

# Waar een wil is is een weg

*Een studie naar uitnodigingsplanologie  
bij infraprojecten in een krimpgebied*



B. de Beer  
6/30/2014

## Colofon

### Waar een wil is is een weg

*Een studie naar uitnodigingsplanologie  
bij infraprojecten in een krimpgedebied*

#### Opdrachtgever

AnteaGroup Nederland



#### Contactpersoon

Edwin Oude Weernink

#### Auteur

Baukje de Beer

#### Thesisbegeleider

Gert de Roo

#### Universiteit

Rijksuniversiteit Groningen



#### Faculteit

Ruimtelijke wetenschappen

#### Master

Environmental and Infrastructure Planning

#### Datum

30-6-2014

## Samenvatting

Door middel van de nieuwe Omgevingswet wordt er een instrumentarium aangereikt voor uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. De verandering die hiervoor nodig is, is onderwerp van deze studie. Steeds sterker klinkt de roep om vereenvoudiging van het omgevingsrecht. (Hajer et al, 2006) Om deze reden is er een nieuwe Omgevingswet in de maak die onder meer het gebruik van *uitnodigingsplanologie* als planningsbenadering nastreeft. *Organische gebiedsontwikkeling* is een term die goed te verbinden is met uitnodigingsplanologie. Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van herontwikkelingen met een open-eindeproces waarbij ontwikkeling en beheer in de tijd gezien door elkaar heen lopen, met een faciliterende rol voor de overheid en een dominante rol voor de eindgebruikers (Hajer en Urhahn, 2012). De Nederlandse overheid heeft hiermee tot doel om Nederland te transformeren van een verzorgingsstaat naar een samenleving die steeds meer gebaseerd wordt op zelfredzaamheid (Veltenaar, 2013). Uitnodigingsplanologie sluit aan bij de wens om minder in blauwdrukken van bovenaf te denken en het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven te leggen. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

De traditionele gedachte van ruimtelijke ordening is dat de processen in de ruimte binnen gesloten systemen afspelen, een vaststaande oorzaak hebben en voorspelbaar zijn. Deze gedachte is goed te gebruiken bij eenvoudige problemen waarbij de oplossing voor de hand ligt. 'Door het systeem in een groter verband te zien ontstaan er nieuwe eigenschappen als spontaniteit, organische ontwikkeling en onvoorspelbaarheid' (Meijers, 2002). In beide werelden en de diffuse ruimte hiertussen wordt systeemdenken gebruikt om de argumenten te onderbouwen. Alles hangt met elkaar samen: daar gaat ook de complexiteitstheorie van uit. De denktrend die voor deze studie gebruikt wordt is die van de complexiteitstheorie. Complexe systemen zijn onvoorspelbaar, maar ze vertonen verschillende vormen van aanpassing en zelforganisatie, ze zijn robuust en veerkrachtig, ongevoelig voor storingen of fouten en hebben een sterk vermogen om zichzelf te herstellen zoals de meeste door de mens ontworpen systemen. Een voorbeeld is een ecosysteem dat ernstige schade ondervindt van een brand. Wanneer deze brand op zijn beloop zal worden gelaten, zal alles tot een bepaald punt afbranden en zal het bos zichzelf herstellen en aanpassen. Deze 'enkelvoudige' vorm van evenwicht is de meest eenvoudige: terugkeer naar de oorspronkelijke situatie. Een tweede definitie van veerkracht, die uit het 'enkelvoudig evenwicht' voortkomt begint bij het vermoeden dat een systeem meerdere evenwichten zou kunnen hebben. Dit multi- evenwichtsmodel van veerkracht erkent de rol van menselijk functioneren bij het reageren op een crisis. Ook kan een systeem, wanneer het zijn evenwicht verliest en het systeem niet geïsoleerd is, niet terug gaan naar een evenwicht. Dit worden 'complexe adaptieve systemen' genoemd. In vergelijking tot veerkracht als een terugkeer naar normaliteit, verwijst veerkracht in complexe adaptieve systemen naar het vermogen om te wijzigen of aan te passen in reactie op stress en spanningen. Veerkracht bij complexe adaptieve systemen is dus zelforganisatie. Zelforganisatie is hier de spiegel van

adaptiviteit en kan gedefinieerd worden als een spontane creatie, co-evolutie of patroon wat ontstaat uit lokale interactie. Zelforganiserende systemen verschillen allereerst van traditionele mechanieken. De huidige ruimtelijke ordening is gebaseerd op het systeem van enkelvoudig evenwicht. De uitvoeringspraktijk (waaronder gemeenten) is daar op gericht. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet wordt zelforganisatie aangejaagd en wordt de gebruiken van de fysieke leefomgeving meer centraal gezet. Deze rol-verandering is vooral van toepassing wanneer complexe planningsproblemen zich voor doen. Door deze transitie te doorlopen, wordt de verantwoordelijkheid steeds meer bij de burger gelegd en worden de burgers als het ware 'uitgenodigd' om het gebied te ontwikkelen.

Door middel van deze studie is onderzocht hoe het hierboven beschreven systeem wordt toegepast in de ruimtelijke ordeningspraktijk. Daarbij is onder andere gekeken naar bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen zijn over het algemeen te gedetailleerd waardoor burgers geen mogelijkheid zien om met een initiatief te komen. Door gebrek aan financiële middelen zou de overheid in moeten spelen op ontwikkelingen die zorgen voor zelforganisatie vanuit de mensen (Engelberts, 2014). Omdat er in gesloten systemen wordt gedacht, wordt de potentie die infrastructurele projecten bieden voor gebiedsontwikkeling niet altijd verzilverd. Dit betekent dat de infrastructuur aangelegd wordt zonder de omgeving erbij te betrekken. De komst van de nieuwe wet heeft als extra mogelijkheid om bij complexe vraagstukken van de gebruikelijke hiërarchische planning af te stappen en uitnodigingsplanologie te gebruiken als planningsbenadering. De nieuwe Omgevingswet zou als een soort katalysator kunnen dienen om het gebruik van uitnodigingsplanologie aan de gang te krijgen.

Inzichten uit de complexiteitswetenschap verzekeren dat het onverwachte zal gebeuren; met betrekking tot het behoud van de diversiteit, wordt de overheid uitgedaagd om te investeren in de toekomst. Adaptief plannen voor onvermijdelijke veranderingen in het systeem. De overheid wordt op deze manier een 'trendwatcher' die kijkt waar de mogelijkheden en potenties liggen. Bij het vormgeven van uitnodigingsplanologie in de beleidspraktijk is aandacht voor burgerinitiatieven vanuit de overheid belangrijk. Tegelijk betekent dit niet dat de overheid uit het zicht verdwijnt. Er moet altijd interactie zijn met de overheid waarbij de overheid kan fungeren als vangnet om burgerinitiatieven te begeleiden.

In een krimpgebied zou uitnodigingsplanologie ook vorm kunnen krijgen door een robuuste structuur vast te stellen: investeren in het gebied en randvoorwaarden scheppen en de invulling aan de bewoners overlaten er vanuit gaande dat organische ontwikkeling volgt. Gemeenten kunnen organische ontwikkeling aanwakkeren door te investeren in het gebied in de vorm van infrastructuur.

De Haak om Leeuwarden, knooppunt Joure en de Centrale As zijn de drie cases die in deze studie zijn geanalyseerd. De cases betreffen alle drie het aanleggen van nieuwe infrastructuur die tot een betere ontsluiting, betere bereikbaarheid en leefbaarheid moet leiden. Bij alle drie de cases zijn

ondernemers en bewoners betrokken bij het project. Aan de hand van informatie-bijeenkomsten in verschillende vormen worden de belanghebbenden geïnformeerd. Het initiatief kwam steeds vanuit het Rijk, de provincie Fryslân en de desbetreffende gemeenten. Alle drie de cases noemen naast bereikbaarheid en ontsluiting, ook leefbaarheid in de omliggende kernen als een doel. Wat opvalt uit de analyse is dat de doelen als bereikbaarheid en ontsluiting van de gebieden binnen de projectbureaus behandeld worden, maar dat het doel 'leefbaar maken van de omliggende kernen' of te wel 'het ontwikkelgebied', op gemeentelijk niveau wordt behandeld. Deze manier van werken zorgt ervoor dat de aanleg van de infrastructuur 'los' gezien wordt van de ontwikkeling van het omliggende gebied. Wanneer iemand in het gebied met een idee of initiatief komt, wordt deze doorverwezen naar de gemeente en hier wordt de bestemmingsplanprocedure doorlopen. Uit de casestudies komen conclusies waaruit af te leiden is dat gemeenten uitgenodigd worden om anders te plannen als gevolg van de opterende verschijnselen (participerende samenleving) en beperkingen (demografische krimp, onzekerheid, complexiteit) van vandaag.

Bij infrastructurele projecten is overheidssturing nodig, vooral omdat het gaat om overheidsinvesteringen en omdat het projecten betreffen van zeer grote schaal die vaak meerdere gemeenten of provincies beslaan. Overheidssturing op het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving (waaronder bijvoorbeeld milieu) moet zeker niet naar de achtergrond verdwijnen. Wel kan deze overheidssturing, wanneer het gaat om stedenbouwkundige blauwdrukken naar de achtergrond verdwijnen en meer faciliterend van aard worden. Ook kan een gemeente ruimte maken voor initiatieven die ontstaan als gevolg van de aanleg van infrastructuur. Een gemeente kan ontwikkelgebieden aanwijzen waar regels versoepeld, of juist prikkels gegeven worden om mensen met initiatieven aan te trekken en organische gebiedsontwikkeling te creëren. Naast het aanwijzen van ontwikkelgebieden is een nauwere samenwerking met het projectbureau nodig. De voorkeur gaat dan uit naar een project dat sector-overstijgend opgezet wordt. Omdat de wereld diffuus is, zijn er voor verschillende type vraagstukken, verschillende aanpakken nodig. Er blijven voor een gemeente altijd projecten over die op een min of meer hiërarchische manier aangepakt kunnen worden. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om woonwijken in gemeenten met bevolkingsdruk. Er is dus een gedifferentieerde aanpak nodig, passend bij de situatie er ervan uitgaande dat mensen zelf heel wat kunnen bereiken zonder overheidssturing.

## Voorwoord

Nu het einde van mijn master Environmental and Infrastructure Planning nadert, betekent dit het kiezen van een richting waarin ik onderzoek ga doen. De bestuurlijke kant van de planologie tijdens de master maar ook tijdens de bachelor milieumanagement heeft mij gefascineerd.

In de colleges werd vaak gesproken over de verschuiving van een technisch rationele aanpak naar een meer communicatief rationele aanpak. Dit zou moeten leiden tot een planning waarbij de maatschappij een steeds grotere rol gaat spelen. Dit participeren, draagvlak creëren en er samen uitkomen is één van de aspecten waarom ik geïnteresseerd ben in deze verschuiving en hier onderzoek naar wil doen.

In juli 2013 kwam ik het 'unieke afstudeeronderzoek nieuwe Omgevingswet' tegen op de site van AnteaGroup. Hier heb ik op gesolliciteerd en per november 2013 ben ik begonnen met het onderzoek. Het ontstaan van de nieuwe Omgevingswet met uitnodigingsplanologie als benadering is een stap in de richting van communicatieve planning. Ik ben erg benieuwd hoe dit in de nieuwe wet wordt opgenomen en hoe ermee wordt gewerkt in de praktijk. Nu de nieuwe Omgevingswet een juridisch 'ding' is, heb ik toch geprobeerd hier aan de hand van deze studie een andere draai aan te geven. Om mij te gaan focussen op het 'uitnodigende karakter' van de wet heb ik deze wet leren kennen als een katalysator voor zelforganisatie waar gemeenten in krimpgebieden voordelen uit kunnen halen. Omdat ik zo nieuwsgierig ben naar deze wet en uitkijk naar de komst ervan wil ik de wet op de voet blijven volgen.

Een voordeel van deze studie is dat ik het heb uitgevoerd binnen AnteaGroup. Hierdoor heb ik meteen kennis gemaakt met de cultuur binnen een advies- en ingenieursbureau en zat ik tussen collega's die bezig zijn met zaken die mij interesseren. Ik heb hier tijdens mijn afstudeerperiode veel geleerd maar bovenal een leuke tijd gehad. Bedankt!

Veel leesplezier toegewenst,

Heerenveen, 30-06-2014

Baukje de Beer

### Kernwoorden:

*Uitnodigingsplanologie, krimpgebieden, organische gebiedsontwikkeling, zelforganisatie, complexiteit, systeemtheorie, veerkracht, transitie, Centrale As, Haak om Leeuwarden, Knooppunt Joure*

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Onderzoeksvragen.....	10
1.3 Leeswijzer .....	10
2.Theoretisch kader.....	11
2.1 Introductie.....	11
2.2 Governance .....	13
2.3 Systeemtheorie .....	14
2.4 Complexiteitstheorie .....	16
2.5 Veerkracht.....	17
2.5.1 Enkelvoudige veerkracht .....	17
2.5.2 Multi-evenwichtsmodel .....	17
2.5.3 Complexe adaptieve systemen .....	20
2.6 Zelforganisatie .....	21
2.7 Organische gebiedsontwikkeling .....	23
3. De gedachte achter uitnodigingsplanologie .....	24
3.1 Een gedachte .....	24
3.2 De definitie .....	25
3.3 Terugblik .....	26
3.4 Vooruitblik .....	26
4. Uitnodigingsplanologie in de beleidspraktijk .....	27
4.1 Huidige gebreken.....	27
4.2 Ruimte voor uitnodigingsplanologie .....	28
4.2.1 Voorbeeld .....	30
4.3 Gebruik van uitnodigingsplanologie in krimpgebieden.....	30
4.3.1 Infrastructuur in krimpgebieden .....	31
5. Cases .....	33
5.1 Case 'de Centrale As'.....	34
5.1.1 Conclusie .....	36
5.2 Case 'de Haak om Leeuwarden' .....	36
5.2.1 Conclusie .....	37
5.3 Case 'knooppunt Joure' .....	38
5.3.1 Conclusie .....	39
5.4 Terugblik op de cases.....	39
6. Conclusie en reflectie.....	40
6.1 Conclusie .....	40
6.2 Reflectie.....	42
7. Aanbevelingen.....	44

7.1 Aanbeveling 1: Aanwijzen van ontwikkelgebieden en prikkels geven, organische ontwikkeling creëren .....	44
7.2 Aanbeveling 2: Project- en sector-overstijgend werken .....	45
7.3 Aanbeveling 3: Veranderen van de cultuur .....	47
8. Referenties .....	50
BIJLAGE 1 Methodologie .....	54



# 1. Inleiding

*Door middel van de nieuwe Omgevingswet wordt er een instrumentarium aangereikt voor uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. De verandering die hier voor nodig is, is onderwerp van deze studie. In paragraaf 1.1 wordt op deze aanleiding ingegaan waarbij ook de probleemstelling gegeven wordt. In paragraaf 1.2 worden de onderzoeksvragen behandeld. Paragraaf 1.3 sluit dit eerste hoofdstuk af met een leeswijzer voor de verdere studie.*

## 1.1 Aanleiding

'Zonder overdrijven kan worden gesteld dat het turbulente tijden zijn in het domein van de ruimtelijke ordening en de leefomgeving' (Hajer et al, 2006), zo schrijft de RBOI Groep in 2011 in de nu nog recente instrumentarium- en proceshandleiding: 'Wro en Wabo in één hand'.

Ruimtelijke ordening begon ooit als een eenvoudig rechttoe rechtaan besluitvormingsproces waarbij door de nationale overheid aan de tekentafel werd besloten hoe Nederland zich zou gaan ontwikkelen. Deze 'top down' strategie van ruimtelijke ordening is ontstaan na de Tweede Wereldoorlog. Nederland lag klaar om 'ingevuld' te worden, en wel snel, want er was op korte termijn veel vraag naar woningen. Resultaat van deze strategie is nu nog zichtbaar aan de herhalende 'stempels' van gelijksoortige wijken wanneer Nederland van boven bekeken wordt. Deze strategie van ruimtelijke ordening heeft van na 1945 tot omtrent de jaren 80 en 90 stand gehouden. Na deze periode kwam het besef dat er een andere aanpak nodig was, die antwoord gaf op de vraag van die tijd, namelijk het plannen voor een duurzame leefomgeving. Naast het uitvoeren van een project met alleen oog voor de uitkomst, werd nu ook het milieu en de maatschappij meer en meer in de planvorming betrokken. De nationale overheid had nog wel steeds de touwtjes in handen en fungeerde als 'route designer'. Belangengroepen werden tot een beperkte mate betrokken en meestal gebeurde dit in de laatste fase van het proces wanneer er weinig inspraakmogelijkheid meer was en het project te allen tijde door zou gaan. (Hajer et al, 2006) Langzaam verschoof het besluitvormingsproces van 'top down' naar 'bottom up' en kreeg de maatschappij een steeds grotere zeggenschap. Het scala aan innovatieve plannen in Nederland is ongekend, 'wat ooit begon met de Mijnwet in 1810 telt inmiddels circa 60 wetten' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). De afgelopen jaren zijn veel experimenten met nieuwe vormen van besturen doorgevoerd. Een ander kenmerk van de Nederlandse planning is de diepgewortelde frustratie dat alle mooie plannen zich maar zo moeizaam laten realiseren. De onmacht om complexe besluitvorming af te ronden met de uitvoering van kwalitatief sterke plannen bezorgt bestuurders en bestuurskundigen hoofdbreken. (Hajer, et al, 2006) De planning van vandaag kenmerkt zich door onzekere tijden met een hoge mate van complexiteit, versnipperde regelgeving en demografische krimp. Omgevingsrecht is hierdoor gaandeweg uitgegroeid tot een uitgebreid geheel van wettelijke kaders. Steeds sterker klinkt de roep, in diverse rapportages, om vereenvoudiging van het omgevingsrecht. (Hajer et al, 2006) Deze

behoefte is politiek benadrukt via de motie Pieper (nov 2009, 32 123 XI) en wordt beantwoord met het voornemen van het kabinet Rutte-Verhagen 'om met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Om deze reden is er een nieuwe Omgevingswet in de maak. Het doel van deze nieuwe Omgevingswet (die in modules wordt ingevoerd) is kort gezegd alle regelgeving op het terrein van de fysieke leefomgeving te integreren.

Vaak wordt gesteld dat er teveel regels zijn en het planningsstelsel dus in de weg zit. Een vaak gehoorde leus is ook: 'decentrale overheden moeten meer vrijheid krijgen!' en dus de maatschappij meer inspraak. (Hajer et al, 2006) Vernieuwing van de wet volgens de Rijksoverheid is als volgt: 'met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten' (Rijksoverheid, 2013). Om dit mogelijk te maken wordt uitnodigingsplanologie als benadering gebruikt.

Dit alles is een antwoord op de complexe en turbulente tijden in de ruimtelijke ordening. Omdat er weinig zekerheid is moet er op een flexibele manier gepland worden. Dit geldt ook voor gebieden die de effecten van de recessie ondervinden met leegloop van het gebied: demografische krimp als gevolg. In dit onderzoek staan deze gebieden centraal.

In deze studie zijn er drie cases uitgekozen: de Centrale As, de haak om Leeuwarden en knooppunt Joure. De aanleg van deze infrastructurele projecten in een krimpgebied in Fryslân wordt gezien als het middel om ontwikkeling in het gebied aan te moedigen. Met de aanleg van deze wegen is inmiddels begonnen wat betekent dat het proces is volle gang is. Bijzonder aan deze drie cases is dat ze tegelijk met bereikbaarheid en economische ontwikkeling, ook leefbaarheid als een doel hebben. Dit gaat dan met name om het omliggende gebied waar de infrastructuur betrekking op heeft. Deze infrastructuur wordt aangelegd in een krimpgebied. In deze studie is het idee van uitnodigingsplanologie naast deze cases gelegd. Er wordt onderzocht of uitnodigingsplanologie een antwoord kan zijn op de potentie die in de noordelijke krimpregio's kan ontstaan als gevolg van de drie infrastructurele projecten.

