

Kaders, beleid, speelruimte en burgers, *casusbeschrijving “De Herikerberg”*



“Be clear enough to be proven wrong”
Paul A. Sabatier – Theories of the Policy Process

Naam: Milie Boerhof
Studentnummer 0056022
Datum 22 juni 2007
Afstudeercommissie: dr. P.J. Klok
mr. drs. M. Harmsen

Samenvatting

De gemeenteraad van de Hof van Twente is in december 2005 akkoord gegaan met de start van de voorbereidingen voor een voorontwerp-bestemmingsplan ten behoeve van een 150 ha. groot bungalowpark annex golfbaan in het buitengebied van haar gemeente. Op dat moment is er al veel gesproken en geschreven over het plan: formeel en informeel, en van dat proces is het einde nog lang niet in zicht. De navolgende verhandeling probeert aan de hand van een casusbeschrijving, inzicht te geven in de rol die kaders en beleid in de lopende procedure tot februari 2006 hebben gespeeld.

Daarvoor wordt eerst gekeken naar de betekenis van kaders en aanverwante vormen van kaderstelling zoals beleid, regels en beleidsregels. Die beschouwing levert echter geen helder beeld op over wat kaderstelling of beleid precies is of zou moeten zijn. Integendeel: het laat zien dat er verschil is tussen kaders, beleid, regels en beleidsregels qua juridisch regiem en dat het er op lijkt dat bij codificering of andere vormen van vastlegging van afspraken, er steeds opnieuw behoefte ontstaat aan een vorm die minder verstrekkende juridische binding heeft en meer opties voor beleidsvrijheid/speelruimte in zich bergt.

Met de komst van de Wet dualisering gemeenten (2002) en de Wet dualisering provincies (2003) is de rol van kaders in principe versterkt, echter zonder nadere regelgeving. De beide wetten dualisering hebben mede als achtergrond en doelstelling een sterkere betrokkenheid van de burgers bij het wel en wee van gemeentelijke respectievelijk provinciale zaken te bewerkstelligen. Voldoende reden om in de beschouwing van de casus naast het perspectief van de beslissers ook het perspectief van burgers in relatie tot kaderstelling te belichten.

De analyse laat zien dat er veel relevante kaders en beleidsnota's zijn en dat de bungalowparkplannen in sommige daarvan wel en in andere niet passen. Het beeld dringt zich op dat de kaders die een vestiging van het park belemmeren, zodanig gewijzigd of geïnterpreteerd worden dat belemmeringen verdwijnen. In ieder geval is er niet een kader dat een tegengestelde beweging laat zien. Kaders die nog in ontwikkeling zijn blijken als bij toverslag formuleringen te bevatten die vestiging toelaten of toejuichen. Een verklaring voor die eenzijdige wijziging in de besluitrichting kan zijn dat een meerderheid van de politieke neuzen al in een vroeg stadium dezelfde richting op wijzen: een besluit ten gunste van vestiging van het park.

Vanuit die optiek neemt de speelruimte van besturen toe en de duidelijkheid voor burgers af en dat is het tegengestelde effect van wat de wetgever met dualisering van besturen wil bereiken. De legitimiteit van de politiek die aan de wieg van de beide wetten dualisering stond, verbetert niet door het stellen van kaders, of beter gezegd de wijze waarop ze in praktijk worden ingezet.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en doel van het onderzoek.....	5
1.1 Probleemstelling.....	5
1.2 Methodologie	6
1.2.1 Methodologie en theorie.....	6
Hoofdstuk 2 Kaders en beleid	8
2.1 Vernieuwingsimpuls: dualisering / het duale stelsel	8
2.2 Kaders, beleid, regels en beleidsregels.....	11
2.2.1 Kaders en zichtbare politiek.....	12
2.2.2 Kaders en kaderstelling: formeel.....	13
2.2.2.1 Beleid, regels en beleidsregels	13
2.2.2.1.1 <i>Bevoegdheid en plicht tot het formuleren van beleid (beleidsregels)</i>	13
2.2.2.2 Kaders en beleid	14
2.2.3 Kaders en beleid: informeel	15
2.3 Kaders en beleid: speelruimte	15
2.3.1 Speelruimte en de inhoud van kaders.....	16
2.3.2 Speelruimte en sturing op kaders	16
2.3.3 Speelruimte, duidelijkheid en houvast	17
Hoofdstuk 3 Casus Herikerberg	19
3.1 Kaders ruimtelijke ordening.....	21
3.1.1 Streekplan algemeen	21
3.1.2 Streekplan specifiek	22
3.1.2.1 Relevante ruimtelijk ordening kaders: Streekplan 2000+ en speelruimte.....	24
3.1.3 Bestemmingsplannen	25
3.1.3.1 Relevante ruimtelijk ordening kaders: Bestemmingsplannen en speelruimte .	25
3.1.4 Reconstructieplan (2004), uitvloeisel van Reconstructiewet concentratiegebieden (2002)	25
3.1.4.1 Relevante ruimtelijke ordeningskaders: Reconstructie en speelruimte.....	27
3.1.5 Milieukaders.....	27
3.1.5.1 MER	27
3.1.5.1.1 <i>Relevante milieukaders: MER en speelruimte</i>	28
3.1.5.2 Overige milieukaders	29
3.1.6 Recreatie & toerisme	29
3.1.6.1 Provincie.....	29
3.1.6.2 Relevante kaders recreatie & toerisme: provincie en de speelruimte	29
3.1.7 Regio	30
3.1.7.1 Relevante kaders recreatie & toerisme: Regio en de speelruimte	31
3.1.8 Gemeente Hof van Twente.....	31
3.1.8.1 Relevante kaders recreatie & toerisme: Hof van Twente en de speelruimte ...	32
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....	33
4.1 Kaders ruimtelijke ordening: Streekplan / bestemmingsplan / Reconstructie	33
4.2 Kaders Milieu: MER	34
4.3 Kaders recreatie & toerisme	34
4.4 De kaders, het beleid en de speelruimte	35
4.5 Aanbevelingen.....	39
Lijst van geraadpleegde stukken per beleidsveld (bijlage I)	41
Lijst van geraadpleegde stukken in chronologische volgorde (bijlage II)	43
Samenvattend Procedurevoorstel De Herikberg (bijlage III).....	45

Aanvullend materiaal casusbeschrijving (bijlage IV)	46
Project Vernieuwingsimpuls per 1 maart 2007 (bijlage V).....	49

Hoofdstuk 1 Inleiding en doel van het onderzoek

Alle drie bestuurslagen die we in Nederland kennen: Rijk, provincies en gemeenten, hebben de goede gewoonte veel van wat ze willen bereiken vast te leggen. Ze doen dat in de vorm van kaders en beleid. Het is, per bestuurslaag, een manier om de gemaakte afspraken over doelen minder of meer concreet vast te leggen. Voor sommige beleidsvelden, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, worden die kaders zelfs op elkaar afgestemd. Het Rijk beperkt dan de speelruimte van de provincies, provincies op hun beurt die van de gemeenten.

Voor burgers is dat geweldig. In plaats van af te wachten wat een overheid voor hen in petto heeft hebben ze de mogelijkheid zich over die doelen te informeren. De Wet openbaarheid van bestuur (1980) regelt zelfs een informatieplicht op dat terrein (Hoofdstuk IV, art 8 en 9). Het is bovendien zo dat kaders meer en meer full-text via internet beschikbaar worden gesteld en zo voor een steeds grotere groep mensen relatief eenvoudig toegankelijk zijn.

Het ligt voor de hand als uitgangspunt te nemen dat naarmate er meer afspraken worden vastgelegd en de speelruimte van een bestuursorgaan navenant wordt verkleind, de duidelijkheid voor burgers groter wordt.

Dit onderzoek beoogt aan de hand van de casus Herikerberg, inzicht te geven in de werking van kaders in relatie tot speelruimte van besturen (hier: provincie en gemeente) en het effect daarvan op duidelijkheid voor burgers. Daarvoor is het besluitvormingsproces tot aan maart 2006 aan een beschouwing onderworpen. De relevante kaders en beleid en de feitelijk waarneembare ontwikkelingen worden daar in beschreven. Steeds in samenhang met toe- of afname van de speelruimte van besturen en het effect ervan op duidelijkheid voor burgers. In de volgende paragraaf wordt de focus van het onderzoek omschreven.

1.1 Probleemstelling

De casus Herikerberg handelt over de voorgenomen oprichting van een bungalowpark annex golfbaan in het buitengebied van de kernen Goor en Markelo van de gemeente Hof van Twente. Door de casus qua kaderstelling te analyseren wordt geprobeerd inzichtelijk te maken of de verwachting dat de relevante kaders en beleidsissues bijdragen aan duidelijkheid voor burgers bevestigd wordt.

De hoofdvraag die uit het hierboven beschrevene kan worden afgeleid luidt:

“Welke invloed gaat er uit van kaders en beleid op de speelruimte van beslissers en duidelijkheid en houvast voor burgers bij de besluitvorming rond De Herikerberg, zoals die tot en met februari 2006 is verlopen?”

Deze hoofdvraag is niet zonder meer te beantwoorden. Daarvoor moeten een aantal stappen gemaakt worden. Die worden in de vorm van deelvragen hieronder weergegeven. Duidelijk moet zijn wat er onder kaders wordt verstaan en welke bindingskracht ze hebben (hoofdstuk 1). Dat kan niet zonder kaders aan beleid en regels te relateren omdat daarbij, zo zal blijken, sprake is van interdependentie. De deelvragen van dit onderzoek luiden daarom:

1. Wat zijn kaders, wat is beleid, en wat zijn theoretisch gezien de functies ervan (hoofdstuk 2)?

- *wat zegt de wet daarover*
- *hoe verhouden zich kaders tot beleid en regels (theoretisch)*

Nadat vervolgens de kernbegrippen speelruimte en duidelijkheid nader worden gedefinieerd (hoofdstuk 2) is de praktische situatie in de vorm van een uitwerking van de voor de casus meest relevante kaders en beleidsitems aan de orde (hoofdstuk 3).

2. Welk theoretisch effect hebben kaders en beleid op speelruimte van en duidelijkheid voor actoren (hoofdstuk 2)

3. Hoe functioneren kaders en beleid in deze praktische situatie (casusbeschrijving: hoofdstuk 3)

- *welke kaders en beleidsstukken zijn relevant*
- *is er sprake van veranderingen in relevante kaders of relevant beleid en hebben die invloed op het al dan niet vestigen van De Herikerberg*
- *welke effect is er ten aanzien van speelruimte en duidelijkheid*

Met dat beeld voor ogen komt in hoofdstuk 4 de werking van de kaders gezamenlijk aan de orde. De balans van het effect van kaders op speelruimte van beslissers enerzijds en duidelijkheid voor burgers anderzijds kan worden opgemaakt:

4. Welk effect gaat er in deze casus uit van het totaal aan relevante kaders en beleidsstukken per beleidsterrein voor wat betreft de speelruimte van beslissers en duidelijkheid en houvast voor burgers (paragrafen 4.1, 4.2 en 4.3)

1.2 Methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een case study. Case studies worden gekenmerkt door een begrenzing qua tijd van de focus van de studie, en ze hebben als hoofddoel het beschrijven met als mogelijke uitkomst het doen ontstaan van verklarende inzichten. De gekozen werkwijze is te omschrijven als een toepassing van de Extended Case methode (E. Babbie, 2001, H. 10, 284-286). Bij de Extended Case methode is er sprake van een zo samenhangend mogelijke beschrijving van de verwachtingen voordat de feiten nader bekeken worden. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Grounded Theory methode waarbij duidelijk naar voren dient te komen dat er vooraf geen preconcepties ten aanzien van de uitkomsten aanwezig waren.

Ten aanzien van de extended case methode bestaan er meerdere zienswijzen. Babbie (2001) haalt Burawoy c.s. (1991) aan. De extended case methode dient in die zienswijze het doel tekortkomingen in bestaande sociale verschijnselen zichtbaar te maken. Dat schept tevens de mogelijkheid tot het formuleren nieuwe inzichten in bestaande constructies en/of het geven van adviezen ten aanzien van het verbeteren ervan.

1.2.1 Methodologie en theorie

Een relatief groot deel van het onderzoek concentreert zich, geheel in lijn van de werkwijze bij de extended case methode, op de uitwerking van begrippen om op die wijze de constructvaliditeit te waarborgen. De term constructvaliditeit heeft betrekking op de theoretische inbedding van een

begrip. In de theoretische beschrijving worden begrippen nader omschreven en in verband gebracht met andere begrippen. Voorwaarde voor voldoende constructvaliditeit is een voldoende logische samenhang (Babbie, 2001, H 5, 143). Twee van de elementen die bijdragen aan de constructvaliditeit zijn convergentie en divergentie: verschillende instrumenten om hetzelfde begrip te meten, moeten hetzelfde opleveren (convergeren) terwijl een instrument, als we het gebruiken om verschillende begrippen te meten, onderscheid moet laten zien (divergeren) (Cook and Campbell, 1979), (H 2).

In deze studie worden kaders en beleid in hoofdstuk 2 afzonderlijk benoemd met uiteindelijk de conclusie dat het verschil in veel bestuursprocessen niet of nauwelijks benoembaar is. Dat is een tekortkoming in de divergentie. Dat wil zeggen dat niet helemaal zuiver is aan te geven of het bij de in de beschrijving opgenomen kaders handelt om een zuiver kader of een mengvorm tussen kader en beleid of zelfs beleid. Dat is echter inherent aan het onderwerp van het onderzoek en is op geen enkele wijze te ondervangen.

Herhaling van het onderzoek op basis van de gegeven theorie is zeer wel mogelijk.

De volgende paragrafen gaan in op de theoretische concepten beleid, regels, beleidsregels en kaders. Een uitbreiding naar meer concepten dan alleen kaders is nodig omdat er, zo zal blijken, sprake is van interdependentie. In paragraaf 2.2.1 wordt de juridische invalshoek kort beschouwd omdat de dynamiek in de ontwikkeling die daarin is op te merken een belangrijke aanleiding vormt voor het uitvoeren van dit onderzoek. Een andere aanleiding is de rol die aan het stellen van kaders wordt toegedicht sinds invoering van een duaal stelsel bij gemeenten en provincies. Het wat, hoe en waarom van dualisering wordt in paragraaf 2.1 toegelicht. Vervolgens worden speelruimte en duidelijkheid in relatie tot kaders nader afgebakend (paragraaf 2.3).

Hoofdstuk 2 Kaders en beleid

1. **Wat is een kader, wat is beleid, en wat zijn theoretisch gezien de functies ervan**
 - *wat zegt de wet daarover*
 - *hoe verhoudt zich kaderstelling tot beleid en regels (theoretisch)*

Kaders, beleid, regels en beleidsregels, zijn termen die in algemeen spraakgebruik veel en door elkaar, en soms onjuist, worden gebruikt. Vanuit juridisch perspectief zijn er echter wezenlijke verschillen. Bij zowel kaders als beleid is er sprake van het normeren van besturen, zonder rechtstreekse binding. Ondanks het feit dat ze, zoals zal blijken uit de theoretische beschouwing, niet extern bindend zijn, is het wel zo dat er voor volksvertegenwoordigers een zekere mate van binding van uit gaat en dat daarmee een zekere mate van duidelijkheid aan bestuurders zelf, maar ook aan burgers wordt geboden. Burgers kunnen van de kaders en beleid kennis nemen en zullen op de informatie daaruit zeker teruggrijpen. Pas als kaders en beleid ook daadwerkelijk een bestendige informatiebron blijken te zijn geeft het burgers naast enige duidelijkheid ook houvast.

Het stellen van kaders wordt in een dualistisch systeem (2.1), naast controle, bestempeld als de focus van bezigheden van volksvertegenwoordigende organen. Een van de beweegredenen om over te gaan tot invoering van een dualistisch systeem is dat volksvertegenwoordigers, door zich meer te concentreren op hoofdlijnen en zich niet bezig te houden met uitvoering, meer tijd en aandacht hebben voor het leggen en onderhouden van contacten met diegenen die ze vertegenwoordigen: de burgers. Omdat het juist die dualisering van provincie- en gemeentebesturen is die de rol van kaders prominenter maakt dan voorheen, gaat de volgende paragraaf in op de wetten dualisering, de doeleinden en de tot nu toe gemeten effecten ervan.

2.1 Vernieuwingsimpuls: dualisering / het duale stelsel

Een belangrijke impuls voor het stellen van kaders is gegeven met de komst van invoering van het duale stelsel bij zowel lokale als provinciale overheden. Het is voor het juiste begrip van de materie daarom zinvol dualisering en haar relatief korte ontstaansgeschiedenis hier te belichten. Sinds de afschaffing van de opkomstplicht bij verkiezingen in 1970 is er bij verkiezingen een tendens naar steeds minder opkomst. In het regeerakkoord van 20 juli 1998 werd een hoofdstuk opgenomen over democratisering en dualisering van het lokaal bestuursmodel. Daarin werd gesteld dat het bestaande bestuursmodel, onder andere om die reden, aan herziening toe was. Een staatscommissie kreeg de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken. Per besluit van 30 september 1998 werd de staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie ingesteld. De commissie was beter bekend als de commissie Elzinga, naar haar voorzitter, professor D.J. Elzinga. Voor de rest bestond de commissie zowel uit deskundigen als verschillende vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid en de gemeentebesturen. Na verschillende bijeenkomsten en het uitbesteden van verschillende ondersteunende onderzoeksopdrachten werd in januari 2000 advies uitgebracht.

In 2000 kwam de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie met een rapport over haar bevindingen. Hierin werden een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot mogelijke vernieuwingen van het lokale politieke stelsel. De commissie pleitte vóór de invoering van dualisering van het gemeentebestuur omdat dit volgens haar ten goede zou komen aan zowel de kwaliteit van het bestuur als aan de transparantie van het lokale bestuur ten opzichte van de burger.

Op basis van die uitkomsten van dat rapport en het advies van de Staatscommissie Elzinga heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteindelijk twee wetgevingstrajecten in gang gezet, die hebben geresulteerd in de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur van 7 maart 2002 en de Wet dualisering provinciebestuur van 12 maart 2003. Alle Nederlandse gemeenten en provincies kennen vanaf dat moment formeel een dualistisch bestuursmodel.

