



**Behoorlijk handelen voor de Brabantse  
leefomgeving**

Prejudiciële beleidsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet

*Een verkennend onderzoek voor de provincie Noord-Brabant  
10 oktober 2016*

# Colofon

## **Titel**

Behoorlijk handelen voor de Brabantse leefomgeving:  
*Prejudiciële beleidsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet*

## **Opdrachtgever**

Provincie Noord-Brabant

## **Onderzoeksteam**

Prof. Philip Eijlander, Tilburg Law School en TiREG  
Drs. Wiet van Meel, Pontifax  
Prof. Anne Meuwese, Tilburg Law School en TiREG  
Drs. Mayko Slinkman, ERAC

## **Datum eindrapport**

Definitief rapport 10 oktober 2016

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Opdracht</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Aanpak</b> .....	<b>6</b>
Naar 'beginselen van behoorlijk handelen' .....	6
Onderzoeksmethode .....	7
<b>4. Bevindingen</b> .....	<b>8</b>
A. Bevindingen rond 'abbb' .....	8
B. Bevindingen rond 'houding' .....	11
C. Bevindingen rond 'interactie' .....	14
<b>5. Aanbevelingen</b> .....	<b>19</b>
Aandachtspunten voor prejudiciële beleidsontwikkeling.....	19
Mogelijke actielijnen .....	22

## 1. Inleiding

De provincie Noord-Brabant werkt aan een Omgevingsvisie, bedoeld om de nieuwe Omgevingswet te implementeren. Het Brabantse bestuur grijpt de gelegenheid aan om werkelijk te vernieuwen, zowel in inhoud als in de aanpak van het beleid op het vlak van infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieu. Het jaar 2016 staat in het teken van dromen en denken; er is ruimte voor nieuwe gedachten en experimenten. Ook dit verkennende onderzoek naar de kansen en mogelijkheden van prejudiciële beleidsontwikkeling kan in die context worden gezien. De veronderstelling is dat dergelijke ontwikkelingen van beleid kan voorkomen dat er onnodige conflicten, vertragingen en procedures ontstaan. Zaken kunnen zo wellicht doelmatiger verlopen, uiteraard zonder uit het oog te verliezen dat er niet zelden uiteenlopende belangen aan de orde zijn. In het omgevingsbeleid hebben we in de regel van doen met vierpartijen-relaties: initiatiefnemers/ondernemers, belanghebbenden, gemeente en provincie. Het prejudicieel beleid zal zich binnen dat krachtenveld moeten bewijzen.

Dit rapport gaat eerst nader in op de opdracht die voor dit verkennend onderzoek is geformuleerd (deel 2). Centraal staat de uiteindelijke mogelijkheid om zogenoemde prejudiciële beleidsontwikkeling tot stand te brengen in het kader van de Omgevingswet. Vervolgens wordt in deel 3 geschetst welke aanpak door de onderzoekers is gevolgd. Dossiers van zeven projecten zijn diepgaand onderzocht. In deel 4 worden de bevindingen van dit verkennend onderzoek gepresenteerd. Deze bevindingen zijn gekoppeld aan een serie uitgangspunten voor behoorlijk handelen. Deze zijn deels ontleend aan de beginselen van behoorlijk bestuur en deels aan gedragsgerelateerde beginselen en sturen de 'bottom up' zoektocht naar relevante factoren die het verloop van omgevingsgerelateerde besluitvorming beïnvloeden. De bevindingen laten zien dat een toekomstige set 'beginselen van behoorlijk handelen' een ruimere betekenis zouden moeten hebben dan de beginselen van behoorlijk bestuur en zich niet louter op het handelen van de overheid, maar van de diverse betrokken partijen zouden moeten richten. In deel 5 worden aanbevelingen en enkele gedachten over het vervolg geformuleerd die kunnen bijdragen aan toekomstige prejudiciële beleidsontwikkeling in het Brabantse omgevingsbeleid.

## 2. Opdracht

De onderzoekers is gevraagd de kansen en mogelijkheden van prejudiciële beleidsontwikkeling in het Brabantse omgevingsbeleid te verkennen door middel van een diepte-analyse van recente zaken waarin het type besluitvorming aan de orde was dat ook onder de nieuwe Omgevingswet te verwachten valt. Op voorhand was de gedachte dat zogenoemde beginselen van behoorlijk handelen kunnen worden onderkend. Deze beginselen zouden mogelijk houvast kunnen bieden voor toegepast prejudicieel beleid in die zin dat ze richtinggevend kunnen zijn voor de opstelling van partijen in het proces van besluitvorming. Bevindingen voortkomend uit het onderzoek zijn steeds op aansluiting met deze beginselen beoordeeld.

De opdracht is uitgevoerd in een samenwerkingsverband van onderzoekers van Tilburg University (prof. Philip Eijlander en prof. Anne Meuwese van Tilburg Law School, departement Publiekrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis en Tilburg Center for Regional Law and Governance (TiREG)), ERAC (drs. Mayko Slinkman) en Pontifax (drs. Wiet van Meel).

### 3. Aanpak

#### Naar 'beginselen van behoorlijk handelen'

Is de wijze waarop je handelt van invloed op de uitkomst? In het algemeen een vraag die iedereen positief zal beantwoorden. Maar in de wereld van ruimtelijke ontwikkeling en bestuursrecht – de wereld waarop de Omgevingswet zich richt – verdient dit nadere analyse. In vierpartijen-relaties is het handelen van diverse partijen van belang op het verloop van het proces waarin ze soms samen, soms tegenover elkaar, soms gelijktijdig en soms volgtijdelijk opereren. Vaak verspreid over een lange periode en in procedures waar participatie en informeel overleg (moeten) worden afgewisseld met formele termijnen, procedurele stappen en rechtsposities.

Is die omgeving te complex om het handelen van individuele partijen te ontrafelen en te beoordelen op invloed op het procesverloop? In dit onderzoek hebben wij een poging gewaagd. Daarbij realiseren we ons terdege dat de positie en de belangen van die vier partijen in het proces verschillen. Initiatiefnemers zijn er op uit om een project (woningbouw, winkels, kantoren, een recreatiepark, etc.) te realiseren en liefst zo snel mogelijk. Andere belanghebbende partijen zien vaak hun positie in het gedrang komen en trachten mogelijk (ervaren) nadeel te voorkomen. Gemeentebesturen opereren binnen de gestelde wettelijke kaders en nemen besluiten (vergunningen, planvaststelling of wijziging) om het omgevingsbeleid te effectueren. Het provinciaal bestuur heeft verschillende rollen; of als bestuurlijk toezichthouder op de gemeenten in het kader van het ruimtelijk beleid, of zelf als besluitnemend bestuursorgaan. De kunst van prejudiciële beleidsontwikkeling is om in het krachtenveld van deze posities en belangen te voorkomen dat er sprake is van divergentie en conflicten, maar juist van convergentie opdat partijen zich uiteindelijk kunnen vinden en verenigen in een gekozen route die voor elk van hen wellicht niet optimaal is, maar wel aanvaardbaar en redelijk.

