

Uitnodigingsplanologie

Een verkennend onderzoek naar de randvoorwaarden
voor succesvolle uitnodigingsplanologie

Lotte Brouwer
Masterthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
November 2014

Radboud Universiteit Nijmegen



Titel

Uitnodigingsplanologie.

Een verkennend onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie.

Auteur:

Lotte Brouwer

Studentnummer: 0821063

Masterthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Scriptiebegeleider:

Mevr. dr. Tamy Stav

Afstudeerorganisatie:

Provincie Gelderland

Stagebegeleider:

Dhr. Jan Henst

November 2014



Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis ter afronding van de masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Voor het afstudeertraject van deze master heb ik stage gelopen bij het programma Stad en Regio van de provincie Gelderland. Deze stage heeft de basis gevormd voor mijn masterthesis, een onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Met het afronden van deze scriptie, en het afronden van mijn scriptie voor de master Bestuurskunde afgelopen zomer, komt het einde van mijn studietijd in zicht. Daarbij komt er tevens een nieuwe periode in zicht waarin ik de opgedane kennis en inzichten daadwerkelijk in de praktijk kan gaan toepassen.

Met het schrijven van dit voorwoord wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Ten eerste wil ik mijn scriptiebegeleidster vanuit de universiteit, Tamy Stav, bedanken voor haar begeleiding en feedback. Ten tweede wil ik mijn stagebegeleider vanuit de provincie Gelderland, Jan Henst, bedanken voor zijn feedback en tips. Daarnaast wil ik de respondenten van de benaderde onderzoekscases bedanken voor hun tijd en input. Tot slot wil ik mijn lieve familie, vriend en vrienden bedanken voor hun steun en advies tijdens mijn gehele studieperiode.

Ik wens u veel leesplezier!

Lotte Brouwer

Arnhem, november 2014

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

Door de financiële crisis en bezuinigingen op publieke middelen worden veel ruimtelijke plannen heroverwogen en wordt de noodzaak tot een meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling steeds duidelijker. Hierdoor komt er steeds meer aandacht voor een 'nieuwe' vorm van planologie, namelijk uitnodigingsplanologie. Hierbij bepalen overheden de kaders op hoofdlijnen en worden anderen (privaat en particulier) uitgenodigd om hier invulling aan te geven. De overheid heeft vervolgens een faciliterende rol met betrekking tot het realiseren van initiatieven.

Uitnodigingsplanologie kan een oplossing bieden, omdat deze benadering meer vraaggericht is, waardoor ruimtelijke ontwikkeling kan worden gerealiseerd daar waar er vraag naar is en financiële middelen efficiënter kunnen worden ingezet. Hierbij is het van belang om te weten hoe de samenleving kan worden uitgenodigd om met initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling te komen en hoe deze initiatieven kunnen worden gerealiseerd. Hieruit volgt de noodzaak om inzicht te krijgen in hoe de huidige instituties binnen de ruimtelijke planning aansluiten bij of zich kunnen aanpassen aan uitnodigingsplanologie en welke randvoorwaarden daarbij een rol spelen. De centrale onderzoeksvraag luidt daarom:

Welke randvoorwaarden zijn nodig om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie (in Nederland) succesvol te realiseren?

De deelvragen die bij deze centrale vraag zijn geformuleerd, zijn:

- 1) Wat is uitnodigingsplanologie?
- 2) Hoe kan succes met betrekking tot uitnodigingsplanologie worden gedefinieerd?
- 3) Welke factoren kunnen relevant zijn (helpen of tegenwerken) bij de toepassing van uitnodigingsplanologie?
- 4) Op welke wijze dragen deze factoren wel of niet bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie?

Theoretisch kader

Om randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen, is onder andere gebruik gemaakt van het Institutional Analysis and Development (IAD) framework. Het IAD framework beschrijft hoe een action arena (in dit onderzoek het proces bij uitnodigingsplanologie) wordt beïnvloed door drie externe variabelen: fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels. Met