Met de invoering van het duale bestuursmodel voor gemeenten en provincies werd en wordt een duidelijker rolverdeling nagestreefd tussen de bestuursorganen: het dagelijks en het algemeen bestuur (voor gemeenten respectievelijk colleges van burgemeester en wethouders en raad en voor provincies colleges van gedeputeerde staten en provinciale staten). Het is een middel, een instrument, om bepaalde doelstellingen te bereiken. Dualisering leidt, in een optimale effectuering van de zienswijze, tot complementaire verhoudingen tussen dagelijks en algemeen bestuur. Daardoor zouden de functies die de beide bestuursorganen vervullen, zowel intern als extern, beter tot hun recht komen. Een aantal van de maatregelen die de wetgever bij de invoering van het dualisme voor ogen stond ten aanzien van samenstelling en bevoegdheden, zijn per wet (dualisering provinciebestuur en dualisering gemeentebestuur) geregeld. Met name zulke, die tot doel hebben de uitvoering te concentreren bij de dagelijks besturen, en de kaderstellende - en controlerende bevoegdheden bij de algemeen besturen. Rollen en posities worden hierdoor helderder en herkenbaar, zodat publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt (M.v.T. Wet dualisering gemeentebestuur, vergaderjaar 2000-2001, stuk nr. 27 751, nr.3)

Het stellen van kaders heeft bij dualisering een prominente rol “Het begrip 'kaders stellen' is niet letterlijk in de Wet dualisering gemeentebestuur of de Gemeentewet vastgelegd. Toch is er wel degelijk een juridische basis voor het begrip 'kaders' uit de wetgeving te herleiden, met de programmabegroting als belangrijk kaderstellend instrument en de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht als belangrijke aangrijpingspunten voor de normering van het bestuurlijk speelveld. De wetgever laat veel ruimte voor (en noodzaak tot) interpretatie en uitwerking van die normerende, kaderstellende rol in de politieke praktijk. Het stellen van kaders is daarmee niet een verplichting die lijnrecht uit de wetgeving volgt, maar een keuze die raads- en statenleden (kunnen) maken om actiever hun invloed op de hoofdlijnen van beleid te laten gelden”.¹

In het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie-Elzinga staat dat het erom gaat dat de raad kaders stelt waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden kan uitoefenen.

Om dat te doen, moet de raad zich actief opstellen in alle fasen van het beleidsvormingsproces, actief gebruikmaken van het begrotingsrecht, het recht van initiatief en de mogelijkheid om verordeningen te maken, als volksvertegenwoordiger punten op de agenda zetten, en het college stimuleren en kritisch volgen. De begroting vormt hiervoor het financiële kader en is daardoor evenzeer een beleidsinstrument. Het kabinet zet de raad daarmee neer als een actieve, kritische spelbepaler, die de ruimte waarbinnen het college bestuurt normeert en controleert.

Projectbureau Vernieuwingsimpuls (4)

¹ Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, een gezamenlijk project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), een project ter stimulering van cultuurvernieuwing en ondersteuning van de invoering van dualisme in gemeente (zie ook bijlage V)

De Memorie van Toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur: in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur legt de wetgever de nadruk op de verordenende en controlerende bevoegdheid van de raad. Met de verordenende bevoegdheid stelt de raad vooraf de normen en verschaft hij de kaders waarbinnen het bestuur opereert; met de controlerende bevoegdheid kan de raad achteraf het bestuur en de wijze van uitvoering van beleid en regels toetsen.

Projectbureau Vernieuwingsimpuls (5)

Hoe de feitelijke uitwerking van de uitgangspunten van het dualisme er in de praktijk dan ook uit moge zien, er is voor gemeenten en provincies een wettelijke plicht de taken die ze gevraagd en ongevraagd uitvoeren in een duaal stelsel vorm te geven. De hoofdlijn van de wetgeving op dat terrein voor zowel gemeenten en provincies (resp. Wet Dualisering provinciebestuur (12 maart 2003) en Wet dualisering gemeentebestuur (7 maart 2002)) wordt gevormd door regelgeving met name ten aanzien van samenstelling, functies/taken en bevoegdheden om een ontvlechting tussen “algemeen bestuur” (raad en provinciale staten) en het “dagelijks bestuur” (colleges van burgemeester en wethouders en colleges van gedeputeerde staten) te bewerkstelligen. Voor wat betreft het onderdeel functies/taken beoogt de Wet dat raad en provinciale staten zich concentreren op het stellen van kaders, controle en vertegenwoordiging (Memorie van Toelichting). Met als niet onbelangrijke motivatie dat het algemeen bestuur, door bezig te zijn met die hoofdlijnen, zich beter kan concentreren op een ander belangrijk deel van hun taak: volksvertegenwoordiging. En dat bij voorkeur door middel van rechtstreekse contacten waarbij beide besturen zich onafhankelijker kunnen opstellen dan voor inwerkingtreding van de wetten dualisering. Men is immers niet met handen en voeten gebonden is aan meningen en standpunten zoals die gehanteerd worden door een partijgenoot die zitting heeft in het dagelijks bestuur en andersom, althans, zo is het uitgangspunt van de wetgever die daarbij uiteindelijk een cultuuromslag voor ogen staat.

Gesteld kan worden dat op vele fronten een zoektocht gaande is naar de juiste, beste of meest gewenste wijze om dualisering vorm te geven.

De bestuursbevoegdheden verschuiven in het dualistische systeem en worden geconcentreerd bij de dagelijks besturen (colleges van burgemeester en wethouders en colleges van gedeputeerde staten) en (een deel van) het bestuurlijk primaat van het algemeen bestuur (gemeenteraden en provinciale staten) vervalt daarmee. Deze verschuiving gaat gepaard met de versterking van het controlerend primaat van het algemeen bestuur door middel van een uitbouw van regelgevende en budgettaire zeggenschap zoals dat beschreven staat in de wet.

Formeel is het in dualistische bestuursverhoudingen de taak van de algemeen besturen kaders en beleid vast te stellen. Maar het zijn de dagelijks besturen die alle voorbereidingen treffen en de voorstellen tot vaststelling aan het algemeen bestuur aanbieden. De invloed die een dagelijks bestuur heeft op de inhoud van kaders en beleid is daardoor groot. Het is om die reden dat activiteiten van zowel dagelijks als algemeen besturen in de navolgende analyse van de casus aan de orde komen. Bovendien impliceert duaal bestuur het onafhankelijk naast elkaar opereren van de beide bestuursorganen. Die onafhankelijkheid impliceert dat er heel goed verschillen in de agenda's van de beide organen kunnen zijn, ook zonder dat die direct zichtbaar zijn. Een reden temeer om de initiatieven en activiteiten van de zijde van de dagelijks besturen nadrukkelijk in de beschouwing te betrekken.

De feitelijke situatie is dat algemeen besturen zoekende zijn naar best-practices. Omdat in gemeente- en provincieland vrijwel geen situatie exact gelijk is, leidt dat niet vanzelfsprekend

tot een beste oplossing voor een specifieke situatie. Zelfs als er in een specifieke situatie een voor alle partijen bevredigende oplossing voor dit verschuivingprobleem wordt gevonden, wil dat nog niet zeggen dat die oplossing in alle gevallen optimaal is. Wat optimaal is, zal afhangen van de invalshoek, de gewenste accenten en het aanwezig zijn van een juiste balans tussen genoemde bestuurstaken enerzijds en normerende (kaderstellende) en controlerende taken anderzijds.

Voor een deel is de oorzaak van die zoektocht het feit dat de begrippen kaders en kaderstelling niet letterlijk in de Wet dualisering provinciebestuur of in de Wet dualisering gemeentebestuur of elders in wetgeving worden toegelicht of uitgewerkt. Dat zorgt in de bestuurspraktijk voor veel onduidelijkheid, discussie, invullingverschillen en zelfs meningsverschillen. De termen ‘kaders’ en ‘kaderstelling’ worden door de wetgever alleen in de voorbereiding en toelichting op de Wet dualisering provinciebestuur gebruikt in relatie tot het uitoefenen van de budgettaire en de verordenende bevoegdheden van de algemene besturen. Het gaat er hierbij om dat zij deze bevoegdheden aanwenden om de kaders te stellen waarbinnen de dagelijkse besturen hun bestuursbevoegdheden kan uitoefenen: het normeren van die bestuursbevoegdheden.

De gemeten effecten van dualisering voor burgers zoals die zijn verwoord in het rapport “Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? (maart 2005) geven een beeld dat tegengesteld is aan de beweging die de wetgever voor ogen stond.

5.3 Dualisering

Dualisme is voor bijna alle burgers een onbekend begrip. De minderheid die wel bekend is met dualisering, vindt meestal dat het geen verbeteringen heeft opgeleverd. Dat komt waarschijnlijk omdat de dualisering van de lokale democratie voor veel burgers onzichtbaar is gebleven. Als hen wordt gevraagd of zij vinden dat het functioneren van de lokale democratie sinds 2002 is veranderd, is het antwoord meestal ontkennend.

Geen verbetering?

Voor ongeveer driekwart van de burgers is het functioneren van de lokale democratie sinds de invoering van dualisme niet wezenlijk veranderd. Voor zover men veranderingen waarneemt, ziet men vooral verslechtingen. Dat geldt vooral voor de responsiviteit en toegankelijkheid van de lokale democratie, die volgens bijna 20% van de burgers is afgenomen. Ongeveer een zelfde percentage zegt dat zijn of haar betrokkenheid bij de lokale politiek sinds 2002 is gedaald. Ruim 10% vindt dat de lokale politiek sinds 2002 minder herkenbaar is geworden. Hoewel andere ontwikkelingen – zoals de opkomst van nieuwe lokale partijen – de mogelijke effecten van dualisering kunnen hebben

Bron: Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? maart 2005²

2.2 Kaders, beleid, regels en beleidsregels

Kaders en kaderstelling zijn termen die ook voor de komst van de dualiseringswetgeving al werd gebruikt in relatie tot beleid: als voorbereidingselement, als beginpunt en als doelstelling. Dat alles heeft ertoe geleid dat de invulling van “kaders”, “kaderstelling” en beleid in praktijk gekenmerkt wordt door een breed scala aan opties. Er is veel geschreven en gezegd over de meest wenselijke wijze van invulling van deze interpretatie- en uitwerkingsruimte die de

² Dit jaarbericht diende als tegengewicht voor een veel besproken rapport van Bureau Berenschot: “Eindrapport van de evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur”, waarin de effecten van de dualisering overwegend positief worden beoordeeld, maar dat handelt vanuit het perspectief van de volksvertegenwoordigers en de ambtelijke organisatie. Het perspectief van de burgers wordt daarbij buiten beschouwing gelaten. Dit hiaat wordt opgevuld met het rapport Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? (Vernieuwingsimpuls, maart 2005)

wetgever bij een kaderstellende - of normerende rol toelaat. Maar tot op heden is daar geen eenduidige en zeker geen verplichtende werkwijze uit voortgekomen. Kaderstelling is dan ook, zoals hiervoor al aangegeven, geen rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichting maar een keuze van het algemeen bestuur van gemeente of provincie ten aanzien van de mate waarin zij hun invloed op de hoofdlijnen van beleid (willen) doen gelden. Zoals al eerder (2.1) aangegeven leidt het toepassen en invulling geven van en aan kaders niet als vanzelf tot de door wetgever (op grond van de Wet en bijbehorende stukken) voorgestane invulling.

Pröpper en Kessens (2005; 15) maken een onderscheid tussen zichtbare en onzichtbare politiek waarbij onzichtbare politiek omschreven wordt als: “belangrijke politieke keuzes die (meestal) bewust of onbewust niet expliciet in openbare debatten bij het algemeen bestuur aan de orde komen”. En zichtbare politiek als: een relatief nieuwe vorm van samenwerking die aanvullend op de heersende pacificatie- en consensuspolitiek keuzevraagstukken expliciet maakt en waarbij de besluitvorming daarover in openbare debatten plaatsvindt. De wijze van politiek bedrijven, de identificatie van een politiek speler én de professionalisering van die speler zijn daarbij voorwaarden om een dergelijke zichtbare politiek te kunnen toepassen”.

2.2.1 Kaders en zichtbare politiek

Gezien het feit dat dualisering gericht is op de revitalisering van de lokale en provinciale politiek zodat deze voor burgers herkenbaarder en toegankelijker wordt (Derde jaarbericht Vernieuwingsimpuls, maart 2005) is voor wat betreft het hier gemaakte onderscheid tussen zichtbare en onzichtbare politiek evident dat de uitgangspunten van dualisering het meest gediend zijn met een versterking van de zichtbare politiek.

Kaders en beleidsnota's hebben als kenmerk dat ze geen rechtstreekse werking in juridische zin kennen. Toch leveren zulke stukken theoretisch en praktisch een positieve bijdrage aan de zichtbare politiek. Zowel een dagelijks als een algemeen bestuur geven immers aan waar ze zich aan willen binden én het is toegankelijk is voor derden.

De rol van kaders en beleid is niet los te zien van die regels en beleidsregels en alle vier de begrippen worden om die reden hierna afzonderlijk nader uitgewerkt. Voor de uitwerking van ervan is gebruik gemaakt van een indeling naar formeel en informeel met dien verstande dat het een ideaaltypisch onderscheid is waarvan de grenzen, ook voor professionals, lang niet altijd even helder zijn. Het formele kader wordt gekenmerkt door speelruimte die gegeven is door de wetgevende macht die –achteraf- kan worden getoetst door de wetsprekende macht. Met informeel kader wordt hier bedoeld op de praktische invulling: de trial & error praktijk van alledag: de feitelijke gevolgen van een situatie waar, al naar gelang de invalshoek, verschillend over wordt gedacht en naar wordt gekeken.

Dat wat een gemeente of provincie moet en dat wat zij mag op het terrein van kaders, beleid en regels, daartussen is een wezenlijk onderscheid. De vraag of en hoe kaders en beleid bijdragen aan zichtbare politiek is niet zinvol zonder te kijken naar de wet- en regelgeving op dat terrein. Het is belangrijk het verschil tussen moeten (het formele deel) en mogen (het informele deel) in dit verband wat inzichtelijker te maken. Dat is waar de volgende paragrafen van dit hoofdstuk met name over handelen.

2.2.2 Kaders en kaderstelling: formeel

2.2.2.1 Beleid, regels en beleidsregels

De ontstaansgeschiedenis van de betekenis van beleid in de huidige wetgeving is in het licht van deze beschouwing boeiend. Al in de zestiger jaren werd geschreven over de plaatsbepaling van allerlei richtlijnen en circulaire's die door bestuursorganen werden uitgevaardigd. De feitelijke betekenis ervan ging vaak veel verder dan je van dergelijke niet-wettelijke regelgeving, ook formeel gezien, zou verwachten en de term “pseudo-wetgeving” gaf de werkelijke betekenis ervan goed weer. De beginselen van behoorlijk bestuur hebben er belangrijk aan bijgedragen dat er niet alleen sprake was van een bestuursinterne werking van dergelijke regelgeving, maar ook van binding naar derden op basis van de verwachtingen die burgers aan dergelijke maatstaven mochten ontleen (vertrouwensbeginsel) en het feit dat burgers bestuursorganen mochten houden aan een consistente wijze van opereren (verbod van willekeur en de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid).

Het bevestigt het eerder gestelde; dat de grens tussen het formeel en informeel geen harde grens is: ook van niet-wettelijke regelgeving blijkt een verderstrekkende werking uit te kunnen gaan. Codificatie van de bestaande betekenissen van deze pseudo-wetgeving vormde een van de doelstellingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die in tranches ontstond en ontstaat. Bij de 3e tranche werd een algemene regeling voor beleidsregels geïntroduceerd die het juridisch bindende karakter van dit fenomeen bevestigde. Beleidsregels zijn dan ook sinds invoering van de 3^e tranche van de Awb bindende regels.

Evenals algemeen verbindende voorschriften bevatten beleidsregels algemene normen voor de uitoefening van een bestuursbevoegdheid. Maar er zijn ook wezenlijke verschillen tussen beide:

1. Van beleidsregels mag worden afgeweken als er sprake is van een bijzonder geval.
2. Beleidsregels binden primair het bestuursorgaan zelf en slechts indirect ook derden.
3. Beleidsregels kunnen geen bestuursbevoegdheden toekennen of overdragen.
4. Beleidsregels kunnen geen beperking aanbrengen op in de grondwet geregelde klassieke grondrechten. (Heldeweg, 2001; 215)

Beleidsregels kunnen krachtens de definitiebepaling van art. 1:3 lid 4 Awb regels geven voor drie typen situaties: afweging van belangen, vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.

Het bestuursorgaan kan niet zonder meer het etiket “beleidsregel” opplakken. Of iets een beleidsregel is wordt bepaald door het al dan niet voldoen aan begripskenmerken (“bij besluit vastgesteld”). Via de volgende route is het beleidsbegrip ingebed in de wet: een beslissing (middels bevoegdheid in Awb (art. 4:81 lid I) of ander wettelijke voorschrift (Awb art. 4:81 lid 2)) → naar buiten toe bekend gemaakt → waarin te kennen wordt gegeven dat er sprake is van interne zelfbinding → dogmatische gelijkstelling met het oogmerk externe binding → gelijkgesteld met rechtshandeling → voorwaarden voor rechtsgevolgen als voortvloeisel uit een beleidsregel. Omgekeerd is het ook zo dat door er voor te kiezen niet te voldoen aan de begripskenmerken horend bij een beleidsregel, voorkomen kan worden dat er van een regel een (indirecte) externe werking uitgaat.

2.2.2.1.1 Bevoegdheid en plicht tot het formuleren van beleid (beleidsregels).

Een consistente handelwijze is iets dat van een bestuursorgaan mag worden verwacht: er dient beleid gevoerd te worden. Tegenwoordig is de gedachte algemeen aanvaard dat er niet alleen een bevoegdheid is tot het formuleren van beleid, maar ook een plicht om dat te doen. Het

formuleren van beleid wordt daarom in het bestuursrecht gezien als een must: beleidsruimte behelst een rechtsplicht, die op haar beurt resulteert in een beleidsplicht.

Een stelselmatige belangenafweging is daarbij, gezien vanuit wettelijke implicaties, de belangrijkste voorwaarde. Dat beleid kan worden vastgelegd in beleidsregels, beleidsplannen of beleidsnota's. Het wettelijke kader verschilt echter voor deze middelen. (Indirecte) externe binding hebben alleen beleidsregels is in de Awb vastgelegd (zie vorige paragraaf). Het is echter opnieuw maar dan via de beginselen van behoorlijk bestuur (o.a. vertrouwensbeginsel, verbod van willekeur), dat ook andere vormen van beleid zoals plannen en nota's een zekere juridische binding hebben (Heldeweg, 2001; 212-213).

I	Voer stelselmatig beleid - <i>consistentie/rechtzekerheid/rechtsgelijkheid</i>
II	Voer geen onredelijk beleid - <i>politiek-bestuurlijke beslissingen begrensd door willekeurverbod/evenredigheidsbeginsel</i>
III	Beleidsvrije bevoegdheid impliceert bevoegdheid tot beleidsregelgeving

Heldeweg (2000), fig. 6.1, blz. 215

De in het bestuursrecht veel gebruikte term beleidsvrijheid indiceert om die reden veel meer een beleidsplicht, waaraan een tweetal fundamentele eisen worden gesteld:

- voer beleid (uit oogpunt van consistentie en gelijkheid)
- voer een aanvaardbaar beleid (redelijkheid als minimale eis).

De conclusie uit het bovenstaande is dat formeel alleen beleidsregels een (indirecte) werking hebben naar derden. Voor alle andere schriftelijke weergaven van de intenties van een bestuur is dat iet het geval.

2.2.2.2 Kaders en beleid

Het stellen van kaders en het formuleren van beleid is te bezien in het verlengde van deze chronologische schets van de ontwikkeling van de rol van beleidsregels en regels. Er is sprake van veranderingen en dynamiek en formele aspecten worden blijkbaar steeds aangepast aan de praktijk. De feitelijke situatie van dit moment is dat voor kaders (nog) minder dan voor beleid, duidelijk en overzichtelijk is (voor zover daarvan al sprake is) wat de daaruit voortvloeiende rechten en plichten van de besturen enerzijds en de burgers anderzijds zijn.