Omdat nog geen standaard voor behoorlijk handelen voorhanden is, hebben wij aansluiting gezocht bij de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze zijn ontstaan uit jurisprudentie om het gedrag van de overheid ten opzichte van de burger te normeren. Ze bieden houvast voor de overheid, maar vormen ook een leidraad voor de bestuursrechter om eventuele geschillen te beoordelen. Uitgangspunt binnen het project is de propositie dat de 'beginselen van behoorlijk bestuur' een handvat kunnen bieden voor toegepaste prejudiciële beleidsontwikkeling. Een nadere duiding van 'behoorlijk bestuur' als 'behoorlijk handelen' kan partijen in verschillende rollen houvast bieden om hun opstelling in besluitvormingsprocessen zo goed mogelijk voor te bereiden, aan te sturen en in te vullen. Deze duiding heeft als doelstelling het versnellen van procedures, realiseren van betere belangenafwegingen, het beperken van transactiekosten en te komen tot beter voorspelbare eindresultaten en sluit als zodanig volledig aan bij de ambities van de nieuwe Omgevingswet waarop de provincie Noord-Brabant momenteel een visie

ontwikkelt. Aanvullend is aansluiting gezocht bij de behoorlijkheidsstandaarden die door de Nationale Ombudsman zijn ontwikkeld in de veelal meer informele zaken die bij hem de revue passeren. Deze 'gedragsgerelateerde beginselen', die te maken hebben met 'houding' bij en 'interactie' tussen partijen, vormen het tweede deel van het analysekader dat onze exploratieve inventarisatie van factoren heeft begeleid.

## Onderzoeksmethode

De kern van het onderzoek bestaat uit een diepgaande analyse van zeven projectdossiers op het terrein van het omgevingsbeleid en -recht, waaraan een literatuurstudie vooraf is gegaan. De projectdossiers zijn na onderling overleg met de opdrachtgever geselecteerd. Het gaat steeds om 'Brabantse zaken'. In de meeste gevallen betreft het zaken die hebben geleid tot een beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het gaat zowel om besluiten van gemeentebesturen als van het provinciaal bestuur die voorwerp van geschil waren. In een enkel geval was geen sprake van bezwaar of beroep. Er kan immers ook lering worden getrokken uit projecten die volgens verwachting zijn gelopen.

De zeven onderzochte dossiers hebben achtereenvolgens betrekking op:

- De Utrecht/Hilvarenbeek: duurzame ontwikkeling landgoed
- De Pan/Bladel: verplaatsing agrarisch bedrijf wegens ontwikkeling bedrijventerrein
- Weerij-Zuid/Zundert: verharding paden natuurgebied
- De Pielis/Bergeijk; natuurontwikkeling in agrarisch gebied
- Schuilhutten/Schijndel; schuilplaatsen in buitengebied
- De N279; aanpassing en verbreding provinciale weg
- VAIR/Aarle-Rixtel; verplaatsing cq. vestiging duurzaam agrarisch bedrijf

Na bestudering van relevante stukken is per dossier eerst een uitgebreide analyse van dossierstukken gemaakt. Daarvoor is een speciaal ontwikkeld format gebruikt, deels gebaseerd op de beginselen van behoorlijk bestuur en deels op de genoemde 'gedragsgerelateerde beginselen' gerelateerd aan behoorlijkheid, zoals oplossingsgerichtheid. Na de pilotfase is dit format vereenvoudigd door de minder relevante beginselen en factoren, afgaand op de eerste resultaten van de dossieranalyse, weg te laten. Daarnaast zijn de analyses van de dossiers aangevuld met interviews met sleutelfiguren. Om de anonimiteit van gesprekspartners te kunnen waarborgen, zijn er geen gespreksverslagen en beweegt de hier gepresenteerde analyse zich op dossieroverstijgend niveau. Uit de confrontatie van de uitkomsten van de interviews met de analyse van de dossierstukken zijn bevindingen geformuleerd, die hier en daar ter illustratie vergezeld worden door (voor)beelden vanuit een specifiek, in verband met de anonimiteitswaarborg in algemene termen beschreven, dossier. In het vervolg van deze rapportage worden deze bevindingen, en de aanbevelingen die daarvan kunnen worden afgeleid, beschreven.

## 4. Bevindingen

De volgende uitgangspunten voor behoorlijk handelen – een mix van de meest relevant gebleken algemene beginselen van behoorlijk bestuur ('abbb') en gedragsgerelateerde beginselen die zou kunnen doorontwikkelen tot een set 'beginselen van behoorlijk handelen' – zijn vanuit de pilotfase van het onderzoek geselecteerd als meest relevant in de judiciële en daarmee indirect ook in de prejudiciële fase:

- Zorgvuldigheid voorbereiding
- Kwaliteit belangenafweging
- Betrouwbaarheid
- Motivering
- Oplossingsgerichtheid
- Gerichtheid op de-escalatie
- Communicatie
- Fairplay

Bij het natrekken van de sporen van deze uitgangspunten in de dossiers en het doen van navraag in de interviews, hebben wij met drie categorieën gewerkt: 1) abbb gerelateerde factoren, 2) factoren die te maken hebben met de 'houding' bij verschillende partijen en 3) factoren die te maken hebben met interactieve aspecten van besluitvorming. Voor elk van deze categorieën worden hieronder bevindingen gerapporteerd, die vanuit de projectdossiers, dus 'bottom up' naar voren kwamen, waarbij het exploratieve karakter van de analyse natuurlijk gestuurd is geweest door de genoemde uitgangspunten. Een belangrijke kanttekening voor de lezer is dat de bevindingen weliswaar veelal algemeen zijn geformuleerd, maar alleen zijn gebaseerd op de onderzochte projecten.