De probleemstelling die ten grondslag ligt aan deze studie, is gebaseerd op de gedachtes van de nieuwe Omgevingswet. De bestaande wetgeving is gericht op een zekere toekomst waarbij toekomstplannen gemaakt worden die met een 'top down' benadering uitgevoerd worden. In de nieuwe Omgevingswet worden de wettelijke belemmeringen voor uitnodigingsplanologie weggenomen.

Vaak is het zo dat in het ruimtelijk domein de context invloed heeft op de aanpak van het vraagstuk. Er is tot op heden nog maar weinig onderzoek gedaan naar de gedachte van uitnodigingsplanologie en of uitnodigingsplanologie een antwoord kan zijn op de potentie die in de noordelijke krimpregio's kan ontstaan als gevolg van drie infrastructurele projecten. Dit is een reden om juist nu hier een verdiepende studie naar te doen, aangezien uitnodigingsplanologie als sturingsfilosofie in opkomst is en er steeds meer gebieden met krimp te maken hebben.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De studie bestaat uit een hoofdvraag en een aantal deelvragen die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag.

**Hoofdvraag:** *Kan uitnodigingsplanologie een antwoord zijn op de potentie die in de noordelijke krimpregio's kan ontstaan als gevolg van drie infrastructurele projecten?*

**Deelvragen:**

- 1: Welke motieven leiden tot een verschuiving van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie?
- 2: Wat is uitnodigingsplanologie en hoe is het te onderbouwen?
- 3: Hoe zou dit begrip kunnen worden gevangen in de beleidspraktijk in krimpgebieden?
- 4: Ontstaat er potentie in het krimpgebied door de infrastructurele projecten?
- 5: Is uitnodigingsplanologie daar een oplossing voor?

## 1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk twee, wordt het theoretisch kader beschreven waarin het hier beschreven onderzoek te plaatsen is. In dit hoofdstuk worden verschillende vormen van planologie beschreven die aan uitnodigingsplanologie vooraf gingen. Ook wordt in dit hoofdstuk de verschuiving van government naar shared governance en wat hiervan de gevolgen voor planologie zijn beschreven. Aan de hand van systeemtheorie, complexiteitstheorie, en de begrippen veerkracht en zelforganisatie wordt organische gebiedsontwikkeling behandeld. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met in paragraaf 2,7 een uiteenzetting over deze organische gebiedsontwikkeling en welke relatie het heeft met uitnodigingsplanologie. In hoofdstuk drie wordt de gedachte achter uitnodigingsplanologie beschreven in paragraaf 3.1. Dit hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin er teruggeblikt wordt op hoofdstuk drie en de vorige hoofdstukken en vooruitgeblikt wordt op de komende hoofdstukken.

In hoofdstuk vier wordt beschreven waar de planning van vandaag op vastloopt. Hierna wordt beschreven hoe uitnodigingsplanologie hier op in zou kunnen spelen. Dit hoofdstuk dient als introductie op hoofdstuk vijf, waar de casestudies beschreven worden die in deze studie onderzocht zijn.

De drie cases zijn: de Haak om Leeuwarden, Knooppunt Joure en de Centrale As. De cases betreffen drie infrastructurele projecten. Dit onderzoek zal zich richten op de ontwikkelgebieden in de gemeenten waar deze nieuwe infrastructuur aangelegd wordt.

In hoofdstuk zes volgt er een conclusie waarna in hoofdstuk zeven aanbevelingen worden gedaan voor het gebruik van uitnodigingsplanologie bij infraprojecten in krimpgebieden. De referenties staan in hoofdstuk acht en in bijlage 1 is de methodologie beschreven.

## 2. Theoretisch kader

*In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader waarin deze studie te plaatsen is behandeld. Paragraaf 2.1 is de introductie op het theoretisch kader. Hierin wordt behandeld welke vormen van planologie er aan uitnodigingsplanologie vooraf gingen. In paragraaf 2.2 wordt de verschuiving van government naar shared governance en wat hiervan de gevolgen voor planologie zijn besproken. Eén van de gevolgen is de vraag naar een gebiedsspecifieke geïntegreerde aanpak. Een aanpak waarbij meer ruimte wordt geboden voor initiatieven. Dit kan in de ruimtelijke ordeningspraktijk bijvoorbeeld door een structuurvisie vast te stellen en ruimte te bieden in bestemmingsplannen. Uitnodigingsplanologie is de planningsbenadering waarbij het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven ligt. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014) Het kan gezien worden als zelforganisatie in complexe adaptieve systemen.*

*Deze manier van plannen vraagt om een benadering die problemen interpreteert vanuit het perspectief van open netwerksystemen waarin actoren hun percepties, standpunten en belangen delen. Systeemtheorie wordt in verschillende denkwerelden gebruikt om argumenten te onderbouwen. Deze theorie wordt beschreven in paragraaf 2.3 waarna in paragraaf 2.4 de complexiteitstheorie beschreven wordt. Deze theorie gaat er in het kort vanuit dat alles met elkaar in verbinding staat. Complexe systemen zijn onvoorspelbaar, maar ze vertonen verschillende vormen van aanpassing en zelforganisatie, ze zijn robuust en veerkrachtig, en hebben een sterk vermogen om zichzelf te herstellen zoals de meeste menselijke ontworpen systemen. Dit herstellend vermogen, de veerkracht, van complexe systemen wordt in paragraaf 2.5 behandeld. Het begrip zelforganisatie verwijst naar een complexe samenleving waarin er eindeloos en continue beweging en interactie tussen alle verschillende elementen (mensen, plaatsen en instellingen) is. In paragraaf 2.6 wordt het begrip zelforganisatie beschreven. Om de gedachte van zelforganisatie om te zetten naar het gebruik ervan voor de ontwikkeling van een gebied, wordt de term 'organische gebiedsontwikkeling' gebruikt. Met een kleine ingreep in de ruimte door de provincie of gemeente wordt op een organische manier de rest van het gebied ontwikkeld. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met in paragraaf 2,7 een uiteenzetting over deze organische gebiedsontwikkeling.*

*Met deze theorieën wordt in dit hoofdstuk deelvraag 1 en 2 behandeld: er wordt duidelijk gemaakt welke motieven leiden tot een verschuiving van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie en wat de onderbouwing van uitnodigingsplanologie is.*

### 2.1 Introductie

*Toelatingsplanologie is de benaming voor de planologische benadering die Nederland in de tijd van 'top down' planning na de Tweede wereldoorlog hanteerde en waarmee Nederland dus opgebouwd is. Toelatingsplanologie wordt gezien als de klassieke ruimtelijke ordening waarbij nieuwe functies alleen zijn toegestaan als het plan dit toestaat. Toelatingsplanologie betekent voor de burger*

rechtszekerheid, maar voor ontwikkelaars kan het als knellend worden ervaren. Tegenover toelatingsplanologie staat *ontwikkelingsplanologie* wat meer armslag voor ontwikkelaars betekent en voor dynamische vraagstukken kan met deze benadering gebiedsspecifiek beleid ontwikkelt worden. (de Roo en Voogd, 2004)

In de huidige crisistijd is *uitnodigingsplanologie* in opkomst. Deze vorm gaat uit van samenwerking tussen overheid en belanghebbenden. Bij uitnodigingsplanologie ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of de gemeentelijke omgevingsvisie. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014) Er worden hoofdlijnen (kaders en regels) uitgezet waar wel of geen ontwikkeling gewenst is. Te zien is hier de verschuiving van overheidsrol van hiërarchische beslisser naar een meer faciliterende rol. Vanuit de maatschappij klinkt een brede consensus dat het van bovenaf opleggen van het publieke belang, 'hiërarchisch beslissen' (Tonkers, 2008) dus, niet meer wenselijk is.

*Organische gebiedsontwikkeling* is een beschrijving van de manier waarop een gebied zich kan ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie is het instrumentarium dat daarbij past. Het kan gezien worden als een nieuwe manier van plannen. In de huidige toelatings- en ontwikkelingsplanning is ook een scala aan ontwikkelingen mogelijk maar hier houden gedetailleerde bestemmingsplannen deze ontwikkelingen soms tegen. (Engelberts, 2014).

Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van herontwikkelingen met een open-eindeproces waarbij ontwikkeling en beheer in de tijd gezien door elkaar heen lopen, met een faciliterende rol voor de overheid en een dominante rol voor de eindgebruikers (Hajer en Urhahn, 2012).

Bomhof en Oosterkamp (2013) hebben een onderzoek naar 'flexibele bestemmingsplannen en stimuleren van gebiedsontwikkeling' gedaan. In dit rapport beschrijven ze uitnodigingsplanologie als: *'Meer dan de andere vormen van planologie, procesgericht in plaats van projectgericht. Het gaat om het formuleren van een strategie die vervolgens een ontwikkeling op gang moet brengen. De focus is niet gericht op het eindbeeld, maar op het in beweging zetten én houden van een geleidelijke ontwikkeling'*. Hieruit blijkt dat naast de bestuurlijke verschuiving (van 'top down' naar 'bottom up', met een meer faciliterende overheidsrol), ook de focus op doelrealisatie verschuift naar procesoptimalisatie en zelfactualisatie. Uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is een integraal ontwerp. 'Vijftien wetten gaan geheel of grotendeels op in het eerste wetsvoorstel van de Omgevingswet. Van nog eens acht wetten zijn de gebiedsgerichte onderdelen bij elkaar gebracht. Zeker tien andere wetten kunnen bij volgende wetswijzigingen integreren in de Omgevingswet' (Altman, 2013). Samenvattend kan er gezegd worden dat de wet uitgaat van de volgende principes: 'Gelijkwaardig beschermingsniveau van de leefomgeving, ontwikkelingsgericht en integraal, betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving en uitgaande van bestaande verantwoordelijkheidsverdeling' (Altman, 2013).

Waar eenvoudige en 'ongecompliceerde' problemen kunnen worden geïnterpreteerd met gesloten systemen, worden deze complexe problemen geïnterpreteerd met open systemen. Hier speelt het collectief een grotere rol en is eigen initiatief vanuit de burger, motor achter de ontwikkeling. Op de lijn van eenvoudige problemen met voor de hand liggende oplossingen aan de ene kant en zeer complexe problemen met geen vaststaande oplossing aan de andere kant, is veel differentiatie mogelijk wat oplossingen en aanpakken voor problemen betreft.

## 2.2 Governance

In deze studie wordt het idee van uitnodigingsplanologie onderzocht. Waarom is er vraag naar uitnodigingsplanologie? Waarom speelt de nieuwe Omgevingswet hier op in? Planning stelde, zoals reeds behandeld, op een 'rechttoe, rechtaan', lineair proces. Dit wordt ook wel het moderniteitsdenken genoemd. Kenmerkend voor het modernisme is de gedachte dat de maatschappelijke ontwikkeling voortvloeit uit 'de rede', uit wetenschappelijke kennis, en gebaseerd is op zekerheden, controle en beheersing (de Roo en Voogd, 2004). De 'planning shift' die na de tweede wereldoorlog plaatsvindt betreft de verschuiving van 'the government' naar 'shared governance'. Plannen op een lineaire (technisch rationele) manier werd steeds meer aan de kant geschoven als resultaat van een steeds onzekerder wordende planningarena. Deze context vraagt om een andere invulling. Het is niet altijd slim om een plan op te stellen dat een vastgesteld doel heeft: de context van het plan kan in de tussentijd veranderen als gevolg van bijvoorbeeld een crisis of ramp. Omdat de hedendaagse planning moet leren omgaan met veranderingen en steeds flexibeler moet zijn, is een ander denken ontstaan. Omdat de gebruikelijke planningsmethode niet aan de kant moet worden geschoven is het voor overheden belangrijk om differentiatie in planningsproblemen te herkennen en daarbij passende benaderingen te gebruiken.

Shared governance is een meer dynamisch en non- lineair proces waarbij niet alleen de overheid inspraak bepaald maar andere belanghebbenden mee mogen 'participeren'. 'Participeren wordt vaak omschreven als meer ruimte voor particulier initiatief, zittende gebruikers in combinatie met een faciliterende overheid die meer moet verleiden dan ontwikkelen' (van Remmen, 2012).

Deze manier van plannen wordt ook wel communicatief rationeel genoemd, als tegenhanger van de technische rationele manier van planning. Philip Allemendinger schrijft in zijn boek 'Planning Theory' (2002), het volgende over communicatieve planning: *'To accept communicative planning you must accept its foundations of planning as a redistributive activity, of planners as more than apolitical arbiters different interests and, most importantly, of planning as a participative process'*.

Het idee van communicatieve rationaliteit is dat emancipatorische kennis kan worden bereikt door middel van dialoog. Alle mensen met verschillende belangen moeten zich bezighouden met hetzelfde probleem. Om door middel van een dialoog emancipatorische kennis te produceren, moeten de belanghebbenden gelijk worden geïnformeerd, beluisterd en gerespecteerd. Niemand kan meer macht hebben dan anderen om te spreken of beslissingen te nemen. Discussies moeten oprecht, begrijpelijk en nauwkeurig zijn, en moeten een legitieme basis hebben. (Innes en Booher, 2007)

Participatie is belangrijk geworden om een plan gedragen te krijgen maar ook om er achter te komen waar in de specifieke omgeving juist vraag naar is en waar niet. Niet alleen de wens van de maatschappij voor een gebied maar ook 'de vorm en de dynamiek van verschillende crises en rampen verandert. Ze hebben verschillende oorzaken, effecten zijn anders en de invloed op samenleving is per crisis ook anders' (Boin, 2009).

De Nederlandse overheid heeft tot doel om Nederland te transformeren van een verzorgingsstaat naar een samenleving die steeds meer gebaseerd wordt op zelfredzaamheid en vrijwilligerswerk (Veltenaar, 2013). Door de overheid wordt verwacht dat de burgers als gevolg hiervan het publieke beleid ondersteunen en invloed uit gaan oefenen op de besluitvorming. Waar de communicatieve rationaliteit en shared governance overlap begint te vertonen met zelforganisatie en complex adaptieve systemen wordt uitnodigingsplanologie interessant. Uitnodigingsplanologie kan in die gevallen namelijk het instrumentarium bieden om antwoord te geven op 'bottum up' geïnitieerde organische ontwikkeling.

Wanneer de prioriteiten van burgers matchen met die van het beleid, kan het beleid meer gefocust worden, de communicatie tussen de overheid en burgers verbetert hierdoor (Vrom, 2007). Er moet meer worden samengewerkt tussen de overheid en burgers. Iedereen kan wel voor zichzelf plannen gaan maken en proberen uit te voeren, maar samen wordt er meer bereikt, ook wat draagvlak betreft. Wanneer er een verandering wordt aangebracht in de leefomgeving is er sociaal draagvlak nodig. Sociaal draagvlak, dat kan worden gezien als ondersteuning of goedkeuring door de hele gemeenschap, wordt bereikt wanneer er dingen samen gedaan worden. 'Kernstrategie om te komen tot sociaal draagvlak is intersectorale samenwerking en participatie van de doelgroep' (Wagemakers et al, 2007).

### **2.3 Systeemtheorie**

Planningsproblemen worden tegenwoordig geïnterpreteerd vanuit het perspectief van open netwerksystemen waarin actoren hun percepties, standpunten en belangen delen. Dit zijn onderwerpen, variërend van 'complex' tot 'zeer complex'. 'We zijn tot een punt gekomen waar we beseffen dat alleen de zeer eenvoudige en 'ongecomplieerde' problemen kunnen worden geïnterpreteerd met gesloten systemen. Dit betekent ook dat de planningsproblemen verre van gelijk zijn en dat elk probleem moet worden beschouwd op een andere manier' (de Roo, 2010).

Een systeem is afgebakend of begrensd en is opgebouwd uit elementen waartussen relaties bestaan en interacties plaatsvinden. Deze elementen en de samenhang daartussen wordt structuur genoemd. Interactie tussen de elementen kan worden gezien als gedrag van mensen in een leefomgeving, en de herhaling van interactie en terugkerende toestanden kan worden gezien als een patroon of een gewoonte. Een systeem staat altijd in relatie tot chaos en complexiteit. Door een systeem af te schermen, lijkt het alsof het controleerbaar of voorspelbaar wordt, bijvoorbeeld door alleen te kijken naar het mobiliteitspatroon in een gebied. (Meijers, 2002) De traditionele gedachte van systeemdenken is dat de processen die in de systemen afspeelen, een vaststaande oorzaak hebben

en voorspelbaar zijn. Er is geen ruimte voor het doorbreken van een cyclus door menselijk ingrepen, veranderingen in de techniek of andere externe en interne veranderingen die de aard of volgorde van een systeem kunnen veranderen. (Pendall et al, 2009)

Toch is er verder te kijken dan een systeem alleen: 'door het systeem in een groter verband te zien ontstaan er nieuwe eigenschappen als spontaniteit, organische ontwikkeling en onvoorspelbaarheid' (Meijers, 2002) en blijkt dat het mobiliteitspatroon, om maar een voorbeeld te noemen, niet los kan worden gezien van openbaar vervoer, maar deze moeten samen worden bekeken met alle andere systemen waardoor er verbanden kunnen worden gezien. Het is een manier van kijken en denken over de wereld om te begrijpen hoe zaken in een groter geheel elkaar beïnvloeden.

Elk systeem kent een omgeving: de systeemomgeving. Bij een open systeem heeft de omgeving invloed op het systeem, bij een gesloten systeem worden de invloeden van buitenaf genegeerd. (de Roo en Voogd, 2004) In de ruimtelijke ordening is er sprake van een open systeem. In de planologie en in de planning speelt de omgeving (de context) een grote rol. Dit is naast de bestuurlijke omgeving ook het materieel object, de fysieke omgeving en de maatschappelijke omgeving waarin het object is gelegen. (de Roo en Voogd, 2004)

Om een vraagstuk in een stabiele omgeving zo goed mogelijk te begrijpen, wordt het vraagstuk meestal opgedeeld. Op deze manier is het vraagstuk beter te begrijpen en aan te pakken. Een stabiele omgeving betekent een grote mate van zekerheid en voorspelbaarheid.  $A=B$  en heeft geen invloed op  $C$ . Daarom kan een stabiele omgeving de systemen geïsoleerd aanpakken en is het niet nodig om systemen in samenhang te bekijken. Wanneer de omgeving complex is, kan dit niet. Hier moet worden gekeken naar de onderlinge relaties. Bij systeemtheorie gaat het dus om het kijken naar de relaties in plaats van het isoleren van deze relaties en ze per stuk analyseren. Om een vraagstuk in een dynamische omgeving zo goed mogelijk te begrijpen, zal er naar de context gekeken worden. Hier is de manier van aanpakken minder uitgesproken omdat het vraagstuk context afhankelijk is. Deze vraagstukken worden meestal zeer complexe vraagstukken genoemd. (de Roo en Voogd, 2004) 'Bij elk systeem hoort een aparte vorm van communicatie, een verschillende werkelijkheid' (Assche en Leinvelder, 2007). Volgens Luhmann (1995) heeft elk systeem bij deze vraagstukken zijn eigen stijl om zich te reproduceren, gebruikmakend van de eigen structuren en elementen. Het is niet te voorspellen hoe een systeem zal veranderen, maar de stijl van het systeem en alle interacties met andere systemen zal de mogelijkheden bepalen. In de ruimtelijke ordening bestaan een groot aantal systemen. De rollen van actoren in een bestuurlijk netwerk bepalen de omvang en de aard van het systeem. Met deze netwerkssystemen zal het een moeilijk vraagstuk zijn om dit netwerk af te bakenen: dit kan afhangen van de percepties van de verschillende partijen. De ene partij denkt een belangrijk onderdeel te zijn van een netwerk, terwijl andere partijen deze partijen liever niet bij wil hebben (de Roo en Voogd, 2004).

Deze opkomst van sociale structuren of patronen zonder managers van buitenaf kan worden



gezien als zelforganisatie. Het begrip zelforganisatie verwijst dus naar een complexe samenleving waarin er eindeloos en continue beweging en interactie tussen alle verschillende elementen (mensen, plaatsen en instellingen) is. Deze continue beweging resulteert in patronen en onvoorziene initiatieven die spontaan ontstaan zonder besturing door een overheid. In paragraaf 2.6 wordt zelforganisatie verder behandeld.