De kern van de regelgeving met betrekking tot het stellen van kaders is hoofdzakelijk vervat in de Memorie van Toelichting op de wetten dualisering en wordt vooral gevormd door aanwijzingen ten aanzien van structuurmaatregelen. Op hun beurt zijn die nog weer te onderscheiden in facultatieve en verplichte maatregelen. De invoering van structuurwijzigingen is op zich niet voldoende om de beoogde effecten van dualisering (Memorie van Toelichting Wet dualisering gemeentebestuur) te bewerkstelligen. De structuurveranderingen dienen als hefboom voor veranderingen in het functioneren, de cultuur en de werkwijze van de volksvertegenwoordigingen in hun democratisch functioneren. Met andere woorden: een formeel duale bestuursstructuur is geen garantie voor een andere bestuurspraktijk, zoals die met de Wetten wel wordt beoogd.

Daar waar de inhoud van de tekst het toelaat en het de leesbaarheid van de rapportage bevordert, worden kaders en beleid samengevat onder de titel kaders. De volgende paragraaf (2.2.3) geeft tevens een verantwoording van die werkwijze.

2.2.3 Kaders en beleid: informeel

Aangegeven is al dat er sprake is van een beleidsplicht. Voor beleid als informeel toetsingskader is een algemene definitie gehanteerd: beleid is een plan dat richting geeft aan beslissingen en acties van en door de overheid, gelieerde instellingen, private sector en individuen. Het beleidsproces in de overheidssector omvat over het algemeen de identificatie van verschillende alternatieven (programma's of uitgavenprioriteiten) en een beargumenteerde keuze daartussen op basis van de verwachte effecten van dat beleid, waarin betrokken (politieke) partijen zich meer of minder kunnen vinden.

Voor kaders als informeel toetsingskader kan dezelfde definitie gebruikt worden. Een mogelijk verschil tussen beleid en kaders kan de mate van specificiteit zijn. Kaders dienen dan bijvoorbeeld voor de formulering van de heel grote lijnen en beleid om die kaders op onderdelen verder uit te werken (specifieker te zijn). Een en ander is afhankelijk van de per organisatie (gemeente of provincie) gekozen werkwijze en consequente toepassing ervan. In de dagelijkse praktijk worden de termen niet altijd consequent toegepast of vormen een continuüm met accentverschillen. Wat te denken van “kaderstellend beleid” (bijv. Detailhandelsnota gemeente Amersfoort 2006-2010) en “beleidsmatige kaderstelling” (bijv. Uitvoeringsprogramma Jeugdzorg 2007, provincie Brabant).

2.3 Kaders en beleid: speelruimte

Kaders en beleid herbergen al op het moment van samenstelling en vaststelling beslissingen over hoeveelheden speelruimte voor beslissers in zich: hoe ruim of beperkend wordt een kader uiteindelijk geformuleerd. Speelruimte is dan de bandbreedte waarbinnen besturen aangeven te willen opereren. En binnen zo'n kader kan die speelruimte fluctueren doordat er op onderdelen sprake kan zijn van veel speelruimte, op andere onderdelen van weinig speelruimte.

Wetgeving kenmerkt zich door het feit dat het recht van de een tevens een plicht impliceert voor de ander en dat is bij kaders en beleid niet anders, al is het dan niet met dezelfde juridische strekking. Als de inhoud van een kader of beleid eenmaal is vastgesteld komt daarmee een einde aan de mogelijkheden die een burger heeft invloed op de inhoud ervan in te brengen. Er is dan een structuur vastgelegd die aangeeft waar besturen zich aan wensen te binden en daarmee structuur in hetgeen burgers van besturen kunnen en mogen verwachten en wat er van hen verwacht wordt waar ze zich aan houden (vgl. recht/plicht). De beslissers leveren een deel van hun speelruimte in en de duidelijkheid voor burgers wordt groter, of andersom. Bij de uitvoering, de dagelijkse gang van zaken, worden zaken getoetst aan de inhoud van die kaders. De kaders zijn over het algemeen een momentopnames. Het krijgt op het moment van vaststelling een geldigheidsperiode voor een bepaalde tijdsduur. Vaak is dat een periode van vier jaar. Goed gebruik is om op basis van een eindevaluatie en relevante maatschappelijk ontwikkelingen aan het einde van zo'n periode te zorgen voor het vernieuwen van de geldigheidsperiode van een al dan niet gewijzigd kader. Ten opzichte van het vorige kader of beleid kan er dan sprake zijn van wijziging van de inhoud: meer beperkingen, verbreding of een mix op onderdelen. Uitgangspunt voor deze analyse is dat een verandering in de hoeveelheid speelruimte van beslissers gevolgen

heeft voor de duidelijkheid voor burgers: meer speelruimte voor beslissers, minder duidelijkheid voor burgers en andersom. Houvast voor burgers ontstaat er op het moment dat die duidelijkheid zich laat vertalen in consistentie, ook in de tijd gezien.

2.3.1 Speelruimte en de inhoud van kaders

Over de inhoud van kaders wordt over het algemeen in de voorbereidingsfase vrij veel gecommuniceerd met het maatschappelijk middenveld, bedrijven, burgers en gelieerde instellingen. Dat de keuze van gesprekspartner(s) meestal bepaald wordt door bestuurders en dat het invloed heeft op de uitkomsten die ten grondslag liggen aan het opstellen van een kader een mogelijkheid bieden tot indirecte sturing, wordt hier buiten beschouwing gelaten. Gesteld kan worden dat iedere burger via enig kanaal (politieke partij, belangenvertegenwoordiging) de mogelijkheid heeft te reageren op de voorstellen met betrekking tot de inhoud van kaders. Toch biedt de vaststaande inhoud van een kader of beleid aan besturen mogelijkheden tot het naderhand geven van richting: het gebruik maken van de speelruimte. Door interpretatiekwesties, accenten en weging kan het kader nader ingevuld worden, ook zonder dat een kader inhoudelijk wordt aangepast. De sturing is dan gericht op de gewenste uitleg van hetgeen in het kader staat beschreven en dat kan tot aanzienlijke wijzigingen in de uitvoering leiden. Voor burgers is er geen directe mogelijkheid om kaders te sturen. Wel is er een indirecte mogelijkheid: het beïnvloeden van de politieke agenda. Dat is geen gemakkelijk weg en kan in principe ook alleen met succes bewandeld worden door voldoende machtige individuen, een voldoende grote groep, maatschappelijk aanvaarde belangenvertegenwoordigingen of belangengroeperingen (Hague c.s., 2001) De volgende paragraaf gaat onder andere daar nader op in.

2.3.2 Speelruimte en sturing op kaders

Daarmee is het proces van het vaststellen en wijzigen van kaders en beleid nog niet volledig weergegeven. Er wordt ook gedurende de looptijd bijgesteld en herijkt, zoals dat in jargon genoemd wordt. Soms is zo'n moment van bijstelling of herijking vooraf vastgelegd (vormt onderdeel van de inhoud van het kader of het beleid), maar vaak ook wordt het bepaald door de maatschappelijke en/of politieke agenda. Dan gaat het om een niet voorziene aanpassing van een kader. In deze analyse wordt dat betiteld als sturing op het kader. Sturing op kaders heeft gevolgen voor mate waarin daadwerkelijk met de inhoud van een kader rekening wordt gehouden, anders gezegd: de beloofde mate van binding wordt niet bewaarheid. Zo is het denkbaar dat een politiek gewenste ontwikkeling niet past in het beschikbare kader of vigerende beleid en bij voldoende politieke steun leidt tot aanpassingen (voorbeelden 2 en 3, blz. 17/18). Uit burgerperspectief is het effect van zo'n aanpassing qua duidelijkheid (wat kan wel, wat kan niet) afhankelijk van de aard van de aanpassing: wordt er meer of minder speelruimte voor besturen in vastgelegd. De houvast die een kader biedt is er hoe dan ook niet mee gediend, er is immers sprake van een niet verwachte wijziging, ongeacht of die wijziging iemand welgevallig is of niet.

2.3.3 Speelruimte, duidelijkheid en houvast

Uitgangspunt in deze analyse is ook dat speelruimte steeds aanwezig is. Speelruimte is er steeds aan de kant van beslissers. Het gebruik maken die van speelruimte heeft effect op de duidelijkheid voor burgers. Als beslissers gebruik van de speelruimte door binnen de beschikbare interpretatieruimte van de vastgestelde kaders of beleid dan leveren ze een klein deel van de speelruimte in (plicht tot het voeren van een consistent beleid) en ontstaat er iets meer duidelijkheid voor burgers. Het gebruikmaken van de speelruimte door besturen is iets dat burgers kunnen verwachten. Er heeft weinig of geen effect op de houvast die burgers aan een kader ontnemen: die wordt niet groter of kleiner.

Anders is dat bij sturing op kaders. Veranderingen die op die wijze tot stand komen vallen buiten het verwachtingspatroon van burgers. Qua hoeveelheid speelruimte kan er sprake zijn verruiming of beperking met een evenredig effect op de duidelijkheid voor burgers. Maar het effect op de houvast voor burgers is groot: het kader of het beleid ondergaat een wijziging die niet verwacht werd. Het verwachtingspatroon wordt doorbroken en dat heeft een ongunstig effect op het ontstaan van enig houvast dat van kaders of beleid in principe uit zou kunnen gaan.

Ter illustratie van het in deze paragraaf (2.3) beschrevene dient het volgende voorbeeld.

Voorbeeld: *een plaatselijke organisatie vraagt subsidie van 15.000 Euro aan voor een cultureel evenement: een wijnbeurs in samenwerking met een buitenlandse partnergemeente (voorbeeld 1).*

Er volgt een afwijzing van de subsidieaanvraag die beargumenteert dat het evenement relatief te veel kost en te plaatselijk gebonden is

Er is in dit voorbeeld (1) geen beleidsnota of kader waarin aangegeven staat waaraan culturele evenementen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen. Alleen de algemene doelstelling “culturele evenementen dienen zo veel mogelijk te worden gestimuleerd” staat opgenomen. De speelruimte van beslissers is daardoor ruim, de duidelijkheid voor de aanvragers klein. De genoemde afwijziging heeft voor een bestuur wel tot gevolg dat een volgende, vergelijkbare, aanvraag ook moet afwijzen. Bij gelijkblijvende grondslag (kader of beleid veranderd niet) mag van een bestuur immers een consistent beleid worden verwacht.

De speelruimte voor het bestuur is in dit voorbeeld met het genomen besluit kleiner geworden en voor de potentiële aanvrager (burgers) is de duidelijkheid toegenomen.

Vaak zijn aanvragers van dergelijke zaken niet op de hoogte en dat heeft tot gevolg dat er subsidieverzoeken blijven binnenstromen en dat levert de beslisorganisatie meer werk op dan bij een duidelijker afbakening (kader) het geval zou zijn. De roep om een kader ontstaat.

Voorbeeld 2: *het bestuur stelt vervolgens een subsidiekader voor 4 jaar vast. Daarin staat als voorwaarde vermeld dat uitsluitend culturele evenementen met een regionaal karakter tot 10.000 Euro subsidiabel zijn.*

De speelruimte van beslissers is met de komst van het subsidiekader kleiner geworden. Voldoet de aanvraag aan de gestelde voorwaarden, kan de subsidie immers niet geweigerd worden. De duidelijkheid voor potentiële aanvragers is toegenomen. Zij kunnen op basis van de informatie die het subsidiekader hen verschaft beter dan voorheen inschatten of een subsidieaanvraag gehonoreerd zal worden.

Voorbeeld 3: *het dagelijks bestuur constateert al na een half jaar na vaststelling van het subsidiekader dat er in hoog tempo subsidieaanvragen binnenstromen die ook nog eens allemaal voldoen aan de voorwaarden die daarin gesteld worden. Het budget voor subsidies voor culturele evenementen wordt na die relatief korte tijd al ruim overschreden, en de financiële gevolgen op wat langere termijn zijn niet te overzien. In ras tempo wordt er door het dagelijks bestuur een aanpassing op het oorspronkelijk voor vier jaar vastgestelde subsidiekader voorbereid en ter besluitvorming aan het algemene bestuur voorgelegd. Het subsidiekader wordt daarop prompt aangepast en bevat een flink aantal aanvullende voorwaarden waaronder een verlaging van het subsidieplafond naar 5.000 Euro.*

Wat gebeurt er nu met de speelruimte van het bestuur? Dat hangt af van het perspectief. In het licht van de mogelijkheden die het bestuur heeft om subsidies toe te kennen wordt de speelruimte van het bestuur kleiner. Maar gezien vanuit de wens minder subsidies toe te kennen om op die wijze de begroting te beheersen wordt de speelruimte van het bestuur groter. Blijkbaar kent speelruimte nog een extra dimensie: die van de doelstelling van besturen. De duidelijkheid voor burgers wordt in ieder geval groter: men weet preciezer aan welke voorwaarden een subsidieaanvraag, wil men kans op succes hebben, moet voldoen. De aanvankelijke houvast die met het vaststellen van het subsidiekader voor een periode van vier jaar geboden werd, is echter kleiner geworden, zo niet verdwenen.

Speelruimte heeft het bestuur ook in de argumenten en toelichting die gegeven worden om tot aanpassing van het kader over te gaan.

Voorbeeld 3a: *in haar voorstel om het subsidiekader te veranderen geeft het dagelijks bestuur aan dat begrotingsoverschrijding dreigt, de begroting onvoldoende ruimte laat voor verruiming van de voor de in dat kader beschikbare middelen en dat aanpassing zodanig dat er minder aanvragen gehonoreerd kunnen worden, de beste optie is.*

Voorbeeld 3b: *Óf het dagelijks bestuur rept niet over een begrotingsoverschrijding en geeft alleen aan dat ze de behoefte heeft om binnen de beschikbare middelen meer evenementen voor subsidie in aanmerking te laten komen en dat aanpassing van de voorwaarden het meest geschikte middel tot dat doel is.*

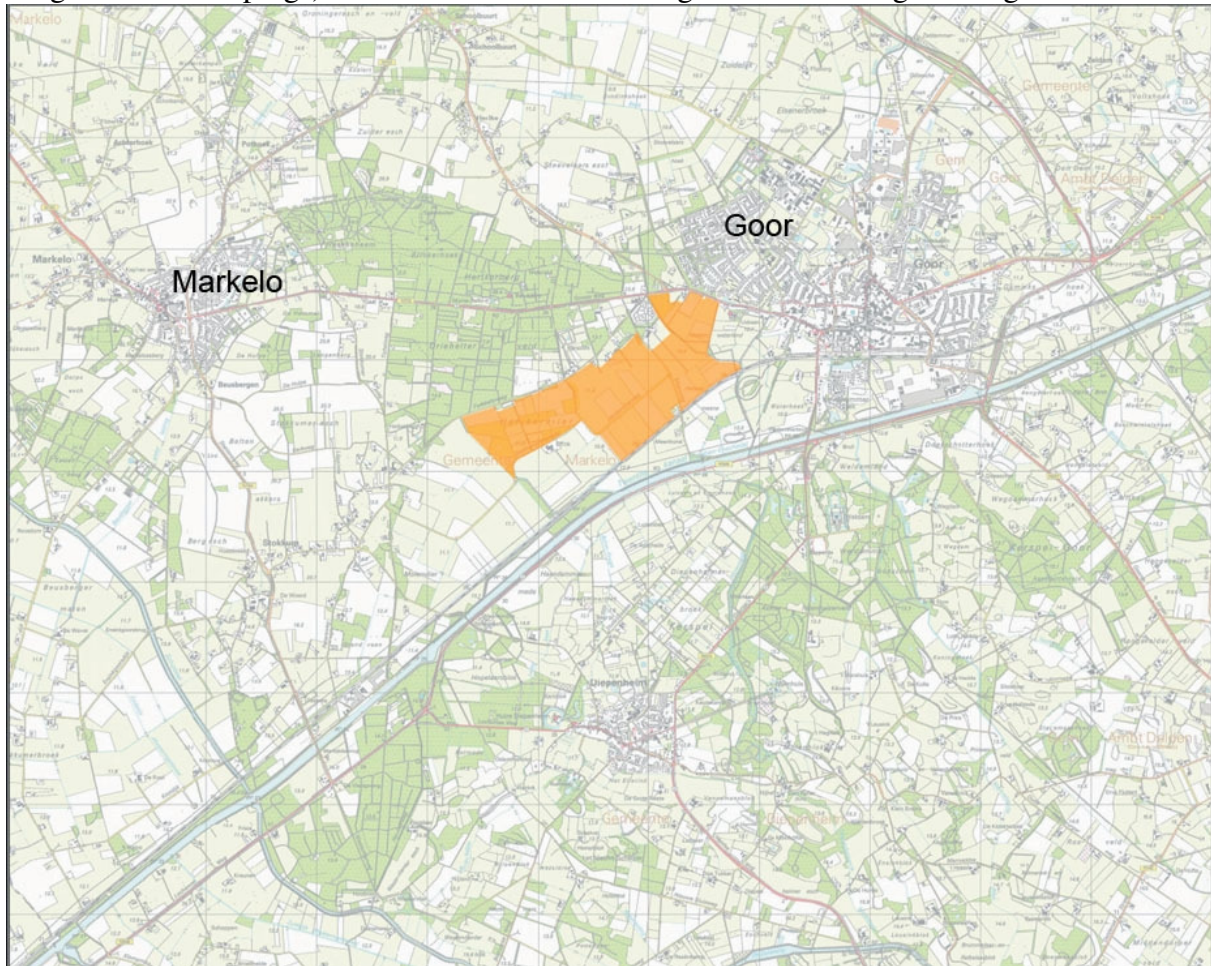
De speelruimte waarop in deze voorbeelden (3a en 3b) gedoeld wordt, is er zowel voor het dagelijks bestuur: zij stellen het kader op, als voor het algemeen bestuur: zij keuren het kader goed. Daarbij moet wel bedacht worden dat de speelruimte voor wat betreft het aandragen van argumenten voor het dagelijks bestuur groter is omdat ze beschikken over meer kennis en overzicht van de onderhavige materie.

Hiermee is aangegeven dat er sprake is van veranderingen in speelruimte en dat die speelruimte ontwikkeld kan worden in verschillende richtingen (meer of minder) waarbij de richting waarin die speelruimte zich ontwikkelt (meer of minder) mede afhankelijk is van het perspectief/de doelstelling van algemeen en dagelijks bestuur.

In dit hoofdstuk is ook uitgebreid betoogd dat van kaders en beleid verwacht mag worden dat ze bijdragen aan de duidelijkheid voor burgers. Ze beperken immers de speelruimte van besturen. En dat is in overeenstemming met een van de doelstellingen van de invoering van het dualisme. In het volgende hoofdstuk worden de meest relevante kaders van de casus waarop deze analyse zich toespitst nader bekeken in bovenstaande zin.

Hoofdstuk 3 Casus Herikerberg

De eventuele vestiging van een bungalowpark (De Herikerberg) in de gemeente Hof van Twente legt een ruimtebeslag van 150 hectare en voorziet in de bouw van een nog nader te bepalen aantal recreatiewoningen (tussen 250 en 350), en een 18 holes golfterrein. Het is daarmee een in ruimtelijk opzicht relatief grote ingreep in de bestaande situatie (voornamelijk landbouw, aangrenzende campings) die zich dan ook in de nodige weerstand mag verheugen.