### A. Bevindingen rond 'abbb'

- Zorgvuldigheid voorbereiding
- Kwaliteit belangenafweging
- Betrouwbaarheid van partijen
- Motivering

#### Vorbereiding en reflectie

Alle projecten die zijn onderzocht worden gekenmerkt door een (erg) lange doorlooptijd en/of een complexe dialoog tussen partijen. Opvallend is echter dat initiatiefnemers daar niet op waren voorbereid. Het beeld dat wordt neergezet is dat ze veelal een proces 'in zijn gerold' dat vervolgens door omstandigheden wordt gestuurd. Het voedt een gevoel van onmacht. Vooraf hebben ze zich – op een enkele uitzondering daargelaten – niet verdiept in het mogelijk procesverloop dat



ze kunnen verwachten, potentiële hindernissen, alternatieve scenario's en participatietechnieken. Kennis van slechte en goede voorbeelden is niet aanwezig, waarbij geen aanleiding werd gevoeld om zich in voorbeelden van anderen te verdiepen, een keuze die achteraf werd betreurd. Hetzelfde beeld overheerst bij de meeste projecten overigens ook als het gaat om de mogelijkheden om tussentijds tijd te nemen voor reflectie en eventueel de koers van het proces bij te stellen.

*Met name gericht op: initiatiefnemers*

### Vastlegging van afspraken

Respondenten verzochten vaak dat het toch mogelijk moet zijn bij een initiatief een betrouwbare tijd- en kostenplanning te maken en dat partijen elkaar daar aan moeten kunnen houden. In meerdere projecten blijkt tussentijds door de initiatiefnemer met belanghebbenden en overheden te zijn toegewerkt naar een vastlegging van afspraken als uitkomst van een overleg- en onderhandelingsproces, die soms het label 'convenant' krijgt. Het initiatief om hiertoe te komen was volgens geïnterviewde partijen op zichzelf de moeite waard, de toegevoegde waarde in de vervolgfase van de besluitvorming is in de meeste projecten echter laag. Dat blijkt een voedingsbodem voor frustratie en ondermijnt het vertrouwen – in het bijzonder van de initiatiefnemer – in andere partijen.

De volgende redenen hiervoor lijken een rol te spelen:

- De achterliggende motivering is niet toereikend, waardoor ruimte blijft voor uiteenlopende interpretaties;
- Partijen voelen zich niet gehouden aan het convenant of delen daarvan, bijvoorbeeld na een personele wisseling van de wacht en kritiek van de achterban;
- Afspraken in het convenant zijn juridisch onvoldoende onderzocht en getoetst;
- Afspraken in het convenant blijken juridisch niet afdwingbaar;
- Het is niet mogelijk om bij een convenant formeel af te spreken dat van bezwaar en beroep zal worden afgezien;
- Partijen spelen de gebrekkige juridische afdwingbaarheid soms ook uit.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

N.B. aangezien het onderhavige onderzoek uitging van exploratief dossieronderzoek, zijn de juridische randvoorwaarden voor convenanten als zodanig niet nader onderzocht.

### Verwachtingen: houdbaarheid van afspraken

Gerelateerd aan het vorige punt ligt het voor de hand dat een aantal partijen zich gefrustreerd voelt in situaties waarin convenantpartners later – naar het oordeel van deze partijen – afwijken van de afspraken. Die frustratie heeft een negatieve

impact op de opstelling en onderlinge verhoudingen en daarmee op het proces dat volgt.

Door een aantal partijen wordt echter ook opgemerkt dat niet verwacht kan worden dat actieve participatie en vastlegging van afspraken in een eerdere fase zonder meer garant staat voor een houdbaar convenant in de fase daarna. De lange looptijd van veel processen maakt een wijziging van standpunt tot een reëel scenario. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat nieuwe bestuurders aantreden, beleid en regelgeving wijzigen, het draagvlak bij een achterban kan verschuiven en zich personele wijzigingen voordoen. Vanuit deze visie getuigt het juist van een realistische verwachting dat wordt geanticipeerd door partijen ruimte te geven tot heroverweging van standpunten, maar dan als onderdeel van een convenant en onder vooraf afgesproken condities.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### Juridische voetangels

In meerdere onderzochte projecten blijken relatief kleine juridische punten in een later stadium het geschilpunt te zijn waarop de strijd zich concentreert of waarop de Raad van State zijn oordeel baseert. Ook komt het voor dat de tussentijds vastgestelde juridische haalbaarheid van een oplossing in de ogen van de rechter anders moet worden beoordeeld. Als de provincie en/of een gemeente met een uitspraak over de juridische haalbaarheid komen, wekt dit bij andere partijen impliciet de verwachting dat deze klopt. Zodra dat door bezwaarmakers en of rechtspraak wordt betwist, richten de pijlen zich automatisch op de overheid die het voorstel heeft gedaan of heeft gesteund: haar wordt onvoldoende expertise of daadkracht in de juridische procedure verweten. Oorzaken zijn achteraf moeilijk te herleiden, maar het beeld dat wordt gedeeld is als volgt:

- In het bijzonder overheden kunnen in hun zoektocht naar een (innovatieve) oplossing te gemakkelijk een interpretatie kiezen die niet voldoende wordt getoetst op juridische houdbaarheid;
- De rolverdeling tussen gemeente en provincie – met een overlap als het gaat om beoordeling van passendheid bij regelgeving – is onduidelijk voor andere partijen en biedt in hun ogen in een te laat stadium de benodigde zekerheid;
- Verandering van regelgeving – zonder oog voor impact op het niveau van (lang)lopende projecten – kan veel onverwachte problemen veroorzaken;
- Een bemoedigende bevinding is dat indien voldoende aandacht aan analyse en bespreking van mogelijkheden en onmogelijkheden wordt besteed, juridische kaders wel degelijk meer ruimte kunnen bieden voor beoogde oplossingen dan gedacht.

*Met name gericht op: overheden*

*een voorbeeld*

### **De rol van relatief kleine juridische geschilpunten**

In een van de projecten ging het om een overwegend technisch (geschil)punt waar het de interpretatie betreft van de Verordening Ruimte van de provincie. Opvallend is dat de provincie en de betrokken gemeente hier niet samen uit konden komen. Door een gebrek aan werkelijk en open contact en overleg bleef er verschil in opstelling bestaan en werd een procedure van beroep welhaast onvermijdelijk. Achteraf kan worden vastgesteld dat een dergelijke procedure niet nodig was. Bovendien is ook niet of nauwelijks sprake geweest van een evaluatie achteraf om te leren van deze gang van zaken.

