



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

VAN STUREN NAAR FACILITEREN

Een verkennende studie naar uitnodigingsplanologie
in de nieuwe Omgevingswet.

Rijksuniversiteit Groningen
Masterscriptie Environmental and Infrastructure Planning
Begeleider: Prof. Dr. Gert de Roo

Wymer Hendrik Praamstra
S1916750

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Introductie	3
Hoofdstuk 2: Context.....	7
2.1 De Nederlandse planningscultuur.....	7
Categorisatie planningstraditie	7
Blauwdruk- en Procesplanning	8
Open Planning.....	9
2.2. Adaptieve planning	10
Uitnodigingsplanologie	11
Organische Groei	12
Rol van de planoloog.....	13
Conclusie 2.1 & 2.2	13
2.3. Huidige en toekomstige wet- en regelgeving in hoofdlijnen	14
Omgevingsvisie	15
Plan of programma	15
Decentrale regelgeving	16
Algemene Maatregel van Bestuur	17
Digitalisering	18
2.4 Conclusie 2.3	18
2.5 Conclusie.....	19
Hoofdstuk 3: Theorie	21
3.1 Sterke punten en kansen voor uitnodigingsplanologie en organische groei.....	21
Complexiteitstheorieën	21
Socio-economische ontwikkelingen.....	24
3.2. Zwaktes en bedreigingen van uitnodigingsplanologie en organische groei	26
Tijdelijkheid	26
Ongelijkheid	26
Nieuwe ontwikkeling/landingsprincipes.....	27
Cultuuromslag – veranderende manier van denken bij de overheid	27
Cultuuromslag – veranderende manier van denken bij burgers en bedrijven	28
Verschillen tussen de denkwerelden	28
Discourse.....	29
3.3 Conclusie.....	29
Hoofdstuk 4: Methodologie	31
4.1 Onderzoeksopzet	31
4.2 Type onderzoek	31
4.3 Verantwoording gebruikte methodes	32

4.4 Ontologie en epistemologie.....	32
4.5 Geselecteerde gemeenten.....	32
Hoofdstuk 5: Data.....	34
5.1 Gemeente Groningen	34
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	34
Gedachten over nieuwe Omgevingswet	35
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	36
Gedachten over uitnodigingsplanologie	37
5.2 Gemeente Appingedam.....	38
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	38
Gedachten over nieuwe Omgevingswet	39
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	39
Gedachten over uitnodigingsplanologie	40
5.3 Gemeente Leeuwarden	41
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	41
Gedachten over nieuwe Omgevingswet.....	41
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	42
Gedachten over uitnodigingsplanologie	42
5.4 Gemeente Leeuwarderadeel	43
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	43
Gedachten over nieuwe Omgevingswet.....	44
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	45
Gedachten over uitnodigingsplanologie	46
5.5 Gemeente Oldambt	46
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	46
Gedachten over nieuwe Omgevingswet.....	47
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	48
Gedachten over uitnodigingsplanologie	48
5.6 Conclusie.....	49
Ervaringen met nieuwe Omgevingswet	49
Ervaren en verwachte positieve en negatieve punten nieuwe Omgevingswet.....	49
Ervaringen met uitnodigingsplanologie	50
Ervaren en verwachte positieve en negatieve punten uitnodigingsplanologie	51
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	53
6.1 Conclusie.....	53
6.2 Reflectie	55
Bibliografie	56

Hoofdstuk 1: Introductie

Aanleiding & maatschappelijke relevantie

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”

Koning Willem-Alexander, Troonrede 2013

Het was een van de belangrijkste punten in de traditionele troonrede van Koning Willem-Alexander op Prinsjesdag in 2013. De zware economische tijden, waarvan het einde weliswaar in zicht is, dwongen niet alleen de overheid, maar ook de bevolking, tot veranderingen. De verandering van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, van bovenaf gestuurde ontwikkeling naar het heft in eigen handen nemen. Meer bevoegdheden verschuiven van nationale naar lokale schaal, met meer lokale verantwoordelijkheden als gevolg. Deze verschuiving kan de laatste jaren ook in de ruimtelijke ordening worden waargenomen.

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling gekenmerkt door een sterke politieke invloed. Toelatingsplanologie voert de boventoon. Door de verschillende overheidslagen vooraf opgestelde plannen zijn leidend voor nieuwe ontwikkelingen. Het heeft Nederland ontwikkeld tot het welvarende land dat wij kennen. Maar tijden veranderen en de planologie kan niet achterblijven. In de Nota Ruimte van 2004 werd reeds de stap van toelatingsplanologie naar een meer dynamische ontwikkelingsplanologie voorgeschreven (VROM, 2004). Krachtige slogans als ‘ruimte voor ontwikkeling’ en ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ bepaalden in die jaren het toekomstbeeld van de ruimtelijke ordening (Flyvbjerg, et al., 2003). Deze slogans zijn inmiddels weer zijn afgeschoten.

De huidige regelgeving waarmee in het planologisch proces moet worden gewerkt is echter als gevolg van de sterke politieke invloed op het planologische proces verspreid over vele tientallen wetten en honderden amendementen en Ministeriële regelingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Deze spreiding zorgt niet alleen voor onzekerheid over welke instantie voor welke wetten en regels verantwoordelijk zijn, maar kan daarnaast ook voor vertraging zorgen bij initiatiefnemers en uitvoerders, met bijkomende kosten. Omdat een overschrijding van de kosten van bijvoorbeeld infrastructuurprojecten vaak voorkomt is het, zeker in tijden van crisis, belangrijk om dit te verbeteren (Flyvbjerg, et al., 2003).

Een start met het vergemakkelijken en verbeteren van de besluitvormingsprocessen is gemaakt door bijvoorbeeld de implementatie van de Crisis- en Herstelwet in 2010. Een andere toekomstige maatregel is de nieuwe Omgevingswet waarin de overheid veel van de huidige wet- en regelgeving wil bundelen om het planningsproces te vereenvoudigen en te versnellen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Door van een sectorale naar een integrale aanpak te gaan wordt een verbetering van de samenhang tussen verschillende sectoren beoogd, met een hogere kwaliteit en verbeterde duurzaamheid van de plannen als resultaat (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Het doel van de Omgevingswet is volgens het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) als volgt omschreven:

“Het, met het oog op duurzame ontwikkeling, en in onderlinge samenhang, bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.”

Het oude motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ wordt in de nieuwe Omgevingswet omgezet in ‘alles decentraal, tenzij het niet anders kan’. Een groot gedeelte van de verantwoordelijkheid wordt van de nationale overheid naar lagere overheden te verschoven. Door het planningsproces te versimpelen moet het makkelijker worden gemaakt voor lokale overheden en private partijen om maatwerk, op basis van een lokale, integrale aanpak, te leveren. Het wetsvoorstel voor de nieuwe Omgevingswet is goedgekeurd door de Raad van State. Eind 2013 is het voorgelegd aan de Tweede Kamer, waarna ook de Eerste Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel. Naar verwachting kan de wet, na meerdere malen te zijn uitgesteld, begin 2020 volledig in werking treden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Wetenschappelijke relevantie

Organische groei, een minder planmatige aanpak, waarin meer vrijheid is voor lokale initiatieven, is een toekomstbeeld dat mogelijk door de nieuwe wet- en regelgeving kan worden bewerkstelligd. Organische groei is geen direct onderdeel van de Omgevingswet, hoewel de wet wel ruimte geeft om meer te sturen op condities en minder op het vasthouden van de grip op de inhoud en het proces. Dit wordt bewerkstelligd door een vereenvoudiging van de wetgeving. Het is echter de vraag in hoeverre dit voldoende houvast geeft voor gemeenten om hier een eigen invulling aan te geven.

Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar organische groei, zeker op planologisch gebied. Vanuit een stedenbouwkundige invalshoek, waarbij er uiteraard overlappingsen zijn met planologie, heeft het bureau Urhahn Urban Design verschillende publicaties gedaan. “Een manifest voor een flexibele stedenbouw, geënt op het vermogen van de particuliere initiatieven” is hoe zij in het kort hun kijk op organische groei in de stedenbouw weergeven (Urhahn Urban Design, 2010). Het kernpunt van organische groei is de verschuiving van de focus van de overheid naar de eindgebruiker of initiatiefnemer. Deze actor, die zowel een individuele burger, groepering of particuliere instantie kan zijn, werkt nauw samen met de overheidspartijen. Deze overheidspartijen hebben hierbij een meer faciliterend en uitnodigende rol dan traditioneel het geval is. Hoewel dit haaks staat op de rijke en sturende planningstraditie van Nederland is deze aanpak mogelijk meer geschikt voor onze huidige maatschappij (Urhahn Urban Design, 2010). Door zowel de huidige socio-economische trends en de doorgaande digitalisering en de zelfredzaamheid die hier uit voort komt lijkt er een grotere rol voor andere actoren dan overheidspartijen weggelegd (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015).

Een hieraan gelieerd, mogelijk toekomstig meer gebruikte, manier van planning is uitnodigingsplanologie. Bij deze vorm van planning is de overheid faciliterend en uitnodigend in plaats van sturend en beperkend richting private partijen. In hoofdlijnen stelt de overheid vast waar veranderingen gewenst zijn, maar komt het gros van de initiatieven van buiten de overheid (Van Rooy, 2011). De overheidspartijen bewaken de maatschappelijke belangen maar niet het “overnemen van ondernemen” van andere partijen (Van Rooy, 2011).

In de masterscriptie van Nick van der Voort (2013) komt naar voren dat complexiteit theorieën een wetenschappelijke onderbouwing vormen van organische groei. Lokale actoren kunnen in theorie beter inspelen op de lokale context en de adaptieve aspecten van organische groei zorgen

er voor dat de ruimtelijke ontwikkelingen zich aan kunnen passen als daar noodzaak tot is. De verzamelde complexiteittheorieën zijn (een deel van) de onderbouwing van de noodzaak tot verandering in de ruimtelijke ordening. In deze verzameling theorieën wordt onder andere beargumenteerd dat onze werkelijkheid in complexe adaptieve systemen op verschillende schaalniveaus met elkaar samenhangt en daardoor de gevolgen van ingrepen in de fysieke leefomgeving niet altijd te voorspellen vallen.

Inhoud

In deze scriptie is eerst onderzocht in hoeverre er sprake is van een noodzaak tot verandering van het planologisch proces. Dit is gedaan aan de hand van de historie van de planologie en enkele veranderingen in de maatschappij tot aan de huidige tijd. Hierop volgt een korte introductie van de nieuwe Omgevingswet. De, voor uitnodigingsplanologie en organische groei, belangrijkste veranderingen in deze wet zijn weergegeven en de nieuwe kerninstrumenten zijn genoemd en uitgelegd.

Vervolgens is aan de hand van diverse theorieën een SWOT-analyse opgesteld waaruit de 'Strength, Weakness, Opportunities en Threats' voor en van uitnodigingsplanologie en organische groei naar voren komen. Deze SWOT is gespiegeld aan de nieuwe Omgevingswet om te kijken welke aspecten wettelijk zullen, of kunnen, worden geregeld en worden onderkend in de Omgevingswet. Deze theoretische omkadering is vervolgens vergeleken met de ervaringen in de praktijk. De experts die hiervoor zijn geïnterviewd zijn werkzaam bij diverse gemeenten in het noorden van ons land. Hierbij ligt de nadruk op het vergelijken van de theoretisch zwakke en sterke punten met de problemen, kansen en mogelijkheden die in de praktijk naar voren komen. Ondanks het feit dat de Omgevingswet nog niet volledig in werking is getreden zijn aspecten in pilotprojecten bij diverse gemeenten behandeld of in behandeling en is er in de vorm van de Crisis- en Herstelwet al een wet die meer lokale initiatieven mogelijk maakt. Daarbij is naast de ervaring ook de visie van de gemeentelijke experts van belang en is deze meegenomen in de uiteindelijke conclusie waarbij de theorie vergeleken is met de praktijk.

Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van deze scriptie is de volgende:

In hoeverre biedt de nieuwe Omgevingswet als product van 'vereenvoudiging van wetgeving' structuur om de groeiende behoefte aan uitnodigingsplanologie te faciliteren?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld.

- In hoeverre is er, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste decennia, en met de geschiedenis van de planologie in het achterhoofd, noodzaak en behoefte aan verandering in het planologisch proces?
- Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen de huidige wet- en regelgeving in de planologie en de nieuwe omgevingswet?
- Kan de nieuwe Omgevingswet bijdragen aan een meer open planproces waarin ruimte is voor uitnodigingsplanologie en organische groei? Zo ja, hoe?
- Wat zijn de 'Strengths, Weaknesses, Opportunities en Threats' voor uitnodigingsplanologie en organische groei?
- Wat zijn de ervaringen tot nu toe in de praktijk met organische groei en uitnodigingsplanologie en de nieuwe omgevingswet, en wat is de visie van gemeentelijke

experts op de omgevingswet in combinatie met organische groei en uitnodigingsplanologie?

Research methode

In eerste instantie is er een literatuurstudie naar beleidsdocumenten, rapporten en adviezen over de Omgevingswet gedaan. Ook de theoretische inbedding is aan de hand van literatuurstudie opgesteld. Hierna is overgegaan op primaire dataverzameling aan de hand van semigestructureerde interviews met bij diverse gemeenten werkzame experts. De visie, ervaringen en discussies van deze gemeentelijke experts zijn gebruikt om de theorie aan de realiteit te koppelen en eventuele verschillen hiertussen aan het licht te brengen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de Nederlandse planningshistorie beschreven, waarna dieper is ingegaan op de verschillende vormen van planologie. In hoofdstuk 2.2 is het begrip adaptieve planning uitgelegd en zijn de concepten uitnodigingsplanologie en organische groei behandeld. In hoofdstuk 2.3 staat een omschrijving van belangrijkste verschillen tussen de huidige en toekomstige wet- en regelgeving.

In hoofdstuk 3 staat de voor deze studie relevante theorie uitgelegd door de sterke punten en kansen en zwaktes en bedreigingen van uitnodigingsplanologie te benoemen. De methodologie staat in hoofdstuk vier, waarna in hoofdstuk vijf de data volgt. De verschillende interviews zijn hier uitgewerkt. In hoofdstuk zes is deze studie afgerond met de conclusie en de reflectie.

Hoofdstuk 2: Context

In dit hoofdstuk is eerst kort en overzichtelijk de Nederlandse planningscultuur en -geschiedenis en de verschuivingen die hierin plaats hebben gevonden weergegeven. In 2.2 is adaptieve planning geïntroduceerd en zijn de begrippen organische groei en uitnodigingsplanologie kort verklaard. In 2.3 is vervolgens de huidige en toekomstige wet- en regelgeving in hoofdlijnen weergegeven. In 2.4 staat de conclusie van dit hoofdstuk. Een uitgebreide theoretische onderbouwing van de verandering richting organische groei en uitnodigingsplanologie en de mogelijk- en moeilijkheden hierbij, waarvan sommige in dit hoofdstuk al kort genoemd worden, volgen in hoofdstuk 3.

2.1 De Nederlandse planningscultuur

Aan de wieg van de Nederlandse planningscultuur staan de fysieke eigenschappen van ons land. De op zijn zachts gezegd ongunstige omstandigheden die het grotendeels wonen onder zeeniveau met zich meebrengen zijn tekenend geweest in de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in Nederland. De constante dreiging van overstromingen van zee en rivieren heeft de basis gevormd voor een planningscultuur die gekenmerkt wordt door samenwerking en het plaatsen van het algemeen belang boven dat van het individu (Faludi, 2005). De nationale overheid heeft hier traditiegetrouw een sterke rol in terwijl daarvoor ook bijvoorbeeld waterschappen al samenwerkten om ons land te beschermen tegen het water. Dutt en Costa (1985) voegen daar aan toe dat niet alleen de zware natuurlijke omstandigheden een grote rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van een sterk planning systeem, maar ook het verleden met overheersing door verschillende landen, de socio-culturele geschiedenis, economische krachten en het feit dat Nederland een dichtbevolkt en klein land is (Dutt & Costa, 1985).

Categorisatie planningstraditie

Indelingen kunnen onder andere gemaakt worden op basis van overheersende types van ruimtelijke planning of de dominante maatschappelijke orde in een bepaalde periode. Van der Cammen en De Klerk (2003) hebben gekozen voor de dominante maatschappelijke orde. De overheersende types van ruimtelijke planning zijn door onder andere Spit en Zoete (2009) gebruikt om de ontwikkelingen te categoriseren. De twee overzichten zijn in de tabel hieronder en in de rest van dit hoofdstuk aan elkaar gekoppeld om een breder beeld te krijgen van de historische ontwikkeling van de planologie. Bij beide overzichten is ongeveer de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog beschreven, omdat deze periode als het startpunt van de 'moderne' planningstraditie kan worden gezien; vanaf die periode werd niet alleen meer de volkshuisvesting, de algemene infrastructuur en de bescherming tegen het water geregeld, maar werd de planning breder toegepast (Hartman, et al., 2011, p. 22).

Spit en Zoete (2009, p. 185) hebben een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende dominante planvormen die elkaar in de historie hebben opgevolgd. Deze categorisatie heeft geen harde grenzen, maar geeft globaal aan welke planningsmethoden dominant stonden in welke periode:

1: Blauwdruk planning.

Vanaf ongeveer '45

2. Procesplanning

Vanaf jaren '70/'80

3. Open planning

Vanaf jaren '90

De categorisatie van Van der Cammen en De Klerk is in onderstaande tabel weergegeven:

Tijdvak	Maatschappelijke orde	Ordering van Ruimtelijk beleid	Dominante ruimtelijke doctrines en concepten
1930-1970	Opbouw moderne verzorgingsstaat	Publieke programmering, planning en investering (subsidiëring); particuliere uitvoering	Functionalisme, wijkgedachte, milieudifferentiatie, gespreide verstedelijking, stadsgewest, regionale decentralisatie, open steden in open land, behoud historische stads- en dorpsgezichten
1970-1985	Voltooiing verzorgingsstaat	Publieke programmering, Ruimtelijke Ordering vehikel van welzijnsbeleid (subsidies = overdrachtsinkomen)	Stadsvernieuwing, compacte stad, hergebruik gebouwen, polynucleaire cityvorming, gebundelde deconcentratie, natuur- en landschapsbehoud
1985-?	Laat-moderne sociale investeringsstaat	Vergroting van Marktwerking, publiek-particuliere samenleving	Compacte stad, netwerkverstedelijking, duurzaamheid, verscheidenheid, herstructurering, ruimtelijke kwaliteit, gebiedsontwikkeling, ontwerp van historische identiteiten en zingeving

Tabel 1: Hoofdpijnen ontwikkeling ruimtelijke ordening in Nederland (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 440).

Blauwdruk- en Procesplanning

De periode 1930-1970 wordt gedomineerd door het kapitalisme en modernisme. De periode van de Tweede Wereldoorlog valt uiteraard buiten beschouwing vanwege de buitenlandse overheersing. Het modernisme kwam in die jaren onder andere tot uiting in het vertrouwen in wetenschappelijke analyses. Verwachte toekomstige behoeften in de openbare ruimte werden de basis van planning en de planologie. Functionele inrichting van woon- en werkgebieden werd het belangrijkste doel gevonden, wetmatigheid werd ontleend aan onderzoek. De maakbaarheidsgedachte regeert. Hiermee overeenkomstig is de blauwdrukplanning die gekenmerkt wordt door een sterk, linear, top-down planning systeem waarbij de focus ligt op het eindresultaat (Van den Brink, et al., 2006). Bij toelatingsplanologie worden plannen getoetst aan vooraf opgestelde eisen en indien daar niet aan voldaan wordt, wordt het project niet uitgevoerd. Deze eisen zijn dus door overheidspartijen opgesteld, waardoor de rol van overheid in de ruimtelijke ordening verheven is boven andere partijen. Met name in de periode van wederopbouw en de periode met een groot tekort aan woonruimte bleek deze concrete aanpak van de planning gunstig.

Later vroeg de veranderende dynamiek van de samenleving om een flexibelere en minder wetmatige aanpak (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 442). Hierdoor kreeg de procesplanning steeds meer voeten in de aarde. Bij procesplanning staat niet langer het inhoudelijke en technische aspect voorop. Het proces van planning en de besluitvorming daaromheen staat centraal, met daarin ook aandacht voor andere partijen dan alleen de overheid (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p. 443). Overheidsbesluiten blijven de overhand houden in het besluitvormingsproces.

De focus ligt hierbij op rechtsbescherming en rechtszekerheid in plaats van op ontwikkelingen. In bijvoorbeeld zoneringsplanning en andere wetten en regels is vaak vastgelegd

wat niet mag, in plaats van dat is vastgelegd waar wél ontwikkeling mogelijk is. Dit beschermende kan worden gezien als een ‘nee, tenzij’-opvatting die vaak nieuwe ontwikkelingen ontmoedigt (Gerrits, et al., 2012).

Open Planning

De technisch-rationele planningsmethode is gebaseerd op (door wetenschappelijke basis verkregen) zekerheid en voorspelbaarheid. Dit principe van maakbaarheid gaat echter in veel gevallen niet op. Het is diepgeworteld in de Nederlandse (plannings-) cultuur, het Nederland zoals we het nu kennen is in grote lijnen ‘gemaakt’ (Faludi, 2005; Hartman, et al., 2011, p. 20). Deze modernistische en positivistische visie die gebaseerd is op empirische wetenschap wordt echter ingehaald door de meer “hermeneutische en interpretatieve sociologie’ (Allmendinger, 2002). De focus is niet meer louter op natuurwetenschappelijke methoden gericht maar context, lokale gebruiken en de specifieke historie van een plek krijgen meer aandacht (Allmendinger, 2002). Dit komt mede door de complexiteit van de realiteit. Niet alle plaatsen zijn hetzelfde en een universele aanpak van een probleem blijkt niet te werken. Er is, kortom, maatwerk nodig in de ruimtelijke ordening. Een top-down methode is hier niet geschikt voor, eerder moeten er open planningsmethoden worden gevonden waarin de lokale specificiteit centraal staat.

De kritiek op de procesplanning, samen met veranderende socio-culturele en economische processen, leidde tot een nieuwe methode die ruim omvattend als open planning kan worden getypeerd (Spit & Zoete, 2009, p. 184; Hartman, et al., 2011, p. 29). De tot dan toe gebruikelijke toelatingsplanologie werd langzaam maar zeker vergezeld door ontwikkelingsplanologie (Spit & Zoete, 2009, p. 183). In de open planningsmethoden wordt niet langer de wil van de overheid top-down geïmplementeerd, maar is er ruimte om samen met andere betrokken actoren een consensus te bereiken over de te ondernemen ingrepen in de fysieke leefomgeving (Hartman, et al., 2011, p. 30). Er is dus nog wel sprake van grote invloed van de overheid, maar deze is minder beperkend en meer gericht op ontwikkeling dan op bescherming (Van den Brink, et al., 2006). Ook komt er meer ruimte voor de lokale overheden. De slagzinnen ‘ruimte voor ontwikkeling’ en ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ vormen de leidraad van de Nota Ruimte van 2004 (VROM, 2004) en zijn tekenend voor deze visie.

Deze verschuiving wordt ook gekenmerkt door een overgang van *government* naar *governance* (Gerrits, et al., 2012). Governance is een breed concept en kan omschreven worden als: “an umbrella term for diverse forms of state and non-state political control exercised today at various policy levels against a backdrop of growing complexity in actor structures and the operating environment” (Jänicke & Jörgens, 2006). Binnen de overheid kan een verschuiving naar een “gelaagde overheidsstructuur” (Hartman, et al., 2011, p. 16) worden waargenomen, terwijl buiten de overheid marktpartijen en de bevolking meer het initiatief krijgen krijgen. Met deze omslag is beoogd om lokaal aan te sluiten op de gebiedspecifieke behoeften en kansen, in plaats van een alomvattend nationaal gelijkheidsbeleid te voeren. De maakbaarheidsgedachte die de (beleids)historie van Nederland kenmerkt is niet langer vanzelfsprekend (Hartman, et al., 2011, p. 20). De functionaliteit wordt langzaam maar zeker vervangen door het grotere belang van kwaliteit (Healey, 1998).

Ondanks deze ontwikkelingen blijft de overheid een grote stempel drukken op het planologisch proces. Boelens en Boonstra (2012) leveren dan ook kritiek op de huidige planningsmethoden met een participatieve kern. Zij stellen dat de overheid zich niet goed opstelt richting de initiatieven en ideeën die van buiten de overheid komen. De overheid blijft de overhand houden

in het planningsproces, waardoor niet goed wordt ingespeeld op de groeiende complexiteit van de maatschappij (Boonstra & Boelens, 2012). De focus van de huidige participatieve planningsmethoden definiëren Boelens en Boonstra (2012) als inside-out. De kijk van de overheid op de realiteit staat hierin centraal. Boelens en Boonstra pleiten voor een outside-in kijk waarbij de maatschappij in het middelpunt staat en de visie van de overheid leidend is (Boonstra & Boelens, 2012).