Plangebied in oranje. Links: kern Markelo, rechts: kern Goor.

Door middel van een chronologisch overzicht van gepasseerde feiten rond de plannen voor vestiging van een bungalowpark wordt teruggekeken naar relevante kaders (Bijlage I) en de speelruimte en duidelijkheid die ze boden.

Een drietal hoofdbeleidsterreinen zijn in de analyse opgenomen. In bijlage III worden een aantal kaders voor de Milieueffectrapportage van belang zijnde beleidsonderdelen uitgewerkt. De hoofdstukindeling volgt die drie beleidsterreinen:

- Ruimtelijke ordening: Streekplan, Bestemmingsplannen, Reconstructiewet
- Milieu: Milieu Effect Rapportage (MER)
- Recreatie en toerisme

De beschrijving blijft zoveel mogelijk beperkt tot feiten waardoor de lezer de gelegenheid heeft zich op basis daarvan een eigen indruk op te krijgen om zo scherper te kunnen oordelen of de uiteindelijke conclusies (hoofdstuk 4) voldoende gerechtvaardigd zijn.

Op 24 juli 2003 is door de gemeente Hof van Twente van Herikerberg Vastgoed b.v. een startnotitie voor de MER ontvangen en is de procedure om te komen tot vestiging van een bungalowpark annex golfterrein binnen haar gemeentegrenzen, formeel gestart. De raad van de gemeente Hof van Twente heeft daarna op 10 februari 2004 de richtlijnen Milieu Effect Rapportage (MER)* Landgoed Hof van Twente vastgesteld. De MER komt er in augustus 2004 en volgt het inspraaktraject. De MER-commissie brengt in november 2004 haar advies tot aanvulling van de MER uit. De raad neemt dit advies in december 2004 over. De aanvulling verschijnt in januari 2005 en de MER-commissie geeft in maart 2005 haar definitieve oordeel over beide rapporten, aangevuld met een mondelinge toelichting van de projectindieners. Het college van B&W stelt de gemeenteraad in kennis van haar standpunt ten aanzien van de bevindingen van de MER-commissie (22 april 2005 – Bijlage II)

Op 27 september 2005 gaat de gemeenteraad van de Hof van Twente akkoord met nader onderzoek van de opties die er zijn om ten behoeve van vestiging van het park een voorontwerp-bestedingsplanwijziging te presenteren.

De Provincie Overijssel is al in een vroeg stadium betrokken bij de planvorming. In hun brief met kenmerk PS/2004/1248 geven Gedeputeerde Staten een reactie richting de gemeente Hof van Twente, op de eerder ontvangen milieueffectrapportage. Op de aanvullende MER is door GS niet schriftelijk in de richting van de gemeente Hof van Twente gereageerd (P.C.W. Mossel/RWB/Provincie Overijssel). Bestuurlijk overleg dient nog te worden opgestart. Het wachten is op de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en projectindieners. Aan de hand van zoveel mogelijk relevante beleidskaders (bijlage A) wordt de tot nu toe gevolgde procedure geschetst. De stand van zaken per januari 2006 is daarbij gehanteerd.

De gemeente Hof van Twente kan niet geheel zelfstandig een besluit nemen om tot vestiging van het bungalowpark over te gaan. Zij is daarvoor afhankelijk van de goedkeuring van provinciale staten. Over het algemeen is er om die reden al in een vroeg stadium van het proces informeel en formeel (ambtelijk) overleg tussen provincie en gemeente en dat is ook voor dit plan het geval. Formeel bestuurlijk overleg provincie/gemeente moet nog worden opgestart (stand januari 2006). De brief die Gedeputeerde Staten op 16 november 2004 als reactie op de MER aan de gemeente Hof van Twente zond, kan gezien worden als een positieve grondhouding ten opzichte van vestiging van een bungalowpark op de gewenste locatie. De verwachting is, dat overlegvormen van na die datum, in diezelfde sfeer hebben plaatsgevonden.

Belangrijk gegeven is dat de start van de lobby voor vestiging van het park door oprichters niet dateert uit 2004 maar dat het presenteren van plannen en ideeën al enkele jaren daarvoor is gestart (2001/2002). In de tussentijd zijn zowel de locatie als de planopzet een aantal keren gewijzigd en aangepast aan de mogelijkheden en kennisstand en speelruimte van dat moment.

Aan het eind van iedere paragraaf met feiteninformatie rond de gang van zaken “De Herikerberg” wordt zo objectief mogelijk weergegeven of de aan de orde zijnde kaders vestiging van het bungalowpark wel of niet toestaan en op welke manier er gebruik is gemaakt van de speelruimte van kaders.

3.1 Kaders ruimtelijke ordening

3.1.1 Streekplan algemeen

Het Streekplan is, ook volgens huidige nationale wetgeving, niet rechtstreeks bindend voor derden, maar een richtsnoer voor eigen, provinciaal handelen. Het Streekplan is op dit moment voor gemeenten die hun bestemmingsplan(nen) willen wijzigen een belangrijk gegeven omdat die goedkeuring door de provincie behoeven.

De in voorbereiding zijnde nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) brengt verandering in die systematiek. En omdat het toegestaan en wenselijk is te anticiperen op nieuwe wetgeving is ook de strekking van die nieuwe Wet hier van belang.

De nieuwe WRO streeft vanwege de vervaging die in de loop der jaren is ontstaan qua bindende en niet-bindende ruimtelijke wetgeving, een duidelijker onderscheid tussen beide na. Het gemeentelijke bestemmingsplan is in die visie voorlopig als enige, bindend. Een afgeleide daarvan is in ieder geval een streven naar minder bemoeienis op detailniveau met de gemeentelijke bestemmingsplannen door andere overheden. Onderdeel van de nieuwe wetsvoorstellen is dat bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar worden bevroren. Gekoppeld aan het gewicht dat bestemmingsplannen in de nieuwe wetgeving krijgen, is het belang dat wordt gehecht aan het stellen van kaders voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dat kan in de vorm van structuurvisies of – plannen, hetzij in de vorm van een integrale of gebiedsgerichte aanpak en is gekoppeld aan nadere voorwaarden. Die voorwaarden hebben vooral betrekking op transparantie van de plannen in de vorm van duidelijke kaders, goede sectorale afstemming en een degelijke verantwoording, niet in de laatste plaats ook richting haar burgers. Het toetsingskader van een bestuursrechter is een toetsing aan geschreven en ongeschreven recht. Nadrukkelijk is het daarbij niet aan de bestuursrechter om “mee te besturen”. Toetsing geschiedt vooral op rechtmatigheid. Bestuursorganen kunnen op hun beurt voorkomen dat een rechter hen te veel op de huid zit door zelf duidelijke beleidslijnen en kaders te hanteren. Deze dienen immers de voorspelbaarheid van het eigen handelen.

Voor De Herikerberg zal gelden dat de planprocedure deels onder oud en deels onder nieuw regiem zal vallen. In de analyseperiode is het vigerende Streekplan 2000+ geldig maar daarin wordt al een voorkeur voor structuurvisies en -plannen op meerdere plaatsen verwoordt:

4.2.3.1: thematische beleidsbeschrijvingen;,, plattelandsontwikkeling; doel- en taakstelling:
“beleidsontwikkeling en uitvoering via een integrale, gebiedsgerichte aanpak, gekenmerkt door communicatie en samenwerking”.

4.1.4: relatiestad-groene ruimte; doel- en taakstelling:

“Wanneer gemeenten besluiten tot grotere uitbreidingen buiten het bestaande stedelijke gebied, maar ook bij plannen voor beperkte uitbreiding van overige kernen vindt de provincie het gewenst dat er óf structuurschetsen/-plannen zijn of er moet voldoende aandacht besteed worden aan de inrichting van randzones.

Bron: Streekplan 2000+, 2000; 68, 72

Een zelfde wens spreekt uit de “Handreiking beoordeling ruimtelijke plannen (provincie Overijssel, 2003)”:

2.4 Structuurplannen en structuurvisies

Wij vinden het een goede zaak als gemeenten hun hoofdlijnen van ruimtelijk beleid neerleggen in structuurplannen, -schetsen of -visies. Het is daarnaast altijd mogelijk om deelstructuurplannen te maken. Het Streekplan Overijssel 2000+ bevat verschillende uitspraken en uitgangspunten die het belang daarvan onderstrepen. Wij denken dan bijvoorbeeld aan detailhandelsvisies, gemeentelijke volkshuisvestingsplannen, watervisies, etc. Wij hechten aan het opstellen van structuurplannen en dergelijke. Het kan de basis vormen voor bestuurlijke afspraken en de onderbouwing geven voor bestemmingsplannen of bouwplannen ex artikel 19 WRO. Bovendien kunnen structuurvisies en -plannen goed gebruikt worden voor een interactief planproces waarbij vanaf het begin rekening wordt gehouden met de opvattingen van de bewoners en andere belanghebbenden. Dat kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat er draaivlak ontstaat voor nog in procedure te brengen plannen.

Bron: Handreiking beoordeling ruimtelijke plannen, Provincie Overijssel, 2003

Het rapport Notie van ruimte van de parlementaire werkgroep Vijfde Nota benadrukt het belang van een sterke ruimtelijke visie of ruimtelijk ontwikkelingsbeeld voor de lange termijn. De werkgroep benadrukt de noodzaak van een nota over de nationale ruimtelijke ordening, waarin principiële keuzen vergezeld zouden moeten gaan van een «stevig ruimtelijk ontwikkelingsbeeld».

Het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering is een van de structuurbepalende elementen van het wetsvoorstel geworden: er is gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in beleidsdocumenten (structuurvisies). Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk. Met dit onderscheid is een zuivere invulling gegeven aan de betekenis van het ruimtelijke beleidsplan, te weten: beleidskader van de vaststellende overheid en richtinggevend kader voor haar bestuurlijk handelen.

Bron: Memorie van Toelichting nieuwe WRO, 2003

3.1.2 Streekplan specifiek

In het Streekplan valt de voorgenomen locatie in *plangebied: Hoofdstuk 4.2. Streekplan “groene ruimte”*. Groene Ruimte wordt in het plan verdeeld in een aantal zones. Voor het plangebied zijn de zones I en II van toepassing

- Zone I: landbouw

Kenschets: voor landbouw goed ingerichte, relatief grootschalige gebieden, deels met karakteristieke openheid.

Hoofdkoers: ontwikkeling landbouw (Streekplan blz. 70)

- mogelijkheden voor uitbreiding en (her)vestiging
- qua landschap: behoud van karakteristieke openheid.
- qua recreatie: recreatief medegebruik wordt bevorderd; incidentele mogelijkheden voor nieuwvestiging van toeristisch/recreatief bedrijf.

- Zone II: landbouw & cultuurlandschap

Kenschets: landbouwgebieden met waarden van landschap en cultureel erfgoed (beplantingselementen, waardevol open, grootschalig landschap al dan niet met weidevogels, kleinschalige reliëf, essen, karakteristieke bebouwing, archeologisch belangrijke gebieden).

Hoofdkoers: ontwikkeling landbouw (Streekplan, 71) –mogelijkheden tot (her)vestiging mits inpasbaar in de structuur van het landschap en cultureel erfgoed.

- qua landschap: behoud en ontwikkeling van het landschap; hierbij hoort het behoud van kenmerkend reliëf, bijzondere bodems, behoud en herstel van patronen van beplantingselementen en behoud van karakteristieke openheid.
- qua recreatie: recreatief medegebruik wordt bevorderd; er zijn mogelijkheden voor nieuwvestiging en uitbreiding van toeristisch recreatieve bedrijven.

+ milieubeschermingsgebied (geldend regiem gericht op milieubescherming)

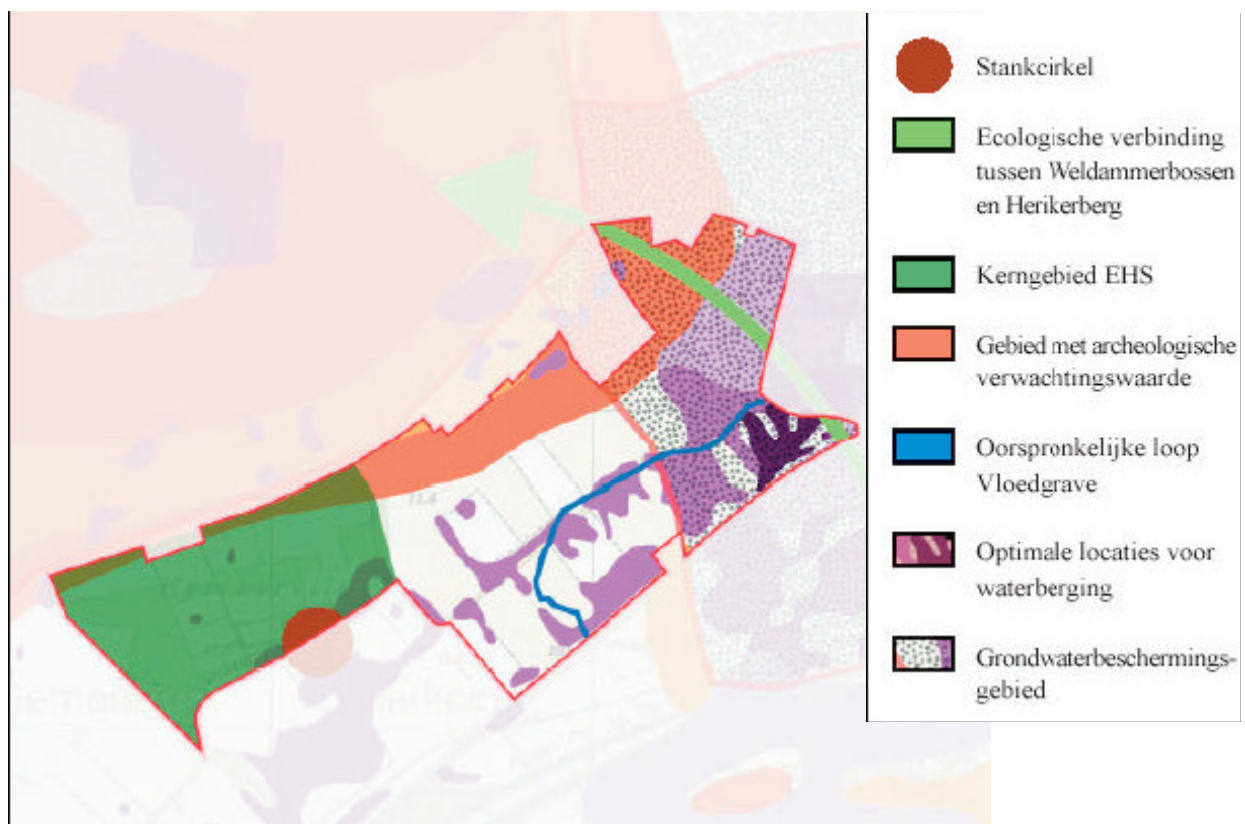
+ potentieel waterwingebied (in aanzet beschikbaar blijven voor regiem gericht op waterwinning)

+ (oostelijk) stukje ecologische verbindingzone (samenhangend stelsel onderling verbonden natuurgebieden natuur dient leidend te zijn)

Voor zover daarin erkende landschaps- en natuurwaarden dient het streven gericht te zijn op compensatiebeleid door gemeente. (Compensatiebeginsel: Streekplan, 29)

- gebied heeft geen aardkundig of archeologisch hoge waarde (kaarten 9 en 10 Streekplan)
- gebied valt in de categorie “waardevolle oude landschappen” (kaart 12 Streekplan)
- de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (kaart 7A en 7B, Streekplan) grenst aan het plangebied. Een deel van de Provinciale Ecologische Verbindingszone loopt over het oostelijke plandeel.

Kaart 16 van de MER (augustus 2004) geeft samengevat weer hoe zich het plangebied verhoudt tot deze elementen.



Kaart 16, MER

Een belangrijke stap qua Streekplan 2000+ in relatie tot de eventuele vestiging van bungalowpark De Herikerberg werd van provinciezijde genomen met het voorstel “partiële

herziening Ruimte en Water (Streekplan en Waterhuishoudingsplan Overijssel 2000+) en Grondwaterbescherming van het Streekplan Overijssel 2000+ (onderdeel van Statenvoorstel PS/2006/8), waarvoor in de Statenvergadering van 1 februari 2006 een voorstel tot verdaging voorlag (inmiddels vastgesteld).

Goedkeuring van deze partiële herziening heeft indirect tot gevolg dat voor realisering van het bungalowpark kan worden volstaan met een streekplanuitwerking. In tegenstelling tot een streekplanherziening, ligt de beslissingsbevoegdheid daarvoor bij Gedeputeerde Staten en niet bij provinciale staten (vigerende Wet Ruimtelijke Ordening).

Een ander belangrijk element uit dat voorstel in relatie tot de vestiging van het bungalowpark is dat na herziening de noodzaak vervalt een zwaarwegend maatschappelijk belang aan te tonen. Indirect krijgen op die wijze alternatieve locaties (het zoeken en onderzoeken daarvan) een belangrijke functie in het beoordelingskader. Een plan kan nu op de eigen merites beoordeeld worden en het aantonen van het voldoen aan het “stap-vooruit-principe”³ is voldoende voor een zelfstandige weging, anders dan voor de herziening het geval was.

Daarmee is er bij goedkeuring van de herziening sprake van een indirect effect op de keuze voor een “Meest Milieuvriendelijk Alternatief” (paragraaf 3.1.5.1)

3.1.2.1 Relevante ruimtelijk ordening kaders: Streekplan 2000+ en speelruimte

In het Streekplan 2000+ biedt het plandeel dat valt onder “Zone I” (kenmerken hierboven) zowel aanknopingspunten vóór als tegen vestiging van het park. De speelruimte is hier groot.

Datzelfde geldt voor het plandeel dat valt onder “Zone II”. Ook hier is sprake van veel speelruimte. Ook de algemene termen (hoofdkoers ontwikkeling landbouw) van het Streekplan 2000+ bieden elementen voor en tegen vestiging van het park. Het belang dat wordt gehecht aan economische ontwikkeling is zo’n pre. De daaronder liggende laag van “gebiedsaccenten” kent aan Zuid- en West-Twente een belangrijk accent toe met betrekking tot het bieden van ontwikkelingsruimte aan economische functies (Streekplan+, 2001; 28)

De als hoofddoel aangegeven noodzaak om ontwikkelingen te beoordelen in het kader van gemeentelijke structuurplannen of –visies en het ontbreken daarvan in de gemeente Hof van Twente is een tegenargument.

De speelruimte is hier groot. Door hoofddoelen, gebiedsaccenten, overige hoofdlijnen, hoofdkoersen, doelen en taakstellingen allemaal afzonderlijk te benoemen zonder daarbij informatie over de gewenste weging te geven, heeft het bestuur een ruime hoeveelheid speelruimte en is de onduidelijkheid voor burgers groot. Illustratief daarvoor is het volgende.

