing en certificering van het toezicht is het feit dat er bij het toezicht sprake is van meer publieke belangen dan bij toetsing (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). De risico's voor de omgeving van het gebouw, wat dikwijls openbare ruimte is, zijn groter. Daarom zal bij certificering van het toezicht de gemeente waarschijnlijk een prominentere rol gaan spelen dan bij de certificering van de toetsing.

5.3 Uitbestedingvormen bij het bestemmingsplan

Uit de gesprekken die als empirische grondslag dienen bij het onderzoek komt naar voren dat er bij bestemmingsplannen in de gemeentelijke organisatie dikwijls onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten plannen. Dit onderscheid is van belang bij de mogelijkheden voor uitbesteding en de manier waarop dit kan geschieden.

5.3.1 Conserverende bestemmingsplannen

Ten eerste heeft de gemeente de wettelijke verplichting om iedere tien jaar de bestemmingsplannen in haar bestand te vernieuwen. Deze conserverende bestemmingsplannen die in het kader van deze verplichting worden opgesteld worden vrijwel uitsluitend door de gemeenten zelf gemaakt (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). In de gemeente Arnhem was er eind jaren '90 sprake van een omvangrijk en verouderd bestand bestemmingsplannen. Er is toen begonnen aan een inhaalslag waarbij is begonnen het de herziening van de verouderde bestemmingsplannen, de digitalisering hiervan en tevens het samenvoegen van kleinere bestemmingsplannen in nieuwe bestemmingsplannen die een groter plangebied behelsde. De doelstelling was om hierdoor uiteindelijk zo'n vijftig bestemmingsplannen over te houden. Er is toen tevens de keuze gemaakt om deze plannen als gemeente zelf te maken. De wethouder was het hiermee eens en heeft budget vrijgemaakt om dit te bewerkstelligen (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). Er was in die tijd nog een uitgebreide afdeling ruimte aanwezig in Arnhem met stedenbouwers, landschapsarchitecten, juristen, planologen en tekenaars. De kennis en mankracht was dus in huis om deze plannen zelf te maken.

In het algemeen zal deze opzet, waarbij de gemeente zelf de bestemmingsplannen maakt die vanuit wettelijke herzieningsverplichting ontstaan, bij de meeste gemeenten nog bestaan. In Arnhem zijn er voorlopig ook geen plannen om het opstellen van deze conserverende bestemmingsplannen uit te besteden (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). Het voordeel voor gemeenten bij deze bestemmingsplannen is dat de werkzaamheden voor deze plannen veelal een beschrijving is van de bestaande situatie. Er hoeft dus geen volledige Milieu Aspecten Studie (MAS) meer worden uitgevoerd met alle bijbehorende onderzoeken van dien. De oude onderzoeken zijn veelal toereikend bij het vaststellen van dit nieuwe bestemmingsplan. Het lijkt er dus op dat vanwege de geringe werkzaamheden bij een conserverend bestemmingsplan, dit plan veelal door de gemeenten zelf wordt gemaakt.

Vanuit de private partij is uitbesteding van een conserverend bestemmingsplan door de gemeente echter wel denkbaar wanneer die private partij (bijvoorbeeld een ontwikkelaar of belegger) een strategisch belang ziet in

die desbetreffende locatie. Wanneer de private partij de verantwoordelijkheid en de kosten voor de herziening van het plan op zich neemt, weet ze daarmee in een vroeg stadium waar de ruimte zit in het plan en kan ze haar bedrijfsvoering hierop aanpassen. Of dit in de praktijk al gebeurt is niet duidelijk, maar deze gedachtegang zou een private partij ertoe kunnen bewegen om de opstelling een conserverend bestemmingsplan, dus de herziening van een bestaand plan, op zich te nemen (J-H. Pos, persoonlijke communicatie, 31 mei, 2011).

5.3.2 Ontwikkelplannen

De tweede soort bestemmingsplannen die in de praktijk te onderscheiden valt zijn de ontwikkelbestemmingsplannen. Deze plannen dienen gemaakt te worden in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling. Omdat er bij deze bestemmingsplannen sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling, dienen er omvangrijkere onderzoeken gepleegd te worden in het kader van de MAS dan bij conserverende bestemmingsplannen. In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat deze onderdelen van de bestemmingsplanprocedure kunnen worden uitbesteed. Dit gebeurt iets wat ook vaak gebeurt. Gemeenten laten de private partij die initiatiefnemer is bij de ontwikkeling verantwoordelijkheid (en de kosten) nemen voor het bestemmingsplan. De ontwikkelaar heeft vervolgens de keuze om op haar beurt de gemeente om een offerte te vragen voor het op te stellen bestemmingsplan. Daarnaast kan de ontwikkelaar ook aan private bureaus die bestemmingsplannen opstellen voor een soortgelijke offerte vragen. Vaak zal de ontwikkelaar het beide doen (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011).

Echter zijn er ook gevallen waarin de gemeente de verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan in eigen handen houdt. Zelfs wanneer de private partij het grondbezit en de ontwikkeling volledig zelf uitvoert of wil uitvoeren. De gemeente kiest er dan dus voor om de verantwoordelijkheid zelf in handen te houden. De redenen hiervoor zullen in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.

Wanneer er echter wel wordt uitbesteedt door de gemeente zijn er bij ontwikkelbestemmingsplannen in de praktijk ruwweg drie uitbestedingconstructies te onderscheiden (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011).

Zo is het ten eerste mogelijk dat de ontwikkelaar ervoor kiest om het bestemmingsplan door de gemeente uit te laten voeren. In deze constructie is er als wet ware sprake van een dubbele uitbesteding: De gemeente besteedt de opstelling van het ontwikkelbestemmingsplan uit aan de ontwikkelaar die een ruimtelijke ontwikkeling wil realiseren. Vervolgens vraagt de ontwikkelaar een offerte aan bij de gemeente voor het realiseren van het bestemmingsplan en besteedt het werk vervolgens weer uit aan de gemeente. De ontwikkelaar zal dan uiteindelijk toch de kosten dragen voor het opstellen van het plan.

Een andere optie is dat de ontwikkelaar het werk niet uitbesteedt aan de gemeente, maar het bestemmingsplan zelf opstelt of laat opstellen. De ontwikkelaar krijgt dus de verantwoordelijkheid van de gemeente om het bestemmingsplan op te stellen, ze gaat vervolgens zelf te werk om dit gerealiseerd te krijgen. Mocht de ontwikkelende partij zelf de kennis, mankracht en expertise in huis hebben om een ontwikkelbestemmingsplan, met alle daaraan verbonden onderzoeken en verplichtingen op te stellen, dan kan ze dit zelf doen. Maar veel partijen zullen dit niet hebben en ervoor kiezen om een extern bureau in te huren voor het maken van het plan. De gemeente toetst het uiteindelijke bestemmingsplan wel.

Als laatste is het mogelijk om de taken en verantwoordelijkheden te delen. Zo kan bijvoorbeeld het juridisch gedeelte van het bestemmingsplan (plankaart en planregels) door de gemeente worden uitgevoerd, en de ruimtelijke onderbouwing (waar de MAS onderdeel van is) worden uitgevoerd door een private partij. Deze