In de praktijk van open planningsmethoden is er dus sprake van een meer communicatieve aanpak waarbij actoren samen tot een oplossing of aanpak komen, maar de overheid in de praktijk nog een leidende functie heeft. Interactieve planning, communicatieve planning en participatieve planning zijn voorbeelden van gebruikte methoden die onder de paraplu-term open planning vallen. Een stap verder gaan adaptieve planningsmethoden, waaronder ook uitnodigingsplanologie en het principe van organische groei vallen. In de volgende paragraaf worden deze besproken.

2.2. Adaptieve planning

Adaptieve planning staat voor planning die de capaciteit heeft om te veranderen als de omstandigheden daarom vragen om zo een beter resultaat te verkrijgen (Hartman, et al., 2011, p. 18). Het is, nu nog, een experimentele aanpak waarbij plannen worden geïmplementeerd, gemonitord, geanalyseerd en vervolgens veranderd kunnen worden als de omstandigheden en actoren daarom vragen (Aherna, et al., 2014). Het is een continu proces waarbij de met de tijd veranderende omstandigheden en lokale specificiteit worden geaccepteerd als onzekerheden waarop moet worden ingespeeld. Door plannen niet helemaal vast te leggen, maar ruimte te laten om deze te veranderen kan worden ingesprongen op mogelijk veranderde en veranderende omstandigheden. Deze flexibiliteit moet samen gaan met robuustheid om bepaalde kern(voor)waarden te garanderen. Omdat adaptieve plannen inspelen op de lokale context kunnen deze het best op een lokaal niveau worden gemaakt en toegepast (Aherna, et al., 2014; Jänicke & Jörgens, 2006). Adaptieve planning staat ook voor het loslaten van het alleenrecht op de planologie, iets wat veel overheden typeert. De focus is niet meer alleen op de overheid, al heeft deze natuurlijk wettelijk een belangrijke functie binnen de ruimtelijke ordening.

Adaptieve planning wordt momenteel vaak genoemd in het plannen voor klimaatverandering. Hierbij gaat het vaak om beschermende ingrepen die in het geval van onvoorziene omstandigheden kunnen zorgen voor het beperken van de schade. Denk hierbij aan extra overloop gebieden, robuustere infrastructuur en het verhogen van gebouwen (Birkmann, et al., 2014). Deze plannen zijn vaak gebaseerd op in het verleden waargenomen overstromingen. Hierdoor zijn de plannen in de kern niet adaptief. Dit wil zeggen dat ze niet flexibel zijn en zich automatisch aanpassen, omdat ze juist uit gaan van eerder waargenomen verschijnselen en de veronderstelling dat deze hoe dan ook weer plaats zullen vinden, al is het 'wanneer' niet een gegeven. Dit kan eerder worden geschaard onder het robuuste gedeelte van adaptieve planning. Van echte adaptieve planning, waarbij ook de verhouding tussen vraagstukken en de daarop gerichte institutionele aspecten open staat voor verandering (socio-economisch, demografisch, politiek), is dus nog amper sprake (Birkmann, et al., 2014). In de volgende twee paragrafen worden organische groei en het daaraan verbonden principe van uitnodigingsplanologie als twee mogelijk toekomstig leidende of mogelijk veel gebruikte adaptieve planningsmethoden uitgelegd.

Uitnodigingsplanologie

In 2011 werd voor het eerst het begrip uitnodigingsplanologie gebruikt door Peter van Rooy (2011). Bij uitnodigingsplanologie “bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden” (Van Rooy, 2011). Binnen deze opgestelde kaders is de rol van de overheid echter beperkt tot een uitnodigende en faciliterende rol. Het beoogde effect van deze aanpak is een grotere vrijheid, en daardoor grotere rol, van publieke en private partijen. Doordat de overheid niet langer beperkend werkt, maar juist uit handen durft te geven kan geld en, misschien nog wel belangrijker, creativiteit en enthousiasme van verschillende partijen vrijkomen (Van Rooy, 2011).

Faciliteren staat voor een overheid die initiatieven van andere partijen mogelijk maakt. De randvoorwaarden die de overheid kan stellen kunnen door anderen worden ingevuld. Sturing en ondersteuning kan gegeven worden waar het nodig blijkt en waar er om gevraagd wordt, maar de overheid moet niet de overhand krijgen (Van Rooy, 2011; Groot Jebbink, 2013). Bij faciliteren draait het dus om het ruimte bieden aan initiatieven van anderen, maar als deze initiatieven niet aanwezig, of niet in voldoende mate aanwezig zijn, is een uitnodigende rol van de overheid gewenst. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van externe partijen om een oplossing te vinden voor een probleem of situatie. Groot Jebbink geeft dit weer in Figuur 1.

Belangrijk is ook de rol van de overheid in het bewaren van bepaalde publieke waarden. Uitnodigen en faciliteren staat niet voor geheel loslaten, maar voor het samen werken naar een betere leefomgeving. Het

samen bespreken van de beste ontwikkelrichting kan hier een onderdeel van uitmaken (Van Rooy, 2011). De overheid blijft verantwoordelijk voor het vraagstuk, maar het zoeken naar een gepaste oplossing wordt uit handen gegeven (Groot Jebbink, 2013). De kaders waarbinnen deze oplossing gevonden kunnen worden vallen, om basiswaarden te garanderen, binnen de verantwoordelijkheid van de overheidspartijen.

Kenmerkend voor uitnodigingsplanologie is een planproces met open einde en hierin ligt ook het belangrijkste verschil met het concept shared governance en aanverwante vormen van proces planning: hierbij wordt normaliter wel een eindbeeld gevormd. Grootschalige plannen met een vastgesteld einddoel zijn nu vaak door langzame procedures en ingewikkelde wetgeving al verouderd voordat ze daadwerkelijk worden uitgevoerd (Groot Jebbink, 2013). Door kleinschalig en met een open einde te werken wordt flexibiliteit toegevoegd om waar nodig veranderingen aan te brengen. Ook het proces is minder rigide dan nu vaak het geval is. In een ideale situatie gaat het van tekentafel of vergaderzaal naar realiteit volgens een los schema (?). Het hangt er vanaf waar de specifieke situatie om vraagt en niet welke uniforme methoden vooraf zijn opgesteld (Van Rooy, 2011; Urhahn Urban Design, 2010; Groot Jebbink, 2013).



Figuur 1: Elementen uitnodigingsplanologie (Groot Jebbink, 2013)

Naast de aandacht voor de initiëring van ruimtelijke plannen is ook het beheer en de ontwikkeling bij uitnodigingsplanologie anders dan gebruikelijk. Traditioneel is dit vaak een vastomlijnd en volgordelijk plan dat van tevoren is opgesteld en waarbij met name het beheer vaak in handen van gemeente valt (Groot Jebbink, 2013). Bij lokaal geïnitieerde plannen kan niet alleen het plan vanuit particuliere actoren komen, maar kan ook het beheer en de ontwikkeling geregeld worden door deze initiatiefnemers. Als concreet voorbeeld om dit te illustreren kan worden gedacht aan een speeltuin in een woonwijk. Bewoners komen met een plan dat, als het voldoet aan de opgestelde randvoorwaarden, kan worden uitgevoerd. De bewoners zorgen er met een beschikbaar budget of met eigen fondsen voor dat de uitvoering kan worden gedaan en regelen na de realisatie zelf het onderhoud door bijvoorbeeld een onderlinge taakverdeling met buurtbewoners te maken.

Organische Groei

Organische groei kan worden gezien als een overkoepelende term voor een nieuwe manier om de ruimtelijke ordening te benaderen. Het hele proces van idee tot realisatie en uiteindelijk exploitatie van nieuwe initiatieven komt in het concept organische groei van andere partijen dan, zoals traditioneel het geval, de overheid. Veranderende condities zorgen voor ruimte voor organische groei. Niet alleen de economische crisis ligt ten grondslag aan deze mogelijke verschuiving, maar ook de terugloop van de bevolkingsgroei, de ophanden zijnde vergrijzing en de opkomst van de netwerkmaatschappij (Boeijenga, 2011). Initiatief van particuliere partijen, zowel 'gewone' (groepen) burgers als particuliere bedrijven, krijgen een nieuwe, prominentere rol binnen de ruimtelijke ordening. Binnen de organische groei wordt het traditionele principe van de gebruiker als afnemer van een product omgedraaid, waarbij de gebruiker de maker, of bedenker, van het eigen product wordt (Urhahn Urban Design, 2010).

Urhahn Urban Design is met hun manifest voor de spontane stad (2010) prominent voorloper op het gebied van organische groei en flexibele stedenbouw. Hoewel hun visie op steden(bouw) geënt is kan het in het bredere veld van de ruimtelijke ordening worden toegepast. De verantwoordelijkheid van het opstellen van kaders en bereiken van een minimale omgevingskwaliteit blijft bij de verschillende overheidslagen. Infrastructurele projecten en kustbescherming zijn voorbeelden van taken die primair bij de overheid blijven. Op kleinere schaal is echter het inschakelen van de eindgebruiker als initiatiefnemer van projecten gezien de veranderende (condities van onze) maatschappij wenselijk (Urhahn Urban Design, 2010).

Organische groei kan eerder worden gezien als een doorlopend proces dan als een vastomlijnd project (Buitelaar, et al., 2012). Op voorhand is niet altijd bekend welke kant het op gaat en wat de tijdsplanning is. Hierdoor is tijdelijke invulling die snel kan worden aangepast mogelijk, maar kan ook een tijdelijke situatie worden omgezet in iets definitiefs. Het betekent hierdoor niet dat het geen overeenkomsten kan hebben met 'reguliere' ruimtelijke ontwikkeling. Als voorbeeld noemt Buitelaar (2012) het Ebbingekwartier in Groningen, waar de gemeente en projectontwikkelaars eigenaren zijn van de grond en in die hoedanigheid risicodragend zijn. De precieze invulling van het terrein werd echter aan particuliere initiatiefnemers overgelaten. Het organische aspect kan dus per situatie verschillen en wel of niet overeenkomen met aspecten van hedendaagse reguliere ontwikkeling.

Het principe van organische groei heeft een sterke overlap met uitnodigingsplanologie. Het verschil kan gevonden worden in het principe dat uitnodigingsplanologie een hoger abstractieniveau heeft en organische groei als concrete invulling ook daadwerkelijk kan worden

toegepast (Groot Jebbink, 2013). Beide delen ze het streven naar een nieuwe maakbaarheid die in handen van de gebruiker ligt. Dit vormt een breuk met de functionaliteit en moderniteit die vanaf de Tweede Wereldoorlog de Nederlandse ruimtelijke ordening heeft gekenmerkt.

Rol van de planoloog

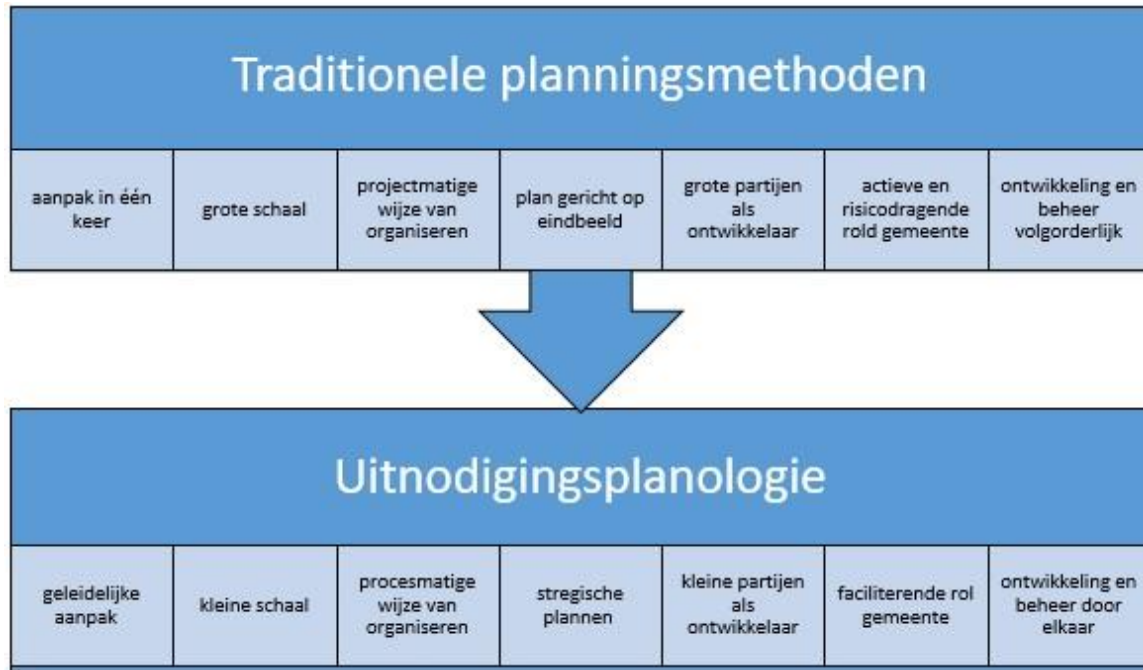
Uit de switch naar meer bottom-up en organische processen in de ruimtelijke ordening volgt ook een veranderende rol van de planoloog. Historisch gezien is de planoloog een expert die in dienst van de maatschappij werkt om een zo goed mogelijke leefomgeving te creëren (Van der Cammen & De Klerk, 2003). De technisch-rationele gedachte waarbij de planoloog als 'alleskunner' een machtige positie heeft om te bepalen hoe de fysieke leefomgeving er uit ziet staat echter al langere tijd ter discussie. De lang veronderstelde wetenschappelijk onderbouwde zekerheid die de legitimiteit verschaft voor de ingrepen van de planoloog zijn door de veranderende en in toenemende mate complexe maatschappij inmiddels achterhaald.

De rol van de planoloog verschuift in de jaren '90/'00 meer en meer naar procesbegeleider en tussenpersoon die de verschillende actoren met elkaar verbindt en daar het uiteindelijke plan op baseert en minder zelf de concrete invulling vanuit een ivoren toren bepaalt. Meer evolutionaire, dus minder tijdgebonden, planningsmethoden als uitnodigingsplanologie en het toestaan van organische groei vergen weer een andere rol van de planoloog. Het eerder genoemde faciliteren en uitnodigen krijgen een de kans om ook de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Condities moeten worden gesteld en mogelijk negatieve effecten van ruimtelijke ingrepen worden beperkt (Hartman, et al., 2011, p. 32). Uitnodigingsplanologie heeft nog aspecten van meer traditionele planologie in zich. In dienst van het algemeen belang zullen er randvoorwaarden moeten worden gecreëerd waar verschillende actoren hun invulling aan kunnen geven terwijl sturing waar het nodig is een belangrijke nieuwe rol van de planoloog zal vormen.

Conclusie 2.1 & 2.2

Ons land kent een sterke planningstraditie waarin de rol van de planoloog en de bestuurders groot is. De veranderende maatschappij en economische ontwikkelingen zorgen voor de noodzaak van nieuwe planningsmethoden. Hierbij geeft de planoloog meer uit handen en wordt ruimte geboden aan andere actoren om plannen te maken, te ontwikkelen en te beheren. De dominante ruimtelijke planningsmethoden zijn achtereenvolgens blauwdrukplanning, procesplanning en open planning. Tegenwoordig zijn meer adaptieve planningsmethoden in opkomst. De één sluit de ander niet uit en afhankelijk van de context kunnen alle methoden gebruikt worden wanneer de specifieke situatie daar om vraagt. De stap naar de dominantie van adaptieve planningsmethoden kan nog niet als voltooid worden gezien, maar kan met de komst van de Omgevingswet een impuls krijgen. De beleidsmakers erkennen een groeiende behoefte vanuit de maatschappij en de wetenschap naar meer adaptieve planningsmethoden. De rol van de planoloog kan de komende tijd veranderen van louter leidinggevend naar meer sturend en ondersteunend. De lokale context wordt belangrijker en de lokale actoren kunnen een grotere rol op zich nemen en krijgen meer mogelijkheden.

In de onderstaande figuur is aan de hand van Buitelaar et. al (2012) en Groot Jebbink (2013) schematisch weergegeven wat de grootste verschillen tussen de traditionele planningsmethoden en uitnodigingsplanologie en organische groei zijn. Hierin is gevisualiseerd wat in dit hoofdstuk tot nu toe in hoofdlijnen is behandeld. Dit dient als leidraad voor deze studie.



Figuur 2: van traditionele planningsmethoden naar uitnodigingsplanologie. (Buitelaar, et al., 2012; Groot Jebbink, 2013)

In deze visualisatie zijn de diverse elementen die belangrijk zijn bij ruimtelijke projecten onderscheiden. In de volgende paragraaf zijn de belangrijkste veranderingen tussen de huidige wet- en regelgeving en de nieuwe omgevingswet weergegeven. Door deze veranderingen in de wet- en regelgeving te koppelen aan bovenstaande visualisatie is globaal te zien welke elementen terugkomen in de Omgevingswet en welke juist minimaal of niet worden behandeld. Het doel hiervan is om overzichtelijk weer te geven waar mogelijke hiaten voor organische groei en uitnodigingsplanologie zitten.

2.3. Huidige en toekomstige wet- en regelgeving in hoofdlijnen

De maatschappelijke doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet zijn in de Hoofdlijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet als volgt weergegeven. “De omgevingswet is gericht op het, met het oog op duurzame ontwikkeling en in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). In de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet wordt gesproken van een paradigmawisseling: “van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Het kerndoel is het in één wet bundelen van het grootste gedeelte van de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving zodat er meer flexibiliteit en snellere besluitvorming kan plaatsvinden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Daarnaast wordt op deze manier een betere samenhang tussen diverse belangen en dus een meer integrale visie beoogd. Om dit doel te bereiken gaan ongeveer twintig wetten in zijn geheel op in de Omgevingswet. Ongeveer 25 andere wetten die voor de fysieke leefomgeving van belang zijn worden gedeeltelijk geïntegreerd (De Groot, et al., 2013). In bijlage 1 is een overzicht van de te integreren wet- en regelgeving weergegeven.

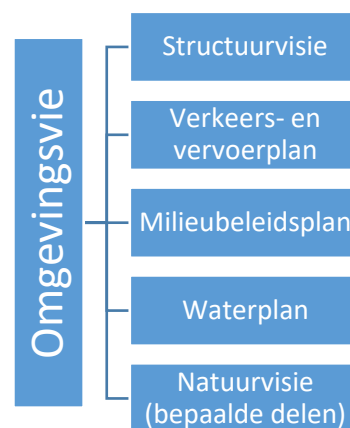
De nieuwe omgevingswet bevat zes kerninstrumenten. Dat zijn de volgende: omgevingsvisies, plannen of programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels, omgevingsvergunning, projectbesluit. Deze zijn elk met een tussenkopje omschreven en vergeleken met de huidige wet- en regelgeving. Verder bevat dit deelhoofdstuk een kort overzicht van de nieuwe indeling van de Algemene Maatregelen van Bestuur. Naast deze inhoudelijke, wettelijke, wijzigingen is ook de digitalisering behandeld in dit deelhoofdstuk.

Omgevingsvisie

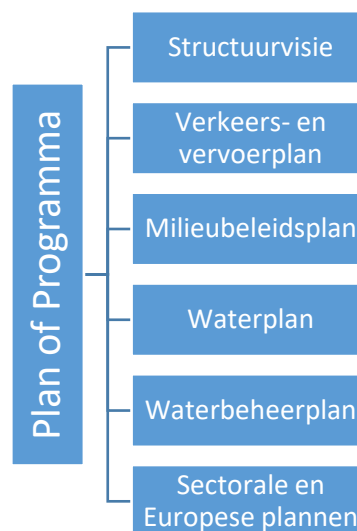
De omgevingsvisie is de integrale langetermijnvisie die zowel door het Rijk als door de provincies en gemeenten verplicht moet worden opgesteld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). In de omgevingsvisie wordt in hoofdlijnen de voorgenomen ontwikkelingen van een gebied weergegeven. Daarnaast zijn de kernpunten van het integrale beleid dat gevoerd gaat worden ten aanzien van de fysieke leefomgeving er in opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De ontwikkelingen, zowel gewenst als noodzakelijk staan hierin weergegeven voor de verschillende plangebieden (landelijk, provinciaal en optioneel gemeentelijk). De omgevingsvisie vormt het strategisch beleid. Het kerninstrument 'plan of programma' vormt het uitvoeringsgerichte beleid (De Groot, et al., 2013). In figuur 3 is weergegeven welke huidige planvormen opgaan in de omgevingsvisie. Het verschil tussen de nieuwe Omgevingsvisie en de huidige instrumenten is een grotere flexibiliteit door alleen de hoofdlijnen uit te zetten waarbinnen ruimte is voor diverse invullingen. Daarnaast is het beoogde doel meer overzicht voor alle partijen. Er komt één visie in plaats van vijf en daardoor zou het voor meerdere partijen eenvoudiger moeten zijn om inzicht te krijgen in de visie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

Plan of programma

Om de in hoofdlijnen opgestelde omgevingsvisie ook daadwerkelijk uit te voeren moeten programma's of plannen worden opgesteld. Het is de bedoeling dat hierin concrete maatregelen opgesteld zijn die zijn gericht op de



Figuur 3: Omgevingsvisie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)



Figuur 4: Plan of programma (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

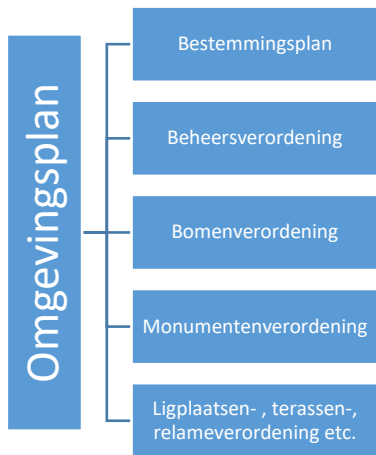
uitvoering. Het is echter waarschijnlijker dat dit kaders worden waarbinnen kan worden ontwikkeld (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Plannen of programma's kunnen als doel hebben om bepaalde omgevingswaarden te behouden of te ontwikkelen, of om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Er zijn verschillende soorten programma's en plannen die op verschillende schaalniveaus kunnen worden vastgesteld. Dit kan gaan om bijvoorbeeld in de EU vastgestelde vervuilingnormen waar aan moet worden voldaan, of het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (De Groot, et al., 2013; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). In figuur 4 zijn de operationele delen van de huidige visies die opgaan in het plan of programma weergegeven.

Het verschil tussen de huidige wet- en regelgeving en dit nieuwe kerninstrument is een meer integraal plan en programma. Hiermee wordt een beter overzicht door vereenvoudiging en meer ruimte voor lokale initiatieven beoogd. Dit zou mogelijk moeten worden door alles minder strak en vaststaand in te vullen (De Groot, et al., 2013). Het is echter de vraag hoe dit in de praktijk uitpakt. De gegeven vrijheid kan ook voor veel onduidelijkheid zorgen en bovendien verschillen tussen en binnen gemeenten en provincies in de hand werken. Bovendien is het integreren van vele, nu nog sectorale, plannen in één plan of programma niet per definitie overzichtelijker en duidelijker. De bundeling kan ook zorgen dat het ene plan of programma zo uitgebreid is dat het overzicht verloren gaat.

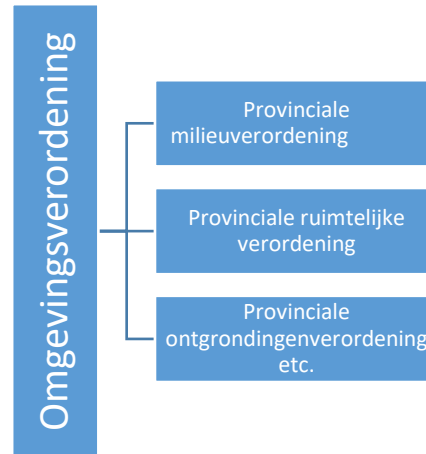
Decentrale regelgeving

Er komt in de nieuwe Omgevingswet een bundeling van de decentraal opgestelde regels die van toepassing zijn op de lokale omgeving. Voor de gemeenten heet dit het omgevingsplan, voor waterschappen de waterschapsverordening en voor provincies gaat dit de omgevingsverordening worden. Deze decentraal vastgestelde regels moeten per gemeente overzichtelijk online kunnen worden bekeken. Daarnaast zou het gemakkelijk per onderwerp of voor een bepaald gebied kunnen worden aangepast door de gemeenten, provincies of waterschappen. De nieuwe invulling van de decentrale regels is in dat opzicht zeker flexibeler dan de huidige manier omdat er nu meer moet worden vastgelegd voor een langere periode. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Hoe overzichtelijk het gaat worden hangt sterk af van de digitalisering. Als het bijvoorbeeld in een digitale kaart wordt verwerkt waarin per gebied de geldende decentrale regels kunnen worden bekeken kan dit slagen in de opzet. Voor de invulling van deze digitale omgeving is echter geen precieze omschrijving te vinden in de conceptwet.