In het Streekplan 2000+ (Provincie Overijssel) wordt het grootste deel van het plangebied aangeduid als waardevol nieuw landschap ((kaart 12). Navraag bij de provincie waarom het verder ontwikkelen van het bungalowparkplan desondanks wordt ondersteund (brief GS aan

³ Het Stap-vooruit-principe is specifiek gekoppeld aan grondwaterbeschermingsgebieden en intrekgebieden. Het is een vorm van een risico- en saldobenadering. Volgens het streekplan zijn nieuwe functies en activiteiten in intrekgebieden aanvaardbaar als er maatregelen worden getroffen die per saldo tot een verbetering van de grondwaterkwaliteit leiden. Tegelijkertijd is in het beleid ook nadrukkelijk het voorzorgprincipe opgenomen: alle activiteiten die mogelijk risicovol zijn worden uit voorzorg helemaal verboden of alleen onder zware voorwaarden toegestaan. Die voorwaarden zijn zo zwaar dat in de praktijk niet aan de andere benadering, het stap-vooruit principe wordt toegekomen. Er is dus sprake van een innerlijke tegenstrijdigheid. De vastgestelde aanpassing houdt in dat bij functiewijzigingen daarom voortaan meer zal worden getoetst op de daadwerkelijke risico’s van de nieuwe functie en de al aanwezige ‘stedelijke functies’ in het intrekgebied. Het voorzorgprincipe wordt alleen voor nu nog “schone” intrekgebieden in zijn volle omvang gehandhaafd (uit: partiële herziening PS/2006/8).

gemeente Hof van Twente (16 november 2004), wordt gemeld dat het hier gaat om een omissie in het Streekplan: “er is geen sprake van waardevol nieuw landschap in het plangebied”.

3.1.3 Bestemmingsplannen

Van toepassing op het plangebied zijn het Bestemmingsplan Buitengebied Markelo, vastgesteld 25 juli 1998 en goedgekeurd 2 februari 1999 en het Bestemmingsplan Buitengebied Goor, vastgesteld 20 mei 1976, goedgekeurd 14 juli 1977. De voorwaarden horend bij de beide bestemmingsplannen leveren belemmeringen op voor vestiging van het bungalowpark. De gemeente Hof van Twente zal dan ook herziening of wijziging van beide bestemmingsplannen en de bijbehorende procedures moeten opstarten om de vestiging van het park toe te kunnen staan. De gemeenteraad is in december 2005 akkoord gegaan met de start van de voorbereidingen voor een voorontwerp-bestemmingsplan. Op diverse momenten zal de gemeenteraad zich daar verder over buigen.

3.1.3.1 Relevante ruimtelijk ordening kaders: Bestemmingsplannen en speelruimte

Bestemmingsplannen kennen vrij nauwe omschrijvingen van wat wel en wat niet op een bepaalde plek gevestigd mag en kan worden. Er is sprake van relatief weinig speelruimte voor besturen en veel duidelijkheid voor burgers. In het aan de raad voorgelegde voorontwerp wordt, in tegenstelling tot in het vigerende bestemmingplan, vestiging van het bungalowpark niet uitgesloten. Blijkbaar werd de speelruimte onvoldoende gevonden en worden er activiteiten ontwikkeld die er op gericht zijn de speelruimte ten gunste van vestiging te vergroten.

3.1.4 Reconstructieplan (2004), uitvloeisel van Reconstructiewet concentratiegebieden (2002)

De locatie waarop de ontwikkeling van het park op dit moment gedacht wordt, ligt in een landbouwonwikkelingsgebied. Die benaming vloeit voort uit de Reconstructiewet concentratiegebieden (2002)(zie Reconstructiewet concentratiegebieden, blz. 27). De doelstelling van de Wet reconstructie concentratiegebieden is dat de landbouw in de door de Reconstructiewet daartoe aangewezen gebieden qua ruimtelijke ontwikkelingen meer dan gemiddelde aandacht krijgen.

Ons rechtssysteem kent een gelaagde structuur. Een van de kenmerken daarvan is dat specifieke wetgeving voor algemenere wetgeving gaat. Dat stelt de inhoud van de Reconstructiewet daar waar die afwijkt, boven de algemenere Wet Ruimtelijke Ordening.

Reconstructiewet Concentratiegebieden

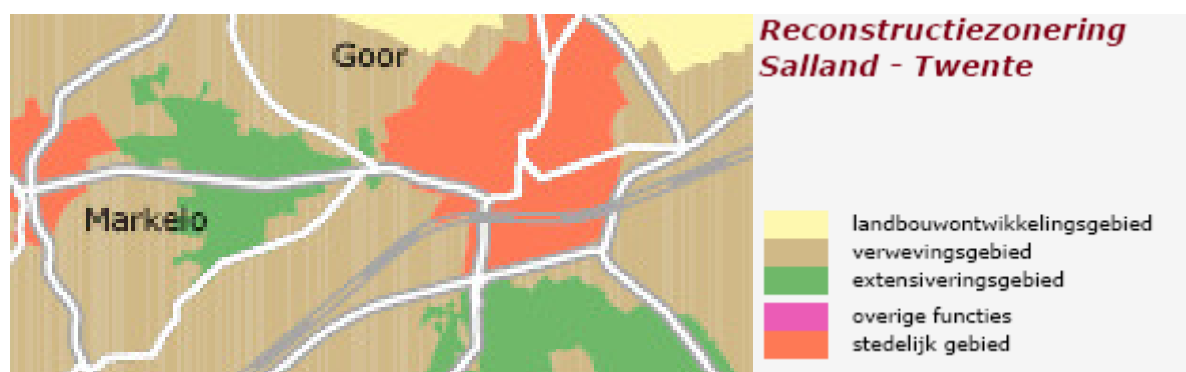
In de provincies Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht geldt een specifiek ruimtelijk beleid in het kader van de Reconstructiewet Concentratiegebieden. Deze wet voorziet in een ruimtelijke en integrale aanpak van de mest-, milieu- en veterinaire problemen. De Reconstructiewet Concentratiegebieden van 2002 is daarmee het kader voor een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de intensieve veehouderij, gekoppeld aan een vitalisering van een intensief gebruikt en kwetsbaar deel van het Nederlandse landelijk gebied.

Een belangrijk instrument in de reconstructieplannen is de ruimtelijke zonering met drie verschillende perspectieven voor de intensieve veehouderij: landbouwontwikkeling, verweving en extensivering. De zonering ontmengt elkaar belemmerende functies en stimuleert het bereiken van doelen op meerdere beleidsterreinen. Tevens stimuleert de zonering de sector tot het doen van nieuwe investeringen op duurzame locaties, waar ook daadwerkelijk ruimte wordt geboden voor een bedrijfsuitoefening op de langere termijn. De reconstructie geeft wat betreft de veehouderij extra impulsen aan de innovatie en/of verbreding van de sector.

Prioritaire rijksthema's binnen de reconstructie zijn onder meer duurzame landbouw, EHS en water. Ook is expliciete aandacht gewenst voor de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de betrokken gebieden. De vijf provincies, die deel uit maken van de concentratiegebieden Zuid- en Oost-Nederland, dienen op grond van de Reconstructiewet reconstructieplannen op te stellen. Na vaststelling door Provinciale staten worden de plannen ter goedkeuring aan het rijk voorgelegd.

Bron: ministeries VROM/LNV/VenW/EZ (<http://www2.vrom.nl/notaruimte/0203040606.html>); uit samenvatting Nota Ruimte⁴

Uit de Reconstructiewet vloeit voort dat per provincie en per gebiedsdeel uitvoeringsplannen geschreven zijn en worden. Die plannen worden gemaakt door zgn. Reconstructiecommissies die op hun beurt per afgebakend gebied weer een “gebiedscommissie” hebben die onder andere de nadere uitwerking en uitvoering van de Reconstructiewet als taak hebben. Rond die commissies is er een web van overlegconstructies.



De hoofdkeers (Reconstructie) (grootste deel van plangebied) ligt in *verwevingsgebied* is:

- het mogelijk maken en handhaven van veel functies naast elkaar en in combinatie met elkaar;
- ruimte bieden aan meerdere functies (wonen, recreatie, economie, natuur, landschap)
- de landbouw, waaronder de intensieve veehouderij, ruimte bieden;

⁴ De behandeling van de Nota Ruimte in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden op 28 juni 2004, 17 januari 2005 en 21 februari 2005. De Tweede Kamer heeft een groot aantal moties ingediend, waarvan er uiteindelijk 31 zijn aangenomen. Zowel de aangenomen moties, als de in het debat gedane toezeggingen, zijn in deze versie van de Nota Ruimte (deel 3A) verwerkt. Deze versie van de Nota Ruimte is bedoeld voor de eindstemming door de Tweede Kamer.

- extra kansen bieden door de ontwikkeling van sterlocaties voor de intensieve veehouderij.

3.1.4.1 Relevante ruimtelijke ordeningskaders: Reconstructie en speelruimte

In de bijdrage recreatie & toerisme van het Reconstructieplan Zuidwest-Twente (2002) werd geconstateerd dat grootschalige vormen van toerisme en recreatie in principe niet worden toegejuicht. In latere versies van datzelfde plan komt die opmerking niet meer voor. “Grootschalige ontwikkelingen zijn meestal niet zodanig inpasbaar in het landschap dat kan worden gesproken over verrijking van de Twentse identiteit, iets wat volgens hetzelfde deel van het plan belangrijk is voor het gebied. Ook kan de toeristische druk door de komst van grootschalige vormen van recreatie en toerisme zo groot worden dat landschappelijke waarden worden aangetast” (Van Gent Van der Reest, second opinion, 2005).

Op het moment van analyse (tot februari 2006) ligt er geen formele visie op vestiging van het park vanuit het uitvoeringskader van de Reconstructiewet voor. Gezien het gewicht van die Reconstructiewet (vervangt immers voor die gebieden de Wet Ruimtelijke ordening) ligt het voor de hand dat de parkplannen op de vele niveaus van besluitvorming (commissies en werkgroepen) wel degelijk ook in dat kader worden gewogen en beoordeeld.

Ingeval er vanuit de Reconstructiehoek beperkende voorwaarden gesteld zouden worden betekent het voor bestuurders dat er, door het niet nadrukkelijk (laten) wegen van de bungalowparkplannen relatief meer speelruimte behouden blijft. Mochten zulke beperkingen er niet uit voortvloeien dan heeft de Reconstructiewet geen effect op de speelruimte van bestuurders.

Door nu een keuze te maken de Reconstructiecommissie formeel op dit moment niet om een oordeel te vragen wordt ieder risico vermeden en is men van bestuurlijke zijde verzekerd van het behoud van de bestaande c.q. gecreëerde speelruimte. Er is sprake van veel onduidelijkheid voor burgers in de vorm van de onduidelijkheid die voortvloeit uit de Reconstructiewet zelf en de onduidelijkheid rond vestiging van een bungalowpark.

3.1.5 Milieukaders

3.1.5.1 MER

De Wet Milieubeheer geeft in hoofdstuk 7 aan of en op welke wijze een milieueffectrapportage onderdeel van de uitwerking van ruimtelijke plannen dient te zijn. Voor De Herikerberg is een Milieueffectrapportage (MER) op basis van de regelgeving aan de orde. De MER wordt beoordeeld door de MER-commissie (2.18, Wet Milieubeheer). Een positief oordeel door de MER-commissie is een belangrijke voorwaarde voor de voortgang van een planprocedure.

Zowel de MER van augustus 2004 als de naar aanleiding van de reactie van de MER-commissie daarop vervaardigde aanvulling, hebben de toetst der kritiek (van de MER-commissie) niet op alle fronten kunnen doorstaan. (Toetsingsadvies MER-commissie, 8 maart 2005).

Om meerdere redenen is de MER-commissie van mening dat de gewenste locatie als meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) niet eenduidig is. MMA dient gericht te zijn op beperking van ruimtebeslag. Een niet limitatieve opsomming uit het toetsingsadvies:

- In opdracht 2003 MER stond: bungalows en golfbaan, afzonderlijk uitwerken qua MMA. Dat is niet gebeurd, ook niet in aanvulling.

- MA-alternatieven zijn niet gelijkwaardig gepresenteerd en de onderlinge vergelijking is niet evenwichtig en objectief
- Een eenduidige MMA concept is niet uit MER, aanvulling en mondelinge informatie af te leiden.
- Ecologische informatie is matig en versnipperd, maar voldoende om tot besluitvorming over te gaan. Overleg met provincie Overijssel hoe aan het EHS-beleid getoetst moet worden.
- Beperkte onderbouwing van nieuw voorkeursalternatief (compact t.o. geconcentreerd en verspreide plaatsing van wooneenheden) uit aanvullende rapportage met name omdat het niet spoort (aldus de commissie) met de overwegend negatieve inspraakreacties die pleiten voor beperking van de benodigde ruimte.
- Ook inconsistentie in compacte alternatief .
- Vreemd dat compacte alternatief ontbrak bij eerste rapportage.
- Cijfers op gebied van bestedingen en werkgelegenheid arbitrair.

2. OORDEEL OVER HET MER, DE AANVULLING DAAROP EN DE MONDELINGE INFORMATIE

2.1 Algemeen

De Commissie is van mening dat met het MER – inclusief de aanvulling daarop en de nadere ondelinge informatie – de essentiële informatie aanwezig **is** voor de besluitvorming. Mede door het uitbrengen van een aanvulling op het MER en doordat ná deze aanvulling nog nieuwe mondelinge informatie is verstrekt, is de informatie echter sterk versnipperd. De conclusies die de initiatiefnemer verbindt aan de informatie uit het MER en uit de aanvulling daarop is op onderdelen arbitrair en heeft daardoor geleid tot inspraakreacties die hier op ingaan⁹. De Commissie meent dat de presentatie van de alternatieven niet gelijkwaardig is en de onderlinge vergelijking ervan niet evenwichtig en objectief is, met name in de aanvulling op het MER. Ondanks dat de informatie hierdoor lastig interpreteerbaar is, is de geboden informatie wel voldoende.

Bron: Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop d.d 8 maart 2005 / rapportnummer 1378-149

Daarop heeft er op 25 november 2004 een gesprek plaatsgevonden tussen de indieners van de rapportage en een vertegenwoordiging van de MER-commissie. Daarin zijn de plannen toegelicht en verduidelijkt. Het lijkt er op dat in dat gesprek een aantal van de bezwaren van de commissie zijn weggenomen, maar helemaal helder blijkt dat uit de verslaglegging van gesprek (MER-commissie) niet. Een duidelijk akkoord ligt niet voor.

De verdere voorbereiding wordt op dit moment voortvarend ter hand genomen (procedurevoorstel dec. 2005, bijlage IV). Het wachten is op de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst tussen projectontwikkelaar en de gemeente Hof van Twente. Niet na te gaan is op dit moment, in hoeverre met genoemde punten in die overeenkomst rekening is en zal worden gehouden. Er mag van uitgegaan worden dat de procedurele aspecten voldoende in acht genomen worden.

3.1.5.1.1 Relevante milieukaders: MER en speelruimte

De werking van de uitkomsten van rapportage aan de MER-commissie is qua speelruimte tweeledig. De MER beperkt enerzijds de speelruimte bestuurders. Er worden immers nadere voorwaarden voor vestiging gesteld, mede omdat er van de zijde van de MER-commissie aandachtig rekening wordt gehouden met de maatschappelijke gevolgen en met protesten van burgers. Anderzijds neemt de speelruimte voor bestuurders in de richting van een positief vestigingsbesluit toe omdat er een barrière voor vestiging is weggenomen. Voor burgers betekent het evenredig meer duidelijkheid over de voorwaarden waaronder vestiging kan plaatsvinden.

Indirect betekent het meer duidelijkheid voor burgers ten aanzien van een stijgende kans dat het park daadwerkelijk op de gewenste locatie gevestigd gaat worden. Een positief MER-besluit vormt immers een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de plannen.

3.1.5.2 Overige milieukaders

De beleidsnota Belvédère (1999), Vogelrichtlijn (1999) en Habitatrichtlijn (1992) leveren voor het plangebied geen rechtstreekse beperkingen op.

3.1.6 Recreatie & toerisme

3.1.6.1 Provincie

Voor wat betreft het provinciale beleid is er de nota “Struinen door de tuin van Nederland (2000). Daarin wordt verwezen naar het Streekplan als belangrijkste ruimtelijk instrument. Ten aanzien van verblijfsrecreatie luidt de samenvatting uit dat rapport: “ruimte bieden aan recreatiebedrijven zodat deze kunnen inspelen op de behoefte van de markt” en “kwaliteitsverhoging door middel van het stimuleren van de ontwikkeling van een gedifferentieerd en innovatief aanbod”. Provinciale staten (m.n. CDA, oktober 2005) hebben bij herhaling gevraagd naar de reden van het uitblijven van de door GS toegezegde evaluatie van het rapport en een eventuele spoedige herziening van dit toetsingskader eerder dan de volgende Statenperiode, zoals GS voorstond. De beleidsnota “Struinen door de tuin van Nederland” is immers bedoeld voor de periode 2000-2004, en zoals algemeen gebruikelijk volgt dan evaluatie en eventuele aanpassing voor een volgende geldigheidsperiode. In opdracht van de Provincie Overijssel is er tussentijds wel een rapport opgesteld: “Uitgebreid onderzoek naar de recreatiewoningmarkt in Overijssel”. Het is opgesteld ten behoeve van de herijking van het toetsingskader toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in de provincie Overijssel, zo vermeld de subtitel. (Van Gent Van der Reest, 2005). Dat rapport echter is niet zonder meer toegankelijk voor derden. Na lezing en naar mening door/van steller echter, zijn daarin veel aanknopingspunten te vinden die een noodzaak tot herziening van het beleid ten aanzien van recreatieontwikkeling (kunnen) onderbouwen (bijl. III (Markt recreatie-woningen). De cijfers en bijbehorende prognoses met betrekking tot de markt voor recreatiewoningen uit het beleid 2000-2004 sluiten beter aan bij nieuwvestiging van De Herikerberg dan het onderzoek ten behoeve van herijking (Van Gent Van der Reest 2005). In dat rapport kom onder andere naar voren dat de markt voor recreatiewoningen tendeert naar verzadiging, dat in het laagseizoen om die reden prijzen moeten worden verlaagd en dat welslagen van vestiging van De Herikerberg (met naam genoemd) succesvol kan zijn mits het bestaande aanbod een kwaliteitsslag maakt. Provinciale staten hebben in december 2005 geoordeeld dat de nota “Struinen door de tuin van Nederland” (2000) voldoende aanknopingspunten biedt voor verlenging van de geldigheid tot nader order. Het provinciale beleid op het terrein van recreatie en toerisme is daarmee voorlopig ongewijzigd.

3.1.6.2 Relevante kaders recreatie & toerisme: provincie en de speelruimte

De speelruimte uit het provinciale kader op dit beleidsterrein was groot en blijf dat, in ieder geval vanuit het perspectief van een positief vestigingsbesluit. Het aangehaalde herijkingrapport doet een vestigingsbesluit pro De Herikerberg eerder schade dan goed. De details (cijfers en prognoses) uit dat rapport kunnen het beeld dat beslissers ten aanzien van vestiging voor ogen staat vertroebelen. Het is echter niet aantoonbaar dat het provinciale beleidskader precies om die

reden niet aangepast is. Feit is wel dat de speelruimte voor het provinciebestuur en indirect ook het gemeentebestuur van de Hof van Twente, daardoor in ieder geval van gelijk niveau blijft in plaats van afneemt.