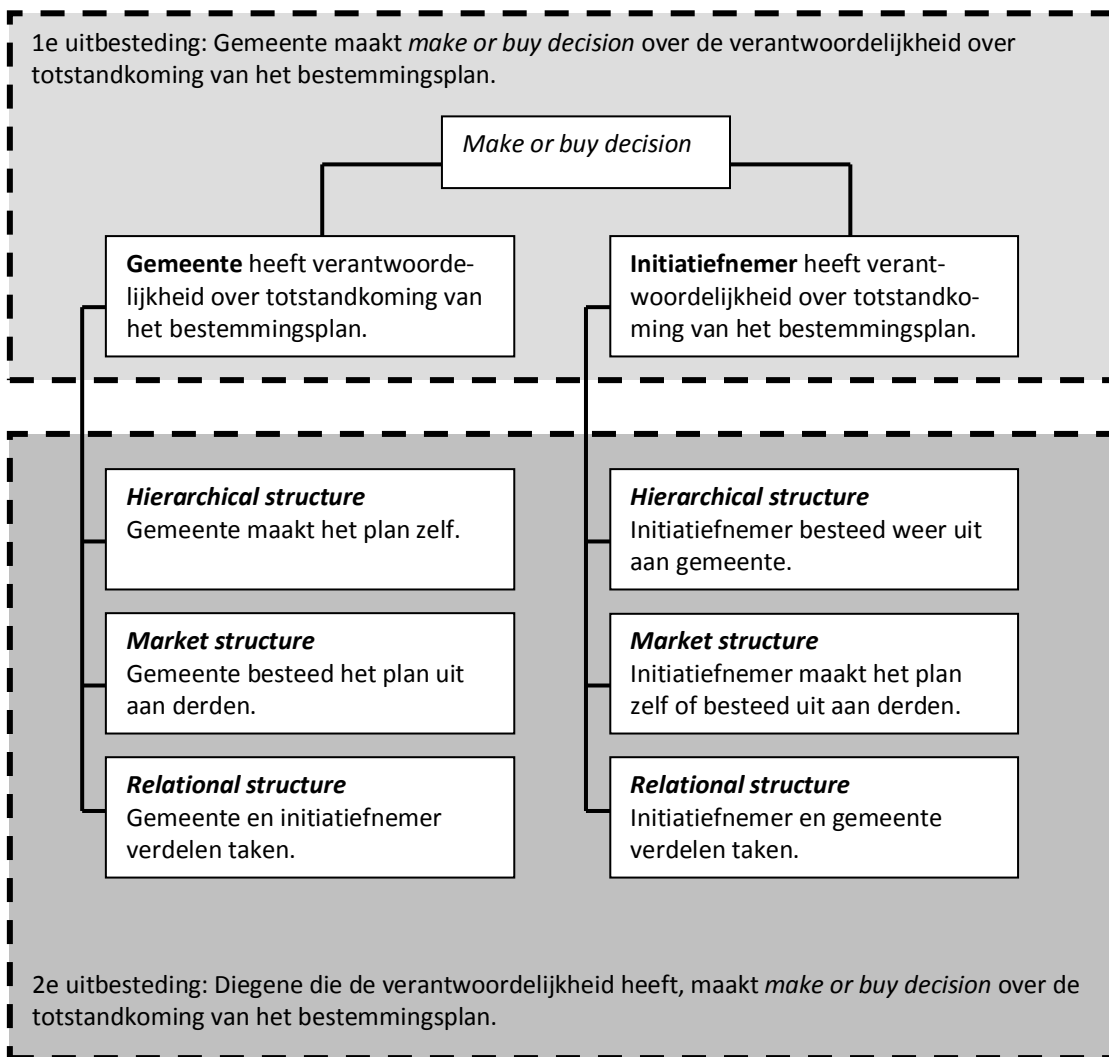
manier heeft voorkeur bij de gemeente Arnhem (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). De reden hiervoor is dat de gemeente bij het maken van de plankaart en planregels haar eigen systematiek kan aanhouden. Op deze manier kunnen deze onderdelen op dusdanige manier worden gemaakt dat ze direct kunnen worden gedigitaliseerd in het gemeentelijke bestand.

Ten aanzien van de uitbesteding van het bestemmingsplan door de gemeente aan een private partij kan dus gesteld worden dat er sprake is van twee momenten van mogelijke uitbesteding. Ten eerste de eventuele uitbesteding van de verantwoordelijkheid tot het opstellen van het plan. De gemeente besluit of ze het proces tot het opstellen van het plan zelf uit voert, of de verantwoordelijkheid delegeert aan de ontwikkelaar/initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling die ten grondslag ligt aan het ontwikkelbestemmingsplan.

Vervolgens volgt er een eventuele uitbesteding van de werkzaamheden tot het opstellen van het plan. De drie scenario's die hierbij mogelijk zijn tonen overeenkomsten met de *governance structures* die voortkomen uit de transactiekostentheorie (zie hoofdstuk twee). Daar werd duidelijk dat een transactie kan geschieden volgens een *hierarchical structure*, *market structure* of een *relational structure*. Waarbij de *hierarchical* inhoudt dat de overheidspartij de werkzaamheden uitvoert, bij de *market structure* de werkzaamheden door de ontwikkelaar zelf worden uitgevoerd of worden gedelegeerd aan een marktpartij en waarbij de *relational structure* inhoudt dat er een mengvorm tussen publiek en privaat wordt gehanteerd bij de uitvoering van de werkzaamheden tot het opstellen van het plan.

Bij de eerste uitbesteding is de gemeente de partij die de keuze maakt tot al dan niet uitbesteden. Als de gemeente besluit tot uitbesteding, dan is bij de tweede uitbesteding de ontwikkelaar degene die de keuze maakt. Wanneer de gemeente niet besluit tot uitbesteding maakt ze het plan zelf, besteed het weer uit aan de markt of kiest voor een combinatie tussen publiek en privaat. Voor de gemeente geldt dus dezelfde constructie bij de tweede uitbesteding als de initiatiefnemers. Het schema op de volgende pagina geeft de bovenstaande constructie weer.

Schema 5.1: Uitbestedingconstructies bij bestemmingsplannen.



De uitbesteding die in dit onderzoek wordt bedoeld is de eerste uitbesteding die in het voorgaande schema is weergegeven. In het volgende hoofdstuk zal gesproken worden over de redenen en argumenten die een gemeente kan maken bij de beslissing (*make or buy decision*) omtrent die uitbesteding.

Daarnaast is duidelijk geworden dat er een onderscheid gemaakt kan worden in twee soorten bestemmingsplannen; de conserverende bestemmingsplannen en de ontwikkel bestemmingsplannen. De conserverende bestemmingsplannen worden over het algemeen door de gemeenten zelf uitgevoerd. Hiermee wordt bedoeld dat de eerste uitbesteding niet wordt gedaan en de gemeente de verantwoordelijk voor het bestemmingsplan zelf houdt. De reden hiervoor voornamelijk het feit dat deze bestemmingsplannen dienen te worden gemaakt vanuit de wettelijke herzieningsplicht en niet vanuit een op handen zijnde ruimtelijke ontwikkeling in dat gebied. Het is daarbij bovendien niet mogelijk om een externe partij verantwoordelijkheid te laten dragen voor een bestemmingsplan voor een gebied waar ze zelf niet bezig zijn met een ruimtelijke ontwikkeling. Een conserverend bestemmingsplan wordt immers niet opgesteld omdat er een ruimtelijke ontwikkeling gepland is, maar vanwege de herzieningsverplichting van bestemmingsplannen.

De tweede uitbesteding bij conserverende bestemmingsplannen is een afweging die per gemeente zal verschillen. Deze is afhankelijk van de capaciteit van de desbetreffende gemeente om plannen zelf te maken. In de gemeente Arnhem worden de onderzoeken die benodigd zijn voor de MAS bijvoorbeeld uitbesteed. Vroeger

werden deze nog wel intern gemaakt, maar tegenwoordig is er in Arnhem en in veel andere gemeenten niet meer de kennis en mankracht meer aanwezig om deze zaken uit te voeren (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). Het juridisch aspect van een bestemmingsplan (plankaart, planregels) worden echter nog wel vaak door de gemeente Arnhem zelf gedaan.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken naar de praktijk van uitbesteding van zowel de omgevingsvergunning als het bestemmingsplan. Bij de omgevingsvergunning stond de omgevingsvergunning voor het bouwen centraal. Met name de vereiste Bouwbesluittoets is een onderdeel van de vergunningverlening waarbij er in de praktijk al met uitbesteding wordt geëxperimenteerd. Sinds enkele jaren is het mogelijk om door middel van certificering private partijen verantwoordelijk te maken voor de Bouwbesluittoets, daar waar van oudsher deze toets door de gemeenten werden uitgevoerd. De ervaring die in de praktijk tot dusver zijn opgedaan zijn positief, maar om naar een uitbestedingvorm van de omgevingsvergunning te gaan die echte winst oplevert voor zowel het publieke als het private domein van ruimtelijke ordening kan er nog een verbeteringsslag worden gemaakt. Momenteel is de certificering van de Bouwbesluittoets vormgegeven als een inspectie, wat inhoudt dat het gebouw in zijn geheel wordt ontworpen en vervolgens wordt getoetst op aspecten van het Bouwbesluit 2003 (de Bouwbesluittoets). Wanneer de toets in het proces wordt gegoten zal de kwaliteit van de toets omhoog gaan en de tijdsduur van de vergunningsaanvraag, alsmede de faalkosten omlaag gaan.

Ten aanzien van het bestemmingsplan is de belangrijkste conclusie het feit dat er in wezen twee momenten zijn van uitbesteding in het geval van een bestemmingsplan: De uitbesteding van de verantwoordelijkheid van het plan, en de uitbesteding van het daadwerkelijke opstellen van het plan (zie ook schema 5.1). Bij conserverende bestemmingsplannen zal er alleen sprake zijn van de tweede uitbesteding (die van het daadwerkelijke opstellen van het plan). De eerste uitbesteding is de uitbesteding die centraal staat in dit onderzoek en zal alleen gedaan kunnen worden in het geval van een ontwikkelbestemmingsplan. Alleen bij deze bestemmingsplannen is er immers sprake van een initiatiefnemer die de verantwoordelijkheid van het bestemmingsplan op zich kan nemen, bij conserverende bestemmingsplannen is deze er niet en kan de *make or buy decision* van de eerste uitbesteding derhalve niet gemaakt worden. Duidelijk werd dat de gemeente de *make or buy decision* ten aanzien van de eerste uitbesteding maakt, en dat diegene die deze uitbesteding 'wint' vervolgens een tweede uitbesteding maakt ten aanzien van de realisatie van het daadwerkelijke plan. Voor de realisatie van het plan zijn drie dezelfde vormen te onderscheiden. Dit is de tweede uitbesteding. De drie vormen zijn gelijk aan de drie *governance structures* die in het tweede hoofdstuk aan bod kwamen, namelijk: De *hierarchical structure* waarbij de werkzaamheden door de gemeente zelf worden uitgevoerd, de *market structure* waarbij een private partij het plan opstelt en de *relational structure* waarbij de taken worden verdeeld tussen de gemeente en een private partij. Het maakt niet uit of de gemeente of de initiatiefnemer de verantwoordelijkheid heeft voor het plan (eerste uitbesteding), de tweede uitbesteding zal een overweging zijn tussen deze drie *governance structures*.