## 2.4 Complexiteitstheorie

Alles hangt met elkaar samen: daar gaat de complexiteitstheorie van uit. Alles staat met elkaar in verbinding, maar deze verbanden die voor de samenhang zorgen verschillen in intentie en frequentie. De denktrend die voor deze studie gebruikt wordt is die van de complexiteitstheorie. Deze theorie loopt door verschillende disciplines heen en kan van betekenis zijn voor begrip en inzicht binnen deze disciplines. (de Roo en Voogd, 2004)

Tussen orde en chaos blijkt een dualisme te bestaan. Orde kan niet los worden gezien van chaos. Bij elk vraagstuk zijn orde en chaos beide aanwezig maar steeds in andere mate. In de complexiteitstheorie wordt ook uitgegaan van twee extremen, maar deze twee zijn met elkaar verbonden: direct oorzakelijk of verwijderde oorzakelijkheid. Van direct oorzakelijk verband spreek je wanneer de ene situatie voortvloeit in een andere, wat kan worden gezien als voorspelbaar en zeker. Complexiteitstheorie heeft te maken met verwijderde oorzakelijkheid wat kan worden gezien als een groot aantal verbanden tussen een groot aantal elementen die voortdurend wisselen en veranderen van intentie, zonder dat er een patroon zichtbaar wordt. (de Roo en Voogd, 2004) Dit betekent dat alles bestaat uit onzekerheid en dat het doen van voorspellingen eigenlijk onmogelijk is. Ook wanneer een bepaalde situatie zich eerder heeft voorgedaan en hierbij een bepaald resultaat behaald werd, hoeft het niet zo te zijn dat dit weer gebeurt, 'of er moet al sprake zijn van toeval' (de Roo en Voogd, 2004).

Onze wereld ontwikkelt zich van orde en eenvoud op basis van direct- oorzakelijke processen naar situaties waarbij verwijderde oorzakelijkheid en onzekerheid voor chaos zorgen: dat is het complexiteitsdenken. Complexe systemen zijn onvoorspelbaar, maar ze vertonen verschillende vormen van aanpassing en zelforganisatie, ze zijn robuust en veerkrachtig, ongevoelig voor storingen of fouten en hebben een sterk vermogen om zichzelf te herstellen zoals de meest door de mens ontworpen systemen. Een voorbeeld is een ecosysteem dat ernstige schade ondervindt van een brand. Wanneer deze brand op zijn beloop zal worden gelaten, zal alles tot een bepaald punt afbranden en zal het bos zichzelf herstellen en aanpassen. Dit kan gezien worden als de 'veerkracht' van het bos. Pendall et al (2009) onderschrijft dit: '*Some literature describes resilience as a return to conditions before a shock*'. Deze vorm van veerkracht is de meest eenvoudige: terugkeer naar de oorspronkelijke situatie. In de volgende paragraaf zal deze vorm, en andere vormen van veerkracht worden behandeld.

## 2.5 Veerkracht

In deze paragraaf worden er drie niveaus van veerkracht behandeld:

- De enkelvoudige veerkracht;
- Het multi-evenwichtsmodel;
- Complexe adaptieve systemen.

### 2.5.1 Enkelvoudige veerkracht

Waarschijnlijk is de meest gebruikte uitleg van het idee van veerkracht in verschillende studies de ontwikkeling van ecologie en sociale systemen. Hier wordt het concept verklaart als 'terugkeer naar de oorspronkelijke situatie'. Deze veerkracht domineert in onderzoeken naar psychologie en rampenstudies. (Pendall et al, 2009) Deze proberen beide te begrijpen waarom mensen, infrastructuur en plaatsen herstellen van storingen of spanningen. Veel van deze onderzoeken zijn gericht op de kwetsbaarheid van wijken, steden, regio's, mensen en faciliteiten, in relatie tot een ramp. Eigenlijk gericht op de kans dat een catastrofische gebeurtenis (een orkaan, overstroming, tornado of tsunami) storingen aan richt en daardoor verlies van leven, eigendom of sociale netwerken. Er kunnen metingen worden gedaan om het herstel van bevolkingsgrootte, economie of bebouwing bij te houden. (Pendall et al, 2009) Deze vorm van veerkracht wordt wel 'bounce back' of 'enkelvoudig evenwicht' genoemd. De situatie, het systeem, die aangetast is door een ramp, keert terug naar de oorspronkelijke, de enig mogelijke situatie.



**Figuur 1: Enkelvoudig evenwicht**

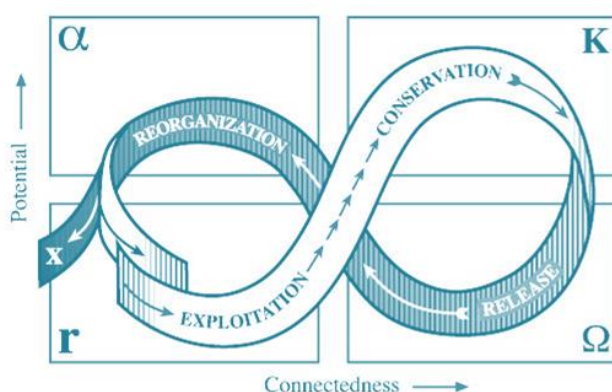
Dit evenwicht is vanuit een dynamische gedachte niet mogelijk omdat levende systemen niet in evenwicht kunnen zijn. Evenwicht is niet bruikbaar voor dynamische systemen omdat levende systemen gekarakteriseerd worden door fluctuaties als bijvoorbeeld het weer, populaties en biomassa. (Lister, 2008)

Is het terugkeren naar het oude evenwicht dus wel slim als evenwicht niet bruikbaar is voor dynamische systemen? Terugkeren naar de oude situatie waar rampen zijn geweest dus kunnen komen, vergroot de kwetsbaarheid en blijkt dus juist niet veerkrachtig te zijn. (Lister, 2008)

### 2.5.2 Multi-evenwichtsmodel

Een tweede definitie van veerkracht, die uit het 'enkelvoudig evenwicht' voortkomt begint bij het vermoeden dat een systeem meerdere evenwichten zou kunnen hebben. Een multi-evenwichtsmodel van veerkracht erkent de rol van menselijk functioneren bij het reageren op een crisis. *'People often perceive that they grow stronger from stressful experiences, with adjustments to*

*'new normals' stemming from single acute shocks, multiple blows over a short period of time, or, especially, chronic adversity'* (Pendall et al, 2009). Na een stressvolle situatie komen mensen er sterker uit, ze weten achteraf hoe ze het vooral niet aan moeten pakken en ze ontwikkelen methoden en competenties om uit de stress te komen. Een gebied zoekt een nieuw beter evenwicht na bijvoorbeeld een overstroming. Wanneer een zeedijk doorbreekt en het gebied overstroomt, kan er in plaats van een dijkverhoging ook naar nieuwe oplossingen gezocht worden. Het kan een lange tijd duren voor een systeem überhaupt weer functioneert volgens een 'nieuw evenwicht': *'Crises and stresses can at least as often lead to medium- to long-term dysfunction; after wars and displacement, people may descend to a lower level of function for the long term'* (Pendall et al, 2009). Veel onderzoek in de economie en politieke wetenschappen is gericht op vermoedelijk meerdere systemen in evenwicht, vooral die vastzitten op een suboptimaal niveau, een fenomeen ook wel 'lock - in' genoemd. (Pendall et al, 2009) Deze 'lock - in's', eigenlijk vastgeroeste, niet wenselijke situaties, komen veelal voor in institutionele organen. *'Formal structures with an explicit purpose, such as political administrations at all spatial levels, trade unions, large enterprises and business support agencies, and 'things that pattern behavior' such as norms, rules and laws'* (Hassink, 2005). Deze systemen willen het bestaande evenwicht behouden. Stimulansen die een herstructurering bevorderen, worden vertraagd en ondernemers worden belemmerd. (Pendall et al, 2009) Deze instituties doen er alles aan om het oude evenwicht te herwinnen en dit zoveel mogelijk vast te houden. Gevolg hiervan is kwetsbaarheid omdat zo'n systeem niet om kan gaan met crises en veranderingen. De keuze voor het oude evenwicht is vaak gericht op voordelen voor de korte termijn. Op een bepaald punt kan een systeem uit verschillende paden kiezen, vaak met weinig kennis over de uitkomst. De keuze die dan vaak wordt gemaakt is de oude en meest voor de hand liggende: *'Soon a complex social, physical, economic and cultural infrastructure develops that makes it seem logical, and perhaps even natural, to continue on the development path of that regime'* (Pendall et al, 2009). Wanneer er gekozen wordt voor de makkelijke weg en dus de 'lock- in' keuze, heeft dit tot gevolg dat een grote radicale crisis of verandering genoeg is om het hele systeem om te buigen. Afbeelding 3 wordt als metafoor gebruikt om veerkracht als een terugkeer naar normaliteit (enkelvoudig-evenwichtsmodel) weer te geven.



Figuur 2: Vier fase model (Bron: Holling, 1986)

De figuur impliceert dat het doorlopen van de vier fases ervoor zorgt dat er uiteindelijk een nieuw evenwicht bereikt wordt. De eerste fase, de exploitatiefase is een opgaande lijn waarin een hoge mate van zekerheid bereikt wordt in de conservatiefase. Aan het eind van deze fase neemt deze zekerheid weer af en komt de release fase. In deze fase is de tijd en structuur veranderd en kan er uit verschillende alternatieven gekozen worden die beter passen bij de ontwikkeling die gaande is. In de conservatiefase is de manier van werken eigenlijk in een 'lock in' geraakt en tot stilstand gekomen. Alle energie wordt hier gestoken in het behouden van dit evenwicht. Tijdens de exploitatie fase heeft de overheid een doel voor ogen en hierbij een weg uitgestippeld die doorlopen moest worden. Door te werken met een strikt doel neemt de afhankelijkheid tussen partijen toe en wordt de manier van werken kwetsbaar voor verstoringen. Wanneer er alternatieve paden openstaan, kan de overheid hierdoor verstoringen opvangen. In de fase van reorganisatie wordt er een nieuw pad gekozen (de figuur impliceert dit met de keuze uit twee pijlen) wat vervolgens via de exploitatiefase bewandeld wordt.

Het multi-evenwichtsmodel is een optimistisch model wanneer deze vergeleken wordt met het model van het enkelvoudige evenwicht. Dit model maakt duidelijk dat een lange termijn crisis als bijvoorbeeld demografische krimp, niet het einde van een gebied hoeft te betekenen maar dat het overstappen naar een andere situatie mogelijk is. Het overstappen naar een nieuwe situatie is bijvoorbeeld gebeurd in Pittsburgh *'whose population and economic base have decidedly not bounced back from their postwar highs but whose quality of life (pollution levels, cultural amenities, neighbourhood crime levels and even per capita income) have recently improved'* (Pendall et al, 2009).



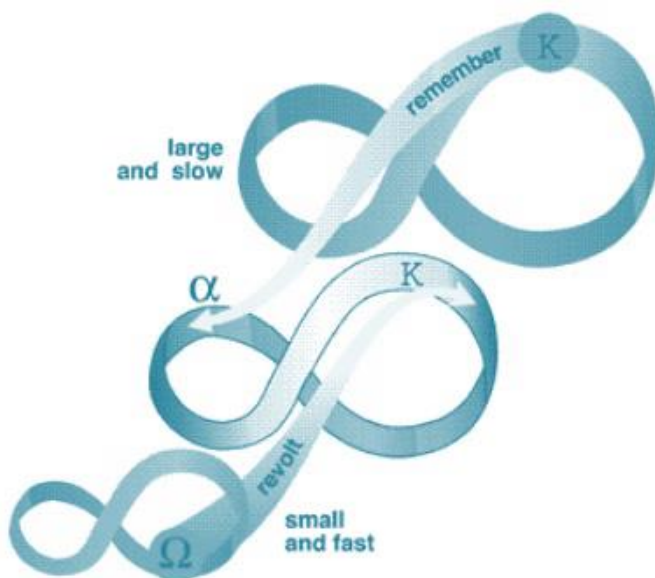
**Figuur 3: Meervoudig evenwicht**

In tegenstelling tot veerkracht als een terugkeer naar normaliteit (enkelvoudig-evenwichtsmodel), verwijst veerkracht hier naar het vermogen om te wijzigen of aan te passen in reactie op crisis zoals bijvoorbeeld krimp en spanningen (multi-evenwichtsmodel). 'Als zodanig, is veerkracht hier een dynamisch kenmerk wat verbonden is aan een proces waar aanpassing de enige constante is' (de Roo, 2010). Wanneer er een hoge mate van onzekerheid heerst en er sprake is van een crisis waarbij het multi- evenwichtsmodel gekozen wordt in plaats van de 'lock in' normaliteit, is er sprake van veerkracht in verschillende evenwichtsmodellen. Bij een dijkdoorbraak zou een multi-evenwichtsmodel naast het verhogen van de zeedijk, ook ruimte maken voor het water als oplossingen kunnen dienen. Figuur 3 wordt als metafoor gebruikt om dit weer te geven.

### 2.5.3 Complexe adaptieve systemen

Ook kan een systeem, wanneer het zijn evenwicht verliest en het systeem niet geïsoleerd is, niet terug gaan naar een vast evenwicht. Dit worden 'complexe adaptieve systemen' genoemd. Hier verandert de mate van veerkracht voortdurend omdat het systeem zich constant aanpast. Bij de traditionele systemen is er geen ruimte voor het doorbreken van paden, veranderen van technologie of externe en interne veranderingen die effect kunnen hebben op de kenmerken en werking van het systeem. (Pendall et al, 2009) De mogelijke, te kiezen paden zijn zichtbaar en daar kan tussen worden gekozen. Bij een complex adaptief systeem zijn geen vaste evenwichten en hierdoor is de veerkracht in deze systemen het hoogst. Elke fase van de 'adaptieve cirkel' (figuur 4) associeert met een andere mate van veerkracht omdat dit steeds verandert. (Pendall et al, 2009) Het complexiteitsdenken heeft dus een ander perspectief van levende systemen dan het enkelvoudige- of multi-evenwichtsmodel eerder beschreven in dit hoofdstuk. In het bijzonder worden levende systemen, als bijvoorbeeld een ecosysteem, gezien als systemen met meerdere toestanden van stabiliteit. Holling (1986) noemt dit de '*shifting steady mosaic*'. Het idee van een enkelvoudig- en multi-evenwichtsmodel wordt vervangen door de realiteit van meerdere stabiele toestanden. Het feit dat een ecosysteem kan schuiven tussen verschillende toestanden is van cruciaal belang voor een eco- en vergelijkbaar levende systemen. (Lister, 2008)

Figuur 4 wordt als metafoor gebruikt om dit schematisch weer te geven. Waarbij de vorige cyclus strak gekoppeld en gesloten is, is deze cyclus open en in verbinding met andere cyclussen. Dit impliceert dat de niveaus van evenwicht kunnen overgaan in andere niveaus van evenwicht.



Figuur 4: Connecties tussen drie niveaus van evenwicht (Bron: Holling, 1986)

Bij een ecosysteem is de diversiteit van functies en niveaus van cruciaal belang voor het behoud van ecosystemen. (Odum 1993) Het verlies van structurele en functionele diversiteit schaadt het systeem en het vermogen om door te gaan met het zelf organiseren van diversiteit. Het

regelmatig voorkomen van een verstoring in een schijnbaar stabiel evenwicht als gevolg van bijvoorbeeld een storm, brand of ziekte, wordt in een complex adaptief systeem een normaal en integraal deel van levende systemen. Als gevolg van regelmatige verstoring, wordt het vermogen van soorten, populaties, gemeenschappen en gehele systemen om te herstellen, reorganiseren en aan te passen aan een ander evenwicht van cruciaal belang. (Lister, 2008)

Zelforganisatie is in feite de spontane creatie van orde uit ecosystemen- en andere complexe adaptieve systemen. (Heylighen, 2001) In vergelijking met veerkracht als een terugkeer naar normaliteit, verwijst veerkracht in complexe adaptieve systemen naar het vermogen om te wijzigen of aan te passen in reactie op stress en spanningen, en dus zelf te organiseren.

## **2.6 Zelforganisatie**

Zelforganisatie is de spiegel van adaptiviteit en kan gedefinieerd worden als een spontane creatie, co-evolutie of patroon wat ontstaat uit lokale interactie. De dynamiek van een zelf organiserend systeem is non-lineair vanwege circulaire feedback relaties tussen de verschillende componenten. (Heylighen, 2001)

Een kenmerk van zelforganisatie is het ontstaan van nieuwe structuren, eigenschappen, functies en gedrag. Deze nieuwe kenmerken waren niet aanwezig in het enkelvoudige evenwicht. Ze kunnen worden gezien als een resultaat van interactie tussen componenten in systemen en zelforganiserende processen. (Lister, 2008)

Zelforganisatie heeft nog een aantal fundamentele eigenschappen. Zelforganiserende systemen verschillen allereerst van traditionele mechanieken. Een voorbeeld van een eigenschap is het ontbreken van een gecentraliseerde controle: in dit geval een overheid die de touwtjes in handen heeft. Deze eigenschap wordt gedeeld door alle zelforganiserende systemen en kan dus worden gezien als een karakter. (Heylighen, 2001)

In de complexiteitstheorie wordt zelforganisatie gekarakteriseerd als het ontstaan van nieuwe structuren door lokale interacties. 'Structuur verwijst hierbij naar de organisatorische functies en verschillende vormen van coördinatie, communicatie en controle. Lokaal verwijst naar tijd en ruimte, waarbij tijd duidt op een moment en ruimte duidt op de betrokkenheid van elementen' (Flood, 1999).

De verschuiving die behandeld is in 2.1 en 2.2 betekent planning met een meer open proces. De focus van dit 'nieuwe denken' (Arnolds, 2013) komt te liggen op het planningsproces wat met zo veel mogelijk belangen rekening moet houden en dus gedragen wordt. 'Nieuw denken' gaat uit van het kiezen van de best gewenste oplossing, die bij het gebied past in plaats van alleen maar te kijken naar wat er in het bestemmingsplan mogelijk is. Evert Hoogendoorn schetste het treffend: 'Het verschil tussen het oude en nieuwe denken is dat tussen de skiër en de snowboarder. De skiër wil een vooraf uitgestippeld traject met piketpaaltjes die, als hij die route maar volgt, leidt tot een duidelijk eindpunt. De snowboarder weet niet wat zijn eindpunt is en wil, terwijl hij met de afdaling bezig is, kunnen kiezen welke route hij wil volgen' (Buisman, 2014).

De nieuwe Omgevingswet faciliteert dit 'nieuwe denken' door middel van uitnodigingsplanologie. Deze manier van plannen vereist een andere cultuur: een meer open cultuur. Overheden worden dan uitgenodigd om anders te denken en zich ervan bewust te zijn dat zij niet meer beslissen wat goed is voor de burger maar dat de burger zelf meer zeggenschap krijgt wat betekent dat de context van planning drastisch verandert. (Hajer en Zonneveld, 1999)

Samenvattend kan gezegd worden dat voor zelforganisatie een nieuwe cultuur nodig is:

- Succesvolle regionale ontwikkeling vraagt nu nog om een technische aanpak van ruimte om de plaatsen die een beroep doen op transformatie naar woongebied, recreatie of werkengebied (of een combinatie),
- Mensen zijn nu nog afhankelijk van het traditionele bestemmingsplan. Straks zetten ze samen hun eigen richting waarna deze richting vertaald wordt in nieuwe ruimtelijke patronen,
- Het opkomende beeld van de ruimtelijke organisatie van de netwerksamenleving in Nederland wordt gedomineerd door een grote opschaling van de sociale processen,
- Deze netwerksamenleving heeft een nieuwe cultuur nodig, 'een overheid die niet alleen naar het overall publiek luistert (zoals in de participatieve aanpak), maar gebruik maakt van een aanpak die rekening houdt met de verscheidenheid van 'stakeholders' en deze in het plan betrekken' (Hajer en Zonneveld, 1999),
- Mensen bepalen op deze manier samen hun eigen richting. Het betekent niet dat de overheid geen functie meer heeft. Er blijven altijd vraagstukken bestaan waarbij de overheid de touwtjes in handen heeft. Waar overheidssturing nodig is, kan de overheid optreden. Om bijvoorbeeld voor verschillende groepen mensen een richting te bepalen kan de overheid functioneren als mediator.