### **Belangenafweging in persoon**

Een knelpunt dat vanuit meerdere partijen (in een beperkt aantal projecten) naar voren is gebracht, richt zich op de wijze waarop de initiatiefnemer omgaat met kritiek, alternatieve voorstellen en vragen die door betrokkenen worden aangedragen in het (formele of informele) inspraakproces. Van de kant van de initiatiefnemer wordt benadrukt, ook in positief verlopen projecten, dat je sterk in je schoenen moet staan: kritiek op eigen plannen kan hard aankomen en men houdt vaak geen rekening met alle voorwaarden waarop de initiatiefnemer moet letten. Gelijktijdig schuilt in de ogen van andere betrokkenen een probleem in het gegeven dat bij de initiatiefnemer degene die de plannen maakt vaak ook degene is die voorstellen en vragen ten aanzien van de plannen moet behandelen en beantwoorden. Dat werkt twijfels in de hand in hoeverre kritiek en alternatieve voorstellen objectief worden gewogen. Het geldt nog sterker wanneer de initiatiefnemer een overheid is en bij andere partijen al snel het gevoel kan groeien dat de inspraakprocedure slechts als formele verplichting wordt ingevuld of – door de besluitvormende macht van een overheid – de uitkomst tevoren al vast stond.

*Met name gericht op: initiatiefnemers*

## **B. Bevindingen rond 'houding'**

- Oplossingsgerichtheid van partijen
- Gerichtheid op de-escalatie

### **De ingeslagen weg**

Veel partijen die zijn betrokken bij projecten en zijn geïnterviewd, beschouwen het gegeven dat het conflict is uitgemond in een rechterlijke procedure als een ongewenste uitkomst, maar ook als een uitkomst die onder omstandigheden onvermijdelijk leek. Er wordt in veel opzichten weinig ruimte ervaren om tussentijds de vraag te stellen of een andere route dan de ingeslagen weg mogelijk was. Zo is er de druk van formele procedures en vaste termijnen. Een aantal betrokken

partijen schetst een procesverloop van 'hollen en stilstaan', met fases waarin weinig beweging is waarna onder druk van een formele termijn 'opeens' snel moet worden gehandeld en besloten. Het geeft een gevoel dat ze, ondanks de lange doorlooptijd waardoor de meeste projecten worden gekenmerkt, 'vastzitten in de molen' en geen invloed hebben op het proces. Ook inmiddels tot stand gekomen verhoudingen tussen partijen en/of hun vertegenwoordigers versterken dit gevoel.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### De juridische drempel

Bij grotere professionele organisaties, zoals overheidsorganisaties, lijkt de drempel tot een juridische procedure in de projecten die zijn onderzocht relatief laag als dit wordt vergeleken met de drempel die andere partijen zoals particulieren of ondernemers voelen. Er is bij een professionele organisatie nu eenmaal vaak geen sprake van dezelfde impact op persoons- of privé-niveau als bijvoorbeeld bij een agrarische ondernemer in een bedrijfsverplaatsing aan de orde is. Een bevinding die niet alleen iets zegt over de keuze voor een juridische procedure (versus de optie om door te blijven praten), maar ook een basis legt voor een 'David en Goliath-gevoel'.

Wat ook meespeelt is dat, zoals tijdens één van de interviews is toegelicht, een poging om een juridische procedure met een compromis te vermijden of tussentijds af te breken, voor een organisatie als een overheid moeilijker is dan de procedure afwachten. Bijvoorbeeld omdat bestuurlijke besluiten (inclusief instemming van Provinciale Staten of gemeenteraad) genomen zijn en deze niet zonder meer als onderdeel van compromisvorming kunnen worden ingezet en opengebroken. Ook komt het voor dat er aan de overheidskant soms prikkels lijken te zijn om het wél op een juridische procedure te laten aankomen. Het proces afsluiten voor externe inbreng en erop gokken dat de eigen voorkeursoptie 'het wel haalt' bij de rechter, is soms blijkbaar een aantrekkelijkere weg.

*Met name gericht op: overheden*

*een voorbeeld*

#### **Financiële overwegingen als conflictverhogende prikkel**

In de casuïstiek is een voorbeeld langsgelopen van een situatie waarin procederen voor de ondernemer die in eerste instantie geraakt was door de besluitvorming, geen betekenis meer kon hebben, maar financiële overwegingen aan de kant van een gemeente toch tot een procedure tegen de provincie hebben geleid. Ook zien we dat financiële overwegingen aan de kant van de provincie aanleiding zijn geweest voor een rigide juridische interpretatie van de randvoorwaarden van een overgangsregeling.

### Kwaliteit van de adviseur

Een extern adviseur kan uiteraard van betekenis zijn om voor- en nadelen af te wegen en alternatieve routes voor te stellen. In meerdere projecten worden partijen bijgestaan door (interne of externe) adviseurs, in het algemeen met een juridische achtergrond. Beschouwend was hun rol vooral gericht op de juridische kant van de zaak, gericht op de juridische positie en het verloop van formele c.q. juridische procedures. Die bandbreedte of expertise lijkt onvoldoende om alle scenario's en alternatieve oplossingen tussentijds in beeld te krijgen.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### Zelfwerkzaamheid of gericht gebruik van neutrale partijen

Het voeren van de dialoog, het begeleiden van de discussie, uitwerking van belangrijke planonderdelen: in veel projecten neemt de initiatiefnemer hierin zelf het voortouw, al dan niet met externe hulp die op de achtergrond blijft. Het onderstreept de betrokkenheid, maar creëert ook kwetsbaarheid. De initiatiefnemer is in feite procesleider én direct betrokkene en daarmee onderdeel van de discussie die hij – actief of passief – zelf leidt.

Opvallend is dat in een aantal projecten die als succesvol worden beschouwd, juist de rol van een externe, neutrale partij als één van de belangrijkste succesfactoren wordt genoemd.

Die is in deze projecten ingeschakeld:

- Voor de begeleiding van een dialoog tussen initiatiefnemer en omwonenden;
- Om een uitspraak te doen over de haalbaarheid van een oplossing waarvan de rechtmatigheid werd betwijfeld;
- Voor de uitvoering van een gevoelige taak (ruilverkaveling) die een voorwaardelijk onderdeel was van het proces.

Vermeld dient te worden dat het hier niet ging om externe adviesbureaus, maar om respectievelijk een kennisnetwerk, een wetenschapper en een gemeentelijke overheid. Deze externe partijen werden steeds gekenmerkt door een gepaste mate van afstand, maar met voldoende deskundigheid en gezag.