6.1 Inleiding

Nu dat er in de voorgaande hoofdstukken inzicht is gegeven in de juridische mogelijkheden tot uitbesteding (hoofdstuk 4) en de manieren waarop uitbesteding in de praktijk kan worden vormgegeven (hoofdstuk 5). Zal in dit hoofdstuk de laatste onderzoeksvraag aan de orde komen. Met deze vraag zal worden getracht inzicht te scheppen in de afwegingen die een gemeente maakt bij *make or buy decision* die ze maakt wanneer er een bestemmingsplan gemaakt dient te worden of een omgevingsvergunning getoetst dient te worden. De onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre speelt efficiëntie in het proces een rol in de afweging die gemeenten maken om al dan niet onderdelen van het planlogisch traject van het ontwikkelingsproces uit te besteden?

Niet alleen zal de efficiëntie worden belicht in dit hoofdstuk, maar over het algemeen zal worden ingegaan op de mogelijke argumenten voor of tegen uitbesteding. De vraag zal beantwoord worden door middel van interviews die zijn afgenomen met mensen die werkzaam zijn in het vakgebied van de ruimtelijke ordening. De focus zal grotendeels, maar niet uitsluitend, liggen op mensen werkzaam bij gemeenten. Aanvankelijk zouden deze bevindingen worden aangevuld met bevindingen uit enkele voorbeeldprojecten waarbij er sprake is geweest van een *make or buy decision* bij de gemeente. In de praktijk bleek het gebruik van deze projecten bij dit onderzoek onhaalbaar. Uitbesteding, en de onderhandelingen daarover, vinden in een vroeg stadium van de projectontwikkeling plaats. Op dat moment is er vaak nog sprake van dermate grote onzekerheden in het proces voor zowel initiatiefnemer als gemeente, dat het gebruik van die projecten als voorbeeld geen doorgang kon vinden.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zal, ondanks het gebrek aan voorbeeldprojecten, getracht worden om vanuit de expertinterviews een beeld te schetsen van de afwegingen die gemeenten kunnen maken bij de *make or buy decision*. Hierbij zullen het efficiëntie argument, het *probity* argument en het juridisch argument weer ter sprake komen: Welke van deze drie speelt een rol bij deze afweging? Vervolgens zal in paragraaf 6.3 geconcludeerd wat de belangrijkste argumenten zijn die gemeenten maken bij de *make or buy decisions*.

6.2 Afwegingen bij uitbesteding

6.2.1 De argumenten die gelden bij een *make or buy decision* ten aanzien van een bestemmingsplan

In het vorige hoofdstuk werd beargumenteerd dat er bij een bestemmingsplan twee momenten van uitbesteding zijn (zie schema 5.1 op pagina 72). Het eerste uitbestedingmoment is voor het onderzoek het meest van belang. Dit is de *make or buy decision* waarin in het onderzoek veel over is gesproken. In dit hoofdstuk zal getracht worden om een indicatie te geven van de argumenten die gegeven worden bij het maken van deze *decision*. Zoals eerder aangegeven zijn deze bevindingen niet gedaan op basis van concrete

voorbeeldprojecten waarbij er een *make or buy decision* is gemaakt, maar met behulp van interviews die losstaan van een concrete case study.

Ten eerste het *probity* argument. Dit wordt door gemeenten wel erkend als zijnde een mogelijk argument, maar in de praktijk speelt het geen rol van importantie bij een beslissing omtrent de eventuele uitbesteding van een bestemmingsplanprocedure. Vaak heeft de bevolking niet eens in de gaten dat een bestemmingsplan wat ter inzage ligt, of wat al geldend is, van een private partij afkomstig is. Wanneer een initiatiefnemer een bestemmingsplan maakt of laat maken voor een ontwikkeling waarbij ze betrokken is, wordt dit plan toch door de gemeente in proces gebracht. Het is dus de gemeente die het plan ter inzage legt, de zienswijzen verzamelt en uiteindelijk beslist over het plan. Hierdoor krijgt zelfs een privaat ontwikkeld plan een publiek karakter (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011)

Ten eerste speelt het *probity* argument dus in mindere mate een rol vanwege het feit dat de bevolking vaak niet door heeft dat het plan privaat is ontwikkeld. Ten tweede speelt het een mindere rol vanwege het feit dat de gemeente altijd betrokken blijft bij de procedure van het plan. De daadwerkelijke productie van het plan mag in het geval van een uitbesteding dan privaat gebeuren, het plan zal nooit aan de gemeenteraad voorgelegd kunnen worden zonder dat het college van B&W het plan heeft ingezien en heeft gekeurd of hetgeen in het plan staat strookt met de gemeentelijke ruimtelijke visie voor dat gebied (J-H. Pos, persoonlijke communicatie, 31 mei, 2011). Met andere woorden: Je kunt het maken van het plan weliswaar uitbesteden, maar het 'vinden' dat het planologisch aanvaardbaar is dat op dat plekje iets gebeurd, zal toch het bestuursorgaan moeten doen (B. Rademaker, persoonlijke communicatie, 13 mei, 2011). In dit opzicht speelt het *probity* argument wel degelijk een rol aangezien de gemeente altijd over een bestemmingsplan zal beslissen, of het nu publiek of privaat wordt gemaakt.

Vaak zal de gemeente bij een uitbesteed bestemmingsplan van tevoren een set van randvoorwaarden meegeven waaraan het moet voldoen om te zorgen dat de visie van de gemeente ook in het plan wordt vertaald en niet uitsluitend de visie van de initiatiefnemer. Deze randvoorwaarden scheppen voor de gemeente zekerheid dat haar visie in het plan wordt vertaald, en voor de initiatiefnemer ook zekerheid dat het plan later na ook door de gemeenteraad wordt goedgekeurd. Een succesvolle uitbesteding van het bestemmingsplan staat of valt dus met het vooraf goede afspraken maken waaraan het plan moet voldoen en het eventueel tussentijds toetsen van deze afspraken (A. Borst, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2011).

Ten aanzien van het efficiëntie argument zijn er verschillende geluiden te horen vanuit de praktijk. Ten eerste is het belangrijk om vast te stellen dat het maken van een bestemmingsplan in de praktijk altijd wordt uitbesteed aan derden. In schema 5.1 op pagina 72 is te zien dat er een tweede uitbestedingmoment is, en in de praktijk is het zo dat vrijwel altijd deze uitbesteding wordt gedaan aan een private partij (de *market structure*). Van de gemeenten besteedt 90% het maken van het bestemmingsplan uit (F. Hobma, persoonlijke communicatie, 15 juni, 2011). Ook wanneer de private partij de verantwoordelijkheid voor het maken van het plan krijgt van de gemeente (het eerste uitbestedingmoment in schema 5.1 op pagina 72) zal ze waarschijnlijk de taak voor het maken van het bestemmingsplan doorzetten naar derden. Dit zijn meestal stedenbouwkundige bureaus die zich hebben gespecialiseerd in het maken van bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zijn vaak gecompliceerde plannen en een gespecialiseerd bureau is dikwijls meer bedreven in het opstellen van zulke plannen dan een gemeente (F.Hobma, persoonlijke communicatie, 15 juni, 2011).

Er zou dus beargumenteerd kunnen worden dat er in wezen geen sprake is van een efficiëntie argument bij uitbesteding van bestemmingsplannen. Aangezien de plannen toch altijd door derden worden gemaakt. Hierop zou kunnen worden aangemerkt dat er ten aanzien van de digitaliseringverplichting van

gemeenten het wellicht efficiënter zou zijn wanneer de gemeenten de verantwoordelijkheid voor het plan houden, het vervolgens dus aan een derde partij uitbesteden, maar zelf betrokken blijven vanwege het feit dat bestemmingsplannen tegenwoordig in grotere mate dienen te worden gestandaardiseerd, geüniformeerd en gedigitaliseerd (J-H. Pos, persoonlijke communicatie, 31 mei, 2011). In de gemeente Arnhem wordt ook vaker gewerkt met het opsplitsen van het bestemmingsplan in toelichting gedeelte (ruimtelijke onderbouwing) en een juridisch deel (planregels en plankaart). Het juridisch deel is iets wat vaak dient te worden gestandaardiseerd en gedigitaliseerd, dus dit wordt vaak door de gemeente zelf gedaan, daar waar de ruimtelijke onderbouwing vaak wordt uitgezet naar derden. De redenatie hierachter is dat de gemeente dan direct het juridisch gedeelte kan maken op de manier die past in het bestand van uniforme en gedigitaliseerde bestemmingsplannen. Dit zou efficiëntie kunnen tweebrengen (B. Lagerberg, persoonlijke communicatie, 27 april, 2011). Echter valt de vraag te stellen in hoeverre de regels voor uniformering en digitalisering van bestemmingsplannen niet vooraf is vast te leggen in een set van voorwaarden waaraan het plan dient te voldoen, en deze set van voorwaarden vervolgens aan de private partij mee te geven.