Zelforganiserende systemen zijn 'open' en 'complex'. 'Open' als dat ze energie, informatie en mensen uitwisselen in de ruimte; 'complex' omdat ze uit zoveel verschillende delen bestaan, veranderen en omdat er geen manier is om ze goed te beschrijven in termen van oorzaak en gevolg of in termen van waarschijnlijkheden. Zelforganiserende gebieden zijn dus chaotisch en onvoorspelbaar, ze organiseren zichzelf en zijn onafhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen. De rol van wetenschappers en planners wordt 'trendwatchen' (de Roo en Voogd, 2004). Het kan vergeleken worden met een theater: het publiek: de wetenschappers en planners zitten en kijken, reageren op de dynamiek van de verandering van de complexiteit en hierdoor beginnen ze het 'spel' te accepteren. (Portugali, 2000) Om de gedachte van zelforganisatie om te zetten naar het gebruik ervan voor de ontwikkeling van een gebied, wordt de term 'organische gebiedsontwikkeling' gebruikt. Deze organische gebiedsontwikkeling wordt behandeld in de volgende paragraaf.

## **2.7 Organische gebiedsontwikkeling**

Organische gebiedsontwikkeling wil zeggen: met een kleine ingreep in de ruimte door de provincie of gemeente wordt de verdere ontwikkeling door particulieren opgepakt. Zo weinig mogelijk interveniëren door een overheid biedt zoveel mogelijk zelf-organiserend vermogen. Mensen worden op deze manier getriggerd om zelf stappen te ondernemen. Samen een groep te vormen en met elkaar ideeën te bedenken en actie te ondernemen. Gemeenten kunnen ontwikkelingen in de hand werken die passen bij de mensen uit het gebied en waar ze graag aan mee willen werken. Voor organische gebiedsontwikkeling zijn mensen nodig die zich betrokken voelen en inspanning willen leveren in ruil voor een omgeving waar ze zelf aan hebben bijgedragen. Vele praktijkvoorbeelden zijn te bedenken waar organische gebiedsontwikkeling vorm heeft gekregen. Amstel III in Amsterdam zuidoost, Havenkwartier Deventer, Emmerhout Emmen en Coolhaveneiland Rotterdam (Nirov-Platform<sup>31</sup>, 2012) zijn enkele voorbeelden. De deelname van burgers in de ruimtelijke ordening is de afgelopen jaren steeds toegenomen. Dit ging van overleg, via samenwerking in de richting van een soort gedelegeerd beheer.

Om te werken met organische gebiedsontwikkeling wordt de overheid uitgenodigd om af te stappen van de huidige manier van werken. De huidige ruimtelijke ordening is gebaseerd op het systeem van enkelvoudig evenwicht. De uitvoeringspraktijk (waaronder gemeenten) is daar op gericht. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014) Met de komst van de nieuwe Omgevingswet wordt zelforganisatie aangejaagd doordat het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven komt te liggen. Hierdoor worden de burgers als het ware 'uitgenodigd' om het gebied te ontwikkelen. De gedachte hierachter wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.



## 3. De gedachte achter uitnodigingsplanologie

*In paragraaf 3.1 wordt de gedachte achter uitnodigingsplanologie beschreven. In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe het begrip 'uitnodigingsplanologie' gebruikt wordt en welke definitie het heeft. In paragraaf 3.3 wordt er teruggeblikt op hoofdstuk drie en de vorige hoofdstukken en vooruitgeblikt op de komende hoofdstukken.*

### 3.1 Een gedachte

Het gebruik van uitnodigingsplanologie, bijvoorbeeld als 'adaptieve planning' bestaat al langer. *'While the adaptive management concept appeared in the ecological literature in the late 1970s and has been evolving slowly ever since, it is only within the last few years that it has begun to move from theory to practice'* (Lister, 2008).

Het uitnodigen van mensen bij het ontwikkelen van plannen gebeurt dus al tientallen jaren zonder dat men dit 'uitnodigingsplanologie' noemt. De voorkeur van de overheid gaat expliciet uit naar ontwikkelingsplanologie, terwijl men wel van uitnodigingsplanologie af weet. De cultuur is dat de overheid bestemmingsplannen opstelt, de richtlijnen uitzet en iemand met een idee of initiatief heeft zich aan te passen aan dit plan. Dit zorgt ervoor dat er plannen ontwikkeld worden die door de overheid bedacht zijn en waar de bewoners misschien niet eens om zitten te springen. Door het gebruik van uitnodigingsplanologie worden de gebruikers vanaf het begin bij de planvorming betrokken. 'Uitnodigingsplanologie biedt een instrumentarium met de kans om in een context van integrale weging van belangen ruimtelijke kwaliteit te realiseren die uitgaat van de wensen van initiatiefnemers' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De overheid heeft dan nog wel een functie, maar wel een andere functie. Omdat elk vraagstuk anders is, is elke keer de functie van de overheid ook anders. 'De manier van participatie hangt af van de vorm en het moment. Elk project is uniek en vergt een maatwerk aanpak. Participatie in een vroegtijdig stadium, dat wil zeggen voorafgaand aan de zienswijzenprocedure, moet daarom worden afgestemd op de specifieke omstandigheden. Een goed proces met de omgeving is een kwestie van een actieve opstelling en een open houding en niet het resultaat van een wettelijke verplichting' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Het wordt voor de overheid ineens belangrijk om differentiatie in problemen te herkennen en hierbij passende aanpakken te gebruiken.

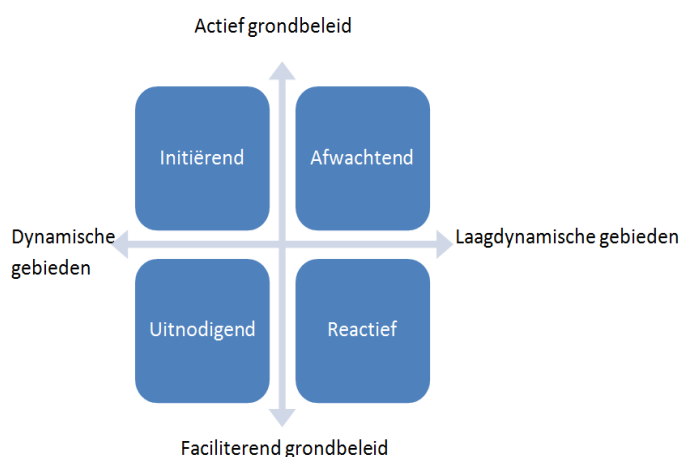
De komst van de nieuwe methode van plannen wil de gebruikelijke cultuur bij complexe problemen aan de kant schuiven en overheden in deze onzekere tijden werk uit handen nemen. De nieuwe Omgevingswet zou als een soort katalysator kunnen dienen om de gedachte 'uit het hoofd van de mensen' om te zetten in het gebruik ervan.

### 3.2 De definitie

De term uitnodigingsplanologie wordt op een symposium van NIROV als volgt gedefinieerd: 'hierbij bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden (...). Binnen kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier'.

Het balletje komt steeds meer bij de burger te liggen zodat de gemeente minder risico's heeft. Om ontwikkelingen aan te sporen is het de bedoeling dat er belemmeringen worden weggenomen zodat de burger meer ruimte krijgt' (Engelberts, 2014). 'De verrommeling van de leefomgeving, het verlies van omgevingskwaliteit en de breed gedeelde zorgen daarover geven aan dat de in theorie sterke overheidsregie op ruimtelijke ontwikkeling en kwaliteit er niet altijd in is geslaagd die balans te bewaren. Bestemmingsplannen zijn vaak erg gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen'. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

In de Nederlandse planningscultuur heeft de overheid traditioneel gezien een initiërende rol (ontwikkelingsplanologie), een sterke overheidsregie met een actief grondbeleid in plaats van een faciliterend grondbeleid. Figuur 5 geeft de vier rollen van de overheid weer. Omdat de Nederlandse overheid in de ruimtelijke ordening traditioneel gezien initiërend is, is de wetgeving hierop gemaakt. Toch kent Nederland ook veel reactief beleid (toelatingsplanologie): uitnodigen met een faciliterend grondbeleid. Wanneer er niet gestuurd wordt met actief grondbeleid als gevolg van de crisis, en er toch dynamiek in een gebied gecreëerd moet worden, is uitnodigingsplanologie de oplossing die zich kenmerkt door een uitnodigende rol van de overheid.



**Figuur 5: Vier rollen van de overheid (Bron: Engelberts, 2013)**

### **3.3 Terugblik**

De overheid trekt zich terug met als doel om Nederland te transformeren van een verzorgingsstaat naar een samenleving die steeds meer gebaseerd wordt op zelfredzaamheid. (Veltenaar, 2013) Dit alles vraagt om een gebiedsspecifieke geïntegreerde aanpak. Consensusvorming is hiervoor essentieel. Bij consensusvorming is belangrijk dat een gemeenschap naar elkaars ideeën luistert en van elkaar leert. Een gemeenschap moet risico's durven nemen door te experimenteren, fouten te maken en daarvan te leren. De gemeenschap wisselt informatie uit en bouwt vertrouwen op, alleen met vertrouwen in elkaar kan er een verandering optreden. Een gemeenschap werkt dan als een complex adaptief systeem waarbij door de overheid de randvoorwaarden voor ontwikkeling zijn uitgestippeld en de invulling overgelaten wordt aan de burger en dus afhankelijk is van elke deelnemende individu. (Innes en Booher, 2007). Deze zelforganiserende systemen zijn 'open' en 'complex'. Met een kleine ingreep in de ruimte door de provincie of gemeente volgt een verdere ontwikkeling vanzelf, vergelijkbaar met complexe adaptieve systemen. Zelforganisatie is dus een spontane creatie, co-evolutie of patroon wat ontstaat uit lokale interactie.

Om een vraagstuk in een dynamische omgeving zo goed mogelijk te begrijpen, zal er naar de context gekeken worden. Elk vraagstuk is context afhankelijk, de manier waarop het aangepakt wordt is dus minder uitgesproken. Per gebied zou er specifiek gepland moeten worden. Op die manier ontstaan er plannen die bij het gebied passen en gebiedseigen zijn. Bestuurders moeten leren om de werkelijkheid de werkelijkheid te laten zijn. Voor deze manier van plannen hebben bestuurders lef nodig.

### **3.4 Vooruitblik**

In dit hoofdstuk is deelvraag 2: 'Wat is uitnodigingsplanologie en hoe is het te onderbouwen?' beantwoordt. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe uitnodigingsplanologie in de praktijk vorm zou kunnen krijgen. Er wordt beschreven waar bij de huidige manier van plannen tegenaan gelopen wordt en hoe uitnodigingsplanologie hier op in kan springen. In hoofdstuk vijf worden de casestudies beschreven waarna hoofdstuk zes volgt met de conclusie en hoofdstuk zeven met de aanbevelingen.

## 4. Uitnodigingsplanologie in de beleidspraktijk

*In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe uitnodigingsplanologie de gebreken van vandaag op zou moeten vangen en hoe het begrip vorm zou moeten krijgen in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 5 (is uitnodigingsplanologie een oplossing voor de potentie die in een krimpgebied ontstaat als gevolg van infrastructurele projecten) beantwoordt.*

### 4.1 Huidige gebreken

Nederland heeft over de afgelopen decennia een enorme groei gezien van de hoeveelheid instanties en regelgeving. Dit proces van institutionele verdichting maakt het in toenemende mate moeilijker om als burger iets voor elkaar te krijgen. Remmers, et al (2000) heeft een onderzoek gedaan naar initiatiefgroepen op het platteland. Samenvattend worden in het onderzoeksrapport de volgende punten genoemd met betrekking tot struikelblokken bij het aan elkaar knopen van plannen, activiteiten en mensen: onduidelijkheid over de procesgang, ondoorgrondelijk taalgebruik, subsidielabyrint, wirwar van regels en voorwaarden en onduidelijk beleid. Wederzijds weten de overheid en de bewoners elkaars gedrag niet te interpreteren, noch op waarde te schatten. Het rapport noemt interactie hier als een oplossing: 'het belang van netwerken is interessant, omdat netwerken bij uitstek bestaan bij de gratie van interactie' (Remmers, et al 2000).

De huidige gebreken hebben veel van doen met het complexiteitsvraagstuk. Bestemmingsplannen zijn over het algemeen te gedetailleerd waardoor burgers geen mogelijkheid zien om met een initiatief te komen. 'Gedetailleerde bestemmingen maken het lastig om in te spelen op actualiteiten of marktontwikkelingen, terwijl de samenleving juist vraagt om snel en flexibel overheidsoptreden' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Ook hebben burgers vaak geen zicht op de kwaliteit van de dienstverlening.

Door gebrek aan financiële middelen zou de overheid in moeten spelen op ontwikkelingen die zorgen voor zelforganisatie vanuit de mensen zelf. (Engelberts, 2014) Maar omdat het voor gemeenten moeilijk is om van hun manier van werken af te wijken omdat ze zich in een 'lock in' situatie bevinden, blijft zelforganisatie uit. Omdat de overheid de cultuur van bepalen wat voor de mensen goed is moeilijk los kan laten betekent dit dat ze hierdoor kwetsbaar zijn en een lage mate van veerkracht hebben. De gebreken van deze manier van werken worden steeds duidelijker.

Verder is de wereld van het publieke domein voor veel burgers een onoverzichtelijke kluwen van instellingen waarin alleen specialisten de weg kennen. (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2000) 'Tot nu toe ketsen nog veel bouwplannen af op grote regeldruk, vooral in combinatie met de te hoge grondprijzen. Dat kost de gemeente economische activiteit en dus inkomsten. Maar ook hakt het op een andere manier in het gemeentebudget, omdat niet-bouwen hoe dan ook zichtbaar wordt aan het uitkeringsloket. Want dat afketsen of onnodige vertragingen kost natuurlijk opnieuw werkgelegenheid' (Verhagen, 2014).

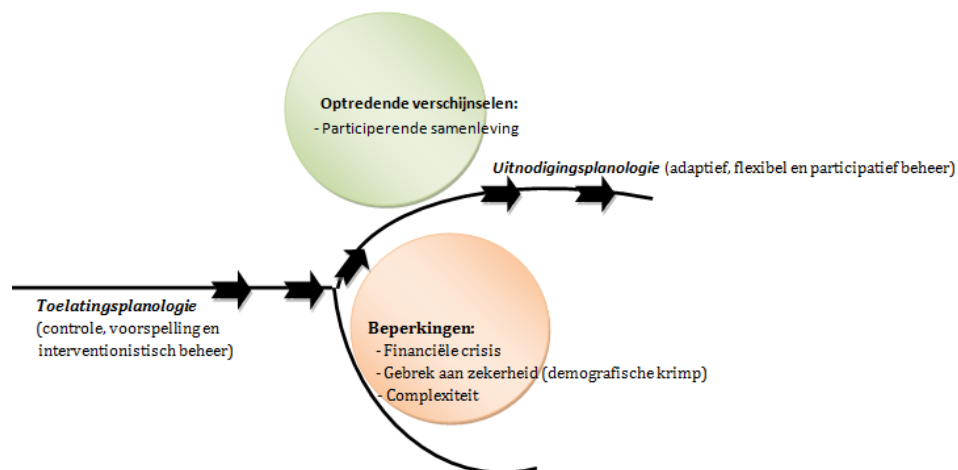
Omdat er in gesloten systemen wordt gedacht, wordt bijvoorbeeld de potentie die infrastructurele projecten bieden voor gebiedsontwikkeling niet altijd verzilverd. Dit betekent dat er soms infrastructuur aangelegd wordt zonder de omgeving erbij te betrekken. De komst van de nieuwe wet heeft als extra mogelijkheid om bij complexe vraagstukken van de gebruikelijke hiërarchische planning af te stappen en uitnodigingsplanologie te gebruiken als planningsbenadering. *'The integration of infrastructure and other spatial policy sectors such as housing, business, water, nature and recreation is expected to lead to better, more sustainable road infrastructure development'* (Heeres, et al, 2012). Wanneer bij de aanleg van nieuwe infrastructuur de omgeving betrokken wordt, komt uiteindelijk het project beter tot zijn recht (Breman, 2014). Wanneer een nieuwe weg als een streep door de omgeving wordt gelegd, zal het nooit bij de omgeving passen.

## 4.2 Ruimte voor uitnodigingsplanologie

Een gebied en de activiteiten die daarin plaatsvinden vormen een complex adaptief systeem wat onvoorspelbaar is, verschillende vormen van aanpassing vertoont, ongevoelig is voor storingen of fouten en een sterk vermogen heeft om zichzelf te herstellen.

Uitnodigingsplanologie biedt ruimte voor deze ontwikkelingen en het creëert een basis voor adaptieve gebiedsontwikkeling. 'Daarmee komt deze planningsvorm, meer dan de overige beschreven planningsvormen, tegemoet aan de vraagstukken die zich in bepaalde gebieden kan voordoen' (Engelberts, 2014).

Onderstaande figuur geeft aan de hand van twee cirkels weer dat planologie onderhevig is aan optredende verschijnselen als bijvoorbeeld de participerende samenleving en beperkingen als de financiële crisis, gebrek aan zekerheid en complexiteit. Omdat dit toelatingsplanologie in de weg zit, is hier ruimte voor het ontstaan van uitnodigingsplanologie. Na de reactieve toelatingsplanologie en de initiërende ontwikkelingsplanologie is de laatste jaren dus een sterke behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)



Figuur 6: Twee condities die bepalend zijn voor het kiezen van uitnodigingsplanologie

Een belangrijke uitdaging voor een effectieve bescherming van de diversiteit in een gebied is de besluitvorming te veranderen van controle, voorspelling en interventionistisch beheer naar een adaptief, flexibel en participatief beheer van menselijke activiteiten. (Lister, 2008) *'Because complex adaptive systems are self-organizing and creative... management must have as a central goal the protection of the system's creativity'* (Norton 1992).

Inzichten uit het complexiteitsdenken verzekeren dat het onverwachte zal gebeuren; met betrekking tot het behoud van de diversiteit, wordt de overheid uitgedaagd om te investeren in de toekomst. Ze wordt uitgenodigd om adaptief te plannen voor onvermijdelijke veranderingen. Het systeembenken daagt de planner uit om in plaats van de toekomst te voorspellen en te controleren, te bewegen naar een meer organische, adaptieve en flexibele planning. Doordat er minder zekerheden en voorspellingen zijn in de besluitvorming, is participatie in het proces nodig. Beslissingen worden op deze manier genomen na discussies, debatten en onderhandelingen. (Lister, 2008)

Door het gebruik van uitnodigingsplanologie wordt hier naar toegewerkt. De omgeving wordt hierdoor toegankelijker omdat burgers meer mogelijkheden krijgen. De overheid wordt op deze manier een 'trendwatcher' die kijkt naar waar de mogelijkheden en potenties liggen. Hierop kan ze in spelen door haar visie hierop af te stellen (de robuuste ruimtelijke structuur). Wanneer een gebied zeer geschikt is voor recreatie en de potenties aanwezig zijn, zou een overheid haar visie en doorwerking op bestemmingsplanniveau hierop kunnen richten. 'Het is aan de gemeente om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen (bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied) en welke delen van het grondgebied globaler kunnen worden gereguleerd' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Dit betekent dat de grote lijnen gericht worden uitgestippeld en waar dat kan, de invulling flexibel blijft door deze aan de burgers en ondernemers over te laten. De overheid nodigt hierbij de burgers en ondernemers uit die aanwezig zijn in het gebied door randvoorwaarden te scheppen die aantrekkelijk zijn voor verdere organische ontwikkeling. Door het scheppen van randvoorwaarden wordt er ook enig zekerheid gecreëerd.

Bij het vormgeven van uitnodigingsplanologie in de beleidspraktijk is aandacht voor burgerinitiatieven vanuit de overheid belangrijk. Tegelijk betekent dit niet dat de overheid uit het zicht verdwijnt. Er moet altijd interactie zijn met de overheid waarbij de overheid kan fungeren als vangnet om burgerinitiatieven te begeleiden. 'De leef- en systeemwereld moeten samen aan de lat staan om te zorgen voor vitale gemeenschappen. Dit vraagt om betrokkenheid en inlevingsvermogen van beide kanten, en zeker niet alleen om afstand' (Breman, 2014). Dit betekent wel dat de overheid zorgvuldig onderzoek moet uitvoeren naar waar de vraag precies ligt in het gehele gebied en waar de huidige trend naar toe gaat.