*Met name gericht op: initiatiefnemers*

### Compromisbereidheid

Wat opvalt, is dat vrijwel geen van de gesprekspartners de indruk wekt op voorhand mordicus tegen ieder onderdeel van een plan te zijn geweest. Het uitgangspunt is breed ingedaald dat geparticipeerd moet worden in overleg en op zijn minst gezocht moet worden naar acceptabele oplossingen. Als formele plicht, als morele plicht of als gelegenheid om naar eigen kansen te zoeken. Bovendien is duidelijk dat er consequenties zijn: langlopende (al dan niet juridische) geschillen kosten tijd,

persoonlijke energie en geld en verstoren verhoudingen die op andere terreinen weer nodig zijn.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### Gebrek aan reflectie

In alle projecten blijkt weinig aandacht te worden besteed aan reflectie en evaluatie van slecht verlopen processen, noch binnen de eigen organisatie, noch in contact met de andere partijen.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

## C. Bevindingen rond 'interactie'

- Communicatie
- Fairplay

### Geen overleg tijdens procedures

In de meeste projecten is door betrokken partijen geïnvesteerd in overleg en participatie, gericht op uitwisseling van standpunten en mogelijke compromissen. Soms met goede persoonlijke verhoudingen, soms met een opgebouwd spanningsveld. Zodra een juridische procedure is gestart en loopt, is onderling contact echter zeldzaam. Oplossingsgericht overleg leek niet gepast, niet mogelijk uit angst iets verkeers te zeggen of niet meer aan de oorspronkelijk betrokkenen in afwachting van vragen van de rechter of juridisch adviseurs. Opvallend is dat meerdere betrokkenen – in antwoord op de vraag tijdens de interviews – niet uitsloten dat onderling contact of mediation zinvol was geweest. Bijvoorbeeld op basis van een eerste voorlopige beoordeling van de rechtbank. Ook wordt in een aantal gevallen aangegeven dat de persoonlijke contacten doorgingen als onderdeel van sociaal contact, andere dossiers of netwerk.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

*een voorbeeld*

#### **Negatieve spiraal van non-communicatie**

In minstens één van de projecten waarin motiveringsgebreken een rol speelden, zijn deze direct te herleiden tot tijdsdruk en juridische onzekerheid. Gebrek aan helderheid over de juridische kant van de zaak leidt dan tot een niet-communicatieve en zelfs defensieve houding aan de kant van bijvoorbeeld de gemeente. Door tijdig richting omwonenden te communiceren op welke manier hun belangen worden meegenomen, had in dit project een juridische procedure wellicht voorkomen kunnen worden.

### De beoordelende overheid

In de projecten blijkt komt vaak een spanningsveld tussen de verschillende rollen van overheden naar voren. In het uitvoeringsmodel van ruimtelijke ordening zijn overheden initiatiefnemer en beoordelen ze inspraak, komen met oplossingen en toetsen op aansluiting bij regelgeving. Daarnaast beoordelen verschillende overheden – gemeente en provincie – op verschillende momenten, de aansluiting bij beleid. Terecht of onterecht: zonder uitleg voedt het bij derden het beeld van onduidelijkheid, gebrek aan afstemming en een gevoel van onmacht en frustratie.

*Met name gericht op: overheden*

### De rol van de provincie

De provincie is in veel projecten betrokken als partner in het proces. Veel gehoorde kritiek concentreert zich op een afwachtende houding en inconsistentie. Onder meer verklaard door een gebrek aan eenheid of afstemming binnen de provinciale organisatie, waar verschillende afdelingen betrokken zijn maar verschillend reageren of geen regie plaatsvindt op initiatief en verantwoordelijkheid.

*Met name gericht op: overheden*

### Interne en inter-overheidscommunicatie

Een opvallende ervaring in het onderzoek is het fenomeen van gebrekkige communicatie en afstemming; zo zien we bij grote infrastructurele projecten dat grote leidende partijen communiceren vanuit hun eigen positie en niet vanuit de gemeenschappelijkheid met overige stakeholders. Daarnaast zien we dat binnen de omgeving van grote partijen afdelingen niet of pas laat in het proces betrokken worden, niet op de hoogte zijn van al eerder door hun organisatie ingenomen standpunten of gemaakte compromissen, strijdige belangen e.d. Maar ook situaties waarin bijvoorbeeld een gemeente en provincie onderling onvoldoende afstemming plegen en zo in kostbare juridische procedures belanden die door overleg eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden

*Met name gericht op: initiatiefnemers, overheden*

### Samenwerking tijdens het juridisch proces

In meerdere projecten wordt het belang van samenwerking benadrukt voor de voorbereiding van verweer en verdediging van besluiten bij de Raad van State. Overheidsbesluiten waartegen een procedure is aangespannen zijn vaak een gezamenlijk product van organisaties, zoals particulier initiatiefnemer, gemeente en provincie. Het gebrek aan gezamenlijke motivatie of aanwezigheid bij de zitting is een breed ervaren knelpunt. Met name gemeenten en provincie wordt onvoldoende betrokkenheid en inzet verweten zodra een door hen genomen besluit onderdeel van een procedure bij de Raad van State is. Die kritiek richt zich op voorbereiding van verweer, maar ook op aanwezigheid bij zittingen.

*Met name gericht op: overheden*

### De invloed van verhoudingen

Communicatie op detailniveau, bijvoorbeeld over de mate waarin input is meegenomen of nadere toelichting op plannen, had in een aantal projecten wellicht verschil kunnen maken maar werd gehinderd door inmiddels gekozen standpunten of gepolariseerde verhoudingen. Er was simpelweg geen goede basis meer voor onderling contact, waar dat in de ogen van partijen – achteraf beschouwd – toch erg zinvol had kunnen zijn.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### Gebrek aan level playing field

De geselecteerde projectdossiers maken eens te meer duidelijk dat ruimtelijke procedures complex zijn. Er zijn veel verschillende belangen, veel wet- en regelgeving en formele voorschriften, juridische rechten en plichten, in combinatie met vaak lange doorlooptijden. Het betekent dat van betrokken partijen veel wordt gevraagd in termen van capaciteit, expertise, geld en lange adem. Deze zaken kan niet iedere partij op hetzelfde niveau opbrengen. Het verschil tussen overheden en particuliere partijen is groot, evenals het verschil tussen provinciale en gemeentelijke overheid. Dat heeft invloed op het proces. Een gebrek aan 'level playing field' doet afbreuk aan de kwaliteit van het tegenspel en legt een basis voor een gevoel van groot versus klein. In het kader van prejudiciële beleidsontwikkeling is specifiek van belang dat onvoldoende capaciteit bij een organisatie kan betekenen dat het niet mogelijk is om de voorbereiding zodanig 'goed' te doen dat het niet op een proces hoeft aan te komen. .