Naast het *probity* en efficiëntie argument kwam er nog een ander argument naar voren in de gesprekken wat van invloed is op de *make or buy decision* omtrent de uitbesteding van bestemmingsplannen. Een belangrijk element wat van invloed is op zowel de argument bij zowel het maken, alsmede de uitkomst van deze *make or buy decision* is het grondbeleid en de regierol van de betreffende gemeente. Gemeenten met een actief grondbeleid hebben dikwijls ook de capaciteit om de planologische voorbereiding van een ruimtelijke ontwikkeling voor haar rekening te nemen. Gemeenten waarbij er geen actieve grondpolitiek wordt bedreven zijn vanzelfsprekend eerder geneigd om meer marktinitiatieven toe te laten. Hierdoor zal het vaker voorkomen dat marktpartijen de ruimtelijke voorbereiding op zich nemen (J-H. Pos, persoonlijke communicatie, 31 mei, 2011). Een argument wat bij beide soorten gemeenten geldt (dus zowel beheergemeenten zonder actief grondbeleid als ontwikkelende gemeenten met actief grondbeleid) is het argument van kritische massa. Dit argument is in het voorgaande literatuuronderzoek en theoretisch hoofdstuk niet naar voren gekomen, maar lijkt uit de gesprekken naar voren te komen als een belangrijk argument voor gemeenten om een bestemmingsplanprocedure wel of niet uit te besteden.

Kritische massa houdt in dat een gemeente bij een *make or buy decision* bij haarzelf nagaat of het personeelsbestand van de gemeente zichzelf kan 'bedruipen' qua werkzaamheden. Is het zo dat de mensen die werkzaam zijn in de gemeentelijke organisatie voldoende werkzaamheden hebben, dan is de keuze om de initiatiefnemer het bestemmingsplan zelf te laten maken voor makkelijker gemaakt door de gemeente dan wanneer uitbesteding ervoor zou kunnen zorgen dat gemeenteambtenaren zonder werk komen te zitten. (J-H. Pos, persoonlijke communicatie, 31 mei, 2011). De personeelssituatie bij de betreffende gemeente zou dus ook van invloed kunnen zijn op de *make or buy decision* van een gemeente omtrent de uitbesteding van bestemmingsplannen.

6.2.2 Het concessiemodel

Een term die in de praktijk van Nederlandse gebiedsontwikkelingen steeds vaker valt is de gebiedsconcessie. Na een jarenlange traditie van gebiedsontwikkelingen op basis van het bouwclaimmodel en de joint ventures, die beter bekend zijn als gemeentelijke grondexploitatie maatschappijen (GEM's), is de gebiedsconcessie sinds enkele jaren in opkomst in Nederland. In landen zoals Engeland bestaat de gebiedsconcessie al decennialang als ontwikkelingsmodel (Heurkens, Hobma & De Zeeuw, 2008). Gebiedsconcessies zijn interessant voor dit

onderzoek omdat dit ontwikkelingsmodel inhoudt dat de gemeente o.a. de verantwoordelijkheid voor de planvorming overdraagt aan de markt. De gebiedsconcessie heeft hiermee een relatief privaat karakter in vergelijking met de traditionele ontwikkelingsmodellen bij ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Onderstaand schema geeft verschillende ontwikkelingen weer in relatie tot het publiek-private spectrum.

Schema 6.1: Verschillende ontwikkelmodellen op het publiek-private spectrum

Publieke realisatie	Bouwclaimmodel	Joint ventures	Concessies	Private realisatie
Publiek				Privaat

Onderzoek naar gebiedsconcessies en de motieven om een gebiedsconcessie uit te voeren kan dus in het kader van dit onderzoek ook interessante bevindingen opleveren over de argumenten voor of tegen uitbesteding van onderdelen van het planologisch proces.

Een argument wat in 6.2.1 ook al ter sprake kwam lijkt bij onderzoek naar gebiedsconcessies ook een rol te spelen in de keuze voor gebiedsconcessies. De omgang van het ambtelijk apparaat is van invloed voor het kiezen voor een gebiedsconcessie (Heurkens, Hobma & De Zeeuw, 2008). Het gaat hierbij met name om de kennis die ontbreekt bij gemeenten om planvorming bij een gebiedsontwikkeling uit te voeren. Wanneer dit niet het geval is, is dit een argument om voor een gebiedsconcessie, en dus uitbesteding van de planvorming, te gaan.

Daarnaast wordt het argument dat de kennis en kunde van de marktpartijen voordelig kunnen zijn voor de ontwikkeling meegenomen in de overweging van een gemeente. Met name in het zware klimaat waarin de bouwsector zich anno 2011 bevindt wordt de input van private partijen vaak door gemeenten op prijs gesteld wanneer er een gebiedsontwikkeling gepland staat. In combinatie met het argument omtrent kennis en kunde van de marktpartijen wordt in het onderzoek naar gebiedsconcessies ook beargumenteerd dat het vermijden van (financiële) risico's ook een beweegreden kan zijn voor gemeenten om te kiezen voor een gebiedsconcessie (Heurkens, Hobma & De Zeeuw, 2008). Dit risicomijdend gedrag kan enerzijds worden verklaard door de crisis in het vastgoed aan de ene kant en de omvangrijke bezuinigingsopgave aan de andere kant. Ten aanzien van de argumenten die gemeenten geven voor het kiezen voor een gebiedsconcessie, waarbij dus de private partijen de verantwoordelijkheid voor de planvorming uit handen nemen van de gemeente, kan gezegd worden dat deze voornamelijk financieel van aard zijn. De eerder genoemde (arbeids)capaciteit van gemeenten alsmede het benutten van de kennis van de markt en het afschuiven van (financiële) risico's aan die markt vormen de drie voornaamste argumenten voor het kiezen voor een gebiedsconcessie.

6.2.3 De argumenten die gelden bij een *make or buy decision* ten aanzien van een omgevingsvergunning

Ten aanzien van de uitbesteding van de omgevingsvergunning kunnen er nog niet veel bevindingen worden gedaan ten aanzien van de argumenten die gemaakt worden bij de *make or buy decision* die er gemaakt wordt. De uitbestedingvorm die momenteel het meeste potentieel lijkt te bezitten om een serieuze uitbestedingsmogelijkheid in de toekomst te worden ten aanzien van werkzaamheden die verricht dienen te worden in het kader van een omgevingsvergunningprocedure is certificering. In hoofdstuk 5 kwam naar voren dat het certificeringssysteem bij de Bouwbesluittoets zoals het momenteel geldt binnen afzienbare tijd wordt

aangepast. Momenteel is het zo dat de gemeente beslist wie de Bouwbesluittoets toets uitvoert, en vaak besteed de gemeente het uit aan gespecialiseerde uitzendbureaus die de toets uitvoeren (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

De wetgeving zal binnenkort echter worden aangepast zodat de initiatiefnemer voortaan de beslissing kan maken omtrent de partij die de Bouwbesluittoets uitvoert. Minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven dat voor het eind van 2011 de wabo zal worden aangepast zodat dit mogelijk wordt (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011). Wanneer er onder de nieuwe wetgeving een vergunning onder certificaat wordt aangevraagd, dan moet de gemeente deze dan vervolgens ook verlenen.

Het argument wat volgens de gesprekspartners van doorslaggevend belang zal zijn wanneer de initiatiefnemers van een projectontwikkeling onder de aangepaste wabo zelf de keuze maken om de Bouwbesluittoets door de gemeente of door een gecertificeerde private partij uit te laten voeren is naar alle waarschijnlijkheid het argument omtrent tijd en geld (efficiëntie). In hoofdstuk 5 werd duidelijk dat wanneer de toetsing van een bouwplan aan het Bouwbesluit 2003 in het proces kan worden gegoten dit op verschillende manieren de efficiëntie zal verbeteren. De beweegredenen om voor een gecertificeerde partij te kiezen of niet zullen daarom voornamelijk gebaseerd zijn op deze efficiëntie overwegingen en het is de verwachting van Bureau Bouwplantoetsing dat opdrachtgevers vanuit het efficiëntie argument voornamelijk voor de gecertificeerde private partijen zullen gaan kiezen (J. Petit, persoonlijke communicatie, 16 juni, 2011).

Dit is ook logisch aangezien bij de gecertificeerde omgevingsvergunning een private partij de beslissing maakt omtrent uitbesteding en geen publiek orgaan. Het *probity* argument zal derhalve niet kunnen gelden aangezien een private partij geen verantwoordelijkheid draagt voor het publiek belang. Efficiëntie zal daarom het enige van doorslaggevende argument zijn bij de keuze om de Bouwbesluittoets uit te laten voeren door de gemeente of een gecertificeerde private partij.

6.3 Conclusies

Het belangrijkste argument wat volgens dit onderzoek gegeven kan worden bij de *make or buy decision* van een gemeente omtrent de uitbesteding van de verantwoordelijkheid voor het opstellen van bestemmingsplan lijkt de (arbeids)capaciteit van gemeenten te zijn. Dit argument kwam in het eigen onderzoek naar voren alsmede het onderzoek naar gebiedconcessies. Het argument valt niet onder de vanuit drie uit de theorie naar voren gekomen argumenten, namelijk het efficiëntie argument, het *probity* argument en het juridisch argument.