3.1.7 Regio

De Regio Twente heeft eind november 2005 het Bestuurlijk Manifest “Wij zijn Twente” gepresenteerd. Daarin wordt een doorkijk gegeven naar “bestuurlijke prioriteiten” van een Twentse structuurvisie. Recreatie en toerisme vormen daarvan een onderdeel.

Streven naar een duurzame en verbrede landbouw als drager van het landelijk gebied **Aanleiding**

Als gevolg van de ingrijpende en snelle veranderingen in de landbouw ontstaat grote onzekerheid over enerzijds de werkgelegenheid in deze sector en het effect voor het functioneren van lokale gemeenschappen, anderzijds het landschap als omgeving van de Netwerkstad. Algemene trend is dat het landelijk gebied steeds meer zal transformeren van een productielandschap in een consumptielandschap voor de stedeling. Nieuwe economische dragers zijn nodig, waarbij een strategie en afstemming op het schaalniveau van Twente van doorslaggevend belang wordt geacht.

Doel

De regio zal het transformatieproces in de landbouw moeten ondersteunen. Alle creativiteit zal nodig zijn om het transformatieproces waarin de landbouw zich bevindt in goede en duurzame banen te leiden. Gebiedsgerichte projecten, kunnen mede als verdere uitwerking van de reconstructie, bijdragen aan oplossingen.

Bron: Bestuurlijk Manifest “Wij zijn Twente”, Regio Twente, november 2005 – prioriteit 6

Ontwikkelen van een recreatieve regionale parkstructuur

Aanleiding

Het landschap verstedelijkt. Hierdoor verandert het steeds meer in een multifunctionele verblijfsruimte

waarin naast landbouw, ook functies als recreatie en toerisme, natuur- en landschapsbehoud en wonen belangrijker worden. Een dergelijke functiemenging zal zodanig begeleid moeten worden dat de optelsom een aantrekkelijk uitloopgebied voor zowel de Netwerkstad als het Netwerkland wordt. Twente is bij uitstek een ‘vrijtijdslandschap’. Het coulisselandschap (met zijn vele lanen, houtsingels en bossen), het fijn vertakte stelsel van onverharde wegen, maar ook voorzieningen in de Netwerkstad en de landelijke gemeenten vormen een uitstekend uitgangspunt om Twente verder te profileren als recreatieve en toeristische regio. Zowel (inter)nationaal als voor de bewoners van Twente zelf.

Toegevoegde waarde – in beleving, maar zeker ook in besteding – is te verkrijgen door het versterken van een samenhangende toeristisch-recreatieve structuur. Deze samenhang is programmatisch van aard (arrangeren van voorzieningen), maar zeker ook ruimtelijk (stelsel van wandel- en fietspaden met pleisterplaatsen, Twentekanaal, etc.).

Doel

Ontwikkelen van een recreatieve regionale parkstructuur in de invloedssfeer van de Netwerkstad Twente, waarbinnen diverse ruimteclaims op een samenhangende wijze worden ingepast en beheerd. Het accent binnen de parkstructuur komt te liggen op recreatieve infrastructuur, behoud en ontwikkeling van bijzondere open ruimten en beekdalen, ruimte voor omgevingskunst op knooppunten, ruimte voor dagrecreatie, ruimte voor exclusief groen en landelijk wonen en ruimte voor zorgvuldig ingepaste bedrijvenparken op zo’n wijze dat ecologische verbindingen en waterretentie gewaarborgd zijn.

Bron: Bestuurlijk Manifest “Wij zijn Twente”, Regio Twente, november 2005, prioriteit 3

3.1.7.1 Relevante kaders recreatie & toerisme: Regio en de speelruimte

Het Bestuurlijk Manifest is een zeer breed kader waarvan recreatie en toerisme een onderdeel vormt. De inhoud ervan die grotendeels tot stand kwam in de periode waarin de plannen voor vestiging van het park bekend waren, levert geen beperking op van de speelruimte voor wat betreft de vestiging van grootschalige recreatieve voorziening in de Hof van Twente.

De Regio Twente is een uitvloeisel van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), inmiddels WGR+. De strekking van wat dat precies inhoudt is hier niet relevant. Wat wel relevant is dat de Regio Twente vooral door dagelijks bestuurders van gemeenten wordt bestuurd.

Bestuur

Regio Twente wordt bestuurd door een algemeen en een dagelijks bestuur. Regioraad.

Het algemeen bestuur, de regioraad is de 'gemeenteraad' van Regio Twente. Zij heeft tweeëntwintig leden, bestaande uit burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden uit de samenwerkende gemeenten. Alle veertien deelnemende gemeenten hebben een zetel en wanneer een afgevaardigde lid is van het dagelijks bestuur, dan krijgt de betreffende gemeente een extra lid in de regioraad.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur van Regio Twente is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen Regio Twente. De voorzitter van het dagelijks bestuur is tevens voorzitter van de regioraad.

Bestuurscommissies

Daarnaast worden enkele sectoren van Regio Twente bestuurd door bestuurscommissies. Deze commissies oefenen op hun taakveld de bevoegdheden uit van het dagelijks bestuur. De voorzitters van de bestuurscommissies maken deel uit van het dagelijks bestuur.

Commissies

Het bestuur van Regio Twente wordt geadviseerd door diverse portefeuillehoudersoverleggen, waarin collegeleden uit de gemeenten zitting hebben en de Commissie Grens Twente (ten aanzien van Euregio).

Zowel het dagelijks bestuur als de bestuurscommissies en de commissies worden samengesteld uit dagelijks bestuurders. Alleen in de Regioraad zitten ook raadsleden van de deelnemende gemeenten. Er zijn drie bestuurscommissies waarvan er een de titel recreatie en toerisme draagt. Daar had en heeft ook steeds de wethouder ruimtelijk ordening van de gemeente Hof van Twente zitting in. Dat geeft dagelijks bestuurders meer speelruimte dan wanneer in alle geledingen van de Regio Twente ook raadsleden betrokken zouden zijn. De speelruimte vanuit het regioperspectief ligt daarom vooral bij dagelijks bestuurders. Verdergaande conclusies zijn daar niet uit te trekken. Wel betekent het dat er, getalsmatig, minder mensen hoeven te worden overtuigd van het nut van een bepaalde ontwikkeling.

3.1.8 Gemeente Hof van Twente

Lokaal is er geen kader voor dit beleidsterrein geformuleerd. In oktober 2005 wordt in commissie verband een nota van uitgangspunten recreatie en toerisme (ongedateerd) aan de orde gesteld. Daarin wordt het ontbreken van een kader beaamd; gesteld dat de activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme divers zijn; en een kader “Laat je verleiden in de Hof” wordt aangekondigd. De nota van uitgangspunten is zeer beknopt en oordeelt ten aanzien van bungalowparken als volgt: “bestaande parken traditioneel, kwaliteit wisselend goed maar niet echt aansprekend, met problemen van permanente bewoning. Een echte moderne versie (leisure all-in) met de rol van trekker ontbreekt”.

3.1.8.1 Relevante kaders recreatie & toerisme: Hof van Twente en de speelruimte

Voor burgers is de duidelijkheid rond initiatieven in brede sector recreatie & toerisme klein. Wat er wel kan/mag en welke doelen de gemeente Hof van Twente nastreeft is onduidelijk en de nota van uitgangspunten brengt daar vooralsnog geen verandering in. Navenant is de speelruimte van besturen groot. Met de komst van de nota van uitgangspunten wordt de speelruimte van besturen in principe kleiner, ze leggen zich immers met die uitgangspunten meer vast dan tot dan toe het geval was. Voor de burgers wordt de duidelijkheid groter, ze kennen specifiek de richting die het gemeentebestuur wenst in deze sector. Gezien de indirect uitgesproken behoefte aan een “trekker” is echter in de zin van een positief besluit voor een bungalowpark van het formaat van De Herikerberg de speelruimte groter geworden. Voor burgers, specifiek voor diegenen die de komst van het bungalowpark niet wensen, zou het duidelijk moeten zijn dat hun kansen op het vinden van handvatten voor het tegengaan van die ontwikkeling, kleiner zijn geworden.

Niet alle kaders die een rol spelen zijn hier uitgewerkt. Wel de meest relevante. Andere zaken zoals bijvoorbeeld het recent ingezette beleid (landelijk, provinciaal en lokaal) rond het tegengaan en normeren van permanente bewoning zouden nadrukkelijker dan nu het geval is in de verdere stappen rond de parkontwikkeling meegenomen kunnen worden (bijlage IV). Noemenswaardig is ook dat tot op het moment van besluitvorming rond het voorontwerp bestemmingsplan voor het plangebied, de opmerkingen en bezwaren van de gemeenteraad die zich richtten op de te verwachten verkeersdruk die met de komst van zo'n park ontstaat, heeft ondervangen door aan te kondigen dat er een nota mobiliteit in de maak is. Het college van B&W hebben verzekerd dat de maatregelen die nodig zijn om die druk op te vangen, nadrukkelijk onderdeel van de nota zullen vormen.

In het volgende hoofdstuk worden de kaders niet langer afzonderlijk bekeken maar alleen nog per hoofdbeleidsveld. Vervolgens worden de uitkomsten beoordeeld, zowel qua speelruimte/inhoud van kaders als speelruimte/sturing op kaders, een onderscheid dat in paragraaf 2.3 toegelicht is.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de kaders en beleidsnota's die een onderdeel vormen van de analyse per beleidsveld (4.1, 4.2 en 4.3) en samengevoegd (4.4) nog een keer op hun merites beoordeeld. Er wordt dan beschreven (4.4) welk effect de kaders gezamenlijk hebben op de speelruimte enerzijds en de duidelijkheid anderzijds. Daarmee bevat paragraaf 4.4 eveneens de formulering van een antwoord op de hoofdvraag: *“Welke invloed gaat er uit van kaders en beleid op de speelruimte van beslissers en duidelijkheid en houvast voor burgers bij de besluitvorming rond De Herikerberg, zoals die tot en met februari 2006 is verlopen?”*

4.1 Kaders ruimtelijke ordening: Streekplan / bestemmingsplan / Reconstructie

De vigerende Wet Ruimtelijke Ordening geeft de Provincie relatief veel zeggenschap in ontwikkelingen op dat terrein. Dat betekent voor plannen van het formaat van bungalowpark De Herikerberg dat een gemeentebestuur voor ondersteuning en uiteindelijke goedkeuring van het plan sterk afhankelijk is van het provinciale bestuur. In de praktijk betekent het dat iedere gemeente die een dergelijk plan enige kans van slagen wil bieden daarover al in het allereerste stadium informeel contact met de provincie zal moeten onderhouden. Het provinciale Streekplan 2000+ bleek geen zonder meer te nemen hobbel. Het Streekplan 2000+ wordt (is) qua inhoud aangepast: er werd gestuurd op het kader Streekplan 2000+ zonder dat de geldigheidstermijn ervan was verstreken. De formele reden die daarvoor door beslissers desgevraagd (vraag 2.3 uit Antwoordennota van december 2005 behorend bij statenvoorstel PS/2006/8 d.d. 3 januari 2006) werd gegeven is dat het geen enkele relatie met de vestigingen van een grootschalig bungalowpark heeft. Het is – zo werd gemeld en beargumenteerd, van puur praktische aard, gericht op waterhuishoudingszaken. De inhoud van het kader Streekplan 2000+ wordt daardoor zodanig gewijzigd dat beslissers meer speelruimte hebben voor grootschalige ontwikkelingen in gebieden met een bepaalde grondwaterbeschermingsstatus. Een neveneffect van die aanpassing van het Streekplan 2000+ is echter ook dat het formele traject dat moet worden afgelegd om een toekomstige bestemmingsplanwijziging door provinciale staten goedgekeurd en vastgesteld te krijgen gedelegeerd wordt aan het college van gedeputeerde staten en niet langer goedkeuring behoeft van provinciale staten. Dat heeft in ieder geval tot gevolg dat de procedure sneller zal kunnen verlopen en dat het voor burgers die bezwaar hebben moeilijker zo niet ondoenlijk is om een politieke meerderheid te mobiliseren die zich tegen de komst van het park keert.

Verder was het tot het moment van goedkeuring van de onderhavige herziening noodzakelijk een zwaarwegend maatschappelijk belang aan te tonen om tot vestiging over te kunnen gaan en dat is geen sinecure. De Streekplanherziening nam de noodzaak daartoe weg.

Het Streekplan werd herzien op een wijze die de noodzaak daartoe wegnam. Het gevolg van die herziening is dat het herziene gemeentelijke bestemmingsplan meer kans van slagen heeft, zeker nu niet langer de staten hun oordeel erover dienen uit te spreken maar dat binnen het (uitvoerings)mandaat van gedeputeerde staten valt.

Vanuit het Streekplan 2000+, maar meer nog op basis van de Reconstructiewet ligt een belangrijke nadruk voor het plangebied op de landbouw. Het lijkt daarom aan de orde, op z'n laatst op het moment dat de gemeenteraad van de Hof van Twente akkoord gaat met een voorontwerp-bestemmingsplan, de landbouwbelangen nadrukkelijk te wegen. Van enige formele schriftelijke uitwerking van de gevolgen van de bungalowparkplannen voor de landbouwers en bestaande recreatiebedrijven in het gebied en directe omgeving, of het totale reconstructiegebied Salland-Twente, is ondanks uitvoerig onderzoek niet gebleken.

Geen van de kaders op het beleidsterrein ruimtelijke ordening vormen op dit moment (meer) een beletsel voor vestiging van het park. Kaders werden gedurende de periode waarover deze analyse zich uitstrekt niet vernieuwd (provincie) aangepast (provincie), ontwikkeld (Regio en gemeente) en/of kennen formuleringen die uitvoering van het plan niet tegenwerken.

4.2 Kaders Milieu: MER

De MER-commissie is een onafhankelijk orgaan. Bij de beoordeling van de herhaalde MER-rapportages blijkt de commissie niet 100% overtuigd van een voldoende inpassing van de bungalowparkplannen vanuit maatschappelijk - en milieu-oogpunt. Maar de door projectindieners mondeling toegezegde aanpassingen lijken vooralsnog voldoende om hen het voordeel van de twijfel te geven. Een duidelijk “ja” van de commissie is er niet. Een “nee” is ook niet aan de orde. Wellicht loopt de MER-commissie daarmee vooruit op een oordeel dat meer op hoofdlijnen en minder op detailniveau is gericht, getuige het volgende citaat uit het jaarverslag 2004 van de commissie *“Al jaren leveren m.e.r.-rapportages waardevolle informatie op voor bestuur en maatschappelijke actoren. De Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) opereert in het hart van dit krachtenveld. Met de voeten op de grond en de antenne naar het bestuur proberen wij een bijdrage te leveren aan kwalitatief hoogwaardige besluitvorming, die zo goed mogelijk aan de maatschappelijke eisen voldoet. Om die rol te blijven vervullen is het zaak het m.e.r.-instrument aan te passen aan veranderende maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen. Vooral op projectniveau moeten we toe naar minder en eenvoudiger procedures. Regels moeten kaderstellend zijn en inspelen op huidige en toekomstige eisen en omstandigheden.”*

Het kader MER is blijkbaar aan veranderingen onderhevig. Het moment waarop de MER van De Herikerberg wordt beoordeeld vindt plaats volgens vigerende wetgeving, maar blijkbaar met een tendens naar verandering. Dat biedt een mogelijke verklaring voor het feit waarom de uitkomsten van de MER-toetsing niet eenduidig zijn (paragraaf 3.1.5.1).

4.3 Kaders recreatie & toerisme

Provinciale staten besloten eind 2006 het voorstel van gedeputeerde staten te volgen waardoor de provinciale nota Recreatie en Toerisme, bedoeld voor de periode 2000-2004 ongewijzigd van kracht bleef. Het argument dat gedeputeerde staten daarvoor gaven luidde dat de inhoud van het beleid ook voor een langere periode voldoende adequaat geacht werd. Op een aantal punten lijkt dat steekhoudend. Voor wat betreft zaken die in relatie staan tot vestiging van grootschalige bungalowparken, zijn er echter ook argumenten (zie bijlage II) aan te wijzen die zouden moeten leiden tot aanpassing. De grondslag voor die wijzigingen is vervat in een eerder genoemd (Van Gent, Van der Reest, 2005) onderzoek naar de recreatiewoningenmarkt. Het provinciaal bestuur heeft de opdracht voor dat rapport aan een extern bureau gegeven en het is opgesteld om als basis te dienen voor een nieuw provinciaal kader recreatie en toerisme. Dat kan worden afgeleid uit de subtitel van het rapport, die luidt: “ten behoeve van de herijking van het toetsingskader van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in de provincie Overijssel. Het rapport levert een aantal voorwaarden en “mitsen en maren” op voor de ontwikkeling van de sector in het algemeen en de vestiging van grootschalige parken in het bijzonder en die zijn voor een deel anders dan de inzichten die leefden ten tijde van de opstelling van de vigerende nota.

Het Bestuurlijk Manifest van de Regio Twente kent ook een deel dat handelt over recreatie en toerisme. De ontwikkeling van het Manifest vond plaats in een periode waarin de bungalowparkplannen, in ieder geval op bestuurlijk niveau, al bekend waren. Dat impliceert dat de opstellers van het Manifest in de gelegenheid waren rekening te houden met het al dan niet gewenst zijn van de parkplannen. De Regio Twente, opgericht in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR), later WGR+, staat al vanaf het moment van haar oprichting bloot aan kritiek qua democratisch gehalte. De reden daarvoor is het feit dat het dagelijks bestuur van de Regio Twente gevormd wordt door vertegenwoordigingen van de dagelijkse besturen van de deelnemende gemeenten. De wethouder die binnen de gemeente Hof van Twente ruimtelijke ordening in portefeuille had, was en is tevens lid van een van de werkgroepen (alleen dagelijks bestuurders) die tot taak hadden het Manifest te schrijven. Dat alles kan veel zeggen, maar ook niets.

Van de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van het bestaande recreatieve en toeristische aanbod, zowel voor de lokale toeristische sector als voor Twente in het algemeen, wordt in meerdere rapporten melding gemaakt, ook in relatie tot de vestiging van een bungalowpark in de Hof van Twente. Het wordt zelfs voorwaarde voor succes genoemd (Van Gent Van der Reest 2005). Een logisch gevolg van die noodzaak zou zijn de plannen voor De Herikerberg niet op zichzelf te laten staan, maar te beoordelen in het kader van een heldere inventarisatie van behoeften en mogelijkheden van bestaande activiteiten in die sector. Saillant détail (uit hetzelfde rapport, 2005) is dat de ruimtebehoefte bij bestaande recreatiebedrijven ca. 78 hectare bedraagt. Dat bepleit toch zeer nut en noodzaak van een ruimere weging (qua ruimtebehoefte en mogelijkheden de gewenste kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen) van de ingreep in de vorm van een kader waarin die elementen belicht worden. Zo'n kader of beleidsnota ontbreekt voor de gemeente Hof van Twente.