Bij de gemeenten en waterschappen gaat het voornamelijk om het vastleggen van regels die de activiteiten van burgers en bedrijven reguleren. De provinciale omgevingsverordening betreft instructieregels gericht op de besluiten die de gemeenten en waterschappen maken of regels die voor de gehele provincie en niet alleen lokaal in één of enkele gemeenten gelden. In onderstaande grafiek zijn de belangrijkste huidige regels, plannen en verordeningen die opgaan in het omgevingsplan en de omgevingsverordening weergegeven. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)



Figuur 5: Omgevingsplan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)



Figuur 6: Omgevingsverordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

Algemene Maatregel van Bestuur

Naast de integratie van de wetten is beoogd om het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) te reduceren. In AMvB's is de precieze uitwerking van een wet op een specifiek onderdeel vastgelegd. Er is normaliter ruimte voor interpretatie door gebrek aan details in een wet. AMvB's vormen dan de explicitering van deze details. AMvB's zijn daarnaast eenvoudiger aan te passen dan wetten en zorgen voor hierdoor voor flexibiliteit. De exacte geluidsnormen een gebied of de maximaal toegestane hoeveelheid uitstoot van bedrijven zijn voorbeelden van specifieke aspecten die vastgesteld zijn in AMvB's. In de nieuwe Omgevingswet worden de momenteel ruim 120 AMvB's in drie groepen geclusterd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Deze drie groepen krijgen elk één of zo nodig enkele AMvB's. De drie groepen zijn als volgt: omgevingsbesluit, kwaliteit van de leefomgeving, activiteiten in de leefomgeving. Elk van de drie groepen is specifiek gericht op de actoren die het meest te maken zullen krijgen met de regels.



Figuur 7: groepering AMvB's (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

Van de drie groepen zijn twee materieel en één algemeen/procedureel. In figuur 7 is dit weergegeven.

De cluster Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen uit de huidige AMvB's die voor alle actoren van belang zijn. Voor welke activiteiten een vergunning nodig is, is bijvoorbeeld te vinden in het Omgevingsbesluit. Hierin staan ook de taken van overheidsinstanties

beschreven en de procedures rondom handhaving en uitvoering, net als de financiële bepalingen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

In de cluster kwaliteit van de leefomgeving zijn onder andere de omgevingswaarden, instructieregels en toetsingskaders te vinden voor de overheidspartijen die hiermee van doen hebben. Normen als de gewenste staat van de bodem- en waterkwaliteit en voorwaarden voor activiteiten in de leefomgeving kunnen hierin worden gevonden. Aan de in deze cluster vastgestelde aspecten moet worden voldaan voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

De laatste cluster, activiteiten in de leefomgeving, is vooral gericht op de bedrijven of burgers die activiteiten ontplooiën in de leefomgeving, maar ook op overheidspartijen die zelf activiteiten ondernemen. Hierbij gaat het voornamelijk om de regels die van kracht zijn bij het feitelijk handelen van de actoren. Het gaat hier bijvoorbeeld om het milieubeheer en het huidige bouwbesluit (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Digitalisering

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2015) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) onderkennen de hogere mate van zelfredzaamheid in de maatschappij en de hieruit voortvloeiende behoefte aan online toegankelijke informatie. Het geldend beleid en de hierbij gestelde regels en bijvoorbeeld kaartmateriaal moeten gemakkelijk kunnen worden gevonden bij één digitaal loket (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Het goed inrichten van de digitale omgeving, waar niet alleen informatie kan worden gevonden over de stelselwijziging, maar waar ook plannen kunnen worden ingediend en bezwaar kan worden aangetekend, heeft een hoge prioriteit (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015).

Na invoering van de Omgevingswet, naar verwachting begin 2020, moet er één digitaal loket komen waar de aanvragen voor ontwikkelingen en aanpassingen in de fysieke leefomgeving integraal behandeld kunnen worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Er zijn concrete plannen opgenomen in de conceptwet om het eenvoudiger te maken aanvragen in te dienen en informatie op te vragen. Door één loket te openen dat ook digitaal goed bereikbaar is moet het voor ook voor niet-experts toegankelijker worden. Op deze manier is beoogd om het planologisch proces van plan en idee naar ontwikkeling en beheer overzichtelijker en eenvoudiger maken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Door alle geldende plannen, regels en mogelijkheden weer te geven op een online beschikbare kaart moet het voor iedereen mogelijk zijn om snel alle informatie voor een bepaald gebied te vinden.

Het verschil met de huidige situatie en deze toekomstige situatie onder de nieuwe omgevingswet is met name het bundelen van diverse beschikbare informatiebronnen. Nu is het zo dat er vele verschillende websites bestaan waar (delen van) plannen en mogelijkheden in de fysieke leefomgeving zijn weergegeven. Deze hebben vervolgens vaak geen onderlinge samenhang en zijn bijvoorbeeld wel of juist niet op een kaart weergegeven en soms wel of juist niet openbaar en online te vinden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Het is kortom moeilijk om alle informatie voor een bepaald gebied te vinden en daarnaast is het niet voor iedereen even gemakkelijk om deze informatie te begrijpen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

2.4 Conclusie 2.3

Het doel van de nieuwe Omgevingswet en de belangrijkste verandering met de huidige wet- en regelgeving kan het kortst worden omschreven als: “van bescherming van de fysieke

leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Oftewel: “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Dit doel moet bereikt worden door van vele verschillende instrumenten, plannen en verordeningen naar zes kerninstrumenten te gaan. Deze zes kerninstrumenten hebben elk een specifiek doel en een duidelijke functie en bevatten elk meerdere van de huidige regelingen en wetten. De door het Ministerie van Infrastructuur beoogde vereenvoudiging komt dus vooral in de vorm van minder verschillende instrumenten.

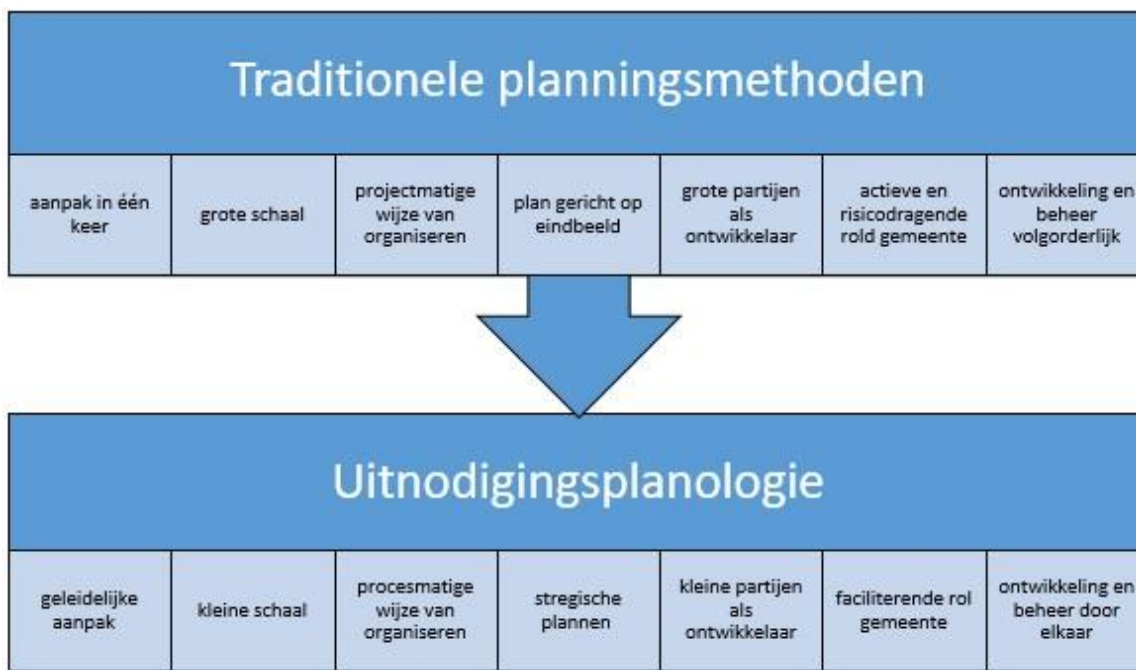
De kerninstrumenten werken integraal. Er zijn meerdere sectorale wetten en regels in gebundeld en deze hebben hierdoor een meer gebiedsdekkende functie dan nu het geval is. Door deze vereenvoudiging moet het voor iedereen, dus juist ook voor particuliere partijen, eenvoudiger worden om een compleet beeld te krijgen van wat wel en niet mogelijk is in een gebied en welke randvoorwaarden er gelden. Bovendien zorgt de toegenomen flexibiliteit in de kerninstrumenten er voor dat er meer mogelijkheden liggen om op lokaal niveau een eigen invulling aan te geven. Dit komt doordat er mogelijkheden zijn om tussentijds te veranderen en minder vooraf vast te leggen, (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). In het algemeen kan een gedeeltelijke verschuiving van verantwoordelijkheden van nationaal niveau naar lokaal niveau worden waargenomen. Meer verantwoordelijkheden, maar ook meer kansen, voor gemeenten en lokale actoren om zelf het beleid aan te passen op een manier die recht doet aan de lokale context. Door te zorgen voor vroegtijdige inspraak van lokale actoren moet de besluitvorming beter aansluiten bij de lokale wensen en zorgen voor snellere besluitvorming.

Door alle documenten, regels en wetten voor iedereen digitaal toegankelijk te maken moet de nieuwe Omgevingswet het overzichtelijker en gemakkelijker maken om plannen in te zien, bezwaar aan te tekenen en nieuwe plannen in te dienen of vergunningen aan te vragen. De drempel om iets nieuws te ondernemen moet hierdoor worden verlaagd en de inspraak in lopende plannen vergroot om tot een betere kwaliteit in de fysieke leefomgeving te komen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Uiteindelijk moet er een online beschikbare kaart van Nederland komen waar een ieder met een paar klikken op de muis alle geldende regels, wetten en mogelijkheden kan bekijken en naar aanleiding daarvan kan handelen.

2.5 Conclusie

De planningshistorie van ons land wordt gekenmerkt door een traditioneel sterke rol van de overheid. Als de opkomst van adaptieve planningsmethoden zoals uitnodigingsplanologie en organische groei doorzet, zoals omschreven in hoofdstuk 2.2., kan dit gedeeltelijk gaan veranderen. De noodzaak voor verandering is door beleidmakers erkend en komt onder andere terug in de vrijere opzet van de nieuwe Omgevingswet en het verschuiven van veel afwegingsruimte naar de gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen huidig veel gebruikte en mogelijke nieuwe planningsmethoden is in dit hoofdstuk gevisualiseerd. Daarnaast is er een veranderende rol voor de planologie die in diverse genoemde aspecten tot uiting komt.

De nieuwe Omgevingswet is voornamelijk gericht op het bundelen van wet- en regelgeving. Hierdoor moet er een beter en eenvoudiger overzicht komen voor alle betrokken actoren. Daarnaast zijn er meer mogelijkheden om aanpassingen te doen, is er niet altijd een vastgestelde termijn voor de kerninstrumenten en krijgen burgers en bedrijven mogelijkheden om eerder en eenvoudiger mee te beslissen over diverse plannen. In figuur 8 is schematisch weergegeven hoe en of de nieuwe Omgevingswet mogelijk uitnodigingsplanologie en organische groei beoogt te stimuleren:



Figuur 8.: Van traditionele planningsmethoden naar uitnodigingsplanologie. (Buitelaar, et al., 2012; Groot Jebbink, 2013)

Aanpak

Omgevingswet: mogelijkheid om plannen aan te passen. Realisatietermijn hoeft niet te worden vastgelegd in de kerninstrumenten.

Schaal

Omgevingswet: mogelijk meer kansen voor lokale initiatieven door meer lokale afwegingsruimte. Meer ruimte voor gemeenten, want minder rijksregels. Gebiedsdekkende regels in omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Grotere afwegingsruimte voor lokale overheden.

Wijze van organiseren

Omgevingswet: komt terug in de bundeling van AMvB's. Bundeling op procesmatige gronden.

Doel van plan

Omgevingswet: omgevingsvisie is een samenhangend strategisch plan. Plan zonder vastgesteld eindbeeld, maar met ontwikkelrichting. Afwegingsruimte binnen de ontwikkelrichting. Voorwaarden maar geen invulling.

Type ontwikkelaar

Omgevingswet: doel is meer ruimte voor lokale initiatieven. Beter overzicht door bundeling wetten. Inspraak eerder mogelijk. Minder star vastgesteld eindbeeld.

Rol gemeente

Omgevingswet: meer inspraak. Waarborgen van kwaliteit. Ruimte bieden aan initiatieven. Experimenteerbepaling. Grotere afwegingsruimte voor lokale overheden.

Ontwikkeling en beheer

Omgevingswet: integrale beoordeling. Geen vastgesteld einddoel en ontwikkelrichting

Hoofdstuk 3: Theorie

In dit hoofdstuk zijn de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen voor uitnodigingsplanologie en organische groei omschreven. Dit met het doel om deze zaken in een SWOT-map (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) weer te geven. De punten die naar voren komen in de SWOT-map zijn vervolgens gespiegeld aan de belangrijkste veranderingen die in nieuwe Omgevingswet staan en in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Welke onderdelen kunnen en worden wettelijk geregeld en wat zou volgens de in dit hoofdstuk besproken theorieën beter kunnen? Het hoofdstuk is afgesloten met een conclusie met daarin een schematische weergave van de besproken punten. Deze theoretische weergave is vervolgens in hoofdstuk 4 getoetst aan de ervaringen en discussies uit de praktijk.

3.1 Sterke punten en kansen voor uitnodigingsplanologie en organische groei

Complexiteitstheorieën

Hieronder zijn de basisprincipes van de complexiteitstheorieën uitgelegd, met het doel om te verklaren of, en zo ja waarom, organische groei en uitnodigingsplanologie beter met complexiteit om kunnen gaan dan traditionele planningsmethoden.

Eén van de bronnen van de complexiteitstheorieën kan gevonden worden bij de Amerikaanse wiskundige en meteoroloog Edward Lorenz. Uit een statistisch en niet-lineair model om het weer te voorspellen ontdekte Lorenz, in de jaren '60, dat een kleine verandering niet een proportioneel maar een onvoorzien groot effect kan hebben. Deze non-lineariteit tussen oorzaak en gevolg kan worden gezien als de basis van de complexiteitstheorieën. Hoewel voortgekomen uit de wiskunde en de fysica zijn de complexiteitstheorieën langzaam maar zeker opgenomen in de algemene wetenschappen. Later werd de menselijke factor, oftewel het menselijke gedrag, meegenomen in de complexiteitstheorieën. Hiermee werd de brug geslagen naar de sociale wetenschappen zoals sociologie. Binnen de planologie heeft de sociologie een belangrijke rol; planologie is ook een sociale wetenschap, en is ook hier een groeiende interesse in niet-lineariteit en complexiteitsdenken te zien. Zodoende hebben de complexiteitstheorieën een plek gekregen binnen de planologie.

De complexiteitstheorieën is een verzameling theorieën die er vanuit gaan dat er systemen zijn die zowel open als complex zijn, in tegenstelling tot de veronderstelling dat systemen gesloten en eenvoudig zijn (Portugali, 1999). Open wil zeggen dat een systeem interactie heeft met de omgeving en andere systemen (Alfasi & Portugali, 2004). Complex staat voor het feit dat er zo veel onderdelen in het netwerk zijn die op meerdere schaalniveaus met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden waardoor het lastig of onmogelijk is om directe verbanden te leggen tussen de verschillende onderdelen (Portugali, 2006).

Veel verbanden zijn in een complex systeem niet na te gaan of te achterhalen; er is in dat geval sprake van een verwijderde oorzakelijkheid. De enige zekerheid is dat onzekerheid bestaat. Hierdoor kan top-down sturing niet het vooraf gehoopte effect hebben omdat de toekomst slechts in beperkte mate kan worden voorspeld (Cook & Swyngedouw, 2012). Een stad kan in lijn met de complexiteitstheorieën gezien worden als een complex adaptief systeem (CAS) met een robuust en flexibel deel (Portugali, 1999). Dit robuuste deel blijft grotendeels hetzelfde, terwijl het flexibele deel sterk aan verandering onderhevig is. Belangrijk hierin is ook de factor 'tijd' waar in de huidige planning nog (te) weinig rekening mee wordt gehouden. Aangezien het flexibele gedeelte van een CAS zich onafhankelijk van interventies van buitenaf kan ontwikkelen geeft

opgelegde planning op basis van hoe de situatie op dit moment is niet altijd de juiste resultaten (De Roo, 2010). Er is bij een complex adaptief systeem, mede door de meervoudige samenhang tussen de delen van een systeem, een groot zelf-organiserend vermogen. Enkele kernbegrippen van de complexiteitstheorieën zijn hieronder beknopt besproken.

Non-lineariteit – Non-lineariteit is het begrip dat omschrijft dat het mogelijk is dat het effect van een ingreep geen lineair verband heeft met de intenties van diezelfde ingreep (Alfasi & Portugali, 2004). Anders gezegd: grote ingrepen kunnen mogelijk slechts een klein effect hebben, terwijl kleine ingrepen mogelijk grote veranderingen teweeg brengen. Het effect van ingrepen in de leefomgeving is dus vaak niet te voorspellen. De ingreep is slechts één van de vele factoren die invloed uitoefenen op het uiteindelijke resultaat (Teisman & Klijn, 2008). Uit deze theorie valt af te leiden dat met modernistische planning die uitgaat van het maakbaarheidsprincipe en vooraf opgestelde plannen niet altijd de gewenste resultaten zullen worden behaald.

Zelforganisatie - In complexe systemen komen “orde en stabiliteit vanuit het systeem door een proces van zelforganisatie, in plaats van dat het van buitenaf door planning wordt opgelegd” (Alfasi & Portugali, 2004). Verschillende elementen binnen een complex systeem interacteren zowel onderling als met externe systemen. Dit vormt een complex geheel: de verschillende elementen beïnvloeden elkaar wederzijds en onderling waardoor het niet te voorspellen valt hoe snel en waarnaartoe iets zich ontwikkelt (Portugali, 1999; Teisman & Klijn, 2008). Het ‘zelf’ aspect van zelforganisatie verwijst naar het feit dat planning een interne aangelegenheid is die niet door planners van buiten het complexe netwerk kan worden geregeld (Alfasi & Portugali, 2007). Dit wil zeggen dat planners die buiten de lokale context staan niet altijd de beste keuzes maken.

Padafhankelijkheid - Het concept van padafhankelijkheid beschrijft dat er op een bepaald moment slechts een beperkt aantal ontwikkelingspaden is dat kan worden bewandeld (Rauws, et al., 2014). Hieruit kan worden afgeleid dat de richting die een ontwikkeling opgaat, gebaseerd op de huidige situatie en die van het verleden, beperkt is. Ook is het zo dat als eenmaal een pad is ingeslagen, andere paden niet zo maar meer toegankelijk zijn.

Co-evolutie – Co-evolutie beschrijft het aspect van complexe open systemen die onderling op verschillende schaalniveaus met elkaar interacteren (Alfasi & Portugali, 2004). Doordat de complexe open systemen elkaar onderling beïnvloeden is het moeilijk om te voorspellen wat voor invloed ze op elkaar zullen hebben en wat de invloed van een ingreep in de fysieke leefomgeving teweeg zal brengen.

Er kan gesteld worden dat planologie, tot nu toe in ieder geval, voornamelijk gericht is op het ingrijpen in de fysieke leefomgeving om hier gericht een verandering in aan te brengen (Teisman & Klijn, 2008). Als de verschillende hierboven beschreven concepten in acht worden genomen kan worden verondersteld dat grote ingrepen in de leefomgeving niet altijd het gewenste effect hebben vanwege zowel de non-lineariteit, het zelf organiserend vermogen, de co-evolutie en padafhankelijkheid van onze complexe samenleving en omgeving.

Deze concepten laten aan de andere kant zien dat de invloed van de context wel relevant kan zijn en dat het systeem hier adaptief op zal reageren. Door het zelf organiserend vermogen zal het systeem als geheel co-evolueren volgens een route die als padafhankelijk kan worden gezien. Hieruit kan worden afgeleid dat adaptieve planningsmethoden, zoals uitnodigingsplanologie, beter aansluiten bij de maatschappij.

Context

Wat geleerd kan worden uit de complexiteitstheorieën is onder andere het belang van de context. In de modernistische periode werden context-onafhankelijke aspecten veel gebruikt ter verantwoording van ingrepen in de fysieke leefomgeving. In de complexiteitstheorieën wordt gebroken met deze gedachte door de aandacht voor de context te benadrukken. Generieke, modernistische oplossingen zijn volgens deze visie vaak niet geschikt voor de specificiteit van een lokale context (Alfasi & Portugali, 2004). De onderlinge interactie tussen verschillende complexe systemen en de hierbij betrokken actoren zorgen voor een unieke context waar vaak ook een unieke oplossing of ingreep nodig is om het beste resultaat te verkrijgen (Teisman & Klijn, 2008). Het vraagstuk kan niet los worden gezien van de context, omdat ze elkaar wederzijds beïnvloeden. Bovendien zal het systeem zich, volgende complexiteitstheorieën, door het zelf organiserend vermogen, aanpassen.

Betekenis van complexiteitstheorieën voor uitnodigingsplanologie

Door het accepteren van onzekerheid wordt tegelijkertijd onderkend dat vooraf en van bovenaf bedachte interventies niet of in ieder geval niet per definitie hun gewenste effect bereiken. Binnen uitnodigingsplanologie en organische groei is een meer uitnodigende en faciliterende rol voor de overheid weggelegd. Door de ruimte te geven aan de gebruikers en andere spelers die de lokale context vaak beter in het oog hebben en houden, mede door een meer kleinschalige aanpak, kunnen complexe situaties beter worden ingeschat.

De lokale bevolking en eindgebruikers hebben vaak zogenoemde ‘practical knowledge’ van een gebied waardoor ze beter op de hoogte zijn van de lokale context (Healey, 1996). Bovendien is door minder rigide regels het gemakkelijker om aanpassingen te doen als een veranderde of veranderende context daar om vraagt en zijn mogelijk noodzakelijke veranderingen eerder in beeld bij de initiatiefnemers en (eind)gebruikers (Boeijenga, 2011).

Alfasi en Portugali (2007) stellen dat planningstheorie en het wetssysteem voornamelijk gericht zijn op het proces van planning en minder op het effect van deze planning. Doordat in het principe van uitnodigingsplanologie de eindgebruiker centraal komt te staan is de verwachting dat er beter zal kunnen worden omgegaan met de lokale context en de uiteindelijke veranderingen in het daadwerkelijke gebied, in plaats van het blind staren op procedurele factoren. Dit vormt tegelijkertijd ook een valkuil omdat uitnodigingsplanologie an sich niet een panacee voor alle problemen is en de daadwerkelijke uitwerking in de praktijk hier van af kan wijken. In dit opzicht staat het ‘ruimte geven voor ondernemen’ centraal en niet het ‘overnemen van ondernemen’ (Van Rooy, 2011). Anders gezegd komt dit er op neer dat de overheid zich uitnodigend opstelt en niet onnodig werk op zich neemt wat initiatiefnemers of andere actoren op zich willen en kunnen nemen.