Ten aanzien van deze argumenten kan wel gesteld worden dat ze het efficiëntie argument wel een rol speelt, en het *probity* argument geen rol speelt bij het uitbesteden van de totstandkoming van een bestemmingsplan. Het efficiëntie argument speelt met name een rol bij het juridische gedeelte van een bestemmingsplan (de plankaarten en regels). Aangezien dit onderdeel in een steeds grotere mate dient te worden gedigitaliseerd en gestandaardiseerd is het volgens gemeenten efficiënter dat de gemeente dit onderdeel van het bestemmingsplan niet uitbesteed maar zelf uitvoert. Een relational *governance structure* waarbij de ruimtelijke onderbouwing wordt uitbesteedt en het juridische gedeelte bij de gemeente blijft is in dit geval een gebruikte aanpak bij het tot stand laten komen van een bestemmingsplan.

Het *probity* argument speelt geen rol omdat het bestemmingsplanproces nooit volledig uitbesteed kan worden (zie hoofdstuk 4). De gemeente zal altijd betrokken blijven bij het proces en zal dus altijd het publieke belang behartigen. Het is niet zo dat een privaat ontwikkeld plan direct naar de gemeente kan voor goedkeuring. De gemeente zal het bestemmingsplan altijd toetsen aan haar eigen ruimtelijk beleid en visies. Met andere woorden zal de gemeente altijd kijken of het privaat ontwikkelde plan ook planologisch strookt met het gemeentelijke ruimtelijke beleid.

Over de argumenten die een rol spelen bij de *make or buy decision* omtrent een omgevingsvergunning kan weinig gezegd worden. Momenteel is de Bouwbesluittoets een van de eerste en enige onderdelen die in het kader van een omgevingsvergunning kan worden uitbesteed. In dit hoofdstuk is gesproken over de nieuwe vorm die de uitbesteding van de Bouwbesluittoets zal krijgen wanneer de wetgeving hierop is aangepast.

Wanneer dit is gebeurd zal de *make or buy decision* niet door de gemeente worden gemaakt, maar door de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit is dus meestal de private partij zelf die kan kiezen wie de Bouwbesluittoets zal uitvoeren. *Probity* argumenten hier zullen dus per definitie niet hier van toepassing kunnen zijn. Het efficiëntie argument zal de voornaamste rol spelen voor initiatiefnemers bij het beslissen of de Bouwbesluittoets door de gemeente of door een private partij zal worden uitgevoerd.

7.1 Conclusies

In dit onderzoek is verkend wat de mogelijkheden zijn binnen de huidige wetgeving om onderdelen van het planologische proces bij ruimtelijke ontwikkelingen uit te besteden. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning zijn hierbij in het specifiek onderzocht. Ten eerste is er in het tweede hoofdstuk met behulp van de transactiekostentheorie een verdieping gepleegd in het begrip uitbesteding en de manier waarop uitbesteding vorm kan worden gegeven. Met deze theoretische inzichten is in het vierde, vijfde en zesde hoofdstuk met behulp van empirisch onderzoek een antwoord gegeven op de drie onderzoeksvragen die in dit onderzoek aan de orde werden gesteld. Deze vragen luiden:

Welke manieren bestaan er binnen bestaande wetgeving om onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed uit te besteden aan de markt?

Op welke manieren kan uitbesteding van onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces van bedrijfsmatig vastgoed worden vormgegeven?

In hoeverre speelt efficiëntie in het proces een rol in de afweging die gemeenten maken om al dan niet onderdelen van het planologisch traject van het ontwikkelingsproces uit te besteden?

In deze paragraaf zullen conclusies worden getrokken en de onderzoeksvragen zullen worden beantwoord. In paragraaf 7.2 zullen op basis van dit onderzoek enkele aanbevelingen worden gedaan.

Ten aanzien van de mogelijkheden binnen de huidige wetgeving om onderdelen van het planologisch traject uit te besteden (eerste onderzoeksvraag). Is de belangrijkste conclusie dat er ten aanzien van de totstandkoming van het bestemmingsplan vrijwel alles uitbesteed kan worden. Er is echter een belangrijk onderscheid te maken tussen de totstandkoming of creatie van het bestemmingsplan en het proces waarin het plan vervolgens terecht komt. Zoals gezegd is de totstandkoming van het plan iets wat uitbesteedt kan worden, maar het proces bestaat uit veel onderdelen die volgens de wetgeving toekomen aan de gemeenten. Taken zoals bijvoorbeeld een voorbereidingsbesluit nemen, de publicatie en ter inzage legging en de vaststelling van het plan zijn taken die niet uitbesteed kunnen worden. De gemeente zal hiervoor verantwoordelijk blijven en een bestemmingsplan wat zonder medewerking van de gemeente tot stand komt is derhalve niet haalbaar in Nederland.

Ook bij de omgevingsvergunning is deze constatering van het bestemmingsplan ook geldig. De gemeente blijft in het geval van de vergunning verantwoordelijk voor o.a. de verlening van de vergunning. Onderdelen van de omgevingsvergunningprocedure die zich lenen voor uitbesteding is met name de toetsing van de vergunningsaanvraag. In het onderzoek staat de Bouwbesluittoets in het kader van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen centraal. Een toets die bij deze vergunningsaanvraag hoort is bijvoorbeeld de toets aan het Bouwbesluit 2003. Dergelijke toetsing is uit te besteden, maar zoals ook voor het

bestemmingsplan geldt, is de gemeente altijd in het proces betrokken bij de verlening van de vergunning of de vaststelling van een bestemmingsplan.

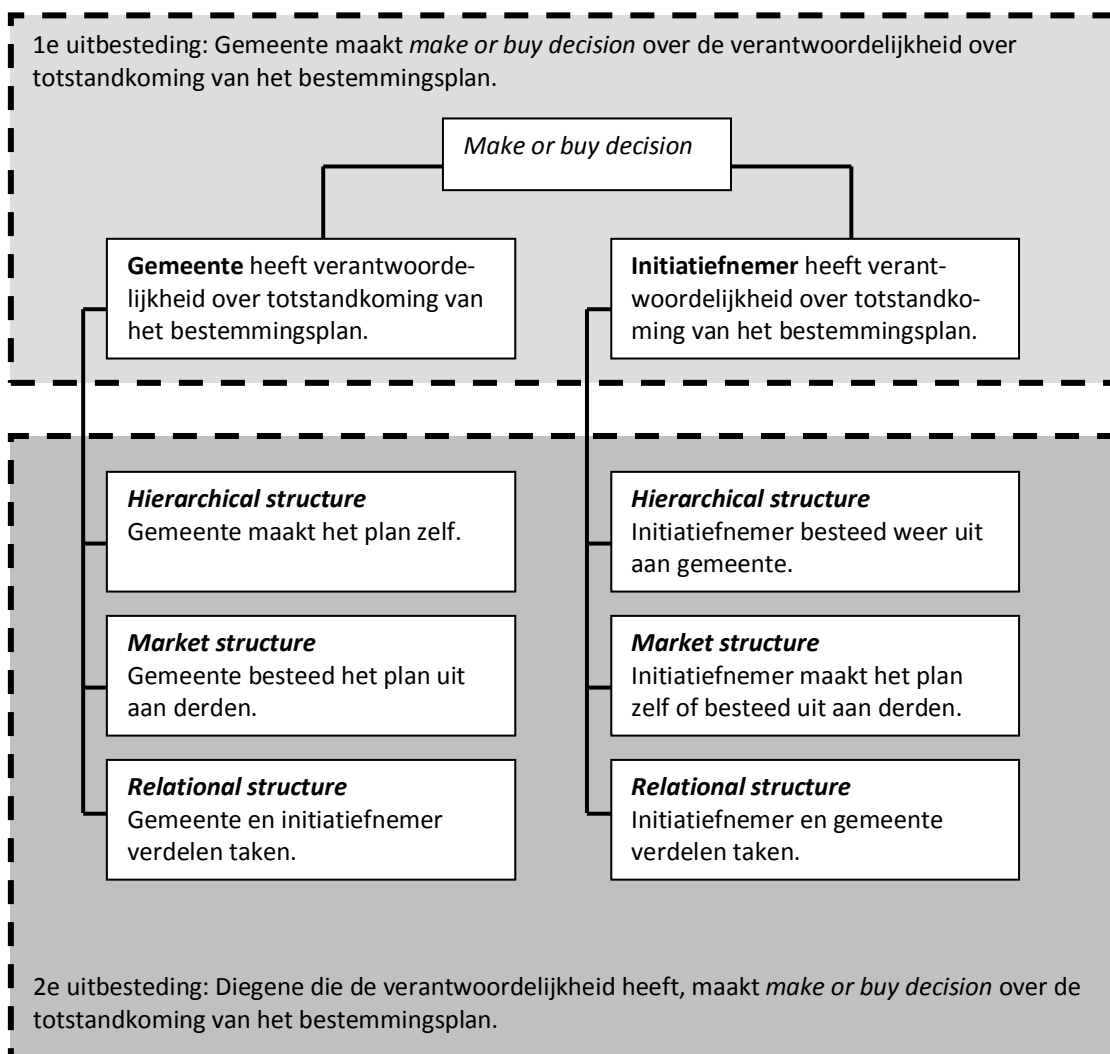
De onderzoeksvraag die vervolgens werd gesteld is hoe de uitbesteding van het maken van een bestemmingsplan aan de ene kant, en de toetsing van de omgevingsvergunningaanvraag aan de andere kant, kunnen worden uitbesteedt. Hoe zien de mogelijke uitbestedingconstructies eruit?