Recreatie & toerisme is een sector die qua kaders en beleid blijkbaar nog volop in ontwikkeling is. De kaders werden in de analyseperiode niet vernieuwd terwijl dat wel aan de orde was (Provincie), of nieuw ontwikkeld (Regio en gemeente) en/of waren onvoldoende aanwezig (gemeente).

4.4 De kaders, het beleid en de speelruimte

Zoals al eerder betoogd dienen kaders als richtinggevend instrument en beperken ze de speelruimte van bestuurders/beslissers en geven binnen ruime grenzen meer duidelijkheid aan burgers. Daarbinnen spelen interpretatiekwesaties, accentverschillen en uitzonderingssituaties die door beslissers en soms door burgers bevochten kunnen worden.

Sturing op kaders echter, is vooral voorbehouden aan beslissers i.c. een politieke meerderheid. Voor burgers is er in dat opzicht alleen de indirecte weg om invloed uit te oefenen. Daarbij ressorteert het bewandelen van die indirecte weg alleen effect als die burger in staat is een politieke meerderheid te mobiliseren voor zijn/haar standpunt. Dat een individuele burger zo'n effect niet of nauwelijks teweeg kan brengen behoeft hier geen nader betoog.

Met betrekking tot zowel de inhoud van kaders als die van sturing op kaders werd in relatie tot de speelruimte al opgemerkt dat er bij veranderingen van een kader blijkbaar een dimensie aan moet worden toegevoegd om een helder beeld te krijgen van het feit of er sprake is van toe- of afname ervan.

Gezien is dat besturen de voor hen beschikbare speelruimte kunnen laten toe- of afnemen al naar gelang zij dat in het algemeen belang en om politieke redenen wenselijk achten. Is er sprake van

relatief strak omlijnde ideeën en is daar overeenstemming over, dan zal zullen besturen de behoefte hebben dat vast te leggen op een wijze die hen in staat stelt de hen voor ogen staande invulling van een idee te realiseren. Aangezien besturen middels kaders en beleid hebben aangegeven waar zij zich aan gebonden voelen, betekent het voor een grote ruimtelijke ingreep zoals De Herikerberg dat de meest relevante kaders bij de gewenste uitkomst dienen aan te sluiten. Zoals al in paragraaf 2.3.3 betoogd kent speelruimte niet alleen de dimensie meer of minder, maar ook die van de visie of doelstelling van besturen. Daarvoor staan besturen verschillende opties ter beschikking:

- gebruik van interpretatieruimte; reguliere herijking
- verandering en aanpassing op basis van argumentatie, niet reguliere herijking
- niets doen of vertragen.

In schema leveren de ontwikkelingen in de kaders en speelruimte met betrekking tot De Herikerberg het volgende beeld op:

	speelruimte bij bestuurlijke wens: wel park	werd kader in analyseperiode veranderd	was (wijziging van) kader in analyseperiode in voorbereiding	past park in dit nieuwe (of gewijzigde) kader tot nu toe
Streekplan	meer	ja	n.v.t.	n.v.t.
bestemmingsplan	meer	nee	ja	ja
Reconstructie	meer	deels	ja	ja
MER	aanwezig	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
r&t provincie	meer	nee, was wel aan de orde	ja	kader is niet gewijzigd
r&t regio	meer	nee	ja	ja
r&t gemeente	meer.	nee	ja	ja

legenda: r&t = recreatie en toerisme

De eerste kolom van het schema geeft de optelsom van bewegingen/veranderingen in de speelruimte voor besturen gedurende de analyseperiode en met het bestuurlijke perspectief dat vestiging gewenst is weer. De rechter drie kolommen schetsen de ontwikkeling van het kader of beleid in diezelfde periode.

Qua strekking bevat aan het einde van de analyseperiode alleen de MER zowel argumenten voor- als tegen vestiging van het park. Alle andere kaders werden –vanuit het perspectief van een positief vestigingsbesluit – zodanig aangepast of opgesteld (uitwerking reconstructie, recreatie & toerisme regio) dat de beschikbare versie ervan geen beletselen voor vestiging van het park

bevat⁵. De uitkomst is in alle bovengenoemde gevallen dat de speelruimte in de zin van een positief vestigingsbesluit is toegenomen. Besturen hebben evenredig minder speelruimte gekregen om het vestigingsverzoek af te wijzen.

Duidelijkheid en houvast

Op basis van het hier beschrevene vat de gedachte post dat de kaders die relevant zijn voor vestiging van het park zich vanuit een bestuurlijke wens daartoe, richting meer speelruimte voor een positief besluit hebben ontwikkeld. Een alternatieve verklaring is toeval en dat zou, gelet op het aantal kaders dat zich in dezelfde richting heeft ontwikkeld, impliceren: heel veel toeval. Het omgekeerde: het moeten vaststellen dat besturen zichzelf minder speelruimte toewijzen vanuit het perspectief dat vestiging van het park ongewenst is, is dermate onlogisch dat van toeval als verklaring voor de ontwikkeling van de speelruimte in één richting kan worden afgezien.

Deze samenvallende feiten, beoordeeld in het licht van de aanname dat er al in een vroeg stadium van de planvorming van De Herikerberg sprake was van een overheersende politieke wil van beslissers op diverse niveaus (gemeente, Regio, provincie) om vestiging van De Herikerberg waar mogelijk te bevorderen, leveren een genuanceerder beeld op ten aanzien van de duidelijkheid voor burgers dan aanvankelijk verondersteld. Het uitgangspunt was dat daar waar besturen meer speelruimte krijgen de duidelijkheid voor burgers afneemt en andersom. Daarvan is bij deze casus niet gebleken. De speelruimte van besturen om vestiging van het park toe te staan name bleef gelijk of nam toe bij alle kaders. De duidelijkheid voor de (oplettende) burger nam ook toe.

Van de afzonderlijke kaders kan nog gesteld worden dat de speelruimte voor besturen toe en de duidelijkheid voor burgers afnam. Van de beweging richting positief besluit echter, kan datzelfde over de duidelijkheid voor burgers niet gezegd worden.

Gelet op de bijzonder ingewikkelde weg die bewandeld moest worden om een aantal van de stukken (nota's) te bemachtigen, ligt het niet voor de hand dat het voor een geïnteresseerde burger eenvoudig is het hier geschetste overzicht te krijgen. Toch kan een oplettende burger, ook zonder de stukken in handen te hebben, opmerken dat het ene na het andere kader een ontwikkeling doormaakt die niet anders kan worden geduid dan dat vestiging van het park meer dan voorheen tot de mogelijkheden behoort. Aanknopingspunten voor burgers om hun eventuele tegenwerpingen met kaders en beleid in de hand te onderbouwen werden successievelijk minder. Van een toename is zeker geen sprake als het gaat om houvast. Relevante kaders en relevant beleid werden/werd immers, ook gedurende de looptijd, veranderd, aangepast, ingepast of gehandhaafd terwijl verandering aan de orde was. Door besturen werd elk kader afzonderlijk op z'n merites wordt beoordeeld. Dwarsverbanden werden in deze casus in zichtbare politiek niet of nauwelijks gelegd (Reconstructie en recreatie & toerisme) of zelfs van de hand gewezen (reacties Vereniging Verontruste Burgers (actiegroep tegen komst bungalowpark; diverse commissievergadering Commissie Economie en Bestuur, 2005).

Dualisme / zichtbare en onzichtbare politiek en De Herikerberg

De reden voor het opstellen van deze analyse was de rol die met de komst van duale gemeente- en provinciale politiek aan kaders werd toebedeeld en het beschouwen van het effect ervan op de relatie burger-politiek. Naast de formele wetsteksten geven de Memories van Toelichting bij de

⁵ De nota recreatie & toerisme van de gemeente is weliswaar alleen in eerste aanzet beschikbaar en mag de naam kader nog niet dragen en is bovendien alleen in commissieverband besproken (niet in de gemeenteraad) maar rept wel over de wenselijkheid van een grootschalige ontwikkeling ("Een echte moderne versie (leisure all in) met de rol van trekker ontbreekt") en is wel opgenomen.

wetten dualisering aan dat een en ander dient om een cultuuromslag te bewerkstelligen, niet in de laatste plaats om verbetering aan te brengen in de relatie burger-politiek. Die werd als verstoord gezien en het duale bestuursmodel moest daar verbetering in brengen. De cultuuromslag die door de invoering van het duale bestuursmodel zou moeten worden geëntameerd zou niet alleen het debat tussen dagelijks en algemeen bestuur moeten verlevendigen, maar beide besturen ook moeten aanzetten tot het meer zoeken van het publieke debat. Met als winst dat politieke visies expliciet en herkenbaar voor het voetlicht zouden moeten worden gebracht. Met andere woorden: een streven naar zoveel mogelijk zichtbare politiek

Zo'n werkwijze vraagt om zoveel mogelijk duidelijkheid (inperking van speelruimte en het verduidelijken van het hoe en waarom) en, nog beter, houvast (blijk geven van het zich gebonden weten aan kaders en beleid).

Wat de analyse van de casus De Herikerberg laat zien is dat:

- de speelruimte voor besturen die de kaders en beleidsstukken bieden, werd ingezet in de richting van een positief vestigingsbesluit;
- daar waar de gewenste speelruimte voor besturen niet gegeven is, de kaders of het beleid werden en werd aangepast;
- de relevante kaders afzonderlijk voor burgers niet bijdragen aan duidelijkheid;
- de relevante kaders gezamenlijk wel bijdragen aan duidelijkheid: het zijn stappen richting een positief vestigingsbesluit;
- de relevante kaders afzonderlijk en gezamenlijk met name door de manier waarop veranderingen werden ingepast (sturing) geen enkel houvast voor burgers bieden.

Dat leidt vervolgens tot de conclusie dat de procesgang in deze casus:

- geen bijdrage levert aan de verbetering van de relatie burger-politiek zoals het dualisme die voorstaat;
- geen bijdrage levert aan de zo gewenste toename van de zichtbare politiek.

en als antwoord op de hoofdvraag *“Welke invloed gaat er uit van kaders en beleid op de speelruimte van actoren bij de besluitvorming rond De Herikerberg en welke bijdrage leveren ze aan duidelijkheid en houvast richting burgers?”*

- Kaders en beleid hebben invloed op de speelruimte van actoren. Ze beperken of verruimen
- Als de speelruimte als “te veel” of “te weinig” wordt gezien worden de kaders in dit besluitvormingsproces in onzichtbare politiek aangepast. De gewenste hoeveelheid speelruimte lijkt dan de inhoud en aanpassingen van kaders te bepalen.
- Op deze wijze en in deze casus leveren kaders en beleid geen enkele bijdrage aan de houvast voor burgers. Een bijdrage aan duidelijkheid voor burgers was er hooguit voor die burgers die de materie intensief volgen en de veranderingen in relevante kaders en beleid als een geheel duiden. Van een bijdrage aan duidelijkheid voor burgers zonder meer bleek geen sprake.

4.5 Aanbevelingen

Wat wenselijk is

Kaders zijn in eerste aanleg een prachtig instrument. Besturen dragen er een visie mee uit, en geven aan zich eraan gebonden te weten. Formeel hebben zulke kaders slechts interne werking, informeel wordt er door actoren terdege rekening mee gehouden. Zowel in de contacten van besturen richting burgers als andersom als ook tussen bestuursniveaus (gemeente en provincie). Het resultaat ervan is dat de speelruimte van besturen minder wordt en de duidelijkheid voor burgers groter. Het daarna ook vasthouden aan de eenmaal opgestelde kaders levert houvast. Als dan burgers ook nog eens daar waar maar mogelijk betrokken worden bij besluitvorming, in ieder geval hun mening gehoord wordt en er een terugkoppeling plaatsvindt, is er al een belangrijke stap in de goede richting gezet. Er is dan nog geen sprake van zichtbare politiek. Daarvoor zou opening van zaken gegeven moeten worden. In deze casus zou dat betekenen dat de intentie van besturen al snel en voordat standpunten bepaald zijn, helder naar voren gebracht zouden moeten worden in de vorm van een publiek debat.

Wat er gebeurt

De in hoofdstuk 2.2 (kaders, beleid en regels) geschetste ontwikkeling van hetgeen overheden moeten en mogen in relatie tot het recht en het bestuursrecht in het bijzonder toont een beeld van verschuiving en uitbreiding: zodra een (onderdeel van) regel, beleid of beleidsregels gecodificeerd wordt of anderszins geformaliseerd wordt, ontstaat er blijkbaar opnieuw een behoefte aan een sturingsvorm die meer vrijheidsgraden kent. Voor burgers heeft het voortdurende codificatie- of formaliseringproces tot gevolg dat hij/zij te maken krijgt met een steeds ondoordringbaarder woud van beleidsstukken en kaders met onoverzichtelijk verschillende werking. Zonder hulp van een professional en dús financiële consequenties, komt een burger daar niet uit. Dat zou, naast het nastreven van de doelstellingen van dualisering voor wat betreft het verbeteren van de relatie burger-politiek, een extra stimulans moeten zijn voor besturen om het publieke debat te zoeken. In de casus Herikberg word de interpretatieruimte opgezocht, worden duidelijke stellingnames ontweken en openlijke discussies over conflicterende elementen zoals bijvoorbeeld het belangenverschil tussen landbouw (stankoverlast) en de voorgestane toeristische ontwikkeling van het gebied vermeden.

Betrokkenheid van burgers: een element van zichtbare politiek?

Belangrijk is in dit verband het verschil tussen zichtbare en onzichtbare politiek. Zeer regelmatig worden burgers door provincie of gemeente aangesproken op betrokkenheid, kunnen ze zich informeren op inloopbijeenkomsten of krijgen ze gelegenheid schriftelijk zienswijzen kenbaar te maken.

Zo ook bij onderhavige casus. De plannen voor vestiging van het park zijn kenbaar gemaakt en er is gesproken met bewoners van het gebied: zichtbare politiek. Maar de vraag rijst of dat is waar in dit betoog met zichtbare politiek op gedoeld wordt:

- geven besturen openheid van zaken?
- staan besturen op het moment waarop ze zich tot burgers richten bij voldoende goede argumenten nog open voor veranderingen in de gedachte procesgang?
- wordt er teruggekoppeld?
- kortom: is er daadwerkelijk sprake van een open dialoog?

Een scepticus zou zelfs kunnen stellen dat de uitkomsten van het overleg met burgers worden gebruikt om de sturingswillige beslissers te helpen zien welke steekhoudende argumenten een realisering mogelijk in gevaar zou kunnen brengen om ze op die wijze te kunnen ondervangen en tot het gewenste, positieve, vestigingsbesluit te kunnen komen.

Het voeren van een open dialoog is geen sinecure. Naast de wil om die openheid te betonen vergt het een grote arbeidsinspanning met voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel om zo'n proces adequaat te laten verlopen. Verder zal er steeds een groep burgers zijn die zich hebben ingespannen om hun bijdrage te leveren die aan het eind van de rit moeten constateren dat die inspanningen niet tot het gewenste besluit hebben geleid. Een goede procesbegeleiding staat dan in ieder geval garant voor het feit dat ook teleurgestelde burgers uitgebreid en goed op de hoogte zijn van de (politieke) standpunten en bijbehorende argumenten die tot het uiteindelijke besluit hebben geleid. Dat heeft in twee richtingen het nagestreefde positieve effect op de relatie politiek en burger. Burgers zullen zich realiseren dat het uitbrengen van een stem bij volgende verkiezingen zeer relevant is en politici/besturen worden min of meer gedwongen heldere standpunten naar voren te brengen.

De aanbevelingen op basis van de analyse luiden:

- het op dezelfde basis onderzoeken van meerdere grootschalige ruimtelijke ingrepen
- en mochten de uitkomsten ervan de geconstateerde lijn bevestigen:
 - stel vast of er een gedeelde behoefte (burgers én besturen) is aan meer zichtbare politiek
 - zo ja, doe onderzoek naar mogelijkheden om aan die gedeelde behoefte tegemoet te komen
 - tref passende maatregelen
- en laat burgers tot die tijd hoe dan ook niet in de waan dat het enkele contact dat er met burgers plaatsvindt daadwerkelijk een publiek debat is waarbij standpunten nog niet zijn ingenomen en inbreng kan leiden tot veranderingen in de zienswijze of ga daadwerkelijk zichtbare politiek voeren.



“Be clear enough to be proven wrong”

Paul A. Sabatier – Theories of the Policy Process

Lijst van geraadpleegde stukken per beleidsveld (bijlage I)

Ruimtelijke Ordening

- Streekplan Overijssel (2000+), vastgesteld door Provinciale staten van Overijssel op 13 december 2004 (hierna: Streekplan).
- Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen (provincie Overijssel, 2002/2003; GS-besluit 26.11.02; inwerkingtreding 05.0303)
- Handhavings- en bouwbeleidsplan gemeente Hof van Twente, december 2003 + aanvulling ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen in de Hof van Twente, 20 december 2005 (“vooral nog buiten beschouwing te laten” – vermoedelijke inwerkingtredingsdatum 1 juni 2006)
- Reconstructieplan, vastgesteld door Provinciale staten van Overijssel op 15 september 2004
- Gebiedsprogramma Zuidwest-Twente 2005-2007, Provinciale staten, december 2004
- Bestemmingsplan Buitengebied Markelo, vastgesteld 25 juli 1998, goedgekeurd 2 februari 1999 (kopie van betreffende deel beschikbaar)
- Bestemmingsplan Buitengebied Goor, vastgesteld 20 mei 1976, goedgekeurd 14 juli 1977 (kopie van betreffende deel beschikbaar)

Milieueffectrapportage

- Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport (31 oktober 2003, rapportnummer 1378-57)
- Reactie op MER Landgoed Hof van Twente van GS Overijssel aan gemeente Hof van Twente, 16 augustus 2004 (kenmerk PS/2004/1248)
- Milieueffectrapportage Landgoed Hof van Twente, Grontmij Nederland bv, Zwolle, 17 augustus 2004 en bijlagen
- Beoordeling inrichting “Hof van Twente” op functioneren ecologische verbindingszone Weldam-Herikerberg bij Goor, Nieuwland Advies, november 2004
- Aanvulling op Milieueffectrapportage Landgoed Hof van Twente, Grontmij Nederland b.v., Zwolle, ongedateerd (informatie uit andere stukken: daterend van januari 2005).
- Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop (MER-commissie) (8 maart 2005, rapportnummer 1378-149)
- Second opinion ten behoeve van de standpuntbepaling van de gemeenteraad van Hof van Twente: Beoordeling van de plannen en omvang van “Landgoed Hof van Twente”, Apeldoorn, augustus 2005
- Raadsvoorstel Raad Hof van Twente: “In principe instemmen met de komst van een vakantie- en golfpark met 250 huisjes en een 27 holes golfbaan” (27 september 2005)
- Informatie van de Vereniging Verontruste Burgers Hof van Twente: www.vvb.nl.tt + inspraak reactie in diverse commissievergadering Hof van Twente.