### 4.2.1 Voorbeeld

Een voorbeeld van een gemeente die op deze manier te werk gaat is Deventer. De gemeente Deventer heeft voor het Havenkwartier 'bestemmingsplan Havenkwartier' opgesteld. In dit bestemmingsplan zijn robuuste ruimtelijke structuren vastgelegd: het bestemmingsplan wil de huidige sfeer en beleving bij het Havenkwartier behouden. Voor een aantal cultuurhistorische panden wordt een beschermingsregeling opgenomen. Deze zullen in hun waarde worden gelaten, waarna de invulling aan de bewoners en ondernemers overgelaten wordt. Daarnaast stimuleert het plan bewoners en ondernemers om bijzondere initiatieven te ontwikkelen. Het beeldkwaliteitsplan met als titel "Poor but sexy" moet de initiatiefnemers inspireren om, net als bij het bestemmingsplan, bij het Havenkwartier passende en vernieuwende aanpassingen aan bestaande gebouwen en/of nieuwbouw te ontwikkelen. Zo biedt het ruimte aan creativiteit van de bewoners, gebruikers en architecten.

De gemeente Deventer heeft de rol van 'trendwatcher' op zich genomen door te kijken waar de mogelijkheden voor Deventer liggen. Alleen de hoofdlijnen van de toekomstige ontwikkeling zijn geschetst. Daarbinnen is veel vrijheid voor het realiseren van ideeën en wensen door bewoners. Dit wordt in het ontwikkelingsplan van de gemeente beschreven. Drie belangrijke ontwikkelingsrichtingen voor het Havenkwartier zijn:

- Het versterken van het 'kloppend hart' met publieks- en consumentgerichte voorzieningen rondom de Noordzeestraat en de kade;
- Het behoud, restauratie en passend hergebruik van het industrieel erfgoed;
- Het creëren van een variëteit aan werkmogelijkheden. (Havenkwartier Deventer, 2014)

Het uitgangspunt van Deventer is maximaal behoud en hergebruik. Mensen kunnen hun eigen droom realiseren in bijvoorbeeld een oude silo, loods of fabriek, of een nieuw ondernemershuis. Door van te voren te vragen te stellen: 'welke initiatiefnemer wil wanneer met welk pand aan de slag?', is dit vernieuwingsproces organisch omdat het tempo vooral wordt bepaald door de vraag. De aanjager van de ontwikkeling is een aantal initiatieven wat reeds van start is. (Welovethecity, 2014)

### 4.3 Gebruik van uitnodigingsplanologie in krimpgebieden

In deze paragraaf wordt met gebruik van de vorige hoofdstukken, deelvraag 3: 'Hoe zou dit begrip kunnen worden gevangen in de beleidspraktijk in krimpgebieden?' beantwoordt. Deze studie is gericht op drie krimpgebieden in de provincie Fryslân.

Fryslân heeft te maken met een afname van de natuurlijke groei van de bevolking door toenemende vergrijzing en een kleiner aantal geboorten. Een lagere woningbehoefte, andere vraag naar woningtypen, de aanwezigheid en nabijheid van zorgvoorzieningen en andere vervoersvormen heeft dit tot gevolg. 'Door verdere vergrijzing, individualisering en de afname van het aantal jonge gezinnen, zal het gemiddelde aantal personen per huishouden afnemen. Mensen gaan meer eisen aan de kwaliteit van hun woning en woonomgeving stellen' (Provinciale staten van Fryslân, 2006). Ver vooruit plannen in deze complexe tijd is ook in Fryslân moeilijk. Gemeenten in krimpgebieden weten

als geen andere gemeente wat crisis en bezuinigingen betekenen voor een gemeente en hierbij voor de ontwikkelingen. Met minder geld moeten de Friese gemeenten toch proberen hun hoofd boven water te houden.

In een krimpgebied zou uitnodigingsplanologie ook vorm kunnen krijgen door een robuuste structuur vast te stellen: investeren in het gebied en randvoorwaarden scheppen en de invulling aan de bewoners overlaten er van uitgaande dat organische ontwikkeling volgt. 'Uitnodigingsplanologie ligt voor de hand bij locaties die geringe financiële risico's opleveren voor de gemeente' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Hiermee onderscheidt een gemeente zich, wat kan zorgen voor interesse vanuit de burgers. De vraag is alleen of deze potentie volgt wanneer in een krimpgebied het aantal inwoners daalt. 'Burgerinitiatieven zijn nodig in krimpregio's. Overheden en andere regionale partijen voelen en weten dat zij burgerinitiatieven de ruimte moeten geven' (Zuidema, 2014). Zij zullen o.a. private ondernemers moeten gaan verleiden om ruimtelijke ontwikkelingen verder in te vullen.

#### **4.3.1 Infrastructuur in krimpgebieden**

Gemeenten kunnen organische ontwikkeling aanwakkeren door te investeren in het gebied in de vorm van infrastructuur. Infrastructuur is belangrijk in krimpgebieden om bijvoorbeeld voorzieningen bereikbaar te houden. 'Om de bereikbaarheid van regio's te verbeteren, en hiermee tegelijk de economische ontwikkeling te stimuleren, zal moeten worden geïnvesteerd in de verbetering of uitbreiding van het infrastructuurnetwerk' (Ruimtelijk Planbureau, 2006).

In krimpgebieden is vaak sprake van het verdwijnen van voorzieningen, belangrijk om het voorzieningen niveau dan regionaal op te vangen is dus de bereikbaarheid van deze voorzieningen. (Janneke Rutgers, 2014) Dit geeft aan dat de aanleg van infrastructuur voor potentie in een krimpgebied kan zorgen wat linkt aan deelvraag 4: 'Ontstaat er meer potentie in het krimpgebied door de infrastructurele projecten?'. Op deze deelvraag wordt verder ingegaan tijdens de case studies.

Of in een krimpgebied kan worden gewerkt met zelforganisatie is te zien in Heerlen in Limburg. Hier hebben burgers nieuwe concepten bedacht voor voormalig leegstaande panden. 'Drie jaar geleden startten vormgever Sjaak Vinken en architect Roger Kengen een burgerinitiatief om iets te doen aan de leegstaande winkelpanden in de Willemstraat aan de rand van de binnenstad van Heerlen, ooit een als tippelzone beruchte straat. Inmiddels is het initiatief uitgegroeid tot Stichting Urban Ads en zijn ze ook actief in de binnenstad van Heerlen' (Vinken, 2014).

De Haak om Leeuwarden, knooppunt Joure en de Centrale As zijn de drie cases die in deze studie worden behandeld. De cases betreffen alle drie het aanleggen van nieuwe infrastructuur. De aanleg van nieuwe infrastructuur moet een betere ontsluiting, betere bereikbaarheid en leefbaarheid tot gevolg hebben. In het volgende hoofdstuk wordt per case beschreven hoe hier per project naar toe wordt gewerkt. Vervolgens worden deze cases onder de loep genomen en uiteindelijk worden er



aanbevelingen aan de gemeenten gedaan voor het gebruik van uitnodigingsplanologie met als doel om potentie te creëren.

## 5. Cases

In dit hoofdstuk worden de drie cases behandeld die zijn onderzocht voor deze studie. Het gaat om: de Haak om Leeuwarden, Knooppunt Joure en de Centrale As. Er zijn interviews afgenomen met gebiedsmanagers van de desbetreffende cases die per case vanuit een eigen gebiedsbureau werken. Deze gebiedsbureaus worden gezien als de centrale plaats per project. Deze bureaus zijn opgezet nadat het initiatief voor het plan genomen is en blijven in functie totdat het project klaar is. In dit bureau werkt iedereen samen die met het project te maken heeft. Informatiebijeenkomsten en vragenmiddagen worden ook hier georganiseerd. Bij alle drie projecten wordt elke fase van het project vanuit het bijbehorende bureau geregeld.

Naast het interviewen van de gebiedsmanagers zijn de beleidsambtenaren van de desbetreffende gemeenten de volgende vraag gesteld: 'hoe flexibel zijn de bestemmingsplannen voor het gebied rondom de infrastructuur?' Deze vraag is gesteld met het doel om duidelijkheid te verkrijgen over de mate van vrijheid die mensen geboden wordt in het gebied. Alle drie de cases betreffen infrastructurele projecten in een krimpgebied in Fryslân met als één van de voornaamste doelen; 'het verbeteren van de ontsluiting en bereikbaarheid en daarmee het gebied een economische impuls geven'. De aanleg van deze infrastructurele projecten wordt gezien als het middel om deze ontwikkeling aan te moedigen. De globale ligging van de cases wordt op afbeelding 7 weergegeven.



Figuur 7 Globale ligging cases, (Bron: Eigen ontwerp, ondergrond: Google maps, 2014)

## 5.1 Case 'de Centrale As'

In het streekplan Fryslân staat het volgende geschreven over het project: 'de Centrale As':

*'Om de verbinding van Noordoost Fryslân met het landelijke wegennet te verbeteren waarden wij het wegtraject Dokkum–Burgum–Nijega op tot belangrijke stroomweg. Met deze zogenaamde Centrale As zetten wij in op het beter ontsluiten van Noordoost Fryslân en van Dokkum in het bijzonder. Wij beschouwen de Centrale As ook als een belangrijke ruimtelijk-economische impuls voor Noordoost Fryslân'* (provinciale staten van Fryslân, 2006).

De Centrale As wordt een nieuwe weg tussen Dokkum en Drachten in Noordoost Fryslân. Het doel van deze aanleg is meer ontwikkelingen creëren in de regio. Een gebied ter grootte van ongeveer 7000 hectare moet hierdoor een impuls krijgen. (Provincie Fryslân, 2012)

Het project 'de Centrale As' heeft eigenlijk vier doelen: het verbeteren van de bereikbaarheid, het verbeteren van de leefbaarheid, het verbeteren van sociaal- economische omstandigheden en het verbeteren van de verkeersveiligheid. Deze vier doelen, met een zo goed mogelijke inpassing in het landschap. Het project is door middel van verschillende fases aangekomen bij de realisatiefase. (Boersma en Bruinsma, 2014)

De procedure is gestart met de gemeenten, Rijkwaterstaat en de provincie Fryslân als initiatiefnemers. Later zijn daar externe partijen bijgekomen. De externe partijen, bewoners en ondernemers worden in dit project gezien als belanghebbenden maar niet als deskundigen. Boersma (2014) onderschrijft dit: 'een partij kan erg deskundig zijn wat gebruik van gronden betreft maar de belanghebbenden worden zeker niet als beslisser gezien'.

Het doel van het bijdragen van de bewoners in het project volgens de gebiedsmanager is vanwege:

- Vergroten van het draagvlak,
- Vergroten van de betrokkenheid c.q. sociale cohesie,
- Vergroten van de kwaliteit van het resultaat,
- Verhogen van de capaciteit.

De burger wordt door het project gezien als belanghebbende. Toch worden de burgers uit het gebied niet bij de eerste stappen van de planvorming betrokken. Het overkoepelende doel is een impuls geven aan Noordoost Fryslân. 'Met de aanleg van de weg willen wij er voor zorgen dat Noordoost Fryslân als vesting voor bedrijven bereikbaar en aantrekkelijk wordt gemaakt. De aanleg van de weg, mede met de kwaliteitsimpuls, 'de plus', in het gebied moet dit mogelijk maken' (Bruinsma, 2014).

Voor het omliggende gebied, het ontwikkelgebied bij de Centrale As is geld beschikbaar gesteld. Dit geld moet er voor zorgen dat het hele gebied een impuls krijgt. Hier kunnen ondernemers en bewoners met initiatieven komen, kijken of het past binnen het bestemmingsplan en hun initiatief gaan uitvoeren. Voor deze laatste fase is een speciaal project opgesteld: 'kansen in kernen'. Tot 2017 moet dit project ervoor zorgen dat initiatieven vanuit het gebied in het plan worden verwerkt. Het

kan worden gezien als de nazorg voor het hele project waar de gemeente samen met inwoners en ondernemers, de zogenaamde kerngroep, conceptplannen heeft opgesteld voor de herinrichting van de dorpen om verkeersveiligheid en leefbaarheid te verbeteren. (Provincie Fryslân, 2014)

De bewoners worden hier uitgenodigd om met ideeën komen die kunnen bijdragen om het gebied een impuls te geven. Het gaat hier voornamelijk om kleinschalige initiatieven en niet om ideeën waarmee een ontwikkeling op gang kan worden gebracht. Een voorbeeld hiervan is een fiets- of wandelpad. Burgers met grotere ideeën worden doorverwezen naar de desbetreffende gemeente en vervolgens wordt het idee aan het bestemmingsplan getoetst. Wanneer de kerngroep het gezamenlijk eens wordt over dit initiatief, wordt het uitgevoerd. (Boersma, 2014)

De Centrale As doorkruist de volgende gemeenten: Tytsjerksteradiel, Dantumadiel, Dongeradiel en Smallingerland. Deze gemeenten is de volgende vraag gesteld: hoe flexibel zijn de bestemmingsplannen voor het ontwikkelgebied rond de Centrale As? De antwoorden worden hieronder per gemeente samengevat:

- **Tytsjerksteradiel:** Wij maken onze plannen in eigen beheer en zijn zo in ieder geval qua planning goed in staat om snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Voor het regionaal centrum Burgum gelden op dit moment 2 bestemmingsplannen die dateren van 2006 / 2007 en het plan Buitengebied dat vorig jaar juni is vastgesteld. Die plannen bevatten diverse wijzigingsmogelijkheden om snel en adequaat in te spelen op ontwikkelingen. Wij hebben actuele bestemmingsplannen die ruime flexibiliteitsbepalingen kennen en de gemeente staat (actief) open voor mensen en ondernemers om te komen met initiatieven. (Zwaagstra, 2014)
- **Dantumadiel:** Voor het ontwikkelgebied in Dantumadiel geldt het bestemmingsplan buitengebied. Wanneer er iemand komt met een initiatief voor dit ontwikkelgebied worden dezelfde stappen ondernomen als anders ook gebeurt. Voor alle gebieden in deze gemeente zijn vaste bestemmingen. Wij weten niet wat voor initiatieven er komen en om schadeclaims uit de weg te gaan doet de gemeente Dantumadiel het op deze manier. Wanneer wij een gebied bestemmingsvrij zouden maken, hebben wij de ontwikkeling zelf niet meer in de hand. Dit zou betekenen dat iemand zelf iets zou kunnen ontwikkelen. Wij hebben wel locaties aangewezen waar, wanneer er een nieuwe ontwikkeling komt, als eerst gebouwd gaat worden. (de Boer, 2014)
- **Dongeradiel:** Voor Dongeradiel hebben wij voor alle grondgebieden een bestemming. Hier kan wel een wijziging voor worden ingediend wanneer iemand iets wil op de grond en het niet binnen de bestemming past. Wanneer zich bedrijven willen vestigen kan dit op de aangewezen bedrijventerreinen. Met de komst van Centrale As richten we ons vooral op de bestaande bedrijven. Nieuwe bedrijven trek je toch niet heel snel aan. (Wiffers, 2014)
- **Smallingerland:** Voor de gemeente Smallingerland heeft de Centrale As qua ontwikkelgebied niet veel betekenis. Door de komst van de weg wordt de gemeente als locatie wel beter verbonden met het noorden. Er is een stuk grond door de provincie aangekocht van de

gemeente om de aanhechting van de weg vorm te geven. Wat de provincie hier mee wil is ons niet bekend. (Dijkstra, 2014)

### 5.1.1 Conclusie

De initiatiefnemers bij deze case zijn het Rijk, de provincie en de gemeenten. Bewoners zijn in eerste instantie niet betrokken. De bewoners kunnen om de zoveel tijd bij het projectbureau kijken wat de vorderingen zijn. In de laatste fase worden bewoners en ondernemers betrokken door hen de vraag voor te leggen of ze nog goede ideeën hebben. Of hier echt iets mee wordt gedaan is nog niet zeker. De kerngroep moet het hier eerst gezamenlijk over eens worden. Wanneer een bewoner of ondernemer met een idee komt voor het ontwikkelgebied, wordt hij doorverwezen naar de gemeente waar een bestemmingsplanprocedure doorlopen wordt. De gemeenten waar deze case betrekking op heeft hebben de touwtjes zelf in handen en zijn niet van plan dit anders te gaan doen.

### 5.2 Case 'de Haak om Leeuwarden'

In het streekplan Fryslân staat het volgende geschreven over het project: 'de Haak om Leeuwarden': *'Wij streven naar een verdere verbetering van de bereikbaarheid van en de doorstroming van het autoverkeer bij Leeuwarden en Harlingen. Hiertoe zetten wij primair in op de versterking van de ontsluitingsas Afsluitdijk-Leeuwarden-Drachten, bestaande uit de aanleg van de Haak om Leeuwarden, als de ontbrekende schakel in rijksweg 31 en tussen de A31 en A32. De Haak ontlast Leeuwarden van doorgaand verkeer. Daarnaast heeft deze weg een functie voor de bereikbaarheid van Leeuwarden en de ontsluiting van Leeuwarden-Zuid door middel van een daarop aantakende nieuwe westelijke ontsluitingsweg'* (provinciale staten van Fryslân, 2006).

Het doel van de Haak om Leeuwarden, momenteel (Feb 2014) in de realisatiefase, is om nieuwe verbindingen aan te leggen en daarmee het verkeer in en om Leeuwarden beter te ontsluiten en daarmee de bereikbaarheid te verbeteren. Daarnaast biedt het tracé ruimte voor de stad Leeuwarden en omliggende dorpen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Door de komst van de Haak om Leeuwarden, worden enkele huidige tracés in en buiten de stad onbenut en deze worden op den duur verwijderd.

Het project maakt op hoog schaalniveau onderdeel uit van de verbinding van de noordkant van de Randstad, via Harlingen, Leeuwarden, Drachten, Groningen naar Duitsland. De initiatiefnemers van het project zijn de Gemeente Leeuwarden en de Provincie Fryslân. Later werd Rijkswaterstaat een meebeslissende partij vooral daar waar het gaat om de realisatiefase van het tracébesluit. Voor de herinrichting van bepaalde gebieden komt ook gemeente Menameradiel als partij om de hoek kijken omdat dat betreffende gebied in die gemeente ligt. Bij de planvoorbereiding waren omliggende gemeenten die zich betrokken voelden welkom. 'Bij de keuze voor het samenwerkingsverband is bij het project vooral gekeken naar de stakeholders op ambtelijk en bestuurlijk niveau' (Vrieswijk, 2014). Vrieswijk (2014) geeft aan dat bij elke fase die wordt doorlopen, stakeholders worden betrokken. Participatie bij dit project is dus altijd gewenst, waarbij

de stakeholders worden gezien als belanghebbenden en niet als deskundigen. 'De bewoners worden vooral geïnformeerd. Hiermee wordt draagvlak gecreëerd en dat loont de investering' (Vrieswijk, 2014).

Vrieswijk (2014) vindt dat 'vooral in het ontwikkelgebied de burger samen met de gemeente wordt gezien als opdrachtgever. Voor deze gebiedsontwikkeling zijn de bewoners in het gebied gevraagd naar ambities en ideeën voor het omliggende gebied. Een aantal realistische ambities en ideeën wordt meegenomen in het project'. Waar deze ideeën dus binnen het project passen, worden ze meegenomen. Ook hier gaat het over ideeën als de verbreding van een fietspad of de aanleg van een wandelbrug. Wanneer bewoners of ondernemers met grotere plannen komen voor de ontwikkelgebieden, worden ze doorverwezen naar de gemeente en de plannen moeten vervolgens door een bestemmingsplan procedure. Van de bewoner als opdrachtgever zien voor het ontwikkelgebied is hier dus geen sprake.