Ten aanzien van het bestemmingsplan is een belangrijke bevinding dat er twee momenten zijn waar er een uitbesteding kan plaats vinden. Ten eerste de uitbesteding van de verantwoordelijkheid voor het tot stand laten komen van het bestemmingsplan. Het tweede uitbestedingmoment volgt daarop en gaat over het daadwerkelijke opstellen van het bestemmingsplan (voor een schematisch overzicht zie schema 7.1).

Er zijn dus als het ware twee *make or buy decisions*. De eerste wordt altijd door de gemeente gemaakt. De tweede *make or buy decision* wordt gemaakt door diegene die bij de eerste *make or buy decision* de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het plan heeft gekregen.

Bij de tweede uitbesteding kan er uit drie verschillende manieren worden gekozen voor de creatie van het bestemmingsplan. Deze *governance structures* komen voort uit de transactiekostentheorie. Uit praktijkonderzoek blijkt dat er in dit geval vrijwel altijd wordt gekozen voor de uitbesteding naar een *market structure*. Dit wil zeggen dat er bijna altijd aan een derde partij (zoals bijvoorbeeld een stedenbouwkundig bureau) wordt uitbesteed.

Schema 7.1: Uitbestedingconstructies bij bestemmingsplannen.



Naast dit onderscheid in uitbestedingmomenten is er ook een onderscheid te maken in soorten bestemmingsplannen. Al het bovenstaande geldt in het algemeen voor bestemmingsplannen die worden gemaakt in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling. Er zijn daarnaast echter nog bestemmingsplannen die gemaakt dienen te worden vanuit de herzieningsplicht die de gemeente heeft om iedere tien jaar een bestemmingsplan te vernieuwen. Bij deze conserverende bestemmingsplannen zal er geen sprake zijn van de eerste uitbesteding zoals die is weergegeven in schema 7.1 op de vorige pagina. Er is immers geen sprake van een initiatiefnemer omdat er geen sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente heeft daarbij zelf de verantwoordelijkheid voor het bestemmingsplan. De herzieningsplicht komt de gemeente namelijk toe.

Bij de omgevingsvergunning werkt uitbesteding anders. Hier wordt sinds enkele jaren op proefbasis gewerkt met certificering van de Bouwbesluittoets. Dit is een toets die in het kader van de omgevingsvergunning voor het bouwen moet worden uitgevoerd. Het is slechts een van de vele toetsen die gedaan dienen te worden voor de verschillende soorten omgevingsvergunningen. Het is echter niet ondenkbaar dat de uitbestedingconstructie die de certificering inhoudt ook voor vele van deze andere toetsen toepasbaar is.

Bij certificering wordt de verantwoordelijkheid van de toetsing uitbesteed. Bij de vorige onderzoeksvraag werd al geconcludeerd dat dit onderdeel van de omgevingsvergunningprocedure kan worden uitbesteed. Daar waar de gemeente nu de toetsing dikwijls uitvoert, is het mogelijk voor private partijen om een certificaat te halen waarmee ze vervolgens de toetsing uit kunnen en mogen voeren. De gecertificeerde toetsrapportage gaat vervolgens naar de gemeente die alleen nog maar de vergunning hoeft te verlenen zonder te toetsen. Zoals gezegd is de Bouwbesluittoets momenteel de enige toets waarmee met certificering wordt gewerkt.

De ervaringen met deze gecertificeerde toetsing is positief, maar er is nog ruimte voor verbetering. De gecertificeerde Bouwbesluittoets is momenteel zo opgezet dat het de vorm heeft van een inspectiedienst. De gecertificeerde toetsers ontvangen nu een doos met tekeningen van het bouwplan wat ze dient te toetsen aan de regelgeving die is vastgelegd in het Bouwbesluit 2003. Binnenkort zal de regelgeving omtrent de certificering echter worden aangepast dat de gecertificeerde toetsers in het proces mee gaan lopen en toetsen in plaats van achteraf te toetsen. Door mee te lopen in het proces krijgt de uitbesteding een meer participierend karakter. De gecertificeerde toetsers worden in het begin bij van het ontwikkelingsproces betrokken en kijkt als het ware mee over de schouder van de architect. Fouten worden eerder ontdekt, de faalkosten gaan omlaag en vanwege het feit dat de gemeente niet meer hoeft te toetsen gaat de tijdsduur van de vergunningaanvraag aanzienlijk omlaag. Een aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het bouwen twee weken voor aanvang van de bouw is haalbaar.

De laatste onderzoeksvraag die behandeld is in het onderzoek is in hoeverre het efficiëntie argument een rol speelt bij de afweging van de gemeente om wel of niet uit te besteden (*make or buy decision*). Er zijn eerder in het onderzoek een drietal argumenten geformuleerd die volgens de literatuurstudie van invloed kunnen zijn op deze *make or buy decision*, namelijk het juridisch argument, het efficiëntie argument en het *probity* argument. Het juridisch argument is behandeld in het vierde hoofdstuk omtrent wettelijke mogelijkheden tot uitbesteding. In de praktijk kwamen zowel het efficiëntie argument en het *probity* argument naar voren in het geval van de *make or buy decision* omtrent de uitbesteding van het maken van een bestemmingsplan. Naast deze argumenten kwamen ook enkele andere argumenten naar voren die de gemeente kan hebben bij de *make or buy decision*.

Geconcludeerd kan worden dat het argument wat het meeste van invloed is op de beslissing die een gemeente kan maken omtrent de uitbesteding bij een bestemmingsplan die (arbeids)capaciteit van de gemeente is. Wanneer er een beslissing omtrent uitbesteding dient te worden gemaakt zal de gemeente bij

zichzelf kijken in hoeverre er capaciteit en kennis is bij de werknemers om de benodigde werkzaamheden uit te voeren. Wanneer deze (arbeids)capaciteit er is zal de gemeente eerder geneigd zijn om niet uit te besteden. Dit om te voorkomen dat de gemeentelijke organisatie zal krimpen vanwege het gebrek aan werkzaamheden.

Naast dit argument van (arbeids)capaciteit speelt het efficiëntie argument ook een rol, hetzij een mindere als het voorgaande argument. Vanwege de eerder genoemde bevinding dat zowel gemeenten als initiatiefnemers de daadwerkelijke creatie van het bestemmingsplan vrijwel altijd uitbesteden aan een derde partij (de tweede uitbesteding in schema 7.1 op pagina 81) zal er op dit gebied geen verschil in efficiëntie zitten bij het tot stand komen van het bestemmingsplan: Zowel gemeenten als initiatiefnemers besteden de werkzaamheden weer uit. Het efficiëntie argument speelt een rol bij de digitaliseringverplichting en de in toenemende mate van landelijke uniformering van bestemmingsplannen. Aangezien de gemeente hiervoor verantwoordelijk is, is het mogelijk dat de gemeenten vanuit het efficiëntie argument beredeneren dat ze het juridische gedeelte van een bestemmingsplan zelf willen doen. Op deze manier kunnen ze ervoor zorgen dat de plankaarten en regels die bij het juridisch gedeelte van het bestemmingsplan horen meteen op de goede manier worden gemaakt en gedigitaliseerd.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat het *probity* argument geen rol van betekenis speelt bij de *make or buy decision* die de gemeente maakt omtrent de uitbesteding van het bestemmingsplan. Dit komt met name door hetgeen in het vierde hoofdstuk naar voren kwam: Het feit dat een bestemmingsplan, publiek of privaat gemaakt, altijd door de gemeente in proces dient te worden gebracht en de gemeente hierbij controleert of hetgeen er in het plan staat ook strookt met het beleid en de visie van de gemeente. De gemeente dient hetgeen wat er in het bestemmingsplan staat zelf ook planologisch verantwoord te vinden. Door deze betrokkenheid van de gemeente bij een bestemmingsplanprocedure is het *probity* argument geen invloed op de *make or buy decision* omtrent de totstandkoming van het bestemmingsplan.