Een aantal conclusies:

- Er is een groot krachtsverschil – maar ook machtsverschil – tussen overheid en particuliere partijen. Dat beperkt mogelijkheden om gelijkwaardig te participeren en drijft laatstgenoemden naar juridische stappen als reddingsboei;
- Bewustzijn: het verschil in impact op betrokken partijen en vooral personen groot kan zijn. In een grote overheidsorganisatie is een juridische procedure niet bijzonder, bij andere organisaties is dat heel anders;
- Ook naar eigen oordeel staat de kwaliteit van vertegenwoordigende organisaties onder druk, zoals BMF en landschapsorganisaties. Capaciteit en middelen zijn afgenomen en de mate waarin leden c.q. achterban betrokken kunnen worden gaat achteruit;
- Ook voor gemeenten geldt dat hun capaciteit op ruimtelijk terrein beperkt is en niet altijd is ingericht op een complex, intensief proces.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*



### Waarde van vertegenwoordiging

In meerdere projecten worden belangen aan tafel vertegenwoordigd tijdens het proces van dialoog en afstemming, maar met de handen vrij om in een later stadium een ander standpunt te kiezen en/of een procedure te starten. Partijen leggen zich later niet zonder meer neer bij de uitkomst van eerder informeel overleg.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### Waarde van participatie

De formele inspraakprocedures die overheden kunnen, en vaak ook moeten volgen schrijven weliswaar mogelijkheden voor participatie voor maar garanderen geen volwaardig participatief proces. Het borgt inspraak, maar geen gelijkwaardigheid en mogelijkheden om breed mee te denken en mee te beslissen. Dat laatste is wellicht ook niet altijd passend, maar is bij betrokken partijen soms wel de verwachting en het vertrekpunt. Wanneer die verwachting niet wordt ingevuld is de teleurstelling groot en wordt de overheid al snel arrogantie en machtsmisbruik verweten.

*Met name gericht op: overheden*

### Verwachtingenmanagement

De verwachtingen die in het voorgaande punt zijn genoemd blijken gevoelig. Wat betekent het als gecommuniceerd wordt dat gezichtspunten worden 'meegenomen'? En zijn criteria overeengekomen – of op zijn minst gecommuniceerd – waarop alternatieve voorstellen worden beoordeeld als daarvoor ruimte wordt geboden? Ervaren betrokken partijen in het inspraakproces de informatievoorziening en beschikbare tijd als voldoende? In één van de beoordeelde projecten ligt hier expliciet – in de ogen van alle betrokken partijen – een bron van onvrede die de fase van planuitwerking negatief heeft beïnvloed en zelfs de planuitvoering hindert.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, overheden*

### Gebrek aan personele continuïteit

Een alom gehoord knelpunt is continuïteit en opvolging. In tal van processen en projecten vinden personele wisselingen plaats. Mensen krijgen nieuwe functies of gaan naar andere organisaties, bestuurders worden vervangen, afdelingen worden opgeheven. Ook is het inwerken van bestuurlijke opvolgers vaak een probleem. Personele wisselingen trekken in vrijwel alle projecten een zware wissel op het proces. In een aantal interviews komt het ook naar voren als verwijt, een teken van onbetrouwbaarheid en gebrek aan fairplay: een partij moet continuïteit kunnen borgen en voorkomen dat anderen hinder van wisselingen ondervinden. Het is zeker een aspect waarop deelnemende partijen hun bijdrage vooraf kunnen beoordelen. Anderzijds wordt ook gepleit voor redelijkheid: personele wisselingen komen in een langlopend proces nu eenmaal voor, hoe kun je je daarop

voorbereiden? Hetzelfde geldt voor wisselingen van betrokken overheidsbestuurders, eveneens onvermijdelijk. Daar richt de kritiek zich meer op de kwaliteit van overdracht van dossiers.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, belanghebbenden, overheden*

### De impact van een lange doorlooptijd

Een aantal projecten is gestart met een gebiedsplan vanuit de overheid dat vanaf het moment dat het bekend is impact heeft op de bedrijfsvoering van individuele ondernemers. De duur van deze procedures creëert onzekerheid die het ondernemers moeilijk maakt om te 'bewegen' in een periode die jaren kan duren. Investeren in je bedrijf is nu eenmaal niet aantrekkelijk als een bedrijfsverplaatsing dreigt. Een situatie die ook de overheid niet zonder meer kan oplossen en tot frustratie of een patstelling leidt, kanvoor ondernemers een reden zijn om naar de bestuursrechter te stappen.

*Met name gericht op: initiatiefnemers, overheden*

## 5. Aanbevelingen

### Aandachtspunten voor prejudiciële beleidsontwikkeling

In alle interviews is gebleken dat het uitgangspunt om middels de ontwikkeling van beginselen van 'behoorlijk handelen' proberen te komen tot een nieuwe 'Brabantse' uitvoeringscultuur inzake omgevingsgerelateerde projecten en processen breed wordt toegejuicht. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat dit niet eenvoudig is. De bevindingen in het vorige hoofdstuk laten immers zien hoe gevarieerd de factoren zijn die inwerken op het verloop van ruimtelijke procedures. Door de verscheidene bevindingen heen signaleren we twee breed ervaren beelden die we hier noemen omdat ze ook de aanbevelingen kleuren.

Het algemene beeld dat uit de interviews met de gesprekspartners (ook die vanuit provincie en gemeenten) naar voren komt is dat bij hen een ongemakkelijk gevoel en soms ergernis leeft bij de huidige uitvoeringsstructuur en -cultuur zoals die ervaren worden in de context van ruimtelijke ordening. Enerzijds wordt gebrek aan kennis en inzicht gesignaleerd, anderzijds is er ook een breed gedragen beeld van verticale en horizontale verkokering, beperkte transparantie en een afstandelijke, niet meedenkende houding van partijen. Hulp wordt mondjesmaat ervaren. Er wordt gewezen naar een adviessector die vaak fragmentarisch denkt en werkt. Maar er wordt vooral meer verwacht van publieke uitvoerders, die in meerdere opzichten een grote rol spelen in ruimtelijke ordening. Een belangrijke constatering is dat partijen graag overheden zien die, naast hun toetsende taak, ook meedenken, zich bewust zijn van hun vaak dominante positie en zich nog meer opstellen als partner in ontwikkeling.