De Haak om Leeuwarden heeft betrekking op de gemeenten Leeuwarden en Menameradiel. Deze gemeenten is de volgende vraag gesteld: hoe flexibel zijn de bestemmingsplannen voor het ontwikkelgebied rond de Haak om Leeuwarden? De antwoorden worden hieronder per gemeente samengevat:

- **Leeuwarden:** De gemeente Leeuwarden heeft voor de ontwikkelgebieden 'nog uit te werken' bestemmingsplannen. Deze ontwikkelgebieden zullen in de toekomst de bestemming 'bedrijventerrein' krijgen. Het college van bestuur is bevoegd om deze op termijn verder uit te werken. Omdat de te slopen wegen nog niet gesloopt zijn, zullen de bestemmingen voornamelijk eerst 'agrarische bestemmingen' zijn. De gemeente Leeuwarden wil wel voor alle ontwikkelgebieden bestemmingsplannen vastleggen. Voor bestemmingsvrije gebieden heeft de gemeente Leeuwarden nog geen ambitie. (Tasma, 2014)
- **Menameradiel:** In de gemeente Menameradiel bevinden zich een aantal oude tracés en bruggen die gesloopt worden. Voor de gebieden waar dit gebeurt wordt momenteel in samenspraak met bewoners en verenigingen een nieuw bestemmingsplan opgesteld. Eerst is dit een globaal plan waar veel kan worden veranderd maar langzaam wordt er naar een gedetailleerder plan toegewerkt. (Rauwenhorst, 2014)

### 5.2.1 Conclusie

De bewoners uit het gebied zijn niet betrokken bij het project. Het initiatief kwam vanuit de provincie en de gemeenten met het oog op het aanleggen van nieuwe verbindingen en daarmee het verkeer in en om Leeuwarden beter te ontsluiten en de bereikbaarheid te verbeteren. Wanneer bewoners of ondernemers komen met een idee, worden ze doorverwezen naar de gemeente. De bewoner is hier duidelijk niet de opdrachtgever voor ontwikkelingen in de gemeenten.

Het project maakt op hoog schaalniveau onderdeel uit van de verbinding van de noordkant van de Randstad, via Harlingen, Leeuwarden, Drachten, Groningen naar Duitsland. Opmerkelijk is

dat dit project op dit punt niet aansluit op de doelstelling van de Centrale As, namelijk met de weg als middel, krimp van Noordoost Fryslân tegengaan. Voor alle ontwikkelgebieden hebben zowel de gemeente Menameradiel als ook de gemeente Leeuwarden het voornemen om bestemmingsplannen op te stellen.

### **5.3 Case 'knooppunt Joure'**

In het streekplan Fryslân staat het volgende geschreven over het project: 'knooppunt Joure': *'Wij streven ernaar dat het knooppunt Joure op termijn wordt vormgegeven als een volwaardige aansluiting tussen twee autosnelwegen. Wij houden er rekening mee dat dit niet voor 2015 gereed zal zijn. De problematiek bij Joure is echter zodanig urgent, dat met de gemeente en Rijk voor de korte en middellange termijn oplossingsrichtingen zijn ontwikkeld. Op basis hiervan overleggen we met het Rijk over de te nemen (ruimtelijke) maatregelen en het tijdstip van uitvoering. Hierbij wordt op de lange termijn ook rekening gehouden met een verlegging van het knooppunt'* (provinciale staten van Fryslân, 2006).

De doelstelling van het project is drieledig: Het verbeteren van de bereikbaarheid van Noord-Nederland door het vergroten van de capaciteit van het knooppunt A6/A7, zodanig dat er geen wachtrijen/files meer ontstaan als gevolg van (te) beperkte capaciteit op het verkeersplein; Het verbeteren van de verkeersveiligheid op het knooppunt A6/A7 door het ontvlechten van de verkeersstromen op het knooppunt; Het verbeteren van de leefbaarheid in de omliggende kernen bij het knooppunt, door het voorkomen van sluipverkeer in de kernen. (Centrum Publieksparticipatie, 2012)

De initiatiefnemers van het project zijn de Provincie Fryslân, de gemeente Joure en het Rijk. De beslissingsbevoegdheid ligt bij deze drie partijen. Met ondernemers die geraakt worden door het project wordt gesproken. Dit is bijvoorbeeld de McDonald's. Voor iedere belanghebbende staat de deur open om vragen te stellen. 'Als er iemand is met een initiatief dan luisteren we daarnaar en we gaan kijken of we er wat mee kunnen. Participatie is wat anders dan altijd je zin krijgen' (Lepstra, 2014). De burgers worden bij dit project dus niet betrokken. Verder dan de deur open zetten en luisteren gaat de 'participatie' niet.

Het omliggende gebied (het laatste doel: verbeteren van de leefbaarheid in de omliggende kernen) wordt aan de gemeente overgelaten. 'De gemeente heeft plannen om het omliggende gebied in de toekomst te ontwikkelen. Vanuit het project zijn veel dingen wel mogelijk maar niet alles past in het bestemmingsplan buitengebied. Daar gaan wij dus als projectbureau niet over. Iemand met een plan moet dat kortsluiten met de gemeente. Wanneer er goedkeuring vanuit de gemeente komt, kunnen wij als project zien op welke manier we kunnen samenwerken' (Lepstra, 2014).

Knooppunt Joure heeft betrekking op de gemeente de Friese Meren. Deze gemeente is de volgende vraag gesteld: hoe flexibel zijn de bestemmingsplannen voor het ontwikkelgebied rond knooppunt Joure? Het antwoord wordt hieronder samengevat:

- [Gemeente de Friese Meren](#): We hebben voor dit project een bestemmingsplan voor het knooppunt en een bestemmingsplan voor het omliggende gebied opgesteld. Wanneer er een initiatief is, wordt dit ingediend en vervolgens getoetst. Alle gebieden in het bestemmingsplan hebben een bestemming anders zou er lukraak overal iets neergezet kunnen worden. (Bok, 2014)

### 5.3.1 Conclusie

De bewoners uit het gebied zijn niet betrokken bij het project. Het initiatief komt vanuit het Rijk, de provincie en de gemeente met het oog op een drieledig doel: het verbeteren van de bereikbaarheid, het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verbeteren van de leefbaarheid in de omliggende kernen. Voor iedere belanghebbende staat de deur open. Ideeën zijn te allen tijde welkom maar wanneer iemand een idee heeft, wordt er een bestemmingsplanprocedure doorlopen bij de gemeente wanneer het idee niet binnen het bestemmingsplan past.

### 5.4 Terugblik op de cases

De ondernemers en bewoners bij alle drie de cases zijn niet betrokken bij het project. Op geen enkele manier wordt er iets gecreëerd waarin dynamische ontwikkeling kan ontstaan. Aan de hand van informatiebijeenkomsten in verschillende vormen worden de belanghebbenden geïnformeerd. Het initiatief komt steeds vanuit het Rijk, de provincie Fryslân en de desbetreffende gemeenten. De gemeenten die ondervraagd zijn, zijn allen duidelijk nog niet klaar voor de komst van de nieuwe Omgevingswet.

Alle drie de cases noemen naast bereikbaarheid en ontsluiting, ook leefbaarheid in de omliggende kernen als een doel. De projecten van alle drie de cases worden bestuurd vanuit een projectbureau. Deze bureaus fungeren als centraal punt gedurende het gehele proces. Wat opvalt is dat de doelen als bereikbaarheid en ontsluiting van de gebieden binnen deze projectbureaus behandeld worden, maar dat het doel 'leefbaar maken van de omliggende kernen' of te wel 'het ontwikkelgebied', op gemeentelijk niveau wordt behandeld. Deze manier van werken zorgt ervoor dat de aanleg van de infrastructuur 'los' gezien wordt van de ontwikkeling van het omliggende gebied. De aanleg van de infrastructuur wordt gezien als doel op zich om een betere bereikbaarheid en ontsluiting te genereren en niet als middel om het gebied te ontwikkelen.

Wanneer iemand met een idee of initiatief komt, wordt deze doorverwezen naar de gemeente en hier wordt de bestemmingsplanprocedure doorlopen. De gemeenten hebben geen visie waarin de potentie die als gevolg van de case ontstaat vorm kan worden gegeven. De verzoeken om af te wijken van het bestemmingsplan kunnen daaraan niet beoordeeld worden. Hier kan geconcludeerd worden dat de gemeenten hun planningsbenadering niet aan hebben gepast als gevolg van de participerende samenleving en beperkingen als demografische krimp, onzekerheid en complexiteit. Gemeenten zijn nog niet afgestapt van 'controle, voorspelling en interventionistisch beheer naar een adaptief, flexibel en participatief beheer'. (Lister, 2008)



## 6. Conclusie en reflectie

*In dit hoofdstuk wordt door het beantwoorden van de hoofdvraag de conclusie van de studie gegeven in paragraaf 6.1. Paragraaf 6.2 sluit de studie af met een reflectie.*

### 6.1 Conclusie

Als gevolg van de verschuiving van government naar shared governance is er vraag naar een gebiedsspecifieke geïntegreerde aanpak. Deze manier van plannen vraagt om een benadering die problemen interpreteert vanuit het perspectief van open netwerksystemen waarin actoren hun percepties, standpunten en belangen delen. Gebieden worden gezien als complexe systemen die onvoorspelbaar zijn, maar verschillende vormen van aanpassing en zelforganisatie vertonen, ze zijn robuust en veerkrachtig, en hebben een sterk vermogen om zichzelf te herstellen zoals de meeste menselijke ontworpen systemen. Hierbij is een aanpak nodig die meer ruimte biedt voor initiatieven. Dit kan in de ruimtelijke ordeningspraktijk bijvoorbeeld door een structuurvisie vast te stellen en ruimte te bieden in bestemmingsplannen.

De nieuwe Omgevingswet laat de planningsbenadering hierop aansluiten. Uitnodigingsplanologie is de planningsbenadering die gehanteerd wordt. Hier komt het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven te liggen. Bij uitnodigingsplanologie ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Die visie kan zijn neergelegd in een gebiedsprogramma of de gemeentelijke omgevingsvisie. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014) Er worden hoofdlijnen (kaders en regels) uitgezet waar wel of geen ontwikkeling gewenst is. Uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is een integraal ontwerp. 'Vijftien wetten gaan geheel of grotendeels op in het eerste wetsvoorstel van de Omgevingswet. Van nog eens acht wetten zijn de gebiedsgerichte onderdelen bij elkaar gebracht. Zeker tien andere wetten kunnen bij volgende wetswijzigingen integreren in de Omgevingswet' (Altman, 2013). Samenvattend kan er gezegd worden dat de wet uitgaat van de volgende principes: 'Gelijkwaardig beschermingsniveau van de leefomgeving, ontwikkelingsgericht en integraal, betere aansluiting op Europese wet- en regelgeving en uitgaande van bestaande verantwoordelijkheidsverdeling' (Altman, 2013).

Zelforganisatie verwijst naar een complexe samenleving waarin er eindeloos en continue beweging en interactie tussen alle verschillende elementen (mensen, plaatsen en instellingen) is. Om de gedachte van zelforganisatie om te zetten naar het gebruik ervan voor de ontwikkeling van een gebied, wordt de term 'organische gebiedsontwikkeling' gebruikt. Met een kleine ingreep in de ruimte door de provincie of gemeente wordt op een organische manier de rest van het gebied ontwikkeld. Organische gebiedsontwikkeling is een beschrijving van de manier waarop een gebied zich kan ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie is het instrumentarium dat daarbij past. In de huidige toelatings- en ontwikkelingsplanning is ook een scala aan ontwikkelingen mogelijk maar hier houden

gedetailleerde bestemmingsplannen deze ontwikkelingen soms tegen. (Engelberts, 2014). Organische gebiedsontwikkeling is een optelsom van herontwikkelingen met een open-eindeproces waarbij ontwikkeling en beheer in de tijd gezien door elkaar heen lopen, met een faciliterende rol voor de overheid en een dominante rol voor de eindgebruikers (Hajer en Urhahn, 2012). Naast de bestuurlijke verschuiving (van 'top down' naar 'bottom up', met een meer faciliterende overheidsrol), verschuift ook de focus van doelrealisatie naar procesoptimalisatie en zelfactualisatie.

Waar eenvoudige en 'ongecompliceerde' problemen kunnen worden geïnterpreteerd met gesloten systemen, worden deze complexe problemen geïnterpreteerd met open systemen. Hier speelt het collectief een grotere rol en is eigen initiatief vanuit de burger, motor achter de ontwikkeling. Op de lijn van eenvoudige problemen met voor de hand liggende oplossingen aan de ene kant en zeer complexe problemen met geen vaststaande oplossing aan de andere kant, is veel differentiatie mogelijk wat oplossingen en aanpakken voor problemen betreft. Uitnodigingsplanologie biedt ruimte voor deze ontwikkelingen en het creëert een basis voor adaptieve gebiedsontwikkeling. 'Daarmee komt deze planningsvorm, meer dan de overige beschreven planningsvormen, tegemoet aan de vraagstukken die zich in bepaalde gebieden kan voordoen' (Engelberts, 2014).

In deze studie zijn de cases: de Centrale As, de Haak om Leeuwarden en knooppunt Joure onderzocht. De betreffende gemeenten zijn ondervraagd naar flexibiliteit in bestemmingsplannen. Hieruit kwam naar voren dat het infrastructurele project door het gebiedsbureau en de gemeente 'los' wordt gezien van de gebieden rondom de infrastructuur. Voor initiatieven met betrekking tot de gebieden rondom de infrastructuur wordt er doorverwezen naar de gemeente. Vervolgens worden alle initiatieven aan het bestemmingsplan getoetst. Dit werkt niet 'uitnodigend' naar initiatiefnemers toe. Deze gemeenten zouden ook organische ontwikkeling aan kunnen wakkeren door ruimte te geven aan de initiatiefnemers en het bestemmingsplan hierop aan te passen. Infrastructuur is belangrijk in krimpgebieden om bijvoorbeeld potentie te creëren en voorzieningen bereikbaar te houden. 'Om de bereikbaarheid van regio's te verbeteren, en hiermee tegelijk de economische ontwikkeling te stimuleren, zal moeten worden geïnvesteerd in de verbetering of uitbreiding van het infrastructuurnetwerk' (Ruimtelijk Planbureau, 2006). In krimpgebieden is vaak sprake van het verdwijnen van voorzieningen, belangrijk om het voorzieningen niveau dan regionaal op te vangen is dus de bereikbaarheid van deze voorzieningen. (Janneke Rutgers, 2014)

Uitnodigingsplanologie kan een oplossing zijn voor de potentie die in de noordelijke krimpregio's aanwezig is, mist er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een gemeente wordt door de komst van de nieuwe Omgevingswet uitgenodigd om ruimte te maken voor initiatieven die bijvoorbeeld ontstaan als gevolg van de aanleg van infrastructuur. Een gemeente kan ontwikkelgebieden aanwijzen waar regels versoepeld, of juist prikkels gegeven worden om mensen met initiatieven aan te trekken en organische gebiedsontwikkeling te creëren. Ook wordt de gemeente uitgenodigd om een nauwere samenwerking op te zetten met het projectbureau en samen

het project sector-overstijgend op te zetten. Alle fases moeten samen worden doorlopen, óók de ontwikkeling van (rand)gebieden rond de aanleg van de infrastructuur. Op deze manier werken ook de verschillende beleidssectoren samen. Bij de initiatieffase zou tegelijk met de tracékeuze, ook ontwikkelgebieden aangewezen kunnen worden. Om potentie in een gebied te krijgen kun je dit bereiken met ontwikkelgebieden waarbij de bestemmingsplannen globaal, transparant, uniform, en flexibel zijn. De burger - en ook de gemeente zelf – heeft daar baat bij.

Tot slot wordt de gemeente uitgenodigd haar werkcultuur te veranderen. Een gemeente wordt met de huidige verschijnselen en beperkingen bij veel projecten uitgenodigd om op de nieuwe manier van planning over te stappen. Probeer als gemeente het vertrouwde evenwicht te verliezen. Waar een probleem om een voor de hand liggende oplossing vraagt, is de traditionele benadering te gebruiken. Omdat er een differentiatie van planningsproblemen is, zou een gemeente zich moeten laten leiden door condities die bepalend zijn voor de te kiezen weg. De huidige condities zijn verschijnselen als een participerende samenleving en beperkingen als de financiële crisis, demografische krimp, onzekerheid en complexiteit. Deze condities leiden een gemeente naar het gebruik van uitnodigingsplanologie.

## 6.2 Reflectie

Het is moeilijk speculeren hoe de manier van planning vorm gaat krijgen wanneer de nieuwe Omgevingswet nog in de maak is. De eerste, op alle onderdelen uitgeschreven concept-wettekst met memorie van toelichting van de Omgevingswet is 28 februari 2013 verschenen voor een formele consultatieronde' (Infomil, 2014<sup>2</sup>).

Wel is er zoals in hoofdstuk zeven kan worden gelezen aan de hand van de verschillende theorieën een uiteenzetting geschreven met aanbevelingen voor de gemeenten die te maken hebben met demografische krimp, de aanleg van infrastructuur en daarbij gebiedsontwikkeling.

De gedachte van uitnodigingsplanologie, als hoe deze in het hoofd van de mensen zit, wordt met de komst van de nieuwe Omgevingswet tot uiting gebracht in de praktijk. Zo kan de nieuwe Omgevingswet worden gezien als katalysator en op deze manier als een antwoord op de potentie die in de noordelijke krimpregio's kan ontstaan als gevolg van drie infrastructurele projecten. Voor dit bij alle gemeenten heeft plaatsgevonden zijn er heel wat jaren verstreken. Een overheid als institutie verandert niet snel. Wel is het, zoals uit deze studie is gebleken, belangrijk dat zeker gemeenten in krimpgebieden met deze verandering mee gaan, willen ze zich onderscheiden (door zich uitnodigend op te stellen) en hiermee potentie in het gebied creëren.

Wanneer met veel sectoren samen tot een integraal plan gestreden wordt en mensen meer vrijheid krijgen bij ontwikkelen, moet er onderhandeld worden. Verdiepend onderzoek zou gedaan kunnen worden naar manieren van onderhandelen tussen belangengroepen die het meest effect zullen hebben bij organische gebiedsontwikkeling in een krimpgebied.

De andere kant van de medaille is dat zelforganisatie op een bepaalde manier ook de als maar groeiende ongelijkheid stimuleert tussen gemeenten en bevolkingsgroepen. 'Het is vrij eenvoudig om

te roepen dat we meer ongelijkheid moeten omarmen maar tegelijkertijd is ook bekend dat ongelijkheid vaak een bron is van allerlei maatschappelijke problemen' (Breman, 2014). Slimme en ondernemende mensen hebben baat bij een vrijere manier van beleid terwijl anderen hier juist nadelen van ondervinden. Een gemeente moet alle bevolkingsgroepen meenemen in de overwegingen wat randvoorwaarden voor een gebied betreft. Al hou je altijd mensen over die achter het net vissen. Vooreerst gaat het om potentie in een krimpgebied te krijgen wat bereikt kan worden met een faciliterende rol van de gemeente. Wanneer dit uit de hand loopt kan de gemeente snel handelen. Ze wordt immers een adaptief systeem dat meebeweegt met de omstandigheden!

## 7. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gegeven naar aanleiding van de casestudies. Wanneer deze aanbevelingen nageleefd worden zou er door de aanleg van infrastructuur met het gebruik van uitnodigingsplanologie potentie in het gebied gecreëerd kunnen worden. De aanbevelingen die hier naar voren komen zijn:

- Aanbeveling 1: Ontwikkelgebieden aanwijzen en prikkels geven (organische ontwikkeling creëren),
- Aanbeveling 2: Project- en sector-overstijgend werken
- Aanbeveling 3: Veranderen van de werkcultuur.

De overheid zou bewoners er bewust van kunnen maken dat de aanleg van infrastructuur de eerste stap is en dat de bewoners de vrijheid krijgen hierbij de randgebied te ontwikkelen. Met de aanleg van infrastructuur geeft de overheid dan als het ware een startsein. Na dit sein zouden ze een stapje achteruit kunnen zetten. Wanneer de drie projecten op de manier uitgevoerd worden als hoe het nu uitgevoerd wordt, zou het overkoepelende doel: het leefbaar maken van het ontwikkelgebied en hiermee inspelen op de krimp in Fryslân wel eens naar de achtergrond kunnen verdwijnen wanneer de gemeenten zich vasthouden aan de blauwdruk-planning waarbij er naar een bepaalde mate van zekerheid wordt toegewerkt. Deze planningsbenadering wringt met de landelijke tendens, namelijk het transformeren van een verzorgingsstaat naar een samenleving die steeds meer gebaseerd wordt op zelfredzaamheid.