Over de argumenten die een rol spelen bij de *make or buy decision* omtrent een omgevingsvergunning kan weinig gezegd worden. Momenteel is de Bouwbesluittoets een van de eerste en enige onderdelen die in het kader van een omgevingsvergunning kan worden uitbesteed. Er is gesproken over de nieuwe vorm die de uitbesteding van de Bouwbesluittoets zal krijgen wanneer de wetgeving hierop is aangepast. Wanneer dit is gebeurd zal de *make or buy decision* niet door de gemeente worden gemaakt, maar door de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling. Dit is dus meestal de private partij zelf die kan kiezen wie de Bouwbesluittoets zal uitvoeren. *Probity* argumenten hier zullen dus per definitie niet hier van toepassing kunnen zijn. Het efficiëntie argument zal de voornaamste rol spelen voor initiatiefnemers bij het beslissen of de Bouwbesluittoets door de gemeente of door een private partij zal worden uitgevoerd.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 Aanbevelingen voor private partijen

De voornaamste aanbeveling voor private partijen die zich bezig houden met projectontwikkelingen is dat wanneer men ervoor kiest om een bestemmingsplan in eigen beheer te maken het van evident belang is dat er van tevoren duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt met de gemeente omtrent de randvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden. Het feit dat de gemeente het plan altijd zal toetsen aan eigen beleid maakt het een risico dat het plan niet ontvankelijk wordt bevonden door gemeenten als blijkt dat hetgeen er in het

plan staat niet strookt met de visie van de gemeente. Om dit te voorkomen is het wijs om duidelijk afspraken te maken met de gemeente over wat zij verwachten dat er minstens in het plan dient te worden opgenomen.

Verder liggen er goede mogelijkheden om het projectontwikkelingsproces snelheid bij te brengen bij de gecertificeerde Bouwbesluittoets. Naast snelheid zijn vroege constatering en verbetering van fouten beweegredenen om te kiezen voor een gecertificeerde Bouwbesluittoets, en in de toekomst wellicht voor meerdere gecertificeerde toetsen in het kader van de omgevingsvergunning. Het in de hand nemen van een gecertificeerde toets zal kosten met zich meebrengen, maar het is het waard om te kijken of de voordelen die gecertificeerde toetsing met zich mee brengt, de extra kosten waard zijn. Daarbij is het natuurlijk zo dat de legeskosten die de gemeente vraagt in principe omlaag gaan wanneer de gemeente minder werkzaamheden uit voert ten behoeve van de Bouwbesluittoetsing.

7.2.2 Aanbevelingen voor gemeenten

Dit onderzoek is mede gekozen door het feit dat er bij de gemeenten een grote bezuinigingsopgave ligt. In praktijk werd duidelijk dat er al jaren sprake is van een krimpende gemeentelijke organisaties. Veel van de kennis en expertise op het gebied van bestemmingsplannen en toetsing van vergunningen is niet meer bij gemeenten aanwezig en wordt derhalve al vaak uitbesteed door gemeenten. Een aanbeveling voor gemeenten is om zich op het gebied van o.a. de bestemmingsplanprocedure en de omgevingsvergunningprocedure volledig te richten op de publieke taken.

Daarnaast is er nog een slag te maken in het richten op de kerntaken van de gemeente. In het onderzoek werd geschetst dat voor gebied wat planologisch niet in ontwikkeling is een conserverend bestemmingsplan wordt gemaakt, en wanneer er vanuit de markt (of overheid zelf) een initiatief komt wordt er een ontwikkel bestemmingsplan gemaakt. Dit is een vrij omslachtig systeem en kan efficiënter ingericht worden wanneer er gebruik gemaakt zou worden van de beheersverordening. Dit is een instrument wat in het onderzoek niet ter sprake is gekomen, en in de praktijk nog niet tot nauwelijks wordt gebruikt. Sinds de invoering van de Wro in 2008 bestaat de mogelijkheid om de beheersverordening te gebruiken echter wel. De beheersverordening is in feite een bestemmingsplan, zonder de uitgebreide procedure. De wetgever heeft het instrument ontworpen voor gebieden die niet in ontwikkeling zijn. Toch wordt het instrument niet gebruikt, zelfs niet voor gebieden die planologisch niet in ontwikkeling zijn. Het zou een omslachtige bestemmingsplanprocedure schelen wanneer er een beheersverordening zou worden gebruikt voor gebieden die planologisch niet in ontwikkeling zijn. Het is zelfs mogelijk om voor het gehele gemeentelijke grondgebied één beheersverordening te maken om het bestaand gebruik te bepalen. Vervolgens is het mogelijk om voor de initiatieven voor ruimtelijke ontwikkelingen een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan (in dit geval beheersverordening) te verlenen. Voor dat gedeelte van de beheersverordening zal dan een reguliere bestemmingsplanprocedure uitgevoerd dienen te worden. Hierbij komt dan ook de onderzoeksverplichting en de zienswijze- en inspraakprocedure kijken die het publiek belang dienen. Op deze manier zou het planologisch proces een stuk gestroomlijnd kunnen worden zonder de kwaliteit van de behartiging van het publiek belang te schaden.

7.2.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De voornaamste aanbeveling voor verder onderzoek die gemaakt kan worden is omtrent de uitbestedingmomenten van het bestemmingsplan. In het onderzoek werd duidelijk dat publieke en private partijen de creatie van een bestemmingsplan vrijwel altijd uitbesteden aan een derde partij zoals bijvoorbeeld een stedenbouwkundig bureau. De vraag die hierbij ontstaat, en interessant is voor vervolgonderzoek, is in hoeverre de eerste uitbesteding dan nog uitmaakt? De rekening van het bestemmingsplan komt in meeste gevallen toch bij de initiatiefnemer te liggen dus in hoeverre is het eerste uitbestedingmoment (zie tabel 7.1 op pagina 81) dan van belang op het bestemmingsplanproces?

Daarnaast is het gebrek aan concrete voorbeeldprojecten waarbij een *make or buy decision* is gemaakt in het kader van een bestemmingsplanprocedure of omgevingsvergunning iets wat dit onderzoek completer zou hebben gemaakt. In verder onderzoek is het derhalve een aanbeveling om op zoek te gaan naar gemeenten die een dergelijke overweging hebben gemaakt bij de bestemmingsplanprocedure van een ruimtelijke ontwikkeling. In het kader van de uitbesteding van een omgevingsvergunning zal de *make or buy decision* omtrent de Bouwbesluittoets in de toekomst door de initiatiefnemer worden gemaakt. De wetgeving hiervoor zal eind 2011 worden aangepast. Het is vanuit optiek van het uitbestedingvraagstuk interessant om te kijken welke argumenten er gelden voor de *make or buy decision* die initiatiefnemers zullen maken.

Edwin Buitelaar Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag	12 januari 2011
Bas van 't Hag & Ralf Holthuis BAM Utiliteitsbouw regio Oost, Zwolle	25 januari 2011
Tycho Lam Hekkelman advocaten en notarissen & Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen	11 februari 2011
Sherwin Zandwijken Gemeente Arnhem, Arnhem	14 april 2011
Sven van Balen BAM Utiliteitsbouw, Arnhem	18 april 2011
Bart Lagerberg Gemeente Arnhem, Arnhem	27 april 2011
Jaap Roest Eiffel & Projectbureau Park Lingezege	11 mei 2011
Bert Rademaker Ministerie van Infrastructuur en Milieu	13 mei 2011
Wim van Gelder Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Gemeente Utrecht	13 mei 2011
Arthur Borst Gemeente Deventer	27 mei 2011
Jan-Hein Pos Gemeente Renkum	31 mei 2011
Fred Hobma Technische Universiteit Delft	15 juni 2011
Erwin Heurkens Technische Universiteit Delft	15 juni 2011
Joop Petit Bureau Bouwplantoetsing	16 juni 2011

Bij een gedeelte van de interviews die in het onderzoek zijn afgenomen is gebruik gemaakt van een interview guide. Dit is een lijst met vragen en onderwerpen die aan bod dienen te komen. De lijst is vooraf is opgesteld om de interviewer enige houvast te geven in het gesprek. Deze interview guide wordt in deze bijlage weergegeven. Er zijn vier interview guides gemaakt: Een voor de interviews met de gemeenten die betrokken zijn bij een case, een voor de interviews met betrokkenen vanuit de projectontwikkelaars. Daarnaast is er een interview guide voor gemeenten die niet benaderd zijn vanuit een case study, maar voor een opzichzelfstaand gesprek. Voor de private partijen die voor een soortgelijk interview zijn benaderd is ook een interview guide gemaakt.

Interview guide

GEMEENTEN BIJ EEN CASE

Inleiding geven en vertellen wat het onderzoek inhoudt.

Twee dingen die ik wil weten: (1) De manier waarop er is uitbesteed (vorm) en (2) de manier waarop deze uitbesteding tot stand is gekomen.

1. Hoe ziet de uitbesteding eruit?

- **Wat wordt er precies uitbesteed in dit project? Welk onderdeel?**
- **Waarom dat onderdeel? En niet meer of minder onderdelen?**
 - **Is er tijdens de onderhandeling sprake geweest van andere/meer onderdelen om uit te besteden? Waarom is dat niet doorgegaan?**
- **Wat is precies de afspraak met de private partij over de uitbesteding? Wie maakt welke kosten en wat krijgen zij daarvoor terug?**

2. Hoe kwam de uitbesteding tot stand?

- **Wie nam het initiatief om te gaan onderhandelen over de eventuele uitbesteding?**
- **Wie nam de beslissing om deze uitbesteding te doen of niet te doen?**

Vertellen over efficiëntie en *probity* argument bij het maken van de *make or buy decision*.