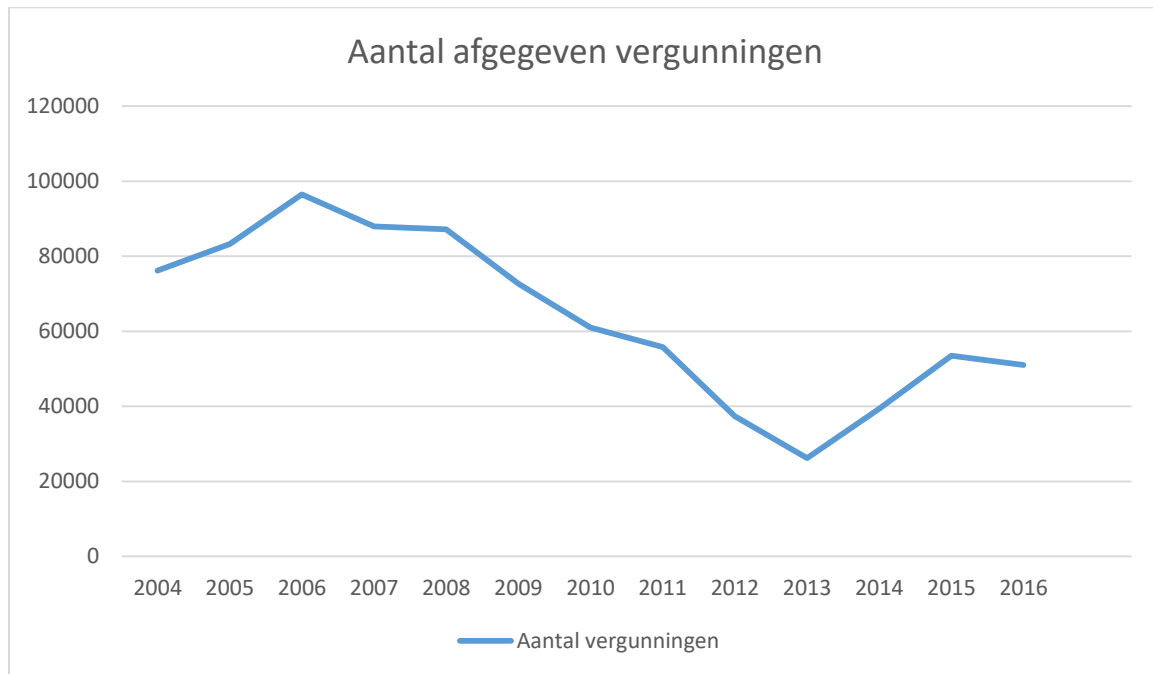
Het zelforganiserende vermogen van een complex systeem zou beter kunnen worden gediend door een meer organische aanpak die ook in uitnodigingsplanologie te vinden is: door continue interactie van actoren binnen een complex systeem en door uitwisseling met andere complexe systemen zou, in ieder geval theoretisch, een betere situatie kunnen worden bereikt (Boonstra & Boelens, 2012). Dit komt doordat meer mensen meer interacties hebben en daardoor samen tot betere ideeën en plannen komen. De feedback en feedforward mechanismen en trial-and-error principes kunnen dan leiden tot een optimalere situatie voor alle betrokkenen (Innes & Booher, 1999). Innes en Booher (1999) vergelijken dit met een mierenkolonie. Hoewel één mier geen grootse dingen kan bewerkstelligen zijn mieren samen in staat om een gigantisch gangenstelsel

te maken en daardoor een betere omgeving voor alle betrokken partijen te creëren. Als je deze analogie doortrekt naar onze samenleving dan zou het volgens deze theorie verstandig zijn om een optimum aan onderlinge interacties tussen lokale actoren te proberen te bewerkstelligen om zo tot de beste ruimtelijke ontwikkelingen te komen.

Socio-economische ontwikkelingen

Financiële crisis

Een van de belangrijkste redenen waarom in de ruimtelijke ordening adaptieve planningsmethoden zoals uitnodigingsplanologie steeds meer onder de aandacht komen kan gevonden worden in de socio-economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren. De wereldwijde crisis die vanaf 2008 huis heeft gehouden in vrijwel alle westerse landen is uiteraard een belangrijke factor geweest in het afnemen van de grootschalige bouw van zowel huizen als kantoorpanden. Uit gegevens van het CBS is een sterke afname van het aantal uitgegeven vergunningen voor nieuwe woningen te zien. In die periode.



Figuur 9: Afgegeven vergunningen voor nieuw te bouwen woningen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018)

Niet alleen het aantal nieuw te bouwen woningen is sterk afgenomen in deze periode. Het mes snijdt aan twee kanten, aangezien ook de hoeveelheid leegstaande woningen sterk is toegenomen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014). Deze beide ontwikkelingen komen niet toevallig in startpunt overeen met de economische crisis. De kredietverstrekking voor zowel grootschalige nieuwbouwprojecten als particuliere hypotheeklen is sterk afgenomen. Een afname van de bevolkingsgroei is bovendien een andere oorzaak van de gedaalde vraag naar woningen (Boeijenga, 2011). Deze en andere aanverwante demografische en socio-economische ontwikkelingen zorgden ervoor dat er, in ieder geval voorlopig, een trendbreuk met

grootschaligheid te constateren viel. Hoewel de crisis nu voorbij lijkt heeft deze periode wel de ogen geopend.

Ook voor gemeenten zijn er externe stimulansen om meer adaptieve planningsmethoden te gaan gebruiken. In de periode waarin toelatingsplanologie de overhand had, hadden veel gemeenten bij bouwprojecten een beperkte rol als vergunningverlener. Met de opkomst van ontwikkelingsplanologie volgde een actievare rol waarin gemeenten als ontwikkelaar of medeontwikkelaar ook financieel grote belangen hadden bij (nieuw)bouwprojecten (Fontein, et al., 2012). De eerder verklaarde afname van de vraag naar woningen komt nog bovenop de bezuinigingen waar veel gemeenten mee te kampen hebben en het huidige beleid lijkt niet toekomstbestendig. Dit geldt echter niet zonder meer voor alle gemeenten; grote steden met weinig grond en een duidelijk toekomstbeeld met nog wel een aanzienlijke bevolkingsgroei moeten de geschikte methode voor hun context vinden. Wel kan uit de socio-economische context worden afgeleid dat er behoefte is aan een andere manier van ontwikkeling, er liggen kansen voor uitnodigingsplanologie en initiatieven met betrekking tot organische groei die kleinschaliger en doelgerichter te werk gaan en met minder financiële middelen uit de voeten kunnen.

Netwerkmaatschappij

Onder anderen Manuel Castells (2000) en Jan van Dijk (2001) onderstrepen het belang van de huidige netwerkmaatschappij en passen dit toe op de wereld van de ruimtelijke ordening. De netwerkmaatschappij kan worden gedefinieerd als “een samenleving waarin de belangrijkste sociale en maatschappelijke verhoudingen en activiteiten georganiseerd zijn rondom (elektronische) informatie netwerken” (Castells, 2000). Hier kan aan worden toegevoegd dat de digitale netwerkmaatschappij meer en meer de overhand krijgt en de reguliere face-to-face communicatie overneemt als de belangrijkste manier van communiceren (Van Dijk, 2001). De hieraan verbonden term “space of flows” is een indicator voor de manier waarop de fysieke leefomgeving wordt ervaren. Niet zozeer de “space of place”, maar eerder de “space of flows” van onderlinge, digitale en analoge, connectiviteit en interactie, is wat een plek definieert en hoe veranderingen kunnen worden bewerkstelligd (Castells, 2000).

Afgeleid van deze theorieën kan worden gesteld dat de digitale revolutie, waardoor internet in ons land een algemeen goed is geworden en vrije communicatie onderling en informatievergaring via diverse mediakanalen eenvoudiger is dan ooit tevoren, grote impact heeft op niet alleen het ervaren van de fysieke leefomgeving maar ook op de interactie tussen de ‘traditionele’ machthebbers en de andere actoren in onze maatschappij (Van Wamelen, 2005). Burgers hebben eenvoudig toegang tot meer informatie dan ooit tevoren en zijn daardoor over het algemeen beter geïnformeerd en mondiger dan voor de digitale revolutie.

Het eerder genoemde uit de complexiteitstheorieën voortkomende concept van zelforganisatie kan worden gestimuleerd door digitale communicatie. De onderlinge communicatie tussen lokale actoren vindt tegenwoordig voor een belangrijk gedeelte online plaats via websites, sociale media en andere digitale berichtendiensten. Eén van de belangrijkste manieren van communicatie en organisatie is via digitale netwerken (Van Dijk, 2001).

Bij het doorvoeren van nieuwe wet- en regelgeving is de communicatie via internet en nieuwe media een belangrijk aspect, niet alleen van de overheid richting de burgers en ondernemers, maar ook vice-versa, om onderlinge informatie-uitwisseling zoveel mogelijk te stroomlijnen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014)

3.2. Zwaktes en bedreigingen van uitnodigingsplanologie en organische groei

Tijdelijkheid

Justus Uitermark stelt, deels gebaseerd op ideeën van de bekende geograaf David Harvey, dat “de gebouwde omgeving een weerspiegeling is van onderliggende machtsrelaties” (Uitermark, 2013). Vanuit dit oogpunt beschrijft hij ook de wisselingen van dominante planningsmethoden die ons land heeft gekend. De toelatingsplanologie, en daarmee de maakbaarheidsgedachte, werd onderuit gehaald doordat de strikte top-down macht van de bestuurders niet aansloot bij de sociale en economische ontwikkelingen en daardoor op protest bij de burgers kon rekenen. De daarop volgende verschuiving naar een nieuwe dominante planningsmethode zorgde voor een nieuwe kanteling van de machtsbalans. De integrale gebiedsontwikkeling, zo stelt Uitermark, is vaak niet meer dan “een hechte coalitie van woningcorporaties, vastgoedfondsen en de overheid die van bovenaf stedelijke vernieuwing oplegde” (Uitermark, 2013).

De crisis heeft vanaf 2008 de machtsverhoudingen weer overhoop gegooid. Hoewel deze crisis nu voorbij is zijn er hierdoor wel degelijk veranderingen gekomen. Zo zorgde de Crisis- en Herstelwet van 2010 voor snellere procedures om werkgelegenheid en duurzaamheid te stimuleren en is de basis voor de nieuwe Omgevingswet ook in deze periode gelegd.

Een cynische kijk op de ontwikkeling naar spontane en organische groei wordt gegeven door het onderschrijven van het tijdelijke karakter van veel van deze plannen. Nu de economie weer aantrekt en de overheid en andere grote partijen geld in het laatje krijgen om uit te geven zijn de tijdelijke plannen even snel weer weg als dat ze gekomen zijn (Groot Jebbink, 2013). Hier tegenover staat een optimistische kijk: het aanjagen van ontwikkeling op kleine schaal gebeurt door gemengde groepen of collectieven en zou ook een “fundamentele ontwikkeling” kunnen worden (Uitermark, 2013). De basiswaarden moeten weliswaar door overheidspartijen worden gegarandeerd, maar de invulling of inkleuring van de stad kan door de gebruikers worden gevormd. Uitnodigingsplanologie, organische groei en zelforganisatie vormen idealiter niet een tussenoplossing voor de tijdelijke situatie, maar een doel op zich (Uitermark, 2013). De bedreiging voor uitnodigingsplanologie en organische groei die uit deze visie blijkt is dat door het vrijblijvende en vaak tijdelijke karakter van de plannen deze ook weer overhoop kunnen worden gegooid zodra er door gemeenten meer geld te verdienen is. Dit hangt af van het soort ontwikkeling en het formaat af, maar is in alle gevallen in meer of mindere mate aanwezig. (Uitermark, 2013). De tijdelijkheid is dus tegelijk een sterk punt en een mogelijke bedreiging omdat er minder is vastgelegd. Kleinschalige kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen kunnen door bijvoorbeeld economische veranderingen snel aangepast worden naar financieel gunstigere maar kwalitatief minder hoogwaardige plannen (Uitermark, 2013).

Ongelijkheid

Een ander belangrijk aspect dat door veel theoretici wordt aangehaald is het principe van ongelijkheid (Uitermark, 2014; Healey, 2006; Putnam, 2007). Verschillende buurten, bevolkingsgroepen, nationaliteiten en inkomensklassen reageren verschillend op de vrijgekomen verantwoordelijkheden en mogelijkheden die uitnodigingsplanologie en zelforganisatie in het algemeen geven. Waar rijke buurten en rijke inwoners gemakkelijk zelforganisatie omarmen en relatief snel met initiatieven en plannen komen, gebeurt dit bij armere buurten of bewoners een stuk minder (Putnam, 2007). Hoewel veel van deze onderzoeken zijn gedaan in andere landen dan Nederland kan een algemene trend worden waargenomen waarin de welvarende burgers, bedrijven en buurten beter in staat zijn tot self-governance en het ontwikkelen en laten opbloeien van organische groeiprojecten dan minder welvarende actoren (Uitermark, 2014).

Het oprichten van bijvoorbeeld een energiecoöperatie of een zorgcoöperatie komt vaker voor bij buurten of groepen mensen die ook het vermogen hebben om hier in te investeren en waar een sterke sociale cohesie aanwezig is (Uitermark, 2014). Vaak sluiten deze zelfgeorganiseerde ontwikkelingen zich voor de minder rijke of minder georganiseerde bevolkingsgroepen en daarmee zijn er niet per definitie voor iedereen dezelfde kansen om via organische groei of uitnodigingsplanologie ontwikkelingen te initiëren en te continueren (Uitermark, 2014). Het is belangrijk voor 'goede' uitnodigingsplanologie en organische groei om geen groepen uit te sluiten. Diverse culturele, etnische en religieuze groepen dienen een plek te kunnen vinden in het planningsproces om tot de beste resultaten te kunnen komen (Healey, 1998). Als dit niet het geval is dan kan het, hoewel het in theorie voor iedereen mogelijk is om mee te doen en plannen in te dienen, er toe leiden dat de sociale en financieel dominante groepen een leidende positie innemen en op die manier anderen uitsluiten (Healey, 1998). Hierdoor komt het uiteindelijke doel van uitnodigingsplanologie en organische groei, namelijk het initiëren en stimuleren van ruimtelijke plannen die gevormd worden in de lokale context zodat ze hier beter op aansluiten, in gevaar. Door uitsluiting kan niet de beste vorm van zelforganisatie naar boven komen (Healey, 1998; Uitermark, 2014).

Nieuwe ontwikkeling/landingsprincipes

Als een overheid ondersteunend en uitnodigend werkt betekent dit niet automatisch dat alles vanuit het zelf-organiserend vermogen van de samenleving kan worden opgelost. Paradoxaal is dat de mogelijkheid tot het zelf ontplooiën van ruimtelijke initiatieven in dit geval deels van bovenaf als het ware wordt opgelegd. De rol die de overheid daarin aanneemt is cruciaal: het bieden van hulp aan initiatieven of juist loslaten waar dat nodig is (Uitermark, 2014). Ook hebben nieuwe ontwikkelingen vaak tijd nodig om te landen. Dit hangt samen met een cultuuromslag.

Cultuuromslag – veranderende manier van denken bij de overheid

Gemeenten zelf kunnen ook een obstakel zijn bij uitnodigingsplanologie omdat ze te strak vasthouden aan de voor hun vertrouwde meer top-down planningsmethoden (Boonstra & Boelens, 2012). In de huidige wetgeving is er immers al ruimte voor organische groei en andere burgerinitiatieven, maar hier wordt in de praktijk nog weinig gebruik van gemaakt. In de Crisis- en Herstelwet, die reeds enkele jaren in werking is, is al ruimte geboden om als overheden meer uit te nodigen en te stimuleren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Dat er nu nog een woud aan regels en wetten is heeft natuurlijk geen positieve uitwerking, maar de vraag is of dit de grootste beperking is voor organische groei (Urhahn Urban Design, 2010; Groot Jebbink, 2013). Het slechts mondjesmaat van de grond komen van uitnodigingsplanologie kan onder andere komen door ingesleten gebruiken bij de diverse overheden (Pelders, et al., 2012). Het veranderen van een denkwijze en aanpak heeft tijd nodig en kan niet van de een op andere dag worden gerealiseerd. Dit onderschrijven onder andere Pelders et al. (2012), door de vergelijking te maken met een karrenspoor. Door jarenlang hetzelfde pad te volgen is dit karrenspoor diep geworden en hierdoor kost het moeite om een ander pad in te slaan (Pelders, et al., 2012).

Er is een cultuuromslag nodig onder bestuurders om te veranderen van leidinggevend naar richtinggevend en uitnodigend (Fontein, et al., 2012). Terugvallen in het bekende en vertrouwde principe van toelatingsplanologie is verleidelijk en er zal dus vanuit de wetgever duidelijke begeleiding en hulp moeten komen, want anders kan het lang duren voordat de cultuuromslag is doorgedrongen in alle lagen van het bestuurlijke apparaat (Pelders, et al., 2012). Er is kortom een zetje of een steun in de rug nodig om het karrenspoor te kunnen verlaten en een nieuw pad te volgen. Volgens deze theorie moeten gemeenten en andere overheidsinstanties

vertrouwen hebben in de zelforganisatie en oplossende capaciteiten van particulieren. Waar voorheen draagvlak moest worden gecreëerd voor ideeën die vanuit de overheid komen is het binnen het concept van uitnodigingsplanologie met name belangrijk om het “maatschappelijk probleemoplossend vermogen” van initiatiefnemers te versterken (Fontein, et al., 2012).

Cultuuromslag – veranderende manier van denken bij burgers en bedrijven

Aan de andere kant is er ook een cultuuromslag nodig bij de particuliere actoren, of dit nou burgers of bedrijven zijn. Naast het kunnen participeren, dat in eerdere deelhoofdstukken is genoemd, is het ook van belang dat de burgers en bedrijven willen participeren (Fontein, et al., 2012). De omschakeling van toelatings- en ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie en organische groei vraagt ook om een veranderende rol van deze (groepen) actoren. Het vraagt om interesse en initiatieven vanuit de samenleving, maar uiteraard is hierbij het uitnodigende karakter van overheden belangrijk om de samenleving te mobiliseren (Pelders, et al., 2012).

Uit onderzoek van Fontein et al. (2012) blijkt bijvoorbeeld dat er een probleem ontstond bij het onderhouden van publieke groenvoorzieningen. Deze taak werd voorheen altijd door de gemeente uitgevoerd of uitbesteed en er werd dan ook verwacht dat dit in de toekomst zo zou blijven. Het onderhouden werd gezien als een ‘probleem’ van de gemeente en de burgers en bedrijven wilden dit niet zonder meer op zich nemen. Toen er echter een buurtinitiatief om moestuintjes en speelplaatsen aan te leggen werd goedgekeurd door de gemeente wilden de buurtbewoners weldegelijk zelf het onderhoud op zich nemen (Fontein, et al., 2012). Uit dit voorbeeld blijkt dat het niet alleen belangrijk is dat burgers en bedrijven vroeg worden betrokken en dat hun plannen worden gehoord, maar ook dat als ze zelf de ‘eigenaar’ van het plan zijn er veel meer krachten vrijkomen. Het is belangrijk dat particuliere initiatiefnemers niet hun handen aftrekken van bestaande projecten, maar op inspringen op de kansen en ruimte en hun nieuwe rol omarmen (Fontein, et al., 2012). De mogelijkheid om te participeren en te initiëren mag dan geboden worden en binnen wettelijke kaders passen, maar de wil moet vanuit de bevolking zelf komen (Fontein, et al., 2012).

Verschillen tussen de denkwerelden

Uit meerdere artikelen blijkt dat het overbruggen van het verschil in denkwerelden belangrijk is om goede samenwerking tussen de diverse overheidslagen en particulieren te bewerkstelligen (Fontein, et al., 2012; Pelders, et al., 2012; Boonstra, et al., 2014). Er komt onder andere naar voren dat er in de kern een verschil in denkwereld zit tussen enerzijds de overheid en anderzijds de initiatiefnemers die vanuit een lokale context opereren (Boonstra, et al., 2014; Groot Jebbink, 2013). Uit een praktijkanalyse van meerdere cases in Almere blijkt dat er aan de kant van de initiatiefnemers kan worden gesproken van een ‘fluïde’ wereld die continu in ontwikkeling is en zich aanpast aan de lokale context (Boonstra, et al., 2014). De interacties tussen deze lokale actoren onderling en van deze actoren met externen kan aan de hand van de complexiteitstheorieën worden verklaard als het voorbeeld van een rhizoom wordt genomen. Een rhizoom is een term die door de filosoof Gilles Deleuze wordt genoemd en is een ondergronds stelsel van wortels dat zich in alle kanten uitstrekt. Hierdoor komen overal kiemen boven de grond zonder dat er een specifiek begin en einde valt waar te nemen. Een rhizoom kenmerkt zich daarnaast doordat alles met alles kan samenhangen, er een open eind zonder specifiek begin is waarbij (het verstrijken van) de tijd een belangrijk aspect is (Boonstra, et al., 2014).

In een simplificatie van de werkelijkheid is de denkwereld van gemeenten en lokale bestuurders, zoals die naar voren kwam in de casussen in Almere, tegenover deze fluïde wereld van

initiatiefnemers te zetten (Boonstra, et al., 2014). Gemeenten zijn van oudsher regelgevend, iets wat ook al naar voren is gekomen in onder andere hoofdstuk 2, en zijn gericht op het bieden van zekerheid. Dit omvat zowel de rechtszekerheid als ook de zekerheid dat er bepaalde randvoorwaarden gelden en er controles en procedures zijn die in werking worden gesteld. De discipline van de overheden, zoals dit in de omschrijving van Michel Foucault wordt benoemd, is belangrijk omdat mede daaraan de legitimiteit van de acties van de (lokale) overheid kan worden ontleend (Boonstra, et al., 2014). Daarnaast zorgt dit er voor dat er oordelen komen over wat wel en niet mag en waar dit wel en niet mag en dat dit in duidelijke plannen kan worden gevat (Hillier, 2002). Deze behoefte om vast te leggen en zekerheid te bieden staat in contrast met de open en veranderlijke werkelijkheid van de lokale context en lokale actoren. Dit komt weer overeen met het zien van de leefomgeving als een CAS, waarin een robuuste basis gevonden kan worden voor de juridische verankering en de dynamische laag flexibel gedrag mogelijk maakt.

Naast Boonstra et al. (2014) onderstreept ook Uitermark (2014) de verschillen tussen de beide denkwerelden. Zij stellen echter ook dat het voor organische groei en uitnodigingsplanologie nodig is om deze werelden bij elkaar te brengen omdat de één niet zonder de ander kan. Er zijn beleidskaders nodig om de algemene belangen te dienen en veiligheid in het oog te houden, terwijl er ook ruimte moet zijn voor creativiteit en kwaliteit. Uit het onderzoek van Boonstra et al (2014) blijkt ook dat veel lokale initiatiefnemers de hulp van de gemeente nodig hebben, zowel op organisatorisch maar ook op financieel vlak. Er moet dus een middenweg worden gevonden door beide partijen waarin zowel de wereld van de discipline als ook de veranderende complexe werkelijkheid een plek krijgt (Boonstra, et al., 2014).

Discourse

Een goede connectiviteit en overleg tussen de diverse overheidsinstanties en de lokale actoren is essentieel en hierbij is het van belang om de discourse goed te onderkennen (Healey, 1998). Discourse is door Hajer en Versteeg (2005), afgeleid van de theorieën van Foucault, omschreven als de gesproken of geschreven taal en de gebruikte gebaren en lichaamshouding tussen gesprekspartners. Discourse analyse is het interpreteren van discourse en hierbij dient onder andere gelet te worden op eventuele verschillende definities, de machtsrelaties tussen de gesprekspartners, het verschil in denkwerelden en het verschillend zien of interpreteren van de realiteit (Hajer & Versteeg, 2005). Het is belangrijk dat partijen die met elkaar in overleg zijn elkaar goed begrijpen en snappen waar de andere partij het over heeft. Het goed definiëren van termen, het afbakenen van het gespreksgebied en het onderling begrijpen is hierbij essentieel (Healey, 2006). Hierin liggen tevens mogelijkheden om het verschil in denkwerelden, zoals eerder besproken in deze scriptie, te overbruggen (Boonstra, et al., 2014). Het is verder gesteld dat het belangrijk is dat er extra aandacht uitgaat naar het analyseren van de gesprekken die gehouden worden; wat bedoelt men nu echt en wat vinden de diverse partijen belangrijk, waar zitten de knelpunten en verschillen en waar kunnen juist overeenkomsten worden gevonden (Hajer, 2006).

3.3 Conclusie

Uit de in dit hoofdstuk besproken theorieën kunnen meerdere sterke punten, zwakke punten, bedreigingen en kansen voor uitnodigingsplanologie en organische groei worden gehaald. Deze punten zijn hieronder in een SWOT-schema weergegeven. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de interne positieve en negatieve factoren (Strengths en Weaknesses) en de externe positieve en negatieve factoren (Opportunities en Threats). Met interne punten worden hier die punten bedoeld die gelden voor mogelijkheden en beperkingen binnen de overheid en met externe punten de zaken die van externe partijen afhangen. Sommige punten gelden zowel voor overheidspartijen als voor particulieren en zijn daarom in beide kolommen terug te vinden.