Bij infrastructurele projecten is overheidssturing nodig, vooral omdat het vaak gaat om één schaalniveau, gedeeld belang, overheidsinvesteringen en omdat het projecten betreffen van grote schaal die vaak meerdere gemeenten of provincies beslaan. Wel kan deze overheidssturing, wanneer het gaat om gebiedsontwikkeling, naar de achtergrond verdwijnen en meer faciliterend worden. Aanbeveling 1 is dan ook het aanwijzen van ontwikkelgebieden en prikkels geven en hiermee organische gebiedsontwikkeling creëren.

### ***7.1 Aanbeveling 1: Aanwijzen van ontwikkelgebieden en prikkels geven, organische ontwikkeling creëren***

Zoals genoemd in deze studie, is een gebied ook een complex adaptief systeem. Dit geldt ook voor gebieden die te maken hebben met krimp. Deze gebieden zijn ook onvoorspelbaar. Wanneer er geen zekerheid en enkelvoudig evenwicht is, moet van deze manier van plannen (ontwikkelingsplanologie) worden afgestapt. De 'lock in' manier van plannen dient plaats te maken voor een nieuwe manier van plannen bij de gebieden van de cases. Omdat er geen zekerheid is over de toekomst wat betreft het verloop van de krimp in dit gebied, is hier ruimte voor het gebruik van uitnodigingsplanologie. Aanbeveling 1 heeft betrekking op alle drie de cases, op gemeentelijk bestemmingsplanniveau. Wanneer er voor alle grondgebieden in een gemeente bestemmingen

gelden en een initiatief hier niet binnen past, gaat deze initiatiefnemer eerder naar een gebied waar meer mogelijkheden zijn dan dat deze initiatiefnemer een bestemmingsplanwijzigingsprocedure in gaat. Wanneer een gemeente een duidelijke visie heeft bij haar gebied, zouden daar ook de initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan aan kunnen worden beoordeeld. Een gemeente kan voor bepaalde gebieden in de gemeente, in dit geval ontwikkelingsgebieden, aanwijzen als gebieden zonder bestemming. Voor de ontwikkelgebieden kunnen randvoorwaarden gesteld worden voor onder andere wat betreft milieu. Ook kan een gemeente per ontwikkelgebied al dan niet bouwhoogtes of kleur vaststellen. Op deze manier schept een gemeente de robuuste structuur, waarbinnen initiatiefnemers zelf een invulling kunnen geven. In zo'n gebied zullen verschillende vormen van aanpassing en zelforganisatie plaatsvinden. Wanneer een initiatiefnemer een plan heeft uitgevoerd en een aantal jaren later een ander idee krijgt bij het plan, kan deze het plan en hiermee de bestemming veranderen naar de vraag die er op dat moment is, als het maar past binnen de randvoorwaarden van de gemeente.

Iedere gemeente kan per gebied bekijken wat voor dát gebied nodig is. Ieder gebied en ieder vraagstuk is uniek in een dynamische omgeving en daarom moet er naar de context worden gekeken. Op deze manier creëert een gemeente als het ware 'vrije ruimtes' waar initiatiefnemers kunnen ontwikkelen. Wanneer de ontwikkeling van een gebied op deze manier wordt aangepakt, krijgt de aanleg van nieuwe infrastructuur een hele ander dementie: er wordt tegelijk ruimte gemaakt voor potentie in het gebied.

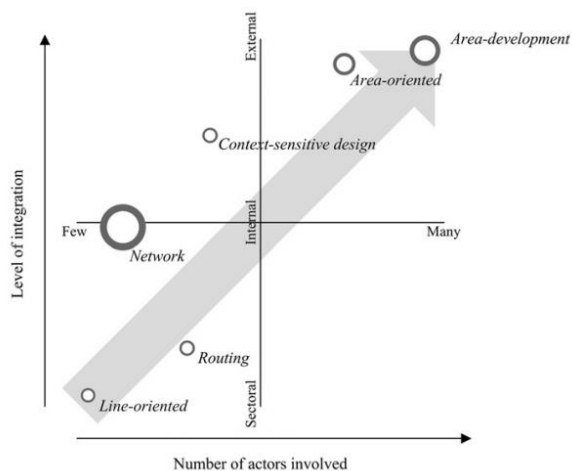
De drie infrastructurele projecten kunnen op deze manier voor potentie zorgen in het krimpgebied met het gebruik van uitnodigingsplanologie. Er wordt een aantrekkelijke robuuste ruimtelijke structuur geschapen, die mogelijkheden biedt voor gemeenten om faciliterend en ondersteunend te zijn aan initiatieven vanuit de markt. 'Hoe eerder je toekomstige gebruikers betreft hoe groter de kans dat je iets maakt wat ze willen' (Niemans, 2014).

## **7.2 Aanbeveling 2: Project- en sector-overstijgend werken**

De projecten van de cases zijn tot op een bepaald punt integraal. Dit is bijvoorbeeld terug te zien bij het deelproject 'kansen in kernen' bij de Centrale As. Omwonenden kunnen bij alle drie de projecten wensen en ideeën kenbaar maken, Dit zorgt ervoor dat met de aanleg van de infrastructuur zoveel mogelijk wensen van omwonenden meegenomen worden, die al dan niet meteen in relatie staan tot de infrastructuur. Waar het vastloopt is de overgang naar de bestemmingsplannen. Wanneer dit bij een project los van het project zelf geregeld wordt, krijg je een tegenstelling. Dit zorgt ervoor dat de aanleg van de weg ook los wordt gezien van de omgeving. De aanleg van de nieuwe infrastructuur wordt in de cases gezien als een doel in plaats van een middel voor gebiedsontwikkeling. Dit zou verholpen kunnen worden door een nauwere samenwerking tussen het projectbureau en de gemeente. Op deze manier werken ook de verschillende beleidssectoren samen. Bij de initiatieffase zouden tegelijk met de tracékeuze, ook ontwikkelgebieden kunnen worden aangewezen. Om potentie in een gebied te krijgen kunnen ontwikkelgebieden aangewezen worden waarbij de

bestemmingsplannen 'globaal, transparant, uniform, en flexibel zijn. De burger - en ook de gemeente zelf - heeft daar baat bij. Hierdoor zijn er minder planherzieningen en -afwijkingen nodig. Er wordt sneller gewerkt bij transformatie van kantoren en bij de toetsing van bouwaanvragen. In deze ontwikkelgebieden werk je tenslotte met initiatiefrijke burgers en ondernemers: deze moeten ruimte hebben. Dat past volledig bij deze tijd: samen werken aan creatieve oplossingen' (Verhagen, 2014). De verschillende sectoren: infrastructuur, ruimte, wonen/werken, etc. worden op deze manier overschreden en hierdoor kan het gebied zich specifiek, bij het gebied passend, ontwikkelen. Figuur 8 van Heeres et al (2012) maakt dit ook duidelijk. Wanneer er veel actoren zijn en het niveau van integratie extern is (meerdere gemeenten overlappend) past een gebiedsontwikkende manier van plannen hierbij. De figuur conceptualiseert de ontwikkeling van lijngeoriënteerde planning naar steeds groter wordende geïntegreerde benaderingen, gerelateerd aan de dimensies van planning: type integratie van planningssectoren, hoeveelheid verschillende actoren en de ruimtelijke dimensie van het te ontwikkelen gebied. Traditionele lijngeoriënteerde benaderingen zijn sectorgeoriënteerd en hierbij wordt de integratie van de weg verwaarloosd. Bij deze benadering wordt de weg gezien als doel en hier wordt met oogkleppen op naartoe gewerkt. Het is belangrijk om er van bewust te zijn dat de nieuwe manier van plannen niet de oude vervangt, maar dat het gezien wordt als een aanvulling: 'a broader set of tools' (Lister, 2008). 'The standard approach through high- quality normal science is well suited to closed, mechanical systems and to smaller-scale, well-understood environmental problems with a few, controlled variables' (Allen et al. 2001). Projecten waar weinig actoren aan te pas komen en waar de oplossing een simpel voor de hand liggende actie is, bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde, vallen hier onder.

Zodra projecten complexer worden, meer actoren dus meer belangen, provincie- en/of gemeentegrenzen overschrijdend tegelijk met het doel om het gebied te ontwikkelen, moet de lijngeoriënteerde benadering vervangen worden door een geïntegreerde benadering meer rechtsboven in de figuur.



**Figuur 8** Verschillende benaderingen (Bron: Heeres et al, 2012)

De overheid krijgt van alle kanten te horen dat er integraal en gebiedsgericht gepland moet worden. Toch houden veel gemeenten zich vast aan de traditionele manier van plannen: ontwikkelings- en toelatingsplanologie, vaak lijn-georiënteerd. De meeste gemeenten zitten opgesloten in deze manier van werken, ze bevinden zich in een 'lock-in' waar ze steeds blijven strijden voor het enkelvoudige evenwicht: de touwtjes in handen houden. Hiermee wordt meteen de derde aanbeveling aangesneden: veranderen van de cultuur waarbij aanbeveling 1 en 2 samenkomen.

### **7.3 Aanbeveling 3: Veranderen van de cultuur**

Voor aanbeveling 1: Aanwijzen van ontwikkelgebieden en prikkels geven, organische ontwikkeling creëren en aanbeveling 2: projecten sector overschrijdend maken, is een verandering in cultuur nodig. *'This perspective demands an iterative process of change, between and among individuals and institutions'* (Lister, 2008).

Een gemeente kan voor een bepaald gebied regels versoepelen om potentie in het gebied en hiermee ontwikkeling te creëren, maar hiervoor is op een bepaalde manier wel 'durf' nodig. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft schrijft op 12/03/2014 hierover onder de term 'ontslakken'. Voor het ontslakken van gebiedsontwikkeling is een actieteam opgericht dat naast het schrijven van een brochure aan gemeenten ook een expertteam stuurt naar gemeenten om hen bij te staan bij een eigen gemeentelijk ontslakingstraject. De hoofdpunten die bij dit traject genoemd worden zijn: durven loslaten, initiatieven beoordelen op toegevoegde waarde voor de gemeente in plaats van op 'past het in de regels' en leren bouwen op vertrouwen.

Allereerst is het loslaten van de regels is een kwestie van durf. Wanneer er vervolgens initiatieven komen, moet een gemeente kijken naar het hele gebied en hieraan afwegen of het een toegevoegde waarde levert. Op deze manier is aanbeveling 2: projecten sector overschrijdend maken meteen gedekt. Wanneer een initiatief tegen het gehele gebied afgewogen wordt, worden alle sectoren meegenomen. Bewoners, gemeenten en de private sector zijn over het algemeen beperkt betrokken bij infrastructurele projecten. Betrokkenheid wordt meestal beperkt tot speciale momenten van formele participatie: zo'n proces is technisch rationeel van aard en kenmerkend voor centrale overheden. (Heeres, at al 2014)

Gebieden in een gemeente kunnen worden opgedeeld in gebieden met gedetailleerde bestemmingen en gebieden met flexibele of globale bestemmingen en hiertussen een differentiatie. In gebieden met bestemmingen creëert men met ontwikkelingsplanologie in plaats van uitnodigingsplanologie zekerheid voor mensen die dat vragen. Dit zijn gebieden met een sterke overheidssturing zonder organische ontwikkeling. Dit kunnen bijvoorbeeld centrumgebieden zijn waar de overheid zelf graag de lijn uitlegt voor wat ontwikkeling betreft.

Voor de andere gebieden met een flexibele of globale bestemming kan zoals eerder genoemd voor bijvoorbeeld milieu, een zonering of norm worden opgesteld waarbij de milieugebruikersruimte gunstiger kan worden verdeeld. Zo kan men via gezamenlijk afstemmen aan de voorkant, kijken wat



de mogelijkheden zijn (van Twisk, 2014). Ook kunnen er vooraf randvoorwaarden worden geschapen waaraan mensen die bijvoorbeeld een bedrijf of huis willen bouwen zich moeten houden. Zo kan iemand een woning bouwen die buiten het Bouwbesluit en beeldkwaliteitsplan van de gemeente valt, maar binnen het gebied past. Op deze manier kan er worden afgeweken van kaders, die wettelijk vastgelegd zijn, als daarmee oplossingen bereikt worden die innovatief en duurzaam zijn en bijdragen aan de bestrijding van de economische crisis (Infomil, 2013<sup>1</sup>).

Wanneer een gebied deze vrijheid krijgt, worden de aanvragen per gebied beoordeeld en kan de gemeente maatwerk bieden. Hierdoor komt er vanzelf *animo* en wordt zelforganisatie aangestuurd. Mensen worden niet meer geremd door gedetailleerde bestemmingsplannen en lange procedures.

Naast de voorbeelden die genoemd zijn, is industriegebied Havenkwartier in Breda ook een voorbeeld waar met organische gebiedsontwikkeling gewerkt wordt. Dit industriegebied durft in afwachting van permanente ontwikkeling, de regels los te laten. 'Met de criteria 'veilig' en 'overeenstemming met je burens' wordt ruimte geboden aan tijdelijk initiatieven om zonder verdere procedures initiatieven te ontplooiën. Het gaat om een leerproces in het kader van organische ontwikkeling zonder blauwdruk, waarbij wordt gestuurd op globale steekwoorden als dynamiek, gedrevenheid, creativiteit en verbinding leggen'(de Zeeuw, 2014).

De durf waarover hier wordt gesproken is de durf om uit de 'lock in' situatie te stappen. Probeer als gemeente het vertrouwde evenwicht los te laten en mee te gaan met de veranderingen die er spelen door je te laten leiden door aanwezige beperkingen en verschijnselen. Wat regelgeving betreft is er nu ook al veel mogelijk. 'Houding achter het loket is veel belangrijker dan de regelgeving zelf' (Goemans, 2014). Wat mensen tegenhoudt, zijn de lange procedures. 'Nieuwe gemeenteraden moeten het snel veel eenvoudiger maken voor alle initiatiefrijke burgers en bedrijven én voor alle ambtenaren' (Verhagen, 2014).

Een gemeente wordt hierdoor uitgedaagd om de differentiatie in problemen en oplossingen te herkennen. Wees als gemeente onderscheidend van gemeenten die er nog niet mee bezig zijn. Wees een adaptief systeem dat zich meebeweegt met de tijd, zeker in een krimpgebied wat leegloopt als het zo blijft zoals het is. Wanneer in een gebied meer mogelijkheden zijn voor ontwikkeling, in gebieden waar dat kan, weten mensen dat gebied te vinden en weten ze van te voren dat ze van alles kunnen verwachten. Ook betekent het dat ze zelf veel mogelijkheden hebben en de vrijheid krijgen om hun initiatief te ontplooiën. Het enige wat nodig is, is de wil van de gemeente om zich kwetsbaar op te stellen gedurende deze verandering. Uiteindelijk, creëert de gemeente hiermee een werkwijze waarmee ze adaptief in kunnen spelen op de veranderingen waardoor ze juist veerkrachtig is. Als initiatiefnemer betekent het dat je je plan aan een breed integraal plan, waarin alle sectoren hun randvoorwaarden hebben opgenomen, kan toetsen. Dit plan heeft een kader met maatregelen

waarbinnen je met het plan moet blijven. Hieraan kan een initiatiefnemer meteen zien of het mogelijk is of dat het hier en daar moet worden bijgeschaafd (van Twisk, 2014).

## 8. Referenties

- Allen, T.F.H., J.A. Tainter, J.C. Pires, T.W. Hoekstra (2001), Dagnet ecology, 'Just the facts Ma'am': *The privilege of science in a post-modern world*. Bioscience 51:475-485.
- Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- Altman, D. (2013), De Omgevingswet: *ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*, Omgevingswet: eenvoudig beter, beschikbaar via: <https://omgevingswet.pleio.nl/pages/view/355024/wat-is-de-nieuwe-omgevingswet>, geraadpleegd op 05-12-2013.
- Arnolds, M. (2013), Een nieuwe aanpak in de crisis, Eenvoudig Beter in de praktijk, *Crisis- en herstelwet projecten in beeld (5e en 6e tranche)*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Interdepartementale programmadirectie Eenvoudig Beter, Programma Crisis- en herstelwet, Den Haag, Juli 2013.
- Assche, K. van, H. Leinvelder (2007), Ruimte en planning, Nut en noodzaak van een kritische planologie, *suggesties vanuit Nederland en Amerika op basis van Luhmanns systeemtheorie*, driemaandelijks tijdschrift, Jaargang 28, nr 2, 2008.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede, J. Teunissen (2005), Basisboek kwalitatief onderzoek: *Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen : Wolters-Noordhoff bv, 2<sup>e</sup> geheel herziende druk.
- Boin, A. (2009), The New World of Crises and Crisis Management: *Implications for policymaking and Research*, Introducing to the Special Issue, Review of Policy Research, Volume 4 (2009). pp. 367-377.
- Bomhof, W., J. Oosterkamp (2013), *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*, platform 31, Den Haag, 29 maart 2013, beschikbaar via: [http://www.platform31.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/10/19/Flexibele\\_bestemmingsplannen-1374152776.pdf](http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/10/19/Flexibele_bestemmingsplannen-1374152776.pdf), geraadpleegd op 22-11-2013.
- Breman, B. (2014), *Het burgerinitiatief en de overheid hebben elkaar nodig*, bottom-up transformatie in krimpgebieden, Alterra Wageningen, beschikbaar via: <http://bottomup.ruimtevolk.nl/2014/01/13/het-burgerinitiatief-en-de-overheid-hebben-elkaar-nodig/>, geraadpleegd op 01-03-2014.
- Buisman, D. (2014), *De stad van de toekomst*, State of Flux, 31 maart 2014, n.a.v. Culturele Zondag DE STAD DE TOEKOMST, beschikbaar via: <http://www.stateofflux.nl/de-stad-de-toekomst-blog/>, geraadpleegd op: 8-4-2014.
- Centrum Publieksparticipatie (2012), A6/A7 Knooppunt Joure, *milieueffectrapportage*, 26 april 2012, definitief, beschikbaar via: [http://www.centrumpp.nl/Images/Bijlage%20J-%20MER%20knooppunt%20Joure\\_tcm318-347031.pdf](http://www.centrumpp.nl/Images/Bijlage%20J-%20MER%20knooppunt%20Joure_tcm318-347031.pdf), geraadpleegd op 19-2-2014.
- De Centrale As (2013), *Werkzaamheden, voorbereidend werk: Veanwâlden*, beschikbaar via: <http://www.decentraleas.nl/de-weg/noord/werkzaamheden/voorbereidend-werk-feanw%C3%A2lden>, geraadpleegd op 3-12-2013.
- De Haak om Leeuwarden (2013), *N31: Aanleg van de Haak om Leeuwarden*, beschikbaar via: [http://www.rws.nl/wegen/plannen\\_en\\_projecten/n\\_wegen/n31/de\\_haak\\_om\\_leeuwarden/index.aspx](http://www.rws.nl/wegen/plannen_en_projecten/n_wegen/n31/de_haak_om_leeuwarden/index.aspx), geraadpleegd op: 4-12-2013.
- Flood, R.L. (1999), *Rethinking the fifth discipline*. Learning Within the Unknowable. London: Routledge.
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making Social Science Matter- Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006), Five Misunderstandings about Case-Study Research, *Qualitative Inquiry*, vol 12-2, pp. 219-245.
- Gerring, J. (2004), *What Is a Case Study and What is it Good for?*, *American Political Science Review*, Boston University, Vol. 98, No. 2, pp. 341-354. May, 2004.
- Hajer, M., D. Sijmons, F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt, ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, nai uitgever Rotterdam.
- Hassink, R. (2005), How to unluck regional economies from path dependency? *From*