Recreatie en toerisme

- Vigerende nota recreatie en toerisme in Overijssel: Struinen door de tuin van Nederland (juni 2000)
- Uitgebreid onderzoek naar de recreatiewoningmarkt in Overijssel, eindrapport, ten behoeve van de herijking van het toetsingskader van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in de provincie Overijssel en bijbehorende bijlagenboek, Van Gent Van der Reest V.O.F., Apeldoorn, april 2004
- Nota van uitgangspunten recreatie en toerisme Hof van Twente, ongedateerd. Opgesteld naar aanleiding van vragen uit de Raad van de Hof van Twente waarbij aangegeven werd dat er behoefte was, voordat het College van B&W met een nota zouden komen, inspraak te hebben in

de kaders. Dit mede in relatie tot een gesprekken met recreatie-ondernemers die in oktober 2005 gehouden zijn én op algemeen advies van de Regio Twente aan gemeenten (bron: F. Nije Bijvank, Hof van Twente).

- Hof van Twente, Uitdagend perspectief voor een veelzijdige gemeente, Ondernemersplatform Hof van Twente, MKB Nederland, Rabobank Twentehof, februari 2002

Lijst van geraadpleegde stukken in chronologische volgorde (bijlage II)

- Bestemmingsplan Buitengebied Goor, vastgesteld 20 mei 1976, goedgekeurd 14 juli 1977 (kopie van betreffende deel beschikbaar)
- Cook, Thomas D. and Campbell, Donald T. (1979), Quasi experimentation, Boston, Houghton Mifflin Company
- Bestemmingsplan Buitengebied Markelo, vastgesteld 25 juli 1998, goedgekeurd 2 februari 1999 (kopie van betreffende deel beschikbaar)
- Babbie E. (2000), The Practice of Social Research, Belmont, Wadsworth
- Heldeweg M.A. (2000), Bestuursrecht met beleid, Groningen, Wolters-Noordhoff
- deelnota recreatie en toerisme buitengebied Zuid Twente (provincie Overijssel BRO, maart 2000)
- Vigerende nota recreatie en toerisme in Overijssel: Struinen door de tuin van Nederland (juni 2000)
- Haque R and Harrop M. (2001), Comparative government and politics, Hampshire, Palgrave
- Hof van Twente, Uitdagend perspectief voor een veelzijdige gemeente, Ondernemersplatform Hof van Twente, MKB Nederland, Rabobank Twentehof, februari 2002
- Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen (provincie Overijssel, 2002/2003; GS-besluit 26.11.02; inwerkingtreding 05.03.03)
- Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport (31 oktober 2003, rapportnummer 1378-57)
- Handhavings- en bouwbeleidsplan gemeente Hof van Twente, december 2003 + aanvulling ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen in de Hof van Twente, 20 december 2005 (“vooral nog buiten beschouwing te laten” – vermoedelijke inwerkingtredingsdatum 1 juni 2006)
- Uitgebreid onderzoek naar de recreatiewoningmarkt in Overijssel, eindrapport, ten behoeve van de herijking van het toetsingskader van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in de provincie Overijssel en bijbehorende bijlagenboek, Van Gent Van der Reest V.O.F., Apeldoorn, april 2004
- Milieueffectrapportage Landgoed Hof van Twente, Grontmij. Nederland b.v., Zwolle, 17 augustus 2004 en bijlagen
- Reactie op MER Landgoed Hof van Twente van GS Overijssel aan gemeente Hof van Twente, 16 augustus 2004 (kenmerk PS/2004/1248)
- Reconstructieplan, vastgesteld PS 15 september 2004

- Beoordeling inrichting “Hof van Twente” op functioneren ecologische verbindingzone Weldam-Herikerberg bij Goor, Nieuwland Advies, november 2004
- Streekplan Overijssel (2000+), vastgesteld door PS 13 december 2004 (hierna: Streekplan).
- Gebiedsprogramma Reconstructie Zuidwest-Twente 2005-2007, december 2004
- Pröpper I. en Kessens H. (2005), Tussen pluche en publiek, Bussum, Coutinho
- Aanvulling op Milieueffectrapportage Landgoed Hof van Twente, Grontmij Nederland bv, Zwolle, ongedateerd (informatie uit andere stukken: daterend van januari 2005)
- Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop (MER-commissie) (8 maart 2005, rapportnummer 1378-149)
- Second opinion ten behoeve van de standpuntbepaling van de gemeenteraad van Hof van Twente: Beoordeling van de plannen en omvang van “Landgoed Hof van Twente”, Apeldoorn, augustus 2005
- Raadsvoorstel Raad Hof van Twente: “In principe instemmen met de komst van een vakantie- en golfpark met 250 huisjes en een 27 holes golfbaan” (27 september 2005)
- Informatie van de Vereniging Verontruste Burgers Hof van Twente: www.vvb.nl.tt + inspraakreacties in diverse commissievergaderingen Hof van Twente.
- Statenvoorstellen PS/2006/45 en PS/2006/8: Partiële herziening Ruimte en Water en Nieuw beleid grondwaterbescherming, beide 3 januari 2006
- Nota van uitgangspunten recreatie en toerisme, ongedateerd. Opgesteld naar aanleiding van vragen uit de Raad van de Hof van Twente waarbij aangegeven werd dat er behoefte was, voordat het College van B&W met een nota zouden komen, inspraak te hebben in de kaders. Dit mede in relatie tot een gesprek met recreatie-ondernemers die in oktober 2005 gehouden zijn én op algemeen advies van de Regio Twente aan gemeenten (bron: F. Nije Bijvank, Hof van Twente).

Gesproken met:

mevrouw. G. Bruins	fractievoorzitter VVD Hof van Twente
de heer P.C.W. Mossel	Provincie Overijssel afdeling RWB en samensteller PS/2004/1248 en PS/2006/8
de heer G. Schultink	allround medewerker RO/VHV Hof van Twente
de heer F. Nije Bijvank	medewerker Hof van Twente (Belvédère, cultuurhistorie)
de heer P. Braamhaar	juridisch medewerker Ruimtelijke Ontwikkeling (permanente bewoning recreatieverblijven) Hof van Twente

Samenvattend Procedurevoorstel De Herikberg (bijlage III)

Uit: uitvoeringsrapportage gemeente Hof van Twente, 25.05.2005

Samenvattend procedurevoorstel De Herikerberg:

1. het advies en de conclusie van de Commissie mer d.d. 8 maart 2005 over te nemen
2. de in te dienen plannen te toetsen aan de hand van de MMA-concepten uit het Mer waarbij bij afwijkingen het neutrale danwel positieve milieueffect aannemelijk gemaakt moet worden.
3. bij het uit te voeren Flora- en Faunaonderzoek de opmerking van de Commissie over de ecologische informatie bij dit onderzoek te betrekken
4. op basis van het nog in te dienen plan in overleg te treden met de Provincie Overijssel over de (P)EHS alvorens de planologische procedure te starten.
5. concrete eisen te gaan stellen aan het in te dienen kaartmateriaal.
6. om voorafgaande aan de verdere planologische procedure een onderzoek te laten uitvoeren naar de economische effecten (spin-off) van het plan met de volgende uitgangspunten/vragen:
 - **Gemeente is opdrachtgever**
 - **Het verschil tussen 250 en 350 bungalows moet worden onderzocht, zowel op exploitatieniveau als op spin-off niveau.**
 - **De levensvatbaarheid van een dergelijk park moet nader beschouwd worden mede in relatie tot resultaten uit het onderzoek van de Provincie Overijssel naar de recreatiemarkt.**
 - **De aard en omvang van de centrum/horeca activiteiten en de gevolgen hiervan op de in de gemeente aanwezige horeca ed moeten inzichtelijk worden. In ieder geval moet onderzocht worden bij welke omvang de spin off zo groot mogelijk is.**
 - **Tot slot is het gewenst de financiële gevolgen voor de gemeente zelf in beeld te brengen.**
7. de problematiek in het centrum van Markelo en de Kerkstaat in Goor als eigenstandige problemen te zien die los van de ontwikkeling van een eventueel park om een oplossing vragen in een veel breder kader. Wij adviseren u voor deze brede problematiek, die eveneens in Hengevelde speelt, een afzonderlijk traject te starten.
8. Als randvoorwaarde te stellen dat het aanrijverkeer in principe niet via de perifere wegen zal gaan (bijvoorbeeld door Stokkum)
9. de provincie Overijssel te informeren over de stand van zaken in deze procedure en bij de onderzoeken die in het kader van de bestemmingsplanwijziging moeten worden uitgevoerd, rekening te houden met de benodigde informatie en onderbouwing voor de Streekplanherziening.

Aanvullend materiaal casusbeschrijving (bijlage IV)

Bij hoofdstuk 3

Markt

werkgelegenheid

De impuls die de komst van het park kan geven aan de (lokale) werkgelegenheid is een belangrijke pro. De raad van de Hof van Twente heeft een motie aangenomen met het doel te regelen dat voor de bemensing van het park eerst het werkzoekendenbestand van de Hof van Twente geraadpleegd wordt, alvorens mensen van elders worden aangetrokken. Een mooi streven, maar zonder inzicht in de mate waarin vraag een aanbod op elkaar aansluiten is zo'n motie van weinig betekenis. In geen van de beschikbare rapporten bleek informatie te staan met betrekking de gevraagde kwalificaties of verdeling qua niveaus bij de arbeidsplaatsen die het bungalowpark zal genereren. Er is dan ook niet na te gaan of deze aansluiten bij de lokale arbeidsmarktbehoefte.

In het second opinion rapport van Van Gent Van der Reest (augustus 2005) wordt wel een uitwerking gegeven van het aantal fte's "regio" en "buiten regio". Het uit de exploitatiebegroting berekende realistische deel aan personeelslasten omgerekend naar fte's levert bij 350 woningen het aantal van 128 (directe werkgelegenheid op het park).

Relatief veel informatie is gebaseerd op het verwachte uitgavenpatroon van golfbaan- en recreatiewoningbezoekers.

Markt

recreatiewoningen

Van Gent Van der Reest maken in hun rapport, opgesteld ten behoeve van de herijking van toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in Overijssel melding van de volgende zaken:

"In Zuid-Twente ten oosten van de A 1 zou ruimtelijk gezien eerder een grootschaliger recreatiewoningenpark en haar automobilitateffecten passen. De vraag is echter of aan vele van de gestelde succesfactoren kan worden voldaan. Nieuw aanbod zou in ieder geval een combinatie moeten bieden die Overijssel nog niet kent. Dit zou zowel grootschalig kunnen zijn (vele eenheden, vele voorzieningen) of op meerdere locaties kleinere gevarieerde uitbreidingen met niet overal dezelfde recreatiewoning van dezelfde projectontwikkelaars. De locaties Rutbeek en Herikerberg bieden in aanzet veel van de benodigde ruimtelijke kwaliteiten voor een grootschalige opzet."

De Nederlandse recreatiebungalowmarkt werd in de periode van 1998 tot 2003 gekenmerkt door een groei van 9,2% met een daling in 2003 (blz. 75).

In paragraaf 2.1.2 wordt Overijssel betiteld als rijzende ster het totale aantal vakanties in de periode 1998 tot 2003 met meer dan 28% is gestegen (NL gemiddelde 13%). Overijssel scoorde daarbij op de korte vakanties (1 – 3 dagen). In diezelfde paragraaf wordt ook gemeld dat het aandeel korte vakanties in 2002 is teruggelopen.

Nam in de periode 2002-2003 in Nederland het absolute aantal overnachtingen in recreatiewoningen op complexen af (-1,2%), in Overijssel was er sprake van een stijging met 14% in diezelfde periode (figuur 48, blz. 79).

Het rapport bevat verder een schat aan relevante gegevens waarvan ik er in relatie tot het voorliggende plan slechts enkele noem:

- gemiddeld oppervlak NL recreatiebungalowparken 22 ha. (blz. 47)
- in Overijssel echter bijna 40% kleiner dan dit landelijke gemiddelde
- huidig gemiddeld prijsniveau van recreatiewoningen heeft haar plafond bereikt en kortingen in laagseizoen vaak noodzakelijk (blz. 104)
- Overijsselse randvoorwaarden: nieuwvestiging en uitbreiding gaan gepaard met kwaliteitsverbetering van het bestaande aanbod (H. 3.2.4, blz. 105)

Bezettingsgraad en exploitatie

De bezettingsgraad (blz. 86 e.v.) op Overijsselse huisjesterreinen ligt al jaren op een lager (4 a 5%) niveau dan het Nederlands gemiddelde.

Voor Overijssel geldt dat de bezettinggraad relatief goed is in verhouding tot het gemiddeld kwaliteitsniveau (relatief laag). Die bezettingsgraad op parken was in Overijssel 36,5 en 38,5 in 2001 en 2002. Center Parcs (voorbeeld uit rapport) streven naar 90% bezetting, nodig om de hoge financierings- en onderhoudslasten op te brengen. “Een gemiddelde Overijssels recreatiewoningpark met minder financieringslasten zou in theorie een uitstekend resultaat kunnen behalen bij een kwart lager bezettingspercentage (65%)”, aldus het Van Reest-rapport, en verder gaan de daarin vermelde uitspraken niet.

De exploitant acht een hogere dan het gemiddelde bezettingspercentage haalbaar: **73%**. Van Gent Van der Reest geven in hun second opinion rapport aan dat “ze zelf” 10% lager zou begroten.

De relatie tussen financieringslasten uit de vigerende Herikerbergplannen is helder. Maar de in de MER (augustus 2004) geprognosticeerde bezettinggraad is niet gerelateerd aan de bestaande Overijsselse markt.

Als we daarnaast de opmerking van hetzelfde onderzoeksbureau plaatsen dat het onderscheidend vermogen van het park nog onvoldoende is uitgewerkt, en dat de geplande centrumvoorziening niet past in de consumentenbehoefte zijn dat twee elementen die vermoedelijk leiden tot een grotere financieringsbehoefte dan nu het geval is. Anderzijds worden er grote verwachtingen gekoesterd van het feit dat Roompot Recreatie Beheer b.v. (sinds 1999) bereid is gevonden samen het project te ontwikkelen en exploiteren.

Jaarcijfers van Roompot Recreatie Beheer b.v. zijn in het kader van dit rapport niet bekeken.

Trend

Van Gent en Van der Reest (Second opinion, 2005) betogen dat er weliswaar voldoende recreatiewoningen zijn, maar niet de juiste. Wat zijn de juiste? “Dat is een samenspel van product, concept, beheer en verhuur. Traditionele 4 tot 6-persoons bungalows zijn steeds moeilijker te verhuren. De vraag naar 8, 10, 12, 16 en zelfs 25 personen neemt toe”. (Van Gent en Van der Reest, 2005).

Het rapport meldt verder, in de vooruitblik (2.3.3), dat het uitblijven van vernieuwing aan de bovenkant van de markt, de vraag naar recreatiewoning- en chaletvakanties in Overijssel zal doen afnemen.

Permanente bewoning

Het bijlagenrapport van de MER (augustus 2004) merkt op dat “door de financieringsconstructie permanente bewoning van de recreatiewoningen wordt uitgesloten”.

Zo'n bewering voor de vuist weg is onjuist. Een financieringsconstructie als voorgesteld (MER, augustus 2004) vraagt juist om extra waarborgen voor het uitsluiten van permanente bewoning. De exploitatieovereenkomst die de gemeente Hof van Twente te zijner tijd sluit zal bepalend zijn. Daarbij is de geldingsduur van het contract een extra aandachtspunt. Het MER-rapport (augustus 2004) spreekt over een overeenkomst met een looptijd van 20 jaar, met daarna de optie tot verlenging. Dat betekent onder omstandigheden dat na afloop van de periode de exploitant zich mogelijk niet langer gehouden ziet permanente bewoning tegen te gaan. Voor het overige zal het gewijzigde bestemmingsplan bepalingen dienaangaande bevatten.

Handhaving door de gemeente Hof van Twente is een andere kwestie. Per juni 2006 is er specifiek voor de doel iemand aangesteld. Het beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente Hof van Twente is een aanvulling (van 20 december 2005) op het handhavings-/bouwbeleidsplan, vastgesteld door de gemeenteraad Hof van Twente op 16 december 2003.

Passage daar uit:

“Handhavend optreden zal plaatsvinden vanaf 1 april 2006. Handhaving van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen gaat zeer veel vergen van de handhavingscapaciteit. Indien voldoende bewijs is verzameld dat er naar onze mening permanent in een recreatiewoning wordt verbleven, zullen wij handhavend optreden. Aan deze gevallen zal veel ruchtbaarheid worden gegeven om een soort van afschrik-effect te hebben voor toekomstige gevallen. Gevallen die worden aangeschreven dienen een redelijke termijn te hebben om aan de aanschrijving te voldoen.

Voor de controles of permanent in een recreatieverblijf wordt gewoond zal een extern bureau worden ingeschakeld. Deze zal gedurende een bepaalde termijn onaangekondigde controles uitvoeren op de verschillende recreatieterreinen. Daarnaast zal ook ander bewijs worden gebezigd om aan te tonen of iemand permanent in een recreatiewoning verblijft.

*Wanneer woont iemand permanent in een recreatiewoning? Aangezien er niet meer een echt recreatieseizoen (15 maart tot 15 oktober) is, zoals in het verleden, zullen wij geen aansluiting zoeken bij een maximaal aantal dagen dat gewoond mag worden op een recreatiepark. Het permanent wonen in een recreatiewoning betekent naar onze mening dat de bewoner geen andere zelfstandige legale woonruimte heeft dan het adres van de recreatiewoning. **Het hoofdverblijf is de plek waar gedurende het hele jaar of het grootste gedeelte van het jaar feitelijk wordt gewoond. Bij het vaststellen van het hebben van een hoofdverblijf kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende hoofdverblijf fungeert als centrum van zijn of haar sociale en maatschappelijke activiteiten.** Een permanente bewoner is bijvoorbeeld iemand die 's zomers in een recreatiewoning verblijft, 's winters in Spanje overwintert en die verder nergens in Nederland over zelfstandige woonruimte beschikt. Een postadres of bij de burgerlijke stand ingeschreven staan bij familie of kennissen geldt niet als zelfstandige woonruimte.”*

Vooralsnog zijn de voorgestelde maatregelen ten aanzien van permanente bewoning vrijwel gelijk aan de regels die, ook voordat stringenter maatregelen ten aanzien van permanente bewoning van kracht werden, golden. Met als enig grote verschil dat er vanaf 1 april handhavend zal worden opgetreden. Jurisprudentie zal moeten uitwijzen of het gestelde voldoet als middel om permanente bewoning te voorkomen.

Een vergelijking met handhavingstrategieën van andere gemeenten is niet gemaakt. De veronderstelling is gedaan, dat het beleid van de gemeente Hof van Twente in deze past binnen provinciale kaders, voor zover aanwezig.

Project Vernieuwingsimpuls per 1 maart 2007 (bijlage V)

[www.vernieuwingsimpuls](http://www.vernieuwingsimpuls.nl) per 1 maart 2007



Het project **vernieuwingsimpuls** is eind 2006 afgerond, de website is vanaf 1 maart niet meer te raadplegen.

Relevante content van de Vernieuwingsimpuls site is overgeheveld naar www.actieprogramma.nl Actuele informatie op het terrein van het lokaal bestuur treft u aan op de site van het Actieprogramma. Het Actieprogramma richt zich op álle spelers in het lokaal bestuur: het raadslid, de griffier, de wethouder, de burgemeester, de gemeentesecretaris en de ambtenaar.

Doel van het programma is om gemeenten vraaggericht en op maat ondersteuning te bieden bij de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

U wordt na 30 seconden **doorgestuurd** naar www.actieprogramma.nl.