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Benutten netwerkmaatschappij	Cultuuromslag nodig bij de overheid	Beter omgaan met complexiteit	Cultuuromslag nodig bij burgers en bedrijven
Benutten zelf-organiserend vermogen	Discourse problemen	Sluit aan bij socio-economische ontwikkelingen	Landingsprincipes
Beter omgaan met lokale specificiteit (complexiteit)	Verschillen tussen de denkwerelden		Ongelijkheid
			Tijdelijkheid
			Discourse problemen
			Verschillen tussen de denkwerelden

Tabel 2: SWOT-analyse uitnodigingsplanologie en organische groei

Hoofdstuk 4: Methodologie

Met het omschrijven van de context, het introduceren van de relevante begrippen en het theoretische kader kan de stap worden gemaakt naar het verzamelen van data. In dit hoofdstuk is toegelicht welke methodes en technieken zijn gebruikt en er volgt een verantwoording waarom voor deze aanpak is gekozen. Tevens volgt een korte introductie van de geselecteerde gemeenten en de verantwoording voor de keuze van deze gemeenten.

4.1 Onderzoeksopzet

Deze studie is uitgevoerd door middel van een literatuurstudie en een studie van beleidsdocumenten. De hieruit voortgekomen theoretische basis is door middel van interviews getoetst aan de praktijkervaringen van gemeentelijke experts. Door de interviews te coderen kunnen er verbanden worden gelegd tussen de verschillende antwoorden van de geïnterviewde personen. De kwalitatieve data kan bovendien door coderen behapbaar en overzichtelijk worden gemaakt zodat er conclusies uit getrokken kunnen worden.

De volgende indeling en volgorde is hierbij aangehouden:

1. Literatuurstudie (de context)
 - a. De planningshistorie en planningscultuur van Nederland.
 - b. Introduceren diverse begrippen.
 - c. Aan de hand van beleidsdocumenten belangrijkste verschillen tussen huidige en toekomstige wet- en regelgeving weergegeven.
 - d. Conclusies en bevindingen in figuur weergegeven.
2. Literatuurstudie (de theorie)
 - a. Sterke punten en kansen voor uitnodigingsplanologie en organische groei.
 - b. Zwaktes en bedreigingen voor uitnodigingsplanologie en organische groei.
 - c. Conclusies in een SWOT-analyse weergegeven.
3. Empirisch onderzoek aan de hand van diepte interviews
 - a. Vijf semigestructureerde diepte-interviews met gemeentelijke experts over ervaringen en gedachten over de nieuwe Omgevingswet.
4. Formuleren conclusie
 - a. De theoretische onderbouwing spiegelen aan de ervaringen en gedachten van geïnterviewde experts.
 - b. Aan de hand van de verzamelde theorie en data beantwoorden van de hoofdvraag.

4.2 Type onderzoek

Er is gekozen voor het uitvoeren van een kwalitatief en analytisch beschrijvend onderzoek, omdat in het onderzoek de ervaringen en discussies die bijdragen aan een goede inpassing van het thema uitnodigingsplanologie in de nieuwe Omgevingswet centraal staan. Er is bewust gekozen om dit niet op een kwantitatieve manier te onderzoeken. De theoretische basis kan, door te kiezen voor kwalitatief onderzoek, gespiegeld worden aan de ervaringen en discussies van professionals in de praktijk. Hieruit kunnen eventuele aanbevelingen komen om een betere inpassing van het thema uitnodigingsplanologie in de nieuwe Omgevingswet te bewerkstelligen.

Dit komt eveneens doordat het begrip uitnodigingsplanologie, net als de Omgevingswet, nog nieuw is. Er is over het algemeen weinig ervaring mee en juist de prille ervaringen en gedachten van gemeentelijke experts zijn in kaart gebracht. Hierdoor is een kwalitatieve en

analytische aanpak beter geschikt. Er kan worden ingezoomd op eventuele positieve of negatieve ervaringen of gedachten (Hammersley & Atkinson, 2007).

4.3 Verantwoording gebruikte methodes

Door middel van een literatuurstudie en het analyseren van beleidsdocumenten zijn de context, de belangrijkste begrippen en het theoretische gedeelte van het hier beschreven onderzoek opgebouwd. Dit is gedaan zodat de kennis uit andere onderzoeken en de informatie in beleidsdocumenten kan worden gebruikt om een analytisch raamwerk op te stellen waartegen de ervaringen en discussies in de praktijk worden gespiegeld.

Er is vervolgens gekozen voor het houden van semigestructureerde diepte-interviews die aan de hand van een topiclijst zijn gehouden. Op die manier is getracht zo weinig mogelijk te sturen in de interviews. Ook zorgt de semigestructureerde aanpak ervoor dat er door kan worden gevraagd op aspecten die wel of niet belangrijk worden geacht door de geïnterviewde (Verschuren & Doorewaard, 2015). Door met een topiclijst te werken komen grofweg dezelfde thema's aan bod maar is de precieze invulling afhankelijk van de antwoorden van de geïnterviewde. Gedachten en ervaringen komen op deze manier beter aan bod dan bij gestructureerde interviews (Baarda, et al., 2005).

4.4 Ontologie en epistemologie

Bij het doen van interviews speelt op de achtergrond altijd de invloed van de interviewer mee en daarmee is het verbannen van subjectiviteit onmogelijk (Hammersley & Atkinson, 2007). Interviews in een gecreëerde setting vallen niet onder een natuurlijke situatie en daardoor zijn de resultaten van interviews altijd tot op een bepaalde hoogte subjectief. Dit hangt ook samen met de eerder besproken complexiteitstheorieën. De contextafhankelijkheid van elk van de geïnterviewde experts zorgt ervoor dat er geen universele regels of algemene conclusies kunnen worden getrokken. Daarnaast telt mee dat het niet mogelijk is om binnen de kaders van het onderzoek alle betrokkenen te interviewen en daardoor het onderzoek altijd gekleurd is door de keuze van de cases of in dit geval de gemeenten.

4.5 Geselecteerde gemeenten

Er zijn vijf interviews met vijf verschillende gemeentelijke experts gehouden. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun geografische locatie: de focus van deze studie ligt op het noorden van het land. Er is gekozen voor een variatie in het formaat van de gemeente, dat wil zeggen het oppervlak en aantal inwoners. Daarnaast is ervoor gekozen om zowel experts van gemeenten te interviewen met groei van aantal inwoners in de gemeente, als experts van gemeenten die met krimpvraagstukken te maken hebben. Er is bewust gekozen om diversificatie aan te brengen in de gekozen gemeenten. Door het verschil in formaat en het verschil in de aard van de belangrijkste vraagstukken binnen de gemeente is het doel om in de conclusie een breder beeld te kunnen schetsen van de ervaringen en discussies die leven binnen de gemeenten in Noord Nederland. In de tabel staan de geïnterviewde personen van de verschillende gemeenten met hun functie. Per gemeente zijn daaronder de belangrijkste aspecten weergegeven. Deze worden verder uitgediept in het volgende hoofdstuk.

Gemeente	Geïnterviewde	Functie
Groningen	Ronald Klaassen	Senior Beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening
Leeuwarden	Marianna Swart	Coördinator Ruimtelijke Ordening

Oldambt	Piet Ziel	Stedenbouwkundige afdeling Ruimte en Economie
Leeuwarderadeel	Agneta Flaming	Clustercoördinator VROM
Appingedam	Rob Grössl	Stedenbouwkundige/Sectorhoofd Stad

Gemeente Groningen

De gemeente Groningen is qua inwonertal de grootste gemeente van het noorden. In 2016 woonden er 201.979 mensen (CBS, 2017). Bovendien is er een stijgende lijn waar te nemen in het aantal inwoners. De fluctuaties in het aantal inwoners is mede afhankelijk van het aantal studenten aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de verschillende HBO en MBO instanties. Verder zijn er binnen Groningen diverse projecten zoals het CiBoGa-terrein/Ebbingekwartier en het Suikerunie-terrein die met een experimentele aanpak een tijdelijke invulling hebben gekregen. Mede om deze reden is er voor gekozen om een gemeentelijk expert uit Groningen te interviewen.

Gemeente Appingedam

De gemeente Appingedam kent een redelijk stabiel bevolkingsaantal, maar heeft in enkele dorpskernen te maken met krimp en alle daar bijkomende uitdagingen en kansen. Daarnaast beslaat het zowel stedelijk gebied als diverse dorpen. Het is één van de kleinere gemeenten in de provincie Groningen qua aantal inwoners en oppervlak. Door deze diversiteit en de uitdagingen die er door onder andere de aardbevingsproblematiek spelen is er gekozen om een expert werkzaam bij deze gemeente te interviewen.

Gemeente Oldambt

In de gemeente Oldambt zijn er diverse nieuwbouwprojecten waarvan de Blauwe Stad de bekendste en de grootste is. Ondanks deze nieuwbouwplannen heeft de gemeente te maken met een krimpende bevolking. De uitdagingen die de krimp met zich mee brengt zijn interessant om mee te nemen in het onderzoek. Daarnaast is het een gemeente die recentelijk is ontstaan uit de fusie van meerdere kleinere gemeenten. Deze factoren hebben allemaal meegespeeld bij de keuze om Oldambt op te nemen in dit onderzoek.

Gemeente Leeuwarderadeel

De gemeente Leeuwarderadeel is één van de kleinste gemeenten van Friesland en bovendien gaat de gemeente binnenkort op in de grotere gemeente Leeuwarden. Voornamelijk door de uitdagingen in het landelijke gebied is het een interessante gemeente om mee te nemen in dit onderzoek. Het aantal inwoners is stabiel en er zijn geen grote geplande ingrepen en projecten die op stapel staan.

Gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden is de grootste gemeente van Friesland qua inwoneraantal. Daarnaast kent de gemeente Leeuwarden een combinatie van landelijk gebied met een aantal dorpen en de grootste stad en tevens hoofdstad van de provincie. Door de uitdagingen die dit met zich meebrengt is er voor gekozen om ook deze gemeente mee te nemen in het onderzoek.

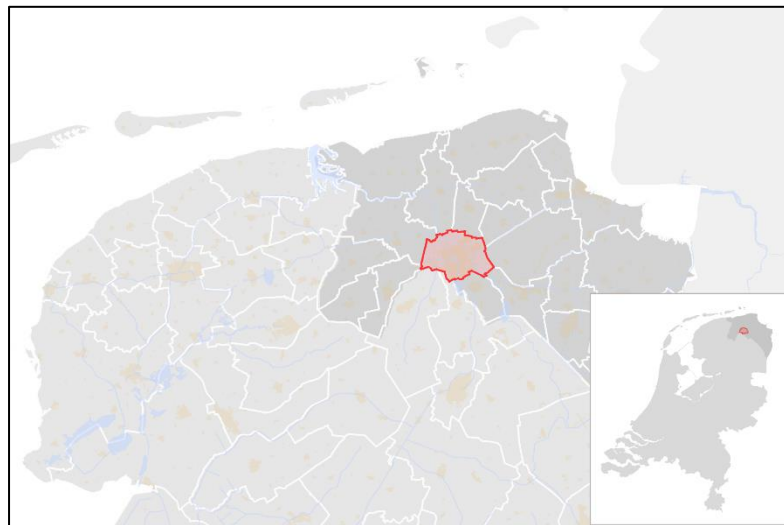
Hoofdstuk 5: Data

In dit hoofdstuk worden de resultaten die zijn voortgekomen uit de interviews besproken. Per gemeente is er een deelhoofdstuk waarbij per topic uit het desbetreffende interview de hoofdpunten zijn weergegeven. Daarnaast zijn alle gemeenten kort omschreven op basis van hun bevolkingssamenstelling en –groei of –krimp. Er wordt gerefereerd naar de interviews die in de bijlage van dit onderzoek te vinden zijn. Enkele genoemde en voor dit onderzoek relevante projecten worden in hoofdlijnen besproken. Dit hoofdstuk is afgesloten met een conclusie. De resultaten uit dit hoofdstuk worden in de conclusie aan de theorie uit hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 gekoppeld.

5.1 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen heeft een oppervlakte van 79,59 vierkante kilometer en is daarmee in Nederland een gemeente met een gemiddelde oppervlak. Qua inwoners is het, met meer dan

200.000 inwoners eind 2017, veruit de grootste gemeente van de provincie Groningen en de zesde van heel Nederland. Naast de stad Groningen horen de dorpen en buurtschappen Dorkwerd, Noorddijk, Engelbert, Noorderhoogebrug, Euvelgunne, Oosterhoogebrug, Roodehaan, Hoogkerk, Ruischerbrug, Leegkerk, Slaperstil, Middelbert en Vierverlaten bij de



Figuur 10: locatie gemeente Groningen

gemeente. Veruit de meeste inwoners wonen echter binnen de stadsgrenzen van Groningen. De bevolking van de gemeente groeit regelmatig maar niet explosief. Dit gaat ook op voor het aanbod in huizen en gerealiseerde nieuwbouw (CBS 2018, figuur in bijlage 2).

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

Binnen de gemeente Groningen wordt nog niet gewerkt met de Omgevingswet. Er is wel geëxperimenteerd met de nieuwe Omgevingsvisie. Dit is echter niet geheel volgens de nieuwe wet- en regelgeving gedaan, maar eerder op een manier waarbij de nieuwe visie mogelijk aansluit bij de toekomstige. In de eerste fase zijn vooral gesprekken gevoerd met andere betrokken partijen zodat dit later kan worden meegenomen bij het daadwerkelijk opstellen van de visie.

Dat er nog niet intensief met de Omgevingswet gewerkt wordt bij de gemeente Groningen heeft meerdere redenen. Dit komt ten eerste omdat de huidige wet- en regelgeving nog goed voldoet. Er zijn weinig tot geen situaties waarbij de huidige instrumenten tekort komen of in de weg zitten. De noodzaak om voorop te lopen en vast te anticiperen op de nieuwe Omgevingswet ontbreekt. Ten tweede heeft het met het financiële plaatje te maken. Er zijn net revisies geweest van de bestaande bestemmingsplannen en om meteen te starten met een pilot om dit bestendig te maken voor de nieuwe Omgevingswet is financieel niet aantrekkelijk. Ten derde is er voor gekozen om eerst een impactanalyse te maken om uit te zoeken wat de Omgevingswet precies

gaat veranderen en hoe en waar dit processen kan veranderen, versnellen of verbeteren (Klaassen, 2017).

Een andere belangrijke reden voor de gemeente Groningen om nog niet intensief bezig te zijn met de nieuwe Omgevingswet is de achterstand op digitaal gebied en de onzekerheid over deze functionaliteit in de nieuwe wet (Klaassen, 2017).

Gedachten over nieuwe Omgevingswet

De noodzaak tot verandering wordt vanuit de gemeente Groningen niet direct gezien omdat de huidige instrumenten nog prima voldoen. Los hiervan staat dat het voor de burger wel een grote verbetering kan zijn als alles werkt zoals het is bedacht. Met name op het gebied van informatieverstrekking en duidelijkheid over ruimtelijke plannen zal de Omgevingswet meer duidelijkheid geven. Het opvragen van informatie bij diverse instanties en meerdere loketten kan verleden tijd worden. Deze verbeteringen voor de burger en initiatiefnemers zullen hopelijk ook voordelen met zich meebrengen voor medewerkers van de gemeente.

Een ander punt wat vanuit de gemeente Groningen wordt aangedragen is de duidelijkheid van ruimtelijke plannen. Nu is bij nieuwe ontwikkelingen vaak niet direct duidelijk wat er wel en niet mogelijk is en welke kaders gelden. Dit gaat vaak lang heen en weer tussen gemeente en initiatiefnemer. Voordat een specifiek project of plan rond is kan het alweer achterhaald zijn. Vooraf is er nu wellicht meer werk, maar dit zorgt sneller voor duidelijkheid en voor minder problemen achteraf. Daarnaast vraagt het duidelijk opstellen van kaders om een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak. Nu zorgen sectorale regels voor vertraging en onduidelijkheid en mist het integrale aspect (Klaassen, 2017).

Toekomstige bedreigingen komen volgens meneer Klaassen vooral van de digitale kant. Veel gemeenten werken nog niet digitaal en met name oudere documenten zijn niet gedigitaliseerd. Archieven zouden eerst moeten worden verwerkt voordat ze kunnen worden gebruikt in bijvoorbeeld een interactieve kaart.

Andere bedreigingen kunnen voortkomen uit het feit dat de gemeente nu actief betrokken is tijdens het proces. Hierdoor kunnen eventuele klachten aan de gemeente worden gericht en door bijvoorbeeld de gemeenteraad wijzigingen worden aangebracht. Dit kan niet meer wanneer de nieuwe Omgevingswet van kracht gaat. De gang naar de rechter moet sneller worden gemaakt bij onenigheid. De verwachting binnen de gemeente Groningen is dat dit meer 'rijdende rechter-situaties' gaat opleveren. De opgestelde kaderdocumenten zijn vrijer en hebben gemiddeld een langere looptijd. Bewoners moeten hierdoor goed opletten wanneer de kaderdocumenten bekend worden gemaakt (Klaassen, 2017).

Interne zwakke punten zijn er doordat de gemeente Groningen straks minder sturing heeft. De kaders kunnen achteraf toch te ruim zijn of onvoorziene negatieve gevolgen hebben. Nu kan vaak zelfs de kleur van een voordeur worden vastgelegd, maar hoe ziet de stad eruit als er veel meer vrijheid is om de eigen smaak toe te passen? Hier zal met name in een historisch centrum scherp op moeten worden gelet om de aantrekkelijkheid van een stad te kunnen waarborgen.

Het teveel vrijgeven aan de markt kan ook leiden tot projecten die minder rendabel zijn of niet het beoogde effect halen. Als hier minder sturing in komt kan dit, volgens meneer Klaassen, mogelijk vaker mis gaan. Daarnaast is sturing ook belangrijk om eigen inschattingen te kunnen rechtzetten. Als de kaders achteraf te strak zijn en er geen initiatieven komen omdat er niet genoeg ruimte voor is dan zou dit ook snel recht te zetten moeten zijn.

Daarnaast is er binnen de gemeente een cultuuromslag nodig. De gemeente Groningen heeft een sterke traditie op het gebied van stedenbouw en deze discipline is van oudsher meer

op sturing gericht. Het verschil in opvatting tussen planologen en stedenbouwers kan leiden tot het uitkomen bij een middenweg. De rol van planoloog zal bovendien nog meer met één been in de gemeente en met één been buiten de gemeente zijn. Belangrijk hierbij is dat de link met de gemeente niet verloren gaat. Voorlopers binnen de gemeente moeten de rest meenemen en niet los gaan werken en als enige voorop gaan lopen (Klaassen, 2017).

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

Een project dat al zeer lang loopt in de gemeente Groningen en dat tot voor kort niet goed van de grond kwam is de ontwikkeling van het Ebbingekwartier. Al vanaf eind jaren '80 is dit gebied in de stad in beeld als ontwikkellocatie. Met name tijdens de economische crisis is gekozen voor tijdelijke projecten in dit gebied, waar meerdere partijen de kans kregen om een zaakje te beginnen of andere initiatieven te ontplooiën. Opvallend is echter dat de tijdelijke plannen daar, nu de economie weer aan trekt, ruimte maken voor onder andere woningbouw en bijvoorbeeld het Student Hotel en een nieuwe busbaan. De tijdelijkheid kan voorbij zijn als de economische veranderingen dit mogelijk maken. Wanneer er meer winstgevendende invullingen van een gebied beschikbaar zijn kiest de gemeente hier voor.

Dit project kwam lastig van de grond, met name omdat de gemeente Groningen eerst te veel eisen stelde aan de initiatieven die binnenkwamen. Toen de eisen voor de tijdelijke plannen soepeler werden is diezelfde soepele werkwijze meegenomen richting de definitieve plannen. Ook bij de projectontwikkelaars werd meer meegedacht en kaders opgesteld, zonder dat er sprake was van het afdwingen van veel details. Er zijn weinig tot geen negatieve ervaringen geweest met dit project aan de kant van de gemeente Groningen. Het was echter wel lastig om reeds gemaakte plannen, zoals een busbaan, alsnog uit te voeren terwijl dit op het moment van uitvoering niet langer de beste oplossing leek. De tijdelijkheid zorgde voor veranderde omstandigheden die in retrospectief om een ander plan vroegen (Klaassen, 2017).

Het komt daarnaast naar voren dat externe factoren veel invloed hebben op de ontwikkeling van plannen van de gemeente Groningen. De financiële crisis is bijvoorbeeld een externe factor die heeft gedwongen tot projecten waarbij richting uitnodigingsplanologie



Ebbingekwartier

Al in 1995 worden er plannen gemaakt om wonen en werken mogelijk te maken op het voorheen zwaar vervuilde CiBoGa-terrein dat in het Ebbingekwartier ligt. Hoewel enkele woningbouwprojecten wel van de grond komen stagneert dit rond 2002. Rond 2013 start men in de gemeente Groningen daarom met het toelaten van een tijdelijke inrichting van een groot gedeelte van het CiBoGa-terrein. Er komen pop-up paviljoens met onder andere ateliers, een kinderdagverblijf, een escape-room, koffietentjes en oefenruimtes. Daarnaast komen er tijdelijke studentenwoningen in containers. En is een groot gedeelte van het terrein een stadstrand en park. Veel is mogelijk en initiatieven worden serieus genomen door de gemeente Groningen. Nu de economie aantrekt en de vraag naar woningen stijgt is gestart met de bouw van nieuwe woningen. Nog steeds komt de aansturing van onderaf en is de gemeente slechts ondersteunend (Open Lab Ebbingekwartier, 2017)(Klaassen, 2017).

werd gedacht, in plaats van het centraal stellen van toelatingsplanologie. Dit gaat met name op voor het gebied Europapark. Hier werd ingezet op kantoren en op bedrijven die grote gebouwen willen betrekken. Er bleek echter al snel dat er een overschot aan kantoren was, niet alleen in Groningen, maar in vrijwel heel Nederland. Daarna is ervoor gekozen om Europapark meer open te stellen en eisen te laten vallen en kaders te verruimen. Door veel in gesprek te gaan met geïnteresseerde partijen die zich er wel wilden vestigen maar niet binnen de vooraf opgestelde kaders konden of wilden blijven zijn er nieuwe plannen gemaakt die nu wel werken.

Hierin was wel duidelijk een sturende rol voor de gemeente weggelegd. Volgens meneer Klaassen zal dit ook bij uitnodigingsplanologie nodig blijven. Veel initiatiefnemers hebben behoefte aan een helpende hand en sturing op bepaalde gebieden. Loslaten waar kan is het devies, maar niet zonder sturing aan te bieden en duidelijke kaders op te stellen.

Dit gaat ook op voor het Meerstad project waar veel woningen werden verwacht. Toen de bouwgrond eenmaal klaar was had de financiële crisis flink toegeslagen en was de vraag naar nieuwe woningen sterk gedaald. Nu de economie weer begint aan te trekken komt dit meer en meer op gang (Klaassen, 2017).

Gedachten over uitnodigingsplanologie

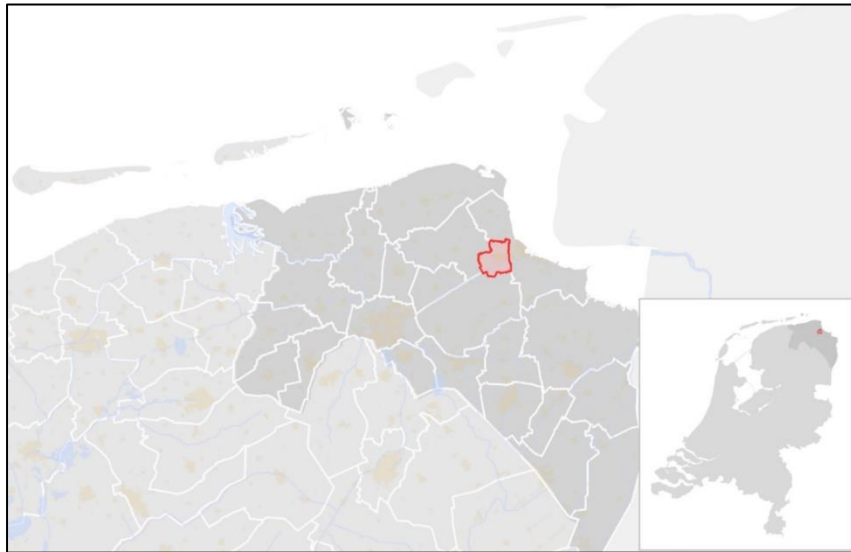
Sturing door de gemeente Groningen blijft, volgens meneer Klaassen, iets wat ook in een eventuele nieuwe situatie belangrijk is. Dit vooral ook omdat er in Groningen een groeiende markt is waar zelfs de hand op de rem moet worden gehouden om te voorkomen dat er teveel gaat gebeuren. Als gemeente kan Groningen keuzes maken over wat er wel en niet mogelijk is en waar het wel of juist niet vrijgelaten kan worden. In deze actieve sturing ziet meneer Klaassen wel toekomst. Als deze sturing zou worden losgelaten is de kans aanwezig dat er nog meer studentenwoningen bijkomen en dit nog meer dan nu het geval is de overhand gaat nemen in de gemeente.