- learning region to learning cluster*. European Planning Studies, 13: 521-535.
- Havenkwartier Deventer (2014), *Bestemmingsplan havenkwartier vastgesteld*, Havenkwartier Deventer, beschikbaar via: <http://www.havenkwartierdeventer.com/1-home/2-nieuws/54-bestemmingsplan-havenkwartier-vastgesteld.html>, geraadpleegd op: 03-03-2014.
- Hajer, M., G. Urhahn (2012), *Vormgeven aan de spontane stad; belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Planbureau voor de leefomgeving & Urhahn Urban Design, Den Haag, Amsterdam 2012.
- Hajer, M., W. Zonneveld (1999), *Spatial Planning in the Network Society- Rethinking the principles of Planning in the Netherlands*, European Planning Studies, Vol. 8, No. 3, pp. 337-355, 2000.
- Heeres, N., T. Tillema, J. Arts (2012), *Integration in Dutch planning of motorways: From "line" towards "area-riented" approaches*, faculty of spatial sciences, University of Groningen, Groningen.
- Heylighen, F. (2001), *The science of self-organization and adaptivity*. In: L.D. Kiel, ed. Knowledge management, organizational intelligence and learning, and complexity. Oxford: The Encyclopedia of Life Support Systems(EOLSS), Eolss Publishers.
- Holling, C.S. (1986), *The resilience of terrestrial ecosystems: Local surprise and global change*. In Sustainable Development of the Biosphere, eds. W.C. Clark and R. E. Munn, pp. 292-320. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Infomil (2013<sup>1</sup>), *Crisis en Herstelwet, Besluit uitvoering Chw, zesde tranche*, kenniscentrum Infomil, beschikbaar via: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/crisis-herstelwet/overzicht/kopie-besluit-0/#DebelangrijksteWijzigingeninBesluitUitvoeringCrisis-enherstelwet>, geraadpleegd op: 10-12-2013.
- Infomil (2014<sup>2</sup>), *Omgevingswet, regelgeving in ontwikkeling*, kenniscentrum Infomil, beschikbaar via: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/regelgeving/>, geraadpleegd op: 01-02-2014.
- Innes, J, E., D.E. Booher (2007), *Consensus Building and Complex Adaptive Systems, A Framework for Evaluating Collaborative Planning*, Journal of the American Planning Association, Volume 65, Issue 4, pp 412-423, 1999.
- Knooppunt Joure (2013), *Planning en Uitvoering*, beschikbaar via: <http://www.knooppuntjoure.nl/sjablonen/38/infotype/webpage/view.asp?objectID=21485>, geraadpleegd op 4-12-2013.
- Lister, N. M. E. (2008), *Bridging Science and Values, The challenge of Biodiversity Conservation*, In: The ecosystem approach: complexity, uncertainty, and managing for sustainability. New York: Columbia University Press.
- Luhmann, N (1995), *Social systems*, Stanford, Ca: Stanford University Press, California.
- Meijers, H. (2002), *Vernieuwend systeemdenken in organisaties*, In: Verdieping van chaosdenken. Frans van Eijnatten ea. (red). Van Gorcum, p.78 t/m/ p.09.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Waarom een nieuwe Omgevingswet?, Schets omgevingsrechtelijke problemen*, Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter, beschikbaar via: <http://publicaties.minienm.nl/documenten/waarom-een-nieuwe-omgevingswet-schets-omgevingsrechtelijke-probl>, geraadpleegd op 4-12-2013
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), *Memorie van toelichting 33, 962 nr 3*, beschikbaar via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/regelgeving/>, geraadpleegd op 29-6-2014.
- Mollenkopf, J. (2008), *A fragile Giant? The future of New York in an Age of Uncertainty Prepared for Panel 49 Regional Resilience: What Is It? Does It Matter? What Can Be Done About It?* Urban Affairs Annual Meeting on April 28, 2008, Baltimore, Maryland.
- Nirov-Platform31 (2012), *ruimte voor initiatief, organische stedelijke ontwikkeling*, beschikbaar via: <http://www.bugelhajema.nl/bestanden/downloads/ruimte%20voor%20initiatief.pdf>, geraadpleegd op 28-1-2014.
- Norton, B.G. (1992), *A new paradigm for environmental management*. In Ecosystem

- Health: New Goals for Environmental Management, eds. R. Costanza et al., pp. 23-41. Washington, D.C.:Island Press.
- Odum, E. P. (1993), *Ecology and Our Endangered Life-Support Systems* (2nd ed.). Sunderland, Mass.: Sinauer.
- Pendall, R., A.K. Foster, M. Cowel (2009), *Resilience and regions: building understanding of the metaphor*, City and Regional Planning, Cornell University.
- Pirsig, R.M. (1976), *Zen en de kunst van het motoronderhoud*, Uitgeverij Prometheus, augustus 2013.
- Portugali, J. (2000), *Self-Organization and the city*, Department of Geography and the Human Environment, Tel Aviv University.
- Provinciale staten van Fryslân (2006), *Streekplan Fryslân, 2007, Om de kwaliteit van de route*, 13 december 2006.
- Provincie Fryslân (2012), *Een plus voor Noordoost Fryslân*, Centrale As, Provincie Fryslân, beschikbaar via [http://www.decentrales.nl/assets/pdf/Tracekaart/Tracekaart\\_november2012.pdf](http://www.decentrales.nl/assets/pdf/Tracekaart/Tracekaart_november2012.pdf), geraadpleegd op 10-2-2014.
- Remmen, Y. van (2012), *Ruimte voor initiatief, organische stedelijke ontwikkeling*, NIROV, platform31, uitgave: 9-10-2012.
- Remmers, G., R. Broekhuizen, J.D. van der Ploeg (2000), *Initiatiefgroepen op het platteland: naar het creëren van koppelingen tussen praktijk en beleid*, een onderzoek naar de rol en facilitatie van initiatiefgroepen die bijdragen aan de sociale en economische vitaliteit van het landelijk gebied, Leerstoelgroep Rurale Sociologie, Wageningen Universiteit.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap: De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Rijksoverheid (2013), *Vernieuwing omgevingsrecht, Omgevingswet: vereenvoudigen en bundelen omgevingsrecht*, beschikbaar via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht> geraadpleegd op: 12-12-2013.
- Ruimtelijk Planbureau (2006), *Wegen naar economische groei*, NAI Uitgevers, Rotterdam, Den Haag, Beschikbaar via: [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Wegen\\_naar\\_economische\\_groei.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Wegen_naar_economische_groei.pdf), geraadpleegd op: 30-6-2014.
- Roo, G. de (2010), *Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity with Contemporary Planning Theory*.
- Roo, G. de., H. Voogd (2004), *Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho, 2004.
- Rooy, P. van (2011), NIROV symposium 8 september 2011 en *Building Business*, 20 december 2011.
- Teinman, G., A. van Buuren, L. Gerrits (2009), *Managing complex governance systems-dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. New York/ London: Routledge.
- Tonkers, E. (2008), *De bal bij de burger, burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*, Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2008.
- Veltenaar, R. (2013), *Einde van de verzorgingsstaat: transformatie naar meer zelfredzaamheid*, beschikbaar via: <http://www.ruudveltenaar.nl/einde-van-de-verzorgingsstaat-transformatie-naar-meer-zelfredzaamheid/>, geraadpleegd op: 12-01-2014.
- Verhagen, M. (2014), *Iedereen wint met radicaal ander bestemmingsplan*, Bouwformatie, beschikbaar via: [http://bouwformatie.nl/bouwnieuws/maxime-verhagen-iedereen-wint-met-radicaal-ander-bestemmingsplan?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://bouwformatie.nl/bouwnieuws/maxime-verhagen-iedereen-wint-met-radicaal-ander-bestemmingsplan?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter), geraadpleegd op: 19-9-2014.
- Vinken, S. (2014), *Urban Aids in Heerlen, co-creatie in winkelstraten, nieuwe concepten in voormalig leegstaande panden*, beschikbaar via: <http://bottomup.ruimtevolk.nl/initiatief/urban-ads-in-heerlen/>, geraadpleegd op: 10-03-2014.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieu) (2007),

- Meerwaarde van beleid met burgers*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieu.
- Wagemakers, A., M. Koelen, P. van Nierop, Y. Meertens, J. Weijters, G. Kloek (2007), *Actiebegeleidend onderzoek ter bevordering van intersectorale samenwerking en bewonersparticipatie*, January 2007, Volume 85, Issue 1, pp 23-31.
- Welovethecy (2014), Havenkwartier Deventer, *de Vlaamse aanpak*, beschikbaar via: <http://www.welovethecy.eu/nl/portfolio/havenkwartier-deventer>, geraadpleegd op 03-03-2014.
- Zeeuw, F. de (2014), *25 pilotgemeenten aan het ontslakken*, een overzicht, Actieagenda Bouw, beschikbaar via: <http://www.actieagendabouw.nl/25-pilotgemeenten-ontslakken-overzicht/#more-1200>, geraadpleegd op 9-3-2014.
- Zuidema, E. (2014), Succesvolle krimpaanpak kan niet zonder regionale afspraken, *bottum-up transformatie in krimpgebied*, beschikbaar via: <http://bottomup.ruimtevolk.nl/2014/02/19/succesvolle-krimpaanpak-kan-niet-zonder-regionale-afspraken>, geraadpleegd op: 15-03-2014.

## BIJLAGE 1 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe dit onderzoek uitgevoerd is.

### Onderzoeksmodel

Deze studie zal worden uitgevoerd door middel van een literatuurstudie, analyse van projectdocumenten en interviews. Om de hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden, zal eerst de nodige achtergrondinformatie worden bestudeerd. De bevindingen uit het literatuuronderzoek dienen vervolgens als input voor het analyseren van projectdocumenten en het houden van diepte-interviews. Om meerzijdig informatie te verkrijgen zullen verschillende worden mensen geïnterviewd: beleidsmedewerkers, juristen, ambtenaren en onderzoekers.

Het onderzoek wordt als volgt opgedeeld:

- **Literatuurstudie (Context):** Hierin wordt de context van het vraagstuk beschreven
- **Literatuurstudie (Theorie):** Hierin wordt het theoretisch kader beschreven waarin dit onderzoek is te plaatsen.
  - De verschuiving van government naar governance dient als kader waarin het onderzoek wordt geanalyseerd,
  - hierna wordt de systeem- en complexiteitstheorie beschreven, waarna verschillende niveaus van veerkracht in planning beschreven worden,
  - vervolgens wordt aan de hand van het complexiteitsdenken de waarde van zelforganisatie besproken waarna dit overgaat in organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie,
  - uit dit theoretisch kader moet uiteindelijk de gedachte achter uitnodigingsplanologie naar voren komen,
  - adaptiviteit is het overkoepelend onderwerp in dit onderzoek: uitnodigingsplanologie in krimpgebieden moet in deze studie met adaptiviteit worden geanalyseerd.
- **Literatuurstudie (Praktijk):** Hierin wordt onderzocht hoe uitnodigingsplanologie gevangen zou kunnen worden in de beleidspraktijk.
  - De huidige gebreken van de hedendaagse planning worden hier beschreven waarbij er onderzocht wordt of uitnodigingsplanologie voor de gebreken kan dienen,
  - vervolgens wordt er onderzocht hoe uitnodigingsplanologie in krimpgebieden vorm zou kunnen krijgen en of er door het gebruik ervan meer potentie gecreëerd kan worden.
- **Emperie (Analyse van projectdocumenten):** Rond de te onderzoeken cases zijn veel documenten verschenen. Deze documenten worden in deze studie geanalyseerd. De

documenten zijn geselecteerd op basis van relevante onderwerpen die een verband hebben met het theoretisch kader.

- **Emperie (Interviews):** Aan de hand van interviews worden de inzichten van betrokken partijen geanalyseerd. De betrokkenen worden aan de hand van diepte-interviews ondervraagd.
- **Conclusie:** Tot slot zal er een conclusie worden geformuleerd waarin de hoofdvraag beantwoord wordt om vervolgens aanbevelingen te doen voor het gebruik van de potentie die aanwezig is in een krimpgebied.

## Onderzoekstype

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in het gebruik van de gedachte van uitnodigingsplanologie. Er wordt onderzocht waar de gedachte van uitnodigingsplanologie vandaan komt en of deze een antwoord kan zijn op de potentie die er in de noordelijke krimpregio's kan ontstaan als gevolg van de drie infrastructurele projecten. Dit wordt gedaan aan de hand van literatuuronderzoek, documenten analyse, drie casestudies in krimpgebieden in Fryslân en interviews. Er wordt gekozen voor een kwalitatief beschrijvend onderzoek.

## Literatuurstudie

Het onderzoek start met een literatuurstudie. Aan de hand van literatuuronderzoek wordt er onderzocht wat de theorie over de betreffende onderwerpen zegt, alvorens met de interviews en de casestudies te beginnen. Met de informatie die uit de literatuurstudie opgedaan wordt, wordt de context en het theoretisch kader vormgegeven.

Er worden indicatoren gebruikt voor de literatuurstudie. De indicatoren die hier gebruikt worden zijn:

- Complexiteitstheorie
- Systeemtheorie
- Veerkracht
- Flexibiliteit
- Uitnodigingsplanologie
- Krimpgebieden
- Zelforganisatie
- Burgerinitiatief
- Organische ontwikkeling
- Bottum up

## Case studies en documenten analyse

In deze paragraaf wordt uitgelegd welke case studies uitgekozen zijn omdat goed gekozen casestudies het begrijpend vermogen vergroten. (Flyvbjerg, 2001) Het selecteren van relevante cases heeft plaatsgevonden op basis van een aantal criteria. Ten eerste komt deze studie voort uit de komst



van de nieuwe Omgevingswet, wat betekent dat hiermee een link moet bestaan. Er is gekozen voor drie infrastructurele projecten, te weten: de Haak om Leeuwarden, knooppunt Joure en de Centrale As. Deze projecten zijn ontstaan met de Crisis-en herstelwet en dit zorgt ervoor dat de link met de nieuwe Omgevingswet aanwezig is. De Crisis-en herstelwet wordt namelijk opgenomen in de nieuwe Omgevingswet. Ten tweede gaat de nieuwe Omgevingswet gebruik maken van uitnodigingsplanologie. Omdat deze cases te maken hebben met demografische krimp is plannen met een 'uitnodigend karakter' interessant. Ten derde is het besluit reeds genomen dat de wegen worden aangelegd en omdat er op dit moment (10-12'13) 'volop voorbereidende werkzaamheden plaatsvinden' (De Centrale As, 2013, Knooppunt Joure, 2013, de Haak om Leeuwarden, 2013) betekent dit dat er is nagedacht over de ontwikkelgebieden rondom de infrastructuur waarop deze studie zich richt.

Het betreft een diepgaand onderzoek naar een specifiek proces. Casestudies zijn daarom het meest geschikt. Het doen van een casestudie heeft het voordeel dat op deze manier duidelijk wordt welk specifiek proces er speelt in de praktijk in de specifieke lokale context. Een casestudie kan veel over een bepaald fenomeen verklaren, omdat de context centraal staat in de sociale wetenschappen. (Flyvbjerg, 2001) In sociale wetenschappen wordt er veel met case studies gewerkt omdat sociale interactie context afhankelijk is en omdat er op deze manier context afhankelijke kennis vergaard wordt, wat als een leerproces kan worden gezien. (Flyvbjerg, 2006)

Als onderdeel van de casestudies worden er diepte interviews afgenomen. Doordat verschillende mensen geselecteerd worden is het mogelijk om informatie over de betekenis van verschillende omstandigheden voor het proces te vinden. (Flyvbjerg, 2006) Met een casestudy wordt niet alleen het proces van het bestudeerde project duidelijk maar deze kennis kun je ook gebruiken in andere projecten. Gerring (2004) beschrijft een case studie als '*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding larger class of (similar) units*'.

## Diepte interviews

Per type ondervraagde is een verschillende vragenlijst gebruikt voor het structureren van het interview. Allereerst is er een jurist en een projectmanager ondervraagt van het Ministerie van Infrastructuur en milieu. Deze zijn gevraagd naar de gedachte achter uitnodigingsplanologie en hoe deze gedachte in de wet vorm zal gaan krijgen. Hierna zijn de gebiedsmanagers per case vragen gesteld met betrekking tot de inhoud van het project. Vervolgens zijn de gemeenten per case ondervraagd met betrekking tot de bestemmingsplannen die van toepassing zijn op de ontwikkelgebieden bij de desbetreffende cases. Ook is er een onderzoeker van Alterra ondervraagt naar reeds gedane onderzoeken naar krimp en de uitkomsten hiervan. Ieder interview is opgenomen met een voicerecorder. De belangrijkste bevindingen zijn uitgeschreven en ter controle teruggestuurd naar de geïnterviewde die deze vervolgens terug heeft gestuurd met al dan niet benodigde aanpassingen. De uiteindelijke bevindingen zijn gebruikt voor deze studie.

Er zijn dus zowel interviews gehouden met gebiedsmanagers, experts, onderzoekers en gemeenten in de casegebieden. Dit is gedaan om de kwalitatieve data te verkrijgen die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Omdat de nieuwe Omgevingswet met uitnodigingsplanologie nog in de maak is, was het soms moeilijk om uitspraken te doen over hoe het begrip zou kunnen worden gevangen in de praktijk.

In onderstaand schema staat aangegeven met wie de interviews afgenomen zijn.

<b>Bas Breman</b>	<b>Onderzoeker en coördinator krimp</b>	<b>Alterra Wageningen</b>
<b>Maarten Engelberts</b>	<b>Jurist omgevingswet</b>	<b>Ministerie van Infrastructuur en Milieu</b>
<b>Lennert Goemans</b>	<b>Projectmanager vereenvoudiging omgevingsrecht</b>	<b>Ministerie van Infrastructuur en Milieu</b>
<b>Dirk Jan Lepstra</b>	<b>Omgevingsmanager</b>	<b>Gebiedsbureau knooppunt Joure</b>
<b>Mischa Teensma</b>	<b>Landschapsarchitect</b>	<b>BügelHajema</b>
<b>Jeen Bruinsma</b>	<b>Omgevingsmanager</b>	<b>Gebiedsbureau Centrale As</b>
<b>Ben Boersma</b>	<b>Omgevingsmanager</b>	<b>Gebiedsbureau Centrale As</b>
<b>Sjoerd Frieswijk</b>	<b>Omgevingsmanager</b>	<b>Gebiedsbureau Haak om Leeuwarden</b>
<b>Jeroen Niemans</b>	<b>Planoloog/ auteur</b>	<b>Platform31</b>
<b>Janneke Rutgers</b>	<b>Onderzoeker en advies Krimp</b>	<b>jannekerutgers.nl</b>
<b>Bauke Zwaagstra</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Tytsjerksteradiel</b>
<b>Jacco Wiffers</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Dongeradeel</b>

<b>Riekele de Boer</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Dantumadeel</b>
<b>Willem Dijkstra</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Smallingerland</b>
<b>Gretha Bok</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Friese meren</b>
<b>Chris Tasma</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Leeuwarden</b>
<b>Gerben Rouwenhorst</b>	<b>Beleidsmedewerker bestemmingsplannen</b>	<b>Gemeente Menameradeel</b>
<b>Leonie van Twisk</b>	<b>Kerngroep Omgevingswet</b>	<b>Antea Group Nederland</b>

Het soort interview wat afgenomen is, is een semi- gestructureerd interview. Voor deze manier van interviewen is gekozen omdat er informatie nodig is die naast literatuurstudie en case studies niet kenbaar zou worden. Alleen met de literatuur bereik je niet de context en met het observeren van de cases krijg je geen weet van de processen die er op het moment spelen. Ook zijn gedachtes, ideeën, ervaringen en verwachtingen belangrijk voor dit onderzoek. Deze gedachtes kun je alleen boven tafel krijgen door te vragen en dóór te vragen.

Van te voren is er een vragenlijst opgesteld. Een semigestructureerd interview is georganiseerd door een aantal vragen vast te stellen maar ook flexibel omdat er door gevraagd wordt. Bij een semigestructureerde vorm van interviewen, is de rol van de onderzoeker meer interventionistisch dan in ongestructureerde interviews. Dit betekent dat de onderzoeker direct in moet grijpen wanneer het gesprek te ver van de onderzoeksthema's dwalen. (Baarda, et al, 2005)