Een tweede, breed gedragen, invalshoek is de kostenfactor. Door het verloop van omgevingsgerelateerde initiatieven en de wijze waarop verschillende partijen betrokken zijn moeten initiatiefnemers, maar ook andere belanghebbenden en overheden zoveel kosten maken (informele en formele processtappen, adviseurs, specifieke onderzoeken), dan wel is er zoveel onduidelijkheid over de te maken extra kosten, dat dit impact heeft op de investeringsbereidheid. Tegelijkertijd wordt uit de veelheid van bevindingen meteen al duidelijk dat investeringen op allerlei fronten juist nodig zijn om uiteindelijk te komen tot procesverbetering en conflictvermindering.

De bevindingen uit het onderzoek laten zich niet eenvoudig plaatsen onder één bepaald beginsel van behoorlijk bestuur of één bepaald uitgangspunt voor behoorlijk handelen maar raken vaak meerdere beginselen. Ook wordt duidelijk dat relevante factoren niet alleen terugvoeren op overheidshandelen, maar juist ook op de wisselwerking tussen meerdere partijen. Dit gegeven is een interessant aanknopingspunt voor de vormgeving van de Brabantse aanpak van de nieuwe Omgevingswet. Een synopsis van beginselen van behoorlijk bestuur in 'beginselen

van behoorlijk handelen', die enerzijds bredere toepassing hebben, maar anderzijds gedrags- en communicatiefactoren in sterkere mate meenemen, lijkt een voor de hand liggende uitdaging. Hieronder volgen enkele aandachtspunten die zowel als concrete input voor de prejudiciële beleidsontwikkeling kunnen fungeren als een bijdrage kunnen leveren aan de verdere gedachtenvorming over 'beginselen van behoorlijk handelen'.

### Be prepared...

Gebrek aan voorbereiding en inzicht in het (mogelijke) procesverloop, is in de projectdossiers die zijn onderzocht van invloed op het traject en de kans op juridische procedures. Dit geldt zowel aan de zijde van de initiatiefnemer als aan de zijde van andere partijen. Toegang tot kennis en gelijkwaardigheid van direct betrokken partijen als het gaat om capaciteit en middelen, zouden een sleutelrol kunnen spelen in de prejudiciële beleidsvorming. Zowel in termen van resultaat als in termen van beleving is informatie een belangrijke factor bij het realiseren van een level playing field.

### Regie op het proces

Bij veel van de onderzochte projecten komt naar voren dat vaak onduidelijk is wie de finale regie heeft op het proces. Dit kan van belang zijn bij een eerste haalbaarheidstoets, tijdens besluitvormingsprocessen, maar ook bij pogingen tot de-escalatie, mediation, second-opinion en dergelijke. Procesregie blijkt een verwaarloosd terrein. De aandacht voor deze regie kan en moet beter. Partijen doen er goed aan om aan het begin van het traject expliciet stil te staan bij dit punt en helderheid te betrachten op dit vlak. Het verdient aanbeveling om deze verantwoordelijkheid expliciet bij een van de partijen te beleggen of daarvoor juist een externe regisseur te kiezen, die zelf geen andere belangen hoeft te dienen.

### Kennisdeling: goed voorbeeld doet volgen.

In onze rechtsstaat is – naast vaktechnische literatuur – jurisprudentie het kennisdelingsinstrument bij uitstek. Verzamelde uitspraken van rechters inzake allerlei conflicten geven nadere duiding aan de betekenis van regels en geven ook informatie hoe bepaalde problemen opgelost worden. Deze uitspraken worden gepubliceerd, gecategoriseerd, zijn betrekkelijk eenvoudig toegankelijk en worden door velen gebruikt bij afwegingsmomenten hoe in bepaalde situaties te handelen. Ervaringen van ontwikkelingsprocessen en -projecten die niet tot conflictsituaties hebben geleid, worden echter niet gedeeld, zijn niet eenvoudig te vinden en worden dus vaak niet gebruikt bij de voorbereiding van bepaalde processen en/of projecten. Zo zien we in de rechterlijke conflictomgeving het fenomeen mediation opkomen, waarvan de uiteindelijk gerealiseerde compromissen niet gepubliceerd worden en waar kennis- en ervaringsdeling moeilijker tot stand komt. Onze bevindingen suggereren dat een goed, eventueel interactief, toegankelijk informatiesysteem rondom projecten met een omgevingselement van grote waarde zou kunnen zijn.

### Good practice: zelforganisatie

Een belangrijke succesfactor voor een goed verloop van prejudiciële beleidsontwikkeling blijkt de vroegtijdige betrokkenheid van partijen. Om dit in de praktijk te laten werken is het cruciaal dat na een goede inventarisatie, de verhoudingen en verantwoordelijkheden ook goed geregeld zijn. Institutionalisering en formalisering van belangen kunnen bijdragen aan heldere afspraken en effectieve communicatie. In één van de projecten hebben de ondernemers in het gebied vrijwel direct gekozen voor een gemeenschappelijke vereniging, waarbij ze actief zijn blijven werken aan hun draagvlak. Deze vereniging acteert vervolgens als volwaardige partij in het proces als duidelijk aanspreekpunt voor anderen, als spreekbuis voor achterliggende belangen en als rechtspersoon die bijvoorbeeld steun aan kon vragen en onderzoek kon laten doen. Deze aanpak heeft bijgedragen aan een succesvolle realisatie van de oorspronkelijke doelstellingen.

### Continuïteit en opvolging van mensen en regels.

Besluitvormingsprocessen op het vlak van ruimtelijke ordening en omgeving nemen vaak veel tijd in beslag, zo blijkt ook uit het onderzoek. Het gevaar van discontinuïteit ligt op de loer. Dat kan dan weer leiden tot verdere vertraging en zelfs tot mislukking. Vandaar onze aanbeveling om steeds goed te waken voor kwesties als stabiliteit en opvolging. Idealiter zou voorkomen dienen te worden dat kernspelers tijdens het traject worden vervangen. Indien dit onverhoopt toch onvermijdelijk is, mag de aandacht voor zorgvuldige overdracht niet ontbreken. Bij wijziging van regelgeving is aandacht voor overgangsrecht aangewezen.