Een mogelijk probleem is de ongelijkheid tussen verschillende wijken en buurtschappen in de gemeente Groningen. Door bevolkingssamenstelling, ligging of gemiddeld inkomen zijn er verschillen te zien tussen de wijken. Waar in de ene wijk veel initiatieven van de grond komen is dat op andere plekken vrijwel niet aanwezig. Er zijn daarom wijken die extra aandacht nodig hebben. Alles op dezelfde manier loslaten kan leiden tot meer ongelijkheid en dit is een gevaar bij uitnodigingsplanologie. Er zijn gebieden waar meer aandacht nodig is en de gemeente actiever op zoek moet naar investeerders of initiatiefnemers en gebieden waar de gemeente kan loslaten omdat er genoeg sociaal kapitaal is. Een inkomenskloof moet niet het verschil maken tussen een kwalitatief hoogwaardige wijk, stad, of dorp en een minder ontwikkeld gebied.

Uitnodigingsplanologie kan in de gemeente Groningen helpen om sneller duidelijkheid te geven aan inwoners en bedrijven zodat ontwikkelingen sneller van de grond kunnen komen. Deze twee zaken zijn belangrijk voor Groningen: sneller duidelijkheid voor inwoners en sneller ontwikkelen voor de gemeente en initiatiefnemers. Belangrijk hierbij is dat er aandacht blijft voor wijken of buurten die achterblijven. Het loslaten waar kan maar ook actief sturen waar dit nodig is wordt gezien als een belangrijk aspect van uitnodigingsplanologie (Klaassen, 2017).

5.2 Gemeente Appingedam

De gemeente Appingedam is met een oppervlak van 24,58 vierkante kilometer de kleinste gemeente van de provincie Groningen. Eind 2017 wonen er 11.971 mensen in de gemeente waarvan de meerderheid in de stad Appingedam woont (CBS 2018, figuur in bijlage 2). Naast deze stad bestaat de gemeente uit de buurtschappen en dorpen Marsum, Jukwerd, Laskwerd, Garreweerd, Oling, Opwierde, Tjamsweer en Solwerd. Door de combinatie van stedelijk en landelijk gebied, gecombineerd met aardbevingsproblematiek en krimp is het een gemeente met een divers scala aan uitdagingen en kansen (Grössl, 2017 CBS 2018, figuur in bijlage 2).



Figuur 11: locatie gemeente Appingedam

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

De gemeente Appingedam is recentelijk gestart met het opzetten van een pilot Omgevingsplan. In een Omgevingsplan worden kaders opgesteld waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Het doel van een Omgevingsplan is om bepaalde omgevingswaarden te behouden of te ontwikkelen om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). De motieven om hiermee te starten zijn met name financieel (Grössl, 2017). Dit hangt nauw samen met de versterkingsopgave die is opgesteld door de Nationaal Coördinator Groningen om de gebieden met krimp te versterken of verbeteren (Grössl, 2017).

De ervaringen met deze pilot zijn niet eenduidig. Er heerst de verwachting vanuit de gemeente Appingedam dat er begeleiding komt vanuit de provincie. De gemeente wil bij de hand genomen worden zodat ze eenvoudig kunnen werken met het nieuwe kerninstrument. Het blijkt echter dat er intern nog veel vragen zijn over de manier waarop dit moet. Zolang intensieve begeleiding ontbreekt grijpen veel gemeentelijke experts terug op de oude bestemmingsplannen waarin veel vaststaat en minder ruimte is om vanuit kwaliteit te denken (Grössl, 2017).

Hoewel er nog niet concreet is gewerkt met de pilot wordt in Appingedam wel geëxperimenteerd met een nieuwe aanpak. Dit komt met name door de krimpsituatie die de gemeente dwingt om buiten de vastgestelde kaders te denken. Door stagnatie van planontwikkeling is er een nieuwe aanpak nodig om te zorgen voor nieuwe plannen. Hierbij neemt de gemeente meer en meer de rol op zich van procesbegeleiding (Grössl, 2017).

In retrospectief kan ook worden gesteld dat de gemeente Appingedam al eerder werkte met een soort Omgevingsplan. Dit werd destijds opgesteld voor de binnenstad van Appingedam en werd een centrumvisie genoemd. Dit komt echter in grote lijnen overeen met een Omgevingsplan. Hierin werden met name kwalitatieve bepalingen en benamingen opgenomen. Een richting werd aangegeven, maar er werd geen concrete invulling opgelegd. De vrijheid die

hierbij werd gegeven werd echter niet direct opgepakt door bijvoorbeeld de winkeliers in het centrum. Mensen beseffen nog niet altijd dat ze de kwaliteit van de omgeving en het ontplooiën van projecten zelf in de hand kunnen nemen indien ze dat willen (Grössl, 2017).

Gedachten over nieuwe Omgevingswet

Door meneer Grössl wordt de hoop uitgesproken dat er meer gelijkwaardigheid zal komen tussen publiek en bestuur dan het geval is met de huidige wet- en regelgeving. Het bestuur is nu af en toe een beperkende factor en heeft in alle gevallen het laatste woord. Een bestemmingsplan wordt vaker dan zou moeten als machtsmiddel gebruikt. Dit is prima wanneer de ontwikkeling dit toelaat, maar zeker wanneer ontwikkelingen stagneren en minder nieuwe plannen en aanvragen op tafel komen zou het aangeven van marges binnen bepaalde gebieden een betere manier zijn om te zorgen dat initiatieven worden doorontwikkeld (Grössl, 2017).

Het positioneren van initiatieven van onderop zou beter mogelijk moeten zijn met de nieuwe Omgevingswet. Er is binnen de gemeente nog wel twijfel over de exacte werking van de nieuwe kerninstrumenten. Meneer Grössl geeft aan dat de ontwikkeling en ontplooiing van initiatieven momenteel vaak hinder ondervindt van de huidige instrumenten. De regels worden vaak te strikt gehanteerd, want 'regels zijn regels' (Grössl, 2017).

De overgang naar meer flexibiliteit en een soepelere houding gaat niet van de één op de andere dag. Goede voorbeelden zijn nodig om ambtenaren over de streep te trekken. Vaak worden nieuwe ontwikkelingen of veranderingen als een bedreiging gezien. Zodra de voorlopers de nieuwe instrumenten en de nieuwe werkwijze omarmen dan kan de rest volgen.

Dit gaat echter ook op voor de initiatiefnemers, die moeten weten wat er mogelijk is en hoe ze dit kunnen bereiken. Daarnaast moeten initiatieven worden genomen. Zolang niemand iets onderneemt zal er niks gebeuren. Vooral bij een kleinere gemeente kan dit lastig zijn om energie los te krijgen bij de inwoners en ondernemers. Daar is ook op dat gebied een cultuuromslag voor nodig (Grössl, 2017).

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

Er zijn enkele ervaringen met uitnodigingsplanologie in de gemeente Appingedam die voornamelijk positief zijn. Een voorbeeld hiervan is de start van een volkstuinencomplex in voormalig industrieel gebied in de stad Appingedam. Er was geen duidelijk programma voor dit gebied en door daadkrachtige initiatiefnemers kon dit gebied zich ontwikkelen tot een volkstuinencomplex. Dit initiatief komt geheel van onderaf en kon met name tot stand komen omdat door crisis en krimp woningbouw niet wenselijk was. Hoewel het duidelijk is dat dit project in eerste instantie tijdelijk is heeft het tot nu toe stand gehouden. Dit komt ook mede door de economische en demografische omstandigheden (Grössl, 2017). Meer informatie over dit project staat in het kader.

Naast dit project zijn er nog enkele kleinere initiatieven geweest die vanuit de burgers kwamen en met hulp van de gemeente zijn gerealiseerd. Hier komt ook een voorbeeld op tafel van een pand dat de gemeente in eerste instantie zelf wilde kopen. De prijs werd door de interesse van de gemeente echter aanzienlijk hoger. Hierna is er voor gekozen om samen te werken met andere ontwikkelaars om zo samen tot hetzelfde einddoel te komen als voorheen in gedachten was. De rol van de gemeente was hierin echter eerder begeleidend en bemiddelend dan leidend en sturend (Grössl, 2017).

Gedachten over uitnodigingsplanologie

De gemeente Appingedam was in eerste instantie afhoudend en afwachtend tegenover lokale initiatieven. Er werd niet direct op geanticipeerd en met enthousiasme op gereageerd. Er is overtuigingskracht nodig om projecten van de grond te krijgen. Zonder standvastige initiatiefnemers is dit nu heel moeilijk. Het zit ingebakken om te denken in belemmeringen en grenzen in plaats in mogelijkheden en wensen van inwoners.

Hoewel het project met de volkstuinen bij De Eendracht in eerste instantie tijdelijk is staat de gemeente Appingedam niet onwelwillend tegenover een verlening van deze termijn. Hoewel de planning in eerste instantie woningen en infrastructuur was laten de specifieke lokale omstandigheden zoals krimp en het ontbreken van investeerders dit soort plannen momenteel niet toe. Hoewel dit plan geen geld opbrengt, brengt het wel kwaliteit. Er is meer leven in het centrum en zeker in de directe omgeving van de volkstuinen (Grössl, 2017).

Veel hangt echter samen met de lokale omstandigheden. Er staan in een krimpgebied zoals de gemeente Appingedam weinig investeerders klaar om braakliggende grond te saneren en woningbouw of kantoren te realiseren. Er is dan ook initiatief nodig vanuit de gemeente Appingedam om echt uit te nodigen en niet een afwachtende houding aan te nemen tot ontwikkelingen langskomen. Het verleidend opstellen van een Omgevingsplan is hiervoor belangrijk.

De rol van de planoloog is hierin anders dan nu het geval is. Er gaat veel energie zitten in het bij elkaar brengen van partijen, terwijl er ook meer achter de voordeur moet worden gekeken wat mensen echt willen en ze duidelijk maken wat de mogelijkheden zijn.

Dit proces heeft tijd nodig. Zodra initiatiefnemers weten wat er mogelijk is met een flexibele gemeente is de stap om initiatief te nemen kleiner. De energie moet worden vrijgespeeld bij de burgers en ze de omslag laten merken van een regelstellende gemeente naar een gemeente waarbij voor iedereen kansen liggen. Er moet een omschakeling komen van kwantitatief naar kwalitatief. Als dat lukt dan is er genoeg ruimte binnen de nieuwe Omgevingswet om uitnodigingsplanologie succesvol te maken. Tijd en energie zijn nodig om de cultuuromslag te maken (Grössl, 2017).



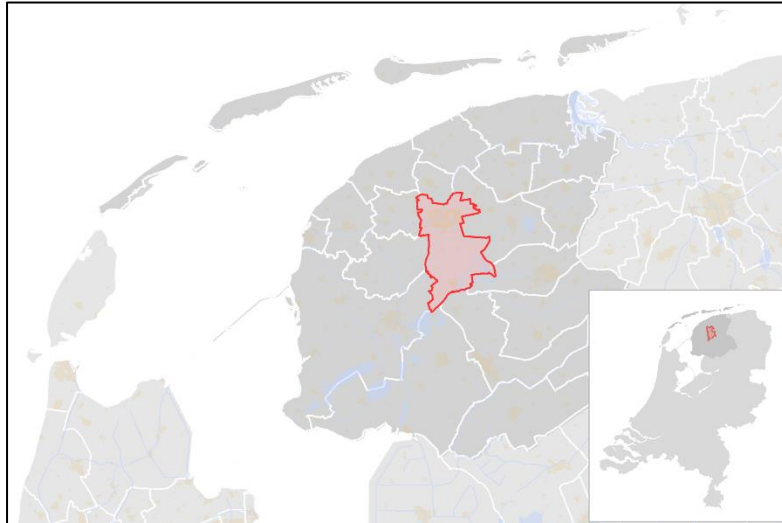
Stadstuin De Eendracht

Na het faillissement van de strokartonfabriek De Eendracht in de stad Appingedam is het gebied door lokale initiatiefnemers omgeturnd tot een stadstuin. ASWA-Welzijn, een stichting gevestigd in Appingedam die zich inzet voor een beter en sociaal leefklimaat, heeft hierbij de dagelijkse leiding in handen. Onder andere scholen en ouderencentra werken mee zodat zowel kinderen als senioren gebruik kunnen maken van de faciliteiten. Langdurig werklozen worden gestimuleerd om zich als vrijwilliger aan het project te verbinden om zo betrokken te blijven bij de samenleving en mogelijke herintreding op de arbeidsmarkt te stimuleren.

Daarnaast zijn er voor particulieren en andere belangstellenden grote plantenbakken te huren waarin planten, bloemen of groenten en fruit kunnen worden gekweekt. Door op een duurzame manier lokaal te kweken willen de initiatiefnemers ook een stuk bewustwording creëren (Stadstuin Eendracht).

5.3 Gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden is qua inwoners op de gemeente Groningen na de grootste gemeente van Noord-Nederland. De gemeente telde in 2017 108.768 inwoners. Sinds 1 januari 2018 is de gemeente door toevoeging van de gemeente Leeuwarderadeel en een gedeelte van Littenseradeel aanzienlijk groter qua inwoners en oppervlak. De stad Leeuwarden telt met ruim 95.000 mensen veruit de meeste inwoners. Daarnaast zijn er 18 andere officiële dorpen die bij de gemeente horen. Gemeente Leeuwarden kent een geleidelijke groei en heeft geen last van krimp. Er zijn veel nieuwbouwprojecten die de laatste jaren van de grond komen en met de haak om Leeuwarden is er een omvangrijk infrastructureel project bijna afgerond (CBS 2018, figuur in bijlage 2).



Figuur 12: locatie gemeente Leeuwarden

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

In de gemeente Leeuwarden wordt al een tijdje met aspecten van de Omgevingswet gewerkt. Dit komt vooral tot uiting in de oprichting van een programmagroep met diverse subgroepen die de huidige bestemmingsplannen doorlichten en aanknopingspunten zoeken die onder de nieuwe Omgevingswet kunnen worden doorgevoerd. Daarnaast loopt een pilot om een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte voor een landelijk gebied op te stellen.

De manier van werken, van 'nee, tenzij' naar het meer uitnodigende 'ja, mits' is een grote omschakeling en uitdaging. Hiervoor is gewenning nodig. Dit gaat ook op voor de digitale kant van de nieuwe Omgevingswet. Daar verwachten ze bij de gemeente Leeuwarden nog veel werk aan te hebben. Binnen de gemeente zijn er grofweg twee stromingen waar te nemen onder de deelnemers aan de pilotprojecten. De ene kant ziet de nieuwe Omgevingswet als hét redmiddel waarmee alles beter zal gaan. Anderen denken dat het qua veranderingen wel mee zal vallen en er vooral uitdaging zal zitten in het voeren van meer dialoog met de omgeving in de nieuwe situatie. Deze tweede groep ziet ook nu al dat er alsnog veel belemmeringen zullen zijn met de nieuwe Omgevingswet. De nieuwe instrumenten hebben ook hun beperkingen en een bepaalde ondergrens op het gebied van bijvoorbeeld milieu en duurzame verstedelijking. Deze kaders zijn onder de nieuwe Omgevingswet nog steeds vereist en zullen nog steeds veel beperkingen opleggen (Swart, 2017).

Gedachten over nieuwe Omgevingswet

De verwachting binnen de gemeente Leeuwarden is dat er een flinke gewenningsperiode nodig zal zijn voordat de nieuwe Omgevingswet goed werkt. De cultuuromslag van meer loslaten van plannen brengt spanningen met zich mee. Doordat alle wetten in elkaar worden geschoven heerst er de vraag of het overzicht juist niet verloren zal gaan. Het overzicht is nu weliswaar niet

optimaal, maar als dit straks één dik boekwerk is hoeft dit niet per se beter te zijn. De verwachting is echter dat het na de gewenningsperiode prima zal werken en ook zeker voordelen met zich mee zal brengen.

Positieve punten die genoemd worden bij de gemeente Leeuwarden zijn onder andere de digitalisering. Als alle documenten en plannen online beschikbaar komen voor alle partijen kan dit voor een beter overzicht zorgen en het gemakkelijker maken om nieuwe plannen te ontplooiën. Daarnaast zal de vroegere inmenging van alle partijen en het samenwerken om projecten van de grond te krijgen helpen om meer onderling begrip te creëren. Hierdoor is de verwachting dat er minder problemen optreden bij ontwikkelingen (Swart, 2017).

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

De term uitnodigingsplanologie is niet gangbaar binnen de gemeente Leeuwarden. Er zijn wel projecten waarbij meer vrijheid is gegeven om binnen bepaalde kaders een relatief losse invulling te geven aan een gebied. Dit gaat voornamelijk op voor nieuwbouwprojecten zoals Blitsaerd en de Zuidlanden. Binnen een perceel is veel vrijheid, maar deze aanpak is slechts een aspect van uitnodigingsplanologie.

De ervaringen met de nieuwbouwprojecten variëren en zijn niet allemaal positief. Door meer vrijheid te geven komen er ook onverwachte ontwikkelingen op gang die niet altijd het algemeen belang en de algemene kwaliteit van een gebied ten goede komen. Zeker met een vrije bestemming heeft dit bij de gemeente Leeuwarden al vaker onverwachte resultaten opgeleverd die ze achteraf liever niet hadden gewild. Positief aan deze ervaringen is dat meer bouwaanvragen worden goedgekeurd en ontwikkelingen hierdoor sneller gaan (Swart, 2017).

De huidige wet- en regelgeving werkt nu vaak belemmerend. Functies voor een gebied moeten worden verantwoord en ook voldoen aan enkele provinciale eisen. De uitwerkingsplicht zorgt daarnaast voor dubbel werk. Hierdoor grijpt de gemeente Leeuwarden vaak terug op de WABO-procedure zodat er concrete plannen komen die niet hoeven worden herzien (Swart, 2017).

Er komen nu vrijwel dagelijks initiatieven binnen bij de gemeente. Zeker in de stad Leeuwarden is veel sociaal kapitaal en leeft er veel. Nu kijkt de gemeente per situatie of het wel of niet mag. Hierin worden omgevingsaspecten en de welstandsregels en andere ruimtelijke beperkingen in overweging genomen. Het is daarnaast bij grotere plannen gebleken dat het vroegtijdig en voldoende informeren van de belanghebbenden veel voordelen met zich meebrengt. Er komt onderling begrip en meer respect wanneer mensen informatie van de bron zelf krijgen en dit niet ergens in de krant aantreffen. Bij kleinere initiatieven en projecten worden de initiatiefnemers aangemoedigd om ook zelf met omwonenden in gesprek te gaan. Dit om latere procedures en klachten te voorkomen (Swart, 2017).

Gedachten over uitnodigingsplanologie

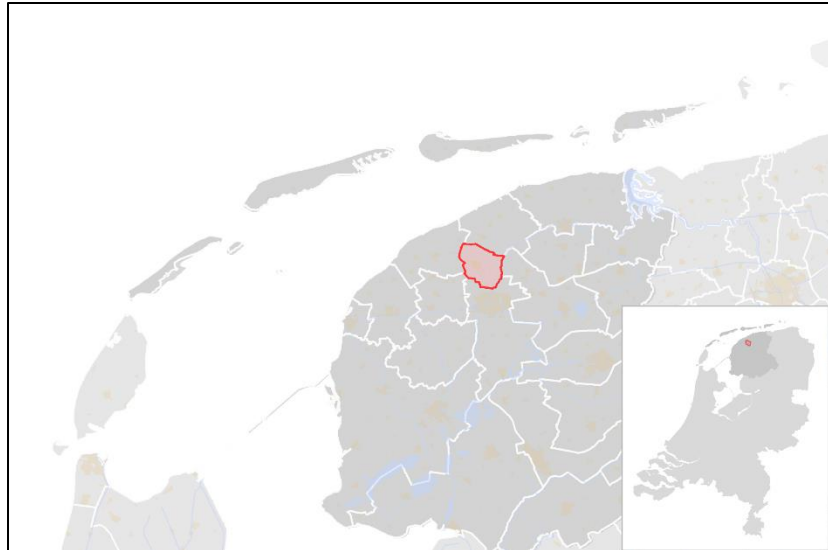
Voor uitnodigingsplanologie ziet de gemeente Leeuwarden niet direct veel toekomst, maar wel voor bepaalde aspecten hiervan. Dit komt met name omdat er nog steeds veel wet- en regelgeving is waar aan moet worden voldaan, zoals bijvoorbeeld milieuregels. De instrumenten veranderen niet dusdanig dat de uitvoering veel eenvoudiger gaat worden. Er zal volgens mevrouw Swart niet zoveel veranderen als misschien verwacht wordt door sommige partijen. Ook op politiek niveau is het aftasten wat mag en hoeveel vrijheid er komt. Het zal een zoektocht zijn hoe dit geregeld moet worden en of er daadwerkelijk minder vergunningen hoeven te worden afgegeven om toch meer ontwikkelingen te krijgen (Swart, 2017).

Daarnaast speelt de ruimtelijke kwaliteit een belangrijke rol. Door meer los te laten is er hiervoor meer vrijheid, maar ook minder sturing. Dit gebrek aan sturing wordt omschreven als eng. Hoe kan het algemeen belang en de kwaliteit worden gewaarborgd als er meer vrijheid wordt gegeven? Bovendien is het nu bij onder andere nieuwbouwprojecten al vaak zo in de gemeente Leeuwarden dat er relatief veel vrijheid is. Er worden kaders opgesteld waarbinnen initiatiefnemers vrij zijn om te bouwen wat ze willen. Die vrijheid kan echter ook leiden tot vertragingen omdat het onduidelijk kan zijn of het onwenselijke resultaten geeft die weer moeten worden omgedraaid. Vanwege het extra werk dat hierin gaat zitten verwacht de gemeente Leeuwarden niet een belangrijke rol voor uitnodigingsplanologie, ook niet onder de nieuwe Omgevingswet (Swart, 2017).

5.4 Gemeente Leeuwarderadeel

De gemeente Leeuwarderadeel was één van de kleinere gemeenten van Friesland. Per 1 januari 2018 is de gemeente samengevoegd met de gemeente Leeuwarden. Leeuwarderadeel telde eind 2017 10.089 inwoners.

De bevolking is relatief stabiel en laat een kleine groei zien. Het grootste dorp van de gemeente was Stiens met ongeveer 75% van de inwoners. Daarnaast telde de gemeente de dorpen Britsum, Cornjum, Hijum, oude Leije, Jelsum en Finkum. Door de ophanden zijnde samenvoeging met de gemeente Leeuwarden is er voor gekozen om deze gemeente mee te nemen in het onderzoek. De kleinschaligheid van de gemeente zorgde bovendien voor een andere opgave dan de grote steden in het noorden (CBS 2018, figuur in bijlage 2).



Figuur 13: locatie gemeente Leeuwarderadeel

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

Binnen de gemeente Leeuwarderadeel is nog niet gewerkt met de nieuwe Omgevingswet. Dit komt met name doordat de gemeente zich op organisatorisch niveau voornamelijk aan het voorbereiden is op de samenvoeging met de gemeente Leeuwarden. Het starten met pilotprojecten werd daarom niet wenselijk geacht. Er is wel gewerkt in de geest van de Omgevingswet. Dit komt onder andere tot uiting in een nauwe samenwerking met de bevolking en het actief input genereren van burgers en bedrijven in de gemeente. Deze manier van werken is voor een kleine gemeente als Leeuwarderadeel echter geen verandering ten opzichte van de huidige wet- en regelgeving. Veel 'nieuwe' zaken die in de Omgevingswet staan zijn in Leeuwarderadeel al langer de norm.

Bij het opstellen van een plan voor een nieuwbouwwijk werd bewust gekozen om niet te experimenteren met de nieuwe Omgevingswet of een pilotproject te starten. Dit komt door het ontbreken van zekerheid bij gemeente, met name rechtszekerheid is hiervoor een belangrijk punt. Er is binnen de gemeente nog onduidelijkheid wat er gebeurt als er bijvoorbeeld beroep wordt aangetekend tegen een pilotproject. Daarnaast was er politieke druk om het project snel af te ronden. Door een lange aanlooptijd werden er resultaten verwacht en de zekerheid van de huidige instrumenten en wet- en regelgeving gaf hierin meer zekerheid (Flameling, 2017).