- **Welke overwegingen zijn bij die beslissing gemaakt?**
- **Op welke criteria is de beslissing tot uitbesteding (*make or buy decision*) genomen. Efficiëntie of *probity*?**

O Efficiëntie argument

- **Op wat voor manier is het efficiëntie argument van doorslaggevend belang geweest?**
 - **Vanwege de bezuinigingen bij de overheid?**
 - **Of vanwege de overtuiging van de private partij dat ze het efficiënter konden doen?**
 - **Of andere redenen?**

- Heeft het *probity* argument desondanks meegespeeld in de afweging die er bij de gemeente is geweest?
- Zijn er onderdelen van de plannen die in het onderzoek centraal staan onderdelen die jullie als *probity* gevoelig bestempelen?

O *Probity* argument

- Op wat voor manier is het *probity* argument van doorslaggevend belang geweest?
 - Vanwege de gewenste regierol van de gemeente?
 - Of vanwege de dreiging voor het publieke belang bij uitbesteding?
 - Of andere redenen?
- Heeft het efficiëntie argument desondanks meegespeeld in de afweging die er bij de gemeente is geweest?
- Zijn jullie in de overtuiging dat een private partij het plan/proces efficiënter zouden kunnen doen dan de gemeente dit zou kunnen?
 - Van welke factoren is deze grotere/kleinere efficiëntie bij de particulier van afhankelijk?

Interview guide

PROJECTONTWIKKELAARS BIJ EEN CASE

Inleiding geven en vertellen wat het onderzoek inhoudt.

Twee dingen die ik wil weten: (1) De manier waarop er is uitbesteed (vorm) en (2) de manier waarop deze uitbesteding tot stand is gekomen.

1. Hoe ziet de uitbesteding eruit?

- Wat wordt er precies uitbesteed in dit project? Welk onderdeel?
- Waarom dat onderdeel? En niet meer of minder onderdelen?
 - Is er tijdens de onderhandeling sprake geweest van andere/meer onderdelen om uit te besteden?
 - Wie had de wens om die onderdelen ook uit te besteden?
 - Waarom is dat niet doorgegaan?
- Wat is precies de afspraak met de gemeente over de uitbesteding? Wie maakt welke kosten en wat krijgen zij daarvoor terug?

2. Hoe kwam de uitbesteding tot stand?

- Wie nam het initiatief om te gaan onderhandelen over de eventuele uitbesteding?
- Waarom was er een intentie om een gedeelte van het planologisch proces zelf uit te voeren?
- Wie nam de beslissing over het al dan niet uitbesteden?
- Wat heeft de gemeente naar jullie toe gecommuniceerd over de beweegredenen voor deze beslissing?
 - Vanwege de bezuinigingen bij de overheid?
 - Of vanwege de overtuiging van de private partij dat ze het efficiënter konden doen?
 - Of vanwege de gewenste regierol van de gemeente?
 - Of vanwege de dreiging voor het publieke belang bij uitbesteding?
 - Of andere redenen?

Vertellen over efficiëntie en *probity* argument bij het maken van de *make or buy decision*.

- In hoeverre hebben deze argumenten volgens u een rol gespeeld bij de afweging die de gemeente heeft gemaakt?

Interview guide

GEMEENTEN

Inleiding geven en vertellen wat het onderzoek inhoudt.

- Wordt er, of is er in uw gemeente ooit gebruik gemaakt van mogelijkheden om onderdelen van het planologisch proces uit te besteden?

O Ja

Interview guide 'GEMEENTEN BIJ EEN CASE' gebruiken

O Nee

- Waarom niet?

O Nooit ter sprake gekomen bij een project?

- Ziet u mogelijkheden in voordelen voor zowel gemeente als ontwikkelaar bij het uitbesteden van een onderdeel van de bestemmingsplan-, projectbesluit- of omgevingsvergunningprocedure?

- Welke onderdelen zouden zich het beste lenen voor uitbesteding? (adhv het schema)

- Welke eigenschappen zouden projecten het beste kunnen hebben om in aanmerking te komen voor uitbesteding?

O Wel ter sprake gekomen, maar geweigerd door gemeente?

- Waarom werd het verzoek tot uitbesteding door de gemeente geweigerd?

Vertellen over efficiëntie en *probity* argument bij het maken van de *make or buy decision*.

- Hebben deze argumenten een rol gespeeld bij het weigeren van uitbesteding?

- Welke?

O Efficiëntie argument

- Op wat voor manier is het efficiëntie argument van doorslaggevend belang geweest?

- Vanwege de bezuinigingen bij de overheid?

- Of vanwege de overtuiging van de private partij dat ze het efficiënter konden doen?

- Of andere redenen?

- Heeft het *probity* argument desondanks meegespeeld in de afweging die er bij de gemeente is gemaakt?

- Zijn er onderdelen van de plannen die in het onderzoek centraal staan onderdelen die jullie als *probity* gevoelig bestempelen?

O *Probity* argument

- Op wat voor manier is het *probity* argument van doorslaggevend belang geweest?

- Vanwege de gewenste regierol van de gemeente?

- Of vanwege de dreiging voor het publieke belang bij uitbesteding?

- Of andere redenen?

- Heeft het efficiëntie argument desondanks meegespeeld in de afweging die er bij de gemeente is geweest?
- Zijn jullie in de overtuiging dat een private partij het plan/proces efficiënter zouden kunnen doen dan de gemeente dit zou kunnen?
 - Van welke factoren is deze grotere/kleinere efficiëntie bij de particulier van afhankelijk?
 - Grootte van het project? Eigendomsverhoudingen? Etc.

Inleiding geven en vertellen wat het onderzoek inhoudt.

- Zijn jullie bekend met het uitbesteden van onderdelen van het planologisch proces bij een projectontwikkeling? Of hebben jullie hier ervaringen mee?
- Wat zijn volgens u de voordelen bij het uitbesteden van onderdelen van het planologisch proces?
 - Voor zowel gemeente als ontwikkelaar
- Wat zijn volgens u de nadelen bij het uitbesteden van onderdelen van het planologisch proces?
 - Voor zowel gemeente als ontwikkelaar

Vertellen over efficiëntie en *probity* argument bij het maken van de *make or buy decision*.

- Welke van deze argumenten zullen bij het maken van een *make or buy decision* het meest van doorslaggevend belang zijn?

- Alexander, E.R. (2001). Governance and transaction costs in planning systems: a conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control-the case of Israel. *Environment and Planning B: Planning and design*(2001), 28
- Bouwend Nederland (2009). Economische motor moet wel blijven draaien. *Podium*, 6(2009), 1
- Bouwend Nederland (2010). Ruimtelijke ordening loopt vast op regeldruk, gevonden op 6 december 2010 op: http://www.bouwendnederland.nl/artikelen/Pages/Ruimtelijke_ordening_loopt_vast_op_regeldruk_3605.aspx
- Buitelaar, E. (2007). *The cost of land use decisions*. Oxford: Wiley-Blackwell
- Coase, R.H. (1937) The nature of the firm, *Economica*, Vol 4: 386-405
- Commissie fundamentele verkenning bouw (2008). *Privaat wat kan, publiek wat moet*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Enneman, B. (2007). *De doelmatigheid van publiek private samenwerking in een Neo-institutioneel economisch perspectief*. Enschede: Universiteit van Twente
- Heurkens, E., F. Hobma & F. de Zeeuw (2008), 'Gebiedsconcessie: een omstreden nieuwkomer'. *Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine*, 10: 12-15.
- Huisman, C.J. (2004). *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?* Enschede: Universiteit Twente
- Louw, E., Needham, B., Olden, J. & Pen, C.J. (2009) *Planning van bedrijventerreinen*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV
- Ministerie van BZK (2003). *Actieprogramma Andere Overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van VROM (2007). *De Bouwbesluittoets onder certificaat. Niet verplicht, wel mogelijk*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van VROM (2010). *Roadmap naar verzakelijking van de bedrijventerreinenmarkt*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (1993). *Institutionele economie en openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010). *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

- Raassens, T. (2009). *Bedrijventerreinen: een dood spoor?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen
- Roest, J. (2010) Hebben wij baat bij de Crisis- en herstelwet? (deel 2). Geraadpleegd op 23 maart 2011 via <http://www.eiffel.nl/blog/blog.aspx?id=9100>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Taskforce herontwikkeling bedrijventerreinen (2008). *Kansen voor kwaliteit: een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Van Buuren, P.J.J., De Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2009). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer
- Van Buuren, P.J.J., De Gier, A.A.J., Nijmeijer, A.G.A., Robbe, J. (2010). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer
- Van Rij, E. (2008). *Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas*. Delft: Delft University Press
- Van Schravendijk, P. (2006). Stroomlijning en deregulering in het bestuursrecht. *BladNA, sept(2006)*
- Van Zwam, E. (2010). Dereguleren, gevonden op 30 november 2010 op:
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/dereguleren.257310.lynkx>
- Vennix, P. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010). *Samen werken aan versnelling bouw*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Webster, C.J. (2009) Are some planning transactions intrinsically sovereign?, *Journal of Planning Education and Research*, Vol 28: 476-490
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Williamson, O.E. (1999) Public and private bureaucracies: a transaction costs economics perspective, *Journal of Law, Economics and Organisation*, vol 15: 306-342
- Williamson, O.E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press