### Urgentiegevoel

De positie van partijen in ontwikkelingsprocessen en -projecten verschilt. Zo blijkt in de onderzochte projecten dat overheidsactoren relatief eenvoudig het besluit genomen hebben om voorkomende problemen te juridificeren, dan wel rustig de tijd nemen bij vervolgstappen. Dit geeft bij andere partijen een gevoel van onmacht en voeding voor het David en Goliath-gevoel. Essentieel voor het welslagen van projecten is een empathische opstelling van de betrokken partijen. Houd rekening met de positie en de belangen van de ander!

### Kwaliteit en positie projectleiders

Het leiden van ontwikkelingsprojecten en -processen is een vak apart. Uit de onderzochte dossiers is gebleken dat de kwaliteit, neutraliteit en continuïteit van projectleiders een kritische succesfactor is bij het volbrengen van complexe projecten. Daarboven suggereert een geïnterviewde projectleider van een project dat succesvol is afgerond dat projectleiders gebaat zouden zijn bij het optreden in duo's vanwege competentieaanvullingen, opvolging en te spelen rollen.

## Mogelijke actielijnen

Aan de hand van de bevindingen van het onderzoek en hiervoor benoemde aanknopingspunten zijn wij tot een tweetal centrale gedachten gekomen die onderdeel kunnen uitmaken van een beleid gericht op het versnellen van procedures, het realiseren van betere belangenafwegingen, het beperken van transactiekosten en beter voorspelbare eindresultaten :

- Omgevingsconvenant of omgevingsdeal
- Kennisvoorziening Omgevingswet (quadrupel proeftuin)

Voor beide gedachten wordt hieronder een concrete operationele vorm beschreven. Dat geeft een beeld van de wijze waarop daadwerkelijk een vervolg georganiseerd zou kunnen worden vanuit de positie die de provincie binnen de Omgevingswet kan vervullen. De waarde van beide centrale gedachten moet echter niet alleen op de vorm worden beoordeeld. Daarbinnen zitten meer aanbevelingen en ideeën opgesloten die ook op alternatieve wijzen kunnen worden toegepast in de praktijk.

### Omgevingsconvenant of omgevingsdeal

Bij veel gesprekspartners komt het begrip 'convenant' of 'deal' prominent naar voren als instrument om processen en projecten beter en efficiënter te laten verlopen. Afspraken over doelstellingen en spelregels van ontwikkelingsprocessen met alle mogelijke partijen staan in dit instrument centraal.

Indien een initiatiefnemer, belanghebbende, gemeente en/of provincie een project wil realiseren met omgevingsimpact wordt algemeen onderkend dat dit project idealiter dient te passen en aan te sluiten bij alle ruimtelijke, economische en maatschappelijke omgevingsfactoren. Deze omgevingsfactoren zijn veelal beschreven in wetgeving, bestemmingsplannen, verordeningen en overige regels. Maar ook omgevingsfactoren als ambities, belangen, emoties en posities van allerlei partijen (van de buurman tot de natuurvereniging of de sportclub) moeten in ogenschouw worden genomen.

Veel gesprekspartners wijzen er op dat het belangrijk is om in een zo vroeg mogelijk stadium van een ontwikkelingsproces alle mogelijke partijen in relatie tot bovengenoemde factoren te inventariseren. Vanuit een dergelijke inventarisatie zijn er tal van mogelijkheden om deze partijen op een 'behoorlijke' wijze te betrekken bij het proces, waarbij een convenant of een 'deal' uiteindelijk de weg naar het ontwikkelingsproces kan plaveien.

## Globale opzet ontwikkelingsconvenant

### Inhoud

- Inventarisatie partijen;
- Vaststellen individuele en gezamenlijke belangen en doelstellingen van partijen;
- Vastlegging gemeenschappelijk uitgangspunt:
  - Vanuit gemeenschappelijke visie-missie bereidheid tot geven en nemen;
  - Arbitrage en/of bindend advies – regeling.
- Expliciteren van de belangen en de wijze waarop deze wel en niet worden bediend;
- Formele borging afspraken: uitwerking met eventueel vroegtijdige inzet van juridische expertise ;

### Werkwijze

- Procesafspraken:
  - Verschillende fases project (totstandkoming-, uitvoering- en evaluatie deal);
  - Wat te doen bij verstoorde persoonlijke verhoudingen?
  - Vertegenwoordigingsbevoegdheid en interne afstemming (bijvoorbeeld bij grotere partijen met meerdere afdelingen);
  - Communicatie vertegenwoordigers naar vertegenwoordigden;
  - Eenduidige dossieroverdracht bij wisseling van ondertekenaars convenant;
- Onpartijdig voorzitterschap;
- Mediation-regeling;
- Borgen gelijkwaardigheid partijen, eventueel middels ondersteuningsregeling (bijvoorbeeld vouchers) die faciliteert dat convenantpartners voldoende deskundigheid om zich heen hebben;
- (Tussentijdse) afspraken en compromissen vastleggen en houdbaarheid laten checken door juristen en bij de achterban van verschillende partijen.

## Kennisvoorziening Omgevingswet (proeftuin)

- Opleiding, masterclasses, trainingen  
Mogelijke onderwerpen: prejudiciële ontwikkelingsprocessen, 'dealmaking', mediation, technieken voor partijeninventarisatie;
- Ombudsfunctie  
Neutraal gepositioneerd met faciliteiten voor pre-toets, kennisvouchers, mediation;
- Kwaliteitstoetsingsfunctie  
Vanuit omgevingswetaanpak bouwen van een kwaliteitssystem met regelmatige audits;

- Project-databank  
Systematisch opgezet systeem van ook niet-judiciële dossiers met leermomenten;
- Projectleiderspool (detachering)  
Pool van gecertificeerde projectleiders;
- Communicatie  
Aanbod van verschillende informatiesystemen ten behoeve van verschillende soorten van omgevingsprojecten en –processen;
- Onderzoek  
Analyse van lopende en afgeronde trajecten, wijzigende rol van de rechtspraak in relatie tot prejudiciële processen, ‘Brabantse’ aanpak behoorlijk handelen.

#### Potentiële dragers

In het kader van de quadrupel-gedachte zou de kennisvoorziening in de vorm van een proeftuin vormgegeven kunnen worden met kennis- en onderwijspartijen (Brabantse universiteiten en hogescholen), overheden (provincie, gemeenten, waterschappen en Brabant Kennis), marktpartijen (bijvoorbeeld banken, makelaars en adviessectoren) en burgers en het maatschappelijk middenveld (bijvoorbeeld milieuverenigingen, energie- en dorps/wijkcoöperaties).