De ervaring binnen de gemeente Leeuwarderadeel is verder dat de grotere gemeenten de focus bepalen. Het gaat dan om zaken als het aanpassen van organisatiestructuren en andere vraagstukken die voor kleinere gemeenten minder van belang zijn. Daarnaast speelt het achterblijven van het digitale aspect van Omgevingswet een rol en het feit dat de definitieve invoering van de wet steeds verder verschuift. Zolang er geen duidelijkheid is over de ICT-kant van de Omgevingswet is het voor een kleine gemeente als Leeuwarderadeel niet direct interessant om voorop te lopen bij pilotprojecten (Flameling, 2017).

Gedachten over nieuwe Omgevingswet

Voor een kleine gemeente als Leeuwarderadeel zitten de veranderingen meer in de details dan in de manier van werken. Er is nog wel een kleine aanpassing in de manier van werken nodig, maar dit zal volgens mevrouw Flameling bij grotere gemeenten meer een issue zijn dan bij kleine gemeenten. Het kan uiteindelijk uitpakken in het voordeel van de burger. Het moet eenvoudiger worden om informatie te vinden over de eigen leefomgeving en het ontplooiën van initiatieven kan hierdoor mogelijk gemakkelijker worden. De gemeente moet er echter voor waken om niet terug te grijpen op hoe het voorheen was. Het is eenvoudig om zaken te blijven doen zoals ze waren in plaats van de nieuwe manier te omarmen. Onzekerheid kan in de weg zitten.

Als positief punt wordt de filosofie achter de Omgevingswet genoemd. Door eerder alle partijen te betrekken bij het planproces en dit overzichtelijker te maken moet het voor zowel burgers als de overheid eenvoudig worden om plannen van de grond te krijgen (Flameling, 2017).

Er worden echter vanuit Leeuwarderadeel kanttekeningen geplaatst bij het overzicht. Hoe gemakkelijk is het daadwerkelijk als alles in één wet staat in plaats van in meerdere sectorale regels en wetten? Het moet behapbaar blijven en niet onoverzichtelijker worden dan de huidige wet- en regelgeving. Daarnaast vraagt men zich af hoe bijvoorbeeld milieuwetgeving in die grote wet verwerkt is. Dit is erg norm-gestuurd omdat het om maximale of minimale waardes gaat.

Daarnaast zijn er altijd belangen die niet voor iedereen opgaan. Het algemeen belang moet het niet verliezen van het belang van diegenen die vooraan staan en hun stem het meeste laten horen. Het moet voor iedereen mogelijk worden om informatie te vinden en deze informatie moet ook begrijpelijk worden weergegeven. Als voorbeeld geeft mevrouw Flameling Ruimtelijkplannen.nl. Op deze website kunnen bestemmingsplannen worden gevonden, maar zelfs veel architecten en makelaars weten niet hoe ze de bestemmingsplannen moeten aflezen.

Vanuit de gemeente Leeuwarderadeel wordt het financiële aspect als een belangrijke kwestie genoemd. Door het geven van meer vrijheid ontstaat er meer vraag naar maatwerk. Dit kost vaak meer geld. Daarnaast ziet mevrouw Flameling decentralisatie als een curve die sterk samenhangt met de economische situatie. Vaak ontstaat er meer decentralisatie en zijn de regels soepeler als de economische situatie hier om vraagt. Blijven de kaders binnen de Omgevingswet ruim en integraal zodra de economie weer op volle toeren draait of is dit een tijdelijke beweging? (Flameling, 2017)

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

De gemeente Leeuwarderadeel heeft niet veel ervaring met het werken met uitnodigingsplanologie. Wel zijn stappen gemaakt richting meer burgerparticipatie. Dit werd de afgelopen jaren ook steeds eerder gedaan. Voor het voorontwerp van een bestemmingsplan werden informatieavonden en inspraakavonden georganiseerd waar bewoners en belanghebbenden hun stem konden laten horen. Dit komt het meest tot uiting in een nieuwbouwproject in Stiens, Steenslân. Hierbij werden al in een vroeg stadium de wensen van omwonenden gevraagd. Dit werd als een filter gebruikt bij het opstellen van het bestemmingsplan. In het uiteindelijke plan is veel ruimte om binnen de kavels te variëren. Alleen de diepte van de kavels ligt vast terwijl veel andere zaken vrij zijn gegeven. Door deze vroege participatie van belanghebbenden waren er slechts twee zienswijzigingen nodig en werd er later geen beroep aangetekend. De energie die er vooraf werd ingestoken betaalde zich achteraf uit.

De ervaringen met dit project zijn onder andere dat er een positief gevoel bij alle partijen werd bereikt. Het was niet langer de gemeente tegen de rest, maar samen kijken wat wel en niet mogelijk is en dit duidelijk communiceren. Zo werd vertraging bij de bouw, door het vinden van een beschermde diersoort, duidelijk gemaakt aan de belanghebbenden. Doordat iedereen weet waarom er vertraging is komt er meer onderling begrip (Flameling, 2017).

Binnen de gemeente Leeuwarderadeel is werken met vormen van uitnodigingsplanologie een uitdaging en lastiger dan bijvoorbeeld toelatingsplanologie. De gevraagde creativiteit en interactie zorgt echter intern wel voor voldoening. Dit is ook mogelijk door de schaal waarop de gemeente Leeuwarderadeel werkte. De afdeling Ruimtelijke Ordening is relatief klein en overzichtelijk. Bij grotere gemeenten heerst, volgens mevrouw Flameling, een andere cultuur door de grotere schaal.

Minder positieve signalen die voortkomen uit ervaringen met burgerparticipatie is de tweedeling bij de inwoners. Er komen relatief meer mensen met een hoog inkomen en een hoge opleiding bij de inspraakavonden. Veel dezelfde gezichten worden bij alle gemeentelijke avonden gesignaleerd, terwijl het niet zo moet zijn dat de helft van de bevolking achterblijft. Er moet een balans gevonden worden zodat



Steenslân

Het nieuwbouwproject Steenslân ligt net buiten het dorp Stiens. Hier is ruimte voor ongeveer 80 nieuwbouwwoningen. In plaats van een bestemmingsplan opstellen en strikte richtlijnen vormen zijn de bewoners in een vroeg stadium ingeschakeld om mee te denken. Dit heeft geresulteerd in een beeldkwaliteitsplan waarbinnen veel ruimte is om de kavels in te richten zoals de kopers dat willen. De opgestelde kaders in het bestemmingsplan gelden hierbij als richtlijn en de kwaliteit van het gebied staat voorop. In de kaders is bijvoorbeeld een minimumafstand tot de weg en tot de naburige kavels vastgesteld. Doordat de gemeente Leeuwarderadeel, nu gemeente Leeuwarden, hier zelf de projectontwikkelaar is was er ruimte om de kaders ruim te houden (Flameling, 2017)

iedereen een stem heeft in het proces en bij projecten. Door het loslaten is bij vorige projecten die gestoeld zijn op uitnodigingsplanologie een kloof merkbaar geweest tussen verschillende bevolkingsgroepen. De zelfredzaamheid moet niet alleen voor een kleine groep voordelig werken (Flameling, 2017).

Gedachten over uitnodigingsplanologie

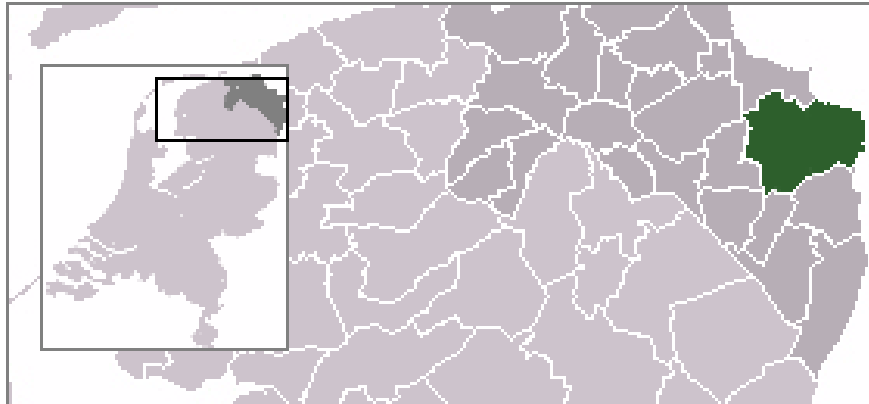
Er is bij de gemeente Leeuwarderadeel twijfel over de tijdelijkheid en ongelijkheid die mogelijk opkomt wanneer uitnodigingsplanologie meer zal worden toegepast. De lagere inkomens en minder mondige burgers moeten niet het slachtoffer zijn van partijen die meer kennis in huis hebben of daadkrachtiger handelen. De openheid en de losse kaders moeten niet ten koste gaan van diegenen die het al lastiger hebben. Deze ongelijkheid gaat ook op voor gemeenten onderling. Als in de ene gemeente meer mogelijk is dan in een andere kan dit ongezonde concurrentie opleveren.

De golfbeweging van decentralisatie speelt ook mee bij het toepassen van uitnodigingsplanologie. De gemeenteraad geeft bijvoorbeeld meer ruimte als het economisch minder goed gaat, terwijl teruggeregpen wordt op toelatingsplanologie wanneer de financiële situatie dit toelaat. Dit kan in krimpgebieden anders zijn en zal ook in meer verstedelijkte gebieden een andere beeld geven dan in een voornamelijk rurale gemeente als Leeuwarderadeel. De cultuur van zekerheid moet losgelaten worden om meer kansen te bieden aan initiatieven die van onderop komen (Flameling, 2017).

5.5 Gemeente Oldambt

In 2010 ontstond de gemeente Oldambt door samenvoeging van de gemeentes Reiderland, Scheemda en Winschoten. Er woonden medio

2017 38.057 mensen in de gemeente. Met een totaal oppervlak van 295,96 vierkante kilometer is het één van de grotere gemeentes in de provincie Groningen. De belangrijkste stad is Winschoten, waar ook het



Figuur 14: locatie gemeente Oldambt

gemeentehuis is gevestigd. Daarnaast horen de dorpen Bad Nieuweschans, Beerta, Blauwestad, Drieborg, Finsterwolde, Heiligerlee, Midwolda, Nieuw-Beerta, Nieuwolda, Nieuw-Scheemda, Oostwold, Scheemda, 't Waar en Westerlee bij de gemeente Oldambt. Naast stevige krimp heeft de gemeente ook te maken met het grote ontwikkelproject Blauwestad. Opvallend is daarnaast dat de communistische partij hier nog altijd met meerdere zetels aanwezig is in de gemeenteraad. Hierin is het één van de weinige gemeenten van Nederland (CBS 2018, figuur in bijlage 2).

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

In de gemeente Oldambt is een plan van aanpak opgesteld om de invoeringen van de nieuwe Omgevingswet snel en soepel te laten verlopen. Hierin is zowel de inhoudelijke als de

organisatorische kant meegenomen (Ziel, 2017). Daarnaast werkt de gemeente aan een pilot omgevingsvisie voor het dorp Bad Nieuweschans. Een omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie waarin ontwikkelingen en kernpunten van het integrale strategische beleid zijn opgenomen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Daarnaast worden alle dorpen en wijken gevraagd om een eigen dorps- of wijkvisie. Deze informatie vormt de kern van de nog op te stellen omgevingsvisie voor de hele gemeente Oldambt. Er is gekozen om vroeg te beginnen met het oefenen met de Omgevingswet omdat dit financieel mogelijk was. Er was al ruimte vrijgemaakt voor een nieuwe structuurvisie. Door de veranderende regels en wetten is ervoor gekozen om hier een omgevingsvisie van te maken (Ziel, 2017).

Het doel is om met deze pilotprojecten minder vanuit programma's te denken en meer vanuit de kwaliteiten die er zijn in een gebied. Korte termijn ontwikkelingen, het benutten van kleine kansen en van de tijd een bondgenoot maken is wat de gemeente Oldambt hiermee op een interactieve manier hoopt te bereiken (Ziel, 2017).

Door de vroege fase waarin deze projecten zitten is er nog niet veel bekend over eventuele positieve of negatieve punten. Vanuit de gemeente Oldambt is wel de ervaring dat processen, zelfs met een duidelijk visie, zeer veel tijd in beslag nemen. Door het ontbreken van sociaal kapitaal komen er weinig initiatieven naar boven en staan burgers en bedrijven niet in de rij om bij inspraakavonden hun visie op mogelijke ontwikkelingen te geven. Dit hangt ook samen met het ontbreken van kapitaalkrachtige bedrijven en burgers in de regio (Ziel, 2017).

Een project dat niet direct gelinkt is aan de nieuwe Omgevingswet maar hier volgens meneer Ziel wel veel raakvlakken mee heeft is het ontwikkelen van een binnenstadvisie voor Winschoten. Ondernemers, bewoners en gemeente vormden samen een programmabureau en waren gelijkwaardige partners. Dit programmabureau ontwikkelde de visie en door alle partijen evenveel kansen te geven werd het een gezamenlijk plan in plaats van een door de gemeente opgelegd programma (Ziel, 2017).

Gedachten over nieuwe Omgevingswet

Meneer Ziel dat de Omgevingswet dwingt tot meer essentiële keuzes binnen de gemeente Oldambt. Er wordt verwacht dat er minder sprake zal zijn van een juridisch en boekhoudkundig steekspel, maar van een lossere interpretatie van bestemmingen en visie om de omgevingskwaliteit hoger te krijgen. De politieke discussies zullen ook anders worden. Geen details in de marge, maar het toesturen op waarde en niet zozeer op normen.

Door drie gemeentelijke herindelingen en reorganisaties, waar Oldambt de laatste vijftien jaar mee te maken heeft gehad, is er al veel nagedacht over kernkwaliteiten en hierdoor is het opstellen van langetermijnvisies eenvoudiger. Door terug te grijpen op deze eerdere gedane onderzoeken en brainstormsessies kunnen visies beter worden gemaakt en sneller worden opgesteld (Ziel, 2017).

De verwachting is niet dat de gemeente minder mogelijkheden krijgt om ontwikkelingen te sturen. Dit komt ook omdat in Oldambt, mede door financiële belangen, de regie altijd al beperkt is geweest voor de gemeente. Welstandsbelangen zijn bijvoorbeeld zeer lastig om door de gemeenteraad te krijgen. De anarchistische inborst en identiteit van Oost-Groningen speelt hier een sterke rol in. Hier signaleert meneer Ziel een verschil met grotere en rijkere gebieden zoals de gemeente Groningen. De intellectuele bovenlaag die in de stad organiserend werkt en creatieve plannen inbrengt is in Oldambt grotendeels afwezig. De visie ligt vooral op het creëren van werkgelegenheid en hier waren en zijn ondernemers zeer belangrijk in. Hierdoor krijgen ze meer vrijheid en gaat ook onder de huidige wet- en regelgeving veel in overleg (Ziel, 2017).

Er zal voor de gemeente Oldambt niet zeer veel veranderen. Door minder regels is de verwachting dat projecten wellicht sneller van de grond komen en er minder vertraging op zal treden door minieme overtredingen. Het is zaak om voor de nieuwe Omgevingswet maatschappelijk en politiek draagvlak te creëren. Geen regels als het niet nodig is, iets wat ook past binnen de mentaliteit in de gemeente. De gemeenteraad is namelijk linksgeoriënteerd. Buurt- en sociaalwerkers hebben in Oldambt een belangrijke rol en van oudsher zijn ze ook op de hoogte van de ruimtelijke planning. Ze kunnen hierover ook in overleg treden met de bewoners waar ze mee in contact komen. Hierdoor zullen er op het gebied van interactie met de bevolking minder aanpassingen nodig zijn dan bij andere gemeentes het geval kan zijn. Door de ontwikkeling van Blauwestad zijn inwoners van de gemeente gewend aan grote ruimtelijke veranderingen en hebben ze er een meer dan gemiddelde kennis over. Hierdoor is de verwachting dat de Omgevingswet in Oldambt prima kan gaan werken. Dit komt ook mede omdat de gemeente al een groot stuk digitalisering heeft doorgemaakt. Daarom zijn geen grote aanpassingen meer nodig en er kan snel worden omgeschakeld op een nieuwe digitale omgeving (Ziel, 2017).

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

Hoewel er in de gemeente Oldambt niet veel ervaring is met het werken met uitnodigingsplanologie worden wel elementen hiervan toegepast. Dit doen ze vooral door de interactieve kant van projecten te benadrukken en belanghebbenden in een vroeg stadium in te schakelen. Daarnaast werkt de gemeente Oldambt veel als tussenpersoon. Door partijen bij elkaar te brengen faciliteren ze ontwikkelingen. Samen met deze samengebrachte partijen worden vervolgens uitvoeringsprogramma's gemaakt.

De gemeente staat daarnaast open voor initiatieven en hanteert eerder een 'ja, mits-benadering' dan een 'nee, tenzij-aanpak'. Dit hangt ook samen met de relatieve kleinschaligheid en het karakter van de bevolking in Oost-Groningen. Het anarchistische verleden is volgens meneer Ziel nog steeds terug te vinden bij veel inwoners. Op het verbieden van plannen reageert men over het algemeen sterk. De gemeente zorgt bij particuliere plannen dat het algemene belang niet ondersneeuwt. Door initiatieven op te waarderen tot een niveau waarbij het de publieke doelstellingen verder helpt zorgt men dat de kwaliteit zo hoog mogelijk blijft (Ziel, 2017).

Een probleem voor de gemeente Oldambt op het gebied van uitnodigingsplanologie is dat er weinig initiatieven loskomen in de gemeenschap. Als voorbeeld noemt meneer Ziel leegstaande boerderijen in de gemeente. Hier mag van alles mee worden gedaan, alleen de bestemming wonen is door de krimp in de gemeente niet gewenst. Toch komen er weinig tot geen belangstellenden die hier iets willen starten. Het ontbreken van sociaal kapitaal is hierin een bepalende factor. Daarnaast spelen de socio-economische omstandigheden hierbij een rol. Projectontwikkelaars durfden tijdens economische crisis geen grote investeringen te doen en ook particulieren hielden eerder de hand op de knip. In crisisperiodes komt er daardoor, ondanks het uitnodigen tot ontwikkeling, weinig van de grond (Ziel, 2017)

Gedachten over uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie wordt vooral gezien als een kans om de tijd als bondgenoot te nemen. Door een visie voor de lange termijn op te stellen kunnen op korte termijn acties die daar aan bijdragen sneller worden uitgevoerd. Daarnaast is een variabel en niet vastgesteld einddoel een positieve ontwikkeling volgens meneer Ziel en ongeplande bijdragen kunnen bijdragen aan een beter einddoel.

Er zullen wel aanpassingen nodig zijn om te zorgen dat mensen zich in de praktijk voor uitnodigingsplanologie gaan interesseren en weten wat de mogelijkheden zijn. Binnen de gemeente en het gemeentebestuur zal er een gewenningsperiode zijn. Dat de gemeente al in meerdere gevallen uitnodigend werkt en veel contact met de bevolking en ondernemers heeft zal er volgens meneer Ziel voor zorgen dat de omschakeling voor Oldambt niet groot is. Er worden daarom geen grote problemen of negatieve punten verwacht.

5.6 Conclusie

In deze conclusie van hoofdstuk 5 worden de resultaten uit de interviews gebundeld. De ervaringen met en gedachten over de Omgevingswet worden kort weergegeven en eventuele positieve en negatieve punten worden benoemd. Daarnaast worden de ervaringen en gedachten over uitnodigingsplanologie van de gemeenten samengevat. Aan de hand van de verzamelde resultaten is een SWOT-analyse gemaakt die in hoofdstuk 6 is gespiegeld aan de SWOT-analyse die voort is gekomen uit de context en theorie in hoofdstuk 2 en 3.

Ervaringen met nieuwe Omgevingswet

De mate waarin de geïnterviewde gemeenten reeds bezig zijn met de implementatie van de Omgevingswet varieert sterk. Dit komt onder andere door financiering en budget, de noodzaak tot verandering door de specifieke situatie van de gemeente en het vertrouwen in de nieuwe Omgevingswet:

- De gemeente Oldambt is er al sterk mee bezig en heeft naast het starten van een pilot Omgevingsvisie ook intern oriënterende gespreken om de implementatie soepel te laten verlopen. Als reden hiervoor is gegeven dat het financieel mogelijk is en er vanwege op handen zijnde revisies gekozen is om de nieuwe Omgevingswet vast te gaan gebruiken.
- De gemeente Leeuwarderadeel heeft door de, ten tijde van het interview, op handen zijnde samenvoeging met gemeente Leeuwarden voor gekozen om nog niet met de nieuwe Omgevingswet te werken.
- De gemeente Leeuwarden is een programmagroep actief bezig met de implementatie van de nieuwe Omgevingswet. Er loopt een pilot voor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Door het ontbreken van zekerheid werkt men niet intensiever met de nieuwe Omgevingswet.
- Bij de gemeente Groningen wordt nog vrijwel niet gewerkt met de nieuwe Omgevingswet. Er loopt wel een experiment met een Omgevingsvisie. Noodzaak tot intensiever werken met de nieuwe Omgevingswet ontbreekt omdat de huidige wet- en regelgeving nog voldoet. Daarnaast is het te duur voor de gemeente Groningen om nu voorop te gaan lopen en is er op ICT-gebied een achterstand.
- Bij de gemeente Appingedam loopt een pilot met een Omgevingsplan. Er is mede gekozen om hiermee te beginnen door het krimpvraagstuk in de gemeente. De krimp dwingt de gemeente buiten de huidige kaders te denken.

Opvallend zijn de verschillen in ervaringen. Alleen als de specifieke lokale omstandigheden, zoals krimp of noodzaak tot actualiseren van bestaande plannen, dwingen tot verandering zijn gemeenten actief bezig met de implementatie van de Omgevingswet.

Ervaren en verwachte positieve en negatieve punten nieuwe Omgevingswet

Zowel de ervaren als de verwachte positieve punten van de nieuwe Omgevingswet variëren per gemeente. Het is afhankelijk van de lokale situatie hoe veel veranderingen de nieuwe

Omgevingswet zal brengen en wat voor mogelijkheden dit met zich meebrengt. Samengevoegd komen de volgende positieve punten aan bod. Er is per punt aangegeven bij welke gemeente(n) dit aan bod is gekomen:

- Sneller resultaten en snellere ontwikkelingen (Oldambt, Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Duidelijkere en snellere informatievoorziening voor burgers en gemeente (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Meer en directer contact met omgeving (Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Dwingt tot het maken van essentiële keuzes (Oldambt, Groningen)
- Meer onderling begrip tussen actoren (Leeuwarden, Appingedam)
- Veel nieuwe aspecten zijn al norm binnen gemeente (Oldambt, Leeuwarderadeel)
- Kwaliteit komt centraal te staan en ontwikkelingen worden gestuurd om deze kwaliteit te waarborgen en/of verhogen (Oldambt)

De negatieve punten zijn eveneens verschillend per gemeente en zijn mede afhankelijk van eerder opgedane ervaringen en de lokale context. De negatieve punten die voorbij komen in de interviews zijn hier onder samengevat en er is aangegeven voor welke gemeente dit opgaat:

- Cultuurverandering nodig (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Slecht overzicht door bundeling (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Appingedam)
- Individueel belang ten koste van algemeen belang (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen)
- Processen zullen langer duren zonder duidelijk vastgesteld einddoel (Oldambt, Leeuwarderadeel)
- Ontbreken van (sociaal) kapitaal in de gemeente zorgt dat er maar weinig initiatieven loskomen (Oldambt, Appingedam)
- Verschil in ontwikkeling met grotere en rijkere gemeentes (Oldambt, Leeuwarderadeel)
- Ontwikkeling en invoering digitale kant blijft achter (Leeuwarderadeel, Groningen)
- Tijdelijkheid van plannen is afhankelijk van socio-economische omstandigheden (Leeuwarderadeel)
- Noodzaak tot verandering ontbreekt (Groningen)
- Omschakeling en revisie huidige plannen kost veel geld (Groningen)
- Sneller gang naar rechter bij onenigheid (Groningen)
- Minder sturing mogelijk door gemeente (Groningen)

Ervaringen met uitnodigingsplanologie

Met uitnodigingsplanologie, zoals dit in hoofdstuk 2 beschreven, is weinig tot geen ervaring bij de gemeenten. Er worden bij de gemeenten wel verschillende adaptieve elementen gebruikt die een onderdeel zijn van uitnodigingsplanologie. Opvallend is dat de gemeentelijke experts niet dezelfde elementen die onder uitnodigingsplanologie vallen benoemen en als belangrijk beschouwen. Verschillende adaptieve aspecten die voorbij gekomen zijn bij projecten, zijn onder andere de volgende:

- Gemeente Oldambt faciliteert samenwerkingen tussen partijen door ze bij elkaar te brengen. De 'ja, mits'-aanpak wordt gehanteerd. Gemeente draagt hierbij zorg voor het algemeen belang.
- Gemeente Leeuwarderadeel stimuleert burgerparticipatie actief. Onder andere door informatie- en inspraakavonden in een vroeg stadium te organiseren. Er zijn daarnaast in

de gemeente nieuwbouwprojecten waarin binnen losse kaders veel mogelijkheden liggen.

- Gemeente Leeuwarden gebruikt de term uitnodigingsplanologie niet. Wel nieuwbouwprojecten met meer vrijheid om binnen kaders te bouwen en eerdere inspraak van burgers.
- Gemeente Groningen heeft uitnodigingsplanologie toegepast bij Ebbingekwartier. Initiatiefnemers werden actief uitgenodigd om met plannen te komen en kregen hierin tijdelijk vrijheid. Soepele kaders zorgden voor snellere invulling terrein.
- In de Gemeente Appingedam is een volkstuinencomplex ontstaan op initiatief van een stichting. Gemeente laat het oorspronkelijke plan los en kiest voor vrije kaders bij tijdelijke oplossing en is procesbegeleider in plaats van initiator.

Uit deze resultaten blijkt dat uitnodigingsplanologie geen centrale rol inneemt binnen de geïnterviewde gemeentes. Er is niet veel kennis aanwezig bij de actoren over uitnodigingsplanologie. Alleen bepaalde aspecten die eenvoudig zijn om te incorporeren in huidig toegepaste planningsmethoden zoals toelatingsplanologie worden actief toegepast.

Ervaren en verwachte positieve en negatieve punten uitnodigingsplanologie

De positieve punten die ervaren zijn en verwacht worden van uitnodigingsplanologie zijn de volgende. Hieronder zijn ze gebundeld en per positief punt is aangegeven welke gemeenten dit hebben benoemd.

Positieve punten:

- Meer kansen en snellere ontwikkeling voor initiatieven van onderop (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Benutten sociaal kapitaal (Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Vroege inspraak zorgt voor minder problemen tijdens uitvoering (Leeuwarderadeel, Groningen)
- Sluit beter aan bij kleinschaligheid (Oldambt, Leeuwarderadeel)
- Positief gevoel bij alle partijen (Leeuwarderadeel, Leeuwarden)
- Past beter bij socio-economische situatie (Oldambt, Groningen)
- Ongeplande bijdragen zorgen voor beter eindresultaat en hogere kwaliteit (Oldambt)
- Gemeente kan initiatieven opwaarderen zodat kwaliteit voor algemeen belang hoger is (Oldambt)

De negatieve punten die ervaren zijn of verwacht worden zijn de volgende.

- Weinig initiatieven in gemeente (Oldambt, Appingedam)
- Socio-economische omstandigheden dicteren (Oldambt, Leeuwarderadeel, Groningen, Appingedam)
- Cultuuromslag nodig bij gemeente (Oldambt, Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen)
- Cultuuromslag nodig bij burgers (Leeuwarden, Appingedam)
- Minder sturing voor gemeente (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen, Appingedam)
- Ongelijkheid binnen bevolking (Leeuwarderadeel, Leeuwarden, Groningen)
- Ongelijkheid tussen gemeenten (Leeuwarderadeel)
- Veel regels blijven voor beperkingen zorgen (Leeuwarden)
- Maatwerk kost meer tijd en geld (Leeuwarden, Appingedam)
- Tijdelijkheid zorgt voor nadelen en onzekerheid (Groningen, Leeuwarden)

In onderstaande tabel zijn de interne positieve en negatieve factoren (Strengths en Weaknesses) en de externe positieve en negatieve factoren (Opportunities en Threats) weergegeven. Met interne punten worden hier die punten bedoeld die gelden voor mogelijkheden en beperkingen binnen de overheid. De externe punten de zaken die van externe partijen, zoals inwoners en bedrijven, afhangen.

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Benutten sociaal kapitaal	Cultuuromslag nodig bij overheid	Meer kansen voor initiatieven van onderop	Weinig initiatieven
Snellere ontwikkeling	Minder sturing	Vroege inspraak zorgt voor minder problemen achteraf	Socio-economische omstandigheden dicteren
Sluit beter aan bij kleinschaligheid	Regels blijven voor beperkingen zorgen	Positief gevoel	Cultuuromslag nodig bij bevolking
Positief gevoel	Maatwerk kost tijd en geld	Aansluiten bij socio-economische situatie en ontwikkelingen	Ongelijkheid tussen bevolking
Ongeplande bijdragen zorgen voor beter eindresultaat			Ongelijkheid tussen gemeenten
Initiatieven kunnen worden opgewaardeerd			Tijdelijkheid zorgt voor onzekerheid

Tabel 3: SWOT-analyse uitnodigingsplanologie en organische groei aan de hand van interviews

In vergelijking met de eerste opgestelde SWOT-tabel, die in de conclusie van hoofdstuk 3 is weergegeven, worden vrijwel alle uit de theorie afkomstige aspecten genoemd. Alleen de aspecten die voortkomen uit complexiteitstheorieën en discourse problemen worden door geen van de gemeenten direct genoemd. De aspecten die voortkomen uit de complexiteitstheorieën komen indirect wel naar voren in meerdere lokaal specifieke punten die zijn aangedragen. Discourse problemen worden niet specifiek genoemd en gezien als bedreiging door de geïnterviewde gemeentelijke experts.

Extra punten die voortkomen uit de ervaringen en gedachten van experts en welke niet in de theoretische onderbouwing voorkomen zijn:

- Financiële aspecten
- Het vrijgekomen positieve gevoel bij gemeente en burgers
- Het opwaarderen van initiatieven door de gemeente
- Bestaande regels die alsnog voor beperkingen zorgen
- Het ontbreken van initiatieven en sociaal kapitaal.

Interessant is dat deze punten heel duidelijk voortkomen uit de ervaringen van de gemeentelijke experts. Het zijn praktische punten die in de theorie niet direct terugkomen, maar in de praktijk des te belangrijker zijn voor de mensen die er echt mee gaan werken. Zaken zoals het financiële plaatje van gemeenten zijn erg meetbaar, maar bijvoorbeeld het wel of juist niet vrijspelen van een positief gevoel en wel of niet kunnen benutten van sociaal kapitaal zijn aspecten die niet moeten worden onderschat.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In hoofdstuk 6.1 zijn alle deelvragen achtereenvolgens beantwoord om zo een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van deze studie. In hoofdstuk 6.2 staat de discussie.

6.1 Conclusie

Nederland heeft van oudsher een sterke planningstraditie. De planningsmethoden die achtereenvolgens dominant zijn geweest in ons land zijn blauwdrukplanning, procesplanning en open planning. De stap richting adaptieve planningsmethoden wordt echter meer en meer gezet. Vanuit de maatschappij, de overheid en de wetenschap is de vraag hiernaar erkend. De rol van de planoloog verschuift hierdoor van voornamelijk leidinggevend naar een meer ondersteunende rol.

De term uitnodigingsplanologie werd in 2011 voor het eerst genoemd. Bij uitnodigingsplanologie “bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen verandering gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden” (Van Rooy, 2011). Uitnodigingsplanologie kan worden gezien als de term voor de nieuwe benadering van planologie, waarvan organische groei een concrete uitvoering is. Uitnodigingsplanologie wordt gekenmerkt door een aanpak op een kleine schaal. De wijze van organiseren is meer procesmatig dan projectmatig en in plaats van een duidelijk eindbeeld wordt gekozen voor een strategisch plan met een beoogde eindvisie. Kleine partijen zijn belangrijk als ontwikkelaars en de rol van de gemeente ten opzichte van deze kleine partijen is faciliterend en uitnodigend in plaats van actief en risicodragend. De ontwikkeling en het beheer is niet volgordelijk maar door elkaar.

De huidige wet- en regelgeving waarmee in het planologisch proces gewerkt wordt is verspreid over vele wetten en honderden regels en amendementen. Er is een nieuwe Omgevingswet in de maak waarin de relevante wetten, regels en AMvB's zijn gebundeld. Deze wet treedt naar verwachting in 2020 in werking.

In de Memoire van Toelichting van de nieuwe Omgevingswet wordt gesproken van een paradigmawisseling van “bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Door de huidige wet- en regelgeving te bundelen is meer flexibiliteit en snellere ontwikkeling beoogd en is het doel om meer ruimte te creëren voor open planprocessen en adaptieve planning. Er komen zes kerninstrumenten die uitnodigingsplanologie kunnen stimuleren door: mogelijkheid om plannen tussentijds aan te passen, grotere afwegingsruimte voor lokale overheden, procesmatige bundeling van regels, een samenhangend strategisch plan met ontwikkelrichting in plaats van vastgesteld einddoel, eerdere inspraak en meer overzicht voor lokale initiatieven en een faciliterende rol overheid die gericht is op kwaliteit.

Uit wetenschappelijke publicaties komt voort dat uitnodigingsplanologie meerdere interne en externe sterke en zwakke punten kent. De interne punten gaan op voor de processen binnen de gemeente en de externe voor actoren van buiten de overheid. De interne sterke punten zijn het benutten van de netwerkmaatschappij, het benutten van het zelf-organiserend vermogen en het beter omgaan met lokale specificiteit en complexiteit. De interne negatieve punten die extra aandacht nodig hebben voordat de wet daadwerkelijk in gebruik gaat worden zijn de benodigde cultuuromslag bij de overheid, discourse problemen tussen overheid en andere partijen en verschillen tussen de denkwerelden. Externe positieve punten die theoretisch zijn

onderbouwd is het beter omgaan met complexiteit en de betere aansluiting bij socio-economische omstandigheden en ontwikkelingen. De negatieve externe punten zijn de benodigde cultuuromslag bij burgers en bedrijven, het principe dat nieuwe ontwikkelingen tijd nodig hebben om te landen, ongelijkheid, tijdelijkheid van plannen, discourse problemen en verschillen tussen denkwerelden.

In de scriptie zijn experts van vijf verschillende gemeenten uit het noorden van Nederland geïnterviewd en gevraagd naar hun ervaringen met en gedachten over de nieuwe Omgevingswet en uitnodigingsplanologie. Hieruit is naar voren gekomen dat de mate waarin gemeenten al werken met of in de geest van de nieuwe Omgevingswet sterk varieert. Het niet werken met de nieuwe wet komt met name door het ontbreken van noodzaak en zekerheid en het grotendeels afwezig zijn van financiële en andersoortige stimulans om er mee aan de slag te gaan. Gemeenten die er wel sterk mee bezig zijn doen dit omdat hun specifieke situatie hier door onder andere krimp om vraagt.

De verwachting van de experts is dat de nieuwe Omgevingswet onder andere zal leiden tot snellere ontwikkelingen, duidelijkere informatievoorzieningen, meer en directer contact met de bevolking en meer onderling begrip. Er worden echter vragen gesteld bij meerdere aspecten van de nieuwe Omgevingswet. Zo is de verwachting dat er een cultuuromslag nodig is bij de gemeenten omdat er op een andere manier moet worden gewerkt. Daarnaast kan door meer vrijheid het algemeen belang in het geding komen en is de bundeling van de vele wetten en regels niet per definitie overzichtelijk. Door het ontbreken van sociaal kapitaal kan het met de nieuwe Omgevingswet lastig worden om initiatieven van de grond te krijgen. Het niet vastgestelde einddoel kan er voor zorgen dat processen meer tijd en geld kosten. Ook worden veel zorgen geuit over de digitalisering. Pas als dit belangrijke modem van informatievoorziening niet meer achterblijft bij de andere ontwikkelingen zal volgens de geïnterviewde experts de nieuwe Omgevingswet succesvol kunnen worden in het behalen van het vooraf opgesteld kerndoel: mogelijke maken van meer flexibiliteit en snellere besluitvorming zodat de fysieke leefomgeving effectiever en beter kan worden ingericht.

Met uitnodigingsplanologie is eveneens weinig ervaring. Er worden door de geïnterviewde gemeentelijke experts kansen gezien om met uitnodigingsplanologie snellere ontwikkelingen van initiatieven van onderop te bewerkstelligen. Daarnaast kan het sociaal kapitaal worden benut en zorgt vroege inspraak door belanghebbenden voor minder problemen en een positiever gevoel. De socio-economische omstandigheden dwingen daarnaast tot een kleinschaligere en meer lokale aanpak, maar dit kan ook nadelig werken. De economische en sociale omstandigheden dicteren hoeveel vrijheid er kan worden gegeven. Bij een betere economische situatie grijpen gemeenten snel terug op zelf ontwikkelen en zijn er minder kansen voor initiatieven van onderop. Daarnaast is er angst voor het ontbreken van sturing door het vrijer maken van kaders. De ongelijkheid binnen de bevolking kan bovendien worden vergroot omdat niet iedereen op dezelfde manier kansen benut of kan benutten en de gemeente zelf minder initiatieven neemt. De cultuuromslag zal bovendien veel tijd in beslag nemen.

Binnen de nieuwe Omgevingswet is voldoende ruimte om uitnodigingsplanologie toe te passen op gemeentelijke schaal. De gegeven ruimte komt vooral door het vereenvoudigen van de wet- en regelgeving en is dusdanig groot dat het eigenlijk aan de gemeenten zelf is om hier een concrete invulling aan te geven. Duidelijke richtlijnen of handvaten om adaptieve planningsmethoden zoals uitnodigingsplanologie in de praktijk toe te passen worden niet gegeven in de Omgevingswet. Als de gemeenten dezelfde ruime kaders die zij tot hun beschikking hebben

als het ware doorgeven aan lokale initiatiefnemers is er veel mogelijk. Het is echter aan de gemeenten zelf om hier een weg in te vinden en te bepalen hoe ver ze willen gaan in het vrijlaten. Het is mogelijk om uitnodigingsplanologie toe te passen om ontwikkelingen beter en sneller te laten verlopen. Door in deze scriptie gevonden positieve en negatieve punten in acht te nemen kunnen valkuilen worden vermeden en is een succesvolle integratie van uitnodigingsplanologie mogelijk.

6.2 Reflectie

In de scriptie is getracht om twee nieuwe ontwikkelingen binnen de planologie, namelijk de mogelijk toekomstige verschuiving naar adaptieve planningsmethoden zoals uitnodigingsplanologie en organische groei samen te brengen met de op handen zijnde nieuwe Omgevingswet. Hoewel deze eerder wel expliciet aan elkaar werden gekoppeld in de conceptversie van de Omgevingswet is dit momenteel niet meer het geval. Dit is ook een complicerende factor geweest bij het uitvoeren van deze studie. Vanwege de grote onzekerheid en het gebrek aan ervaring bij gemeenten met beide onderwerpen heeft het een exploratief karakter, welke mogelijk pas enkele jaren na invoering van de nieuwe wet kan worden gevalideerd of ontkracht. Door dit exploratieve karakter is het lastig om definitieve conclusies te trekken en harde aanbevelingen te doen en is het bovendien te vroeg om te zeggen of deze scriptie is geslaagd in de beoogde opzet.

Naast deze onzekerheid is het aantal van vijf interviews met vijf verschillende gemeenten reden dat er geen harde algemene conclusies kunnen worden getrokken. Hiervoor zou onderzoek nodig zijn onder meer gemeenten en met meerdere personen binnen één gemeente. Uit het onderzoek kan worden meegenomen dat er, ondanks het beperkte aantal interviews, veel aspecten door meerdere geïnterviewde experts werden genoemd. De meeste van deze punten zijn bovendien gevalideerd in de theoretische onderbouwing. Belangrijk is wel om hierbij te noemen dat het in meerdere gevallen om verwachte positieve of negatieve punten gaat die niet voortkomen uit ervaringen.

De cultuuromslag die nodig is komt uit het onderzoek naar voren als de meest beperkende factor om uitnodigingsplanologie in de toekomst succesvol te laten worden onder de nieuwe Omgevingswet. Veel andere verwachte negatieve punten komen hier ook uit voort. De onzekerheid over nieuwe ontwikkelingen en situaties is echter menseigen en kan wettelijk niet worden vastgelegd maar moet door ervaring worden weggenomen.

Vervolgonderzoek kan onder andere worden gedaan naar de uiteindelijke praktijkervaring van uitnodigingsplanologie zodra de nieuwe Omgevingswet in werking is. Pas dan kan uit ervaring worden gesproken over aspecten die wel of niet wettelijk zijn vastgelegd en wat de consequenties hier van zijn. Daarnaast kan door de tijd die dan verstreken is worden gekeken naar de daadwerkelijke invloed van de veelgenoemde sociale en economische omstandigheden. Het zou eveneens interessant zijn om te zien wat de verschillen zijn tussen gebruikte dominante planningsmethoden tijdens een crisissituatie of juist een situatie waarin de economie stabiel of zelfs groeiende is.

Bibliografie

Aherna, J., Cilliers, S. & Niemeläc, J., 2014. The concept of ecosystem services in adaptive urban planning and design: A framework for supporting innovation. *Landscape and Urban Planning*, 2 April, p. 254–259.

Alfasi, N. & Portugali, J., 2004. Planning Just-in-Time versus Planning Just-in-Case. *Cities*, 21(1), pp. 29-23.

Alfasi, N. & Portugali, J., 2007. Planning Rules For A Self-Planned City. *Planning Theory*, Volume 6, pp. 164-182.

Allmendinger, P., 2002. The Post-Positivist Landscape of Planning Theory. In: P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones, red. *Planning Futures: New Directions For Planning Theory*. London: Routledge, pp. 3-18.

Baarda, D., De Goede, M. & Teunissen, J., 2005. *Basisboek Kwalitatief Onderzoek: Handleiding voor het opezetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Birkmann, J., Garschagen, M. & Setiadi, N., 2014. New challenges for adaptive urban governance in highly dynamic environments: Revisiting planning systems and tools for adaptive and strategic planning. *Urban Climate*, 21 January, pp. 115-133.

Boeijenga, J., 2011. *Organische Groei: naar een nieuwe vorm van stedelijke ontwikkeling*, Rotterdam: Vereniging Deltametropool.

Boonstra, B. & Boelens, L., 2012. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 13 November, pp. 99-122.

Boonstra, B., Vogel, R. & Slob, A., 2014. *Van organisch ontwikkelen naar organisch organiseren - lessen over zelforganisatie uit Almere*. Zaanstad, sn, p. 8.

Buitelaar, E., Kooiman, M. & Robbe, C., 2012. Grondzaken in de praktijk. *PBL*.

Castells, M., 2000. *The Rise of the Network Society*. 2e red. Oxford: Blackwell.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014. *Leegstand in Nederland anno 2013: van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cook, I. R. & Swyngedouw, E., 2012. Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda. *Urban Studies*, 23 mei, p. 1959–1979.

De Groot, J. et al., 2013. Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen. *TBR*, 17 July, pp. 631-651.

De Roo, G., 2010. Being or Becoming? That is the Question! Confronting Complexity With Contemporary Planning Theory. In: G. De Roo & E. A. Silva, red. *A Planner's Encounter With Complexity*. Farnham: Ashgate, pp. 19-40.

Dutt, A. & Costa, F., 1985. *Public Planning in the Netherlands*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Faludi, A., 2005. The Netherlands: A Culture With A Soft Spot For Planning. In:

B. Sanyal, red. *Comparative Planning Cultures*. New York City: Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 285-307.

Flyvbjerg, B., Skamris Holma, M. K. & Buhla, S. L., 2003. How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?. *Transport Reviews*, p. 71 — 88.

Fontein, R. J., Breman, B., Kuindersma, W. & Westerink, J., 2012. *Gemeenten en krimp: uitnodigingsplanologie als perspectief*, Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Gerrits, L., Rauws, W. & De Roo, G., 2012. Policy & Planning Brief: Dutch Spatial Planning Policies in Transition. *Planning Theory & Practice*, Volume 13, pp. 336-341.

Groot Jebbink, S., 2013. *Uitnodigingsplanologie: Overheid aan zet voor nieuw evenwicht in gebiedsontwikkeling*, sl: sn

Hajer, M., 2006. The living institutions of the EU: analysing governance as performance. *Perspectives on European Politics and Society*, Volume 7 (1), pp. 41-55.

Hajer, M. & Versteeg, W., 2005. A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, Volume 7 (3), pp. 175-84.

Hammersley, M. & Atkinson, P., 2007. *Ethnography: Principles in Practice*. 3e red. London en New Yrok: Routledge.

Hartman, S., Rauws, W., Beeftink, M. & De Roo, G., 2011. Het Adaptieve Vermogen: regionale ontwikkelingen in een tijd van kwaliteit en dynamiek. In: H. Ovink & E. Wierenga, red. *Regio's In Verandering: Ontwerpen voor Adaptiviteit*. Rotterdam: 010, pp. 13-114.

Healey, P., 1996. The communicative turn in planning theory and it implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning*, Issue 23, pp. 217-234.

Healey, P., 1998. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A*, Volume 30 (9), p. 1531 – 1546.

Healey, P., 2006. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, Volume 14 (3), pp. 299-320.

Hillier, J., 2002. *Shadows of Power - An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. London: Routledge.

Innes, J. & Booher, D., 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems. *Journal of The American Planning Association*, pp. 412-423.

Jänicke, M. & Jörgens, H., 2006. New Approaches to Environmental Governance. In: *Environmental Governance in Global Perspective. New Approaches to Ecological and Political Modernisation..* Berlin: Freie Universität Berlin, pp. 167-209.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013. *Hoofdpijnennotitie uitvoeringsregelgeving Omgevingswet*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014. *Memoire van Toelichting Omgevingswet*, sl: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015. *Omgevingwet in Thema's: De stelselherziening uitgediept*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Open Lab Ebbinge, 2017. *Ebbingekwartier.nl*. [Online]

Available at: <http://www.ebbingekwartier.nl>

[Geopend 2 januari 2018].

Pelders, E., Van der Heijden, G. & Borgers, H., 2012. *Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht. Omgevingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening*. sl:AT Osborne.

Portugali, J., 1999. *Self-Organization and the City*. Berlin: Springer.

Portugali, J., 2006. Complexity Theory As A Link Between Space and Place. *Environment and Planning*, pp. 647 - 664.

Putnam, R., 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, Volume 30, pp. 137-174.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2015. *Vernieuwingen Omgevingsrecht: Maak de Ambities Waar*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Rauws, W., Cook, M. & Van Dijk, T., 2014. How to Make Development Plans Suitable for Volatile Contexts. *Planning Practice & Research*.

Spit, T. & Zoete, P. R., 2009. *Ruimtelijke Ordening in Nederland: een Wetenschappelijke Introductie in het Vakgebied*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Stadstuin Eendracht Appingedam, 2017. *Stadstuindeendrachtappingedam.nl*. [Online]

Available at: <http://stadstuindeendrachtappingedam.nl>

[Geopend 2 januari 2018].

Teisman, G. R. & Klijn, E.-H., 2008. Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 10(3), pp. 287-297.

Uitermark, J., 2013. Spontane Stedenbouw als Politiek. *Thema Stad 2033*, pp. 12-15.

Uitermark, J., 2014. *Oratie: Verlangen naar Wikitopia*, Rotterdam: sn

Urhahn Urban Design, 2010. *De Spontane Stad*. Amsterdam: BIS Publishers.

Van den Brink, A., Van der Vak, A. & Van Dijk, T., 2006. Planning and the Challenges of the Metropolitan Landscape: Innovation in the Netherlands. *International Planning Studies*, April, 11(3-4), pp. 147-165.

Van der Cammen, H. & De Klerk, L., 2003. *Ruimtelijke Ordening: Van Grachtengordel tot Vinex-Wijk*. 1st red. Houten: Unieboek | Het Spectrum.

Van Dijk, J., 2001. *De Netwerkmaatschappij: sociale aspecten van nieuwe media*. sl:Samsom.

Van Rooy, P., 2011. Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*.

Van Wamelen, J., 2005. *Organisation of Public Organisation Information Services in a Network Society*. Delft: DUP Science.

Verschuren, P. & Doorewaard, H., 2015. *Het Ontwerpen van een Onderzoek*. 5e red. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

VROM, 2004. *Nota Ruimte: Ruimte Voor Ontwikkeling*, Den Haag: VROM.

Gerefererde interviews zijn in bijlage te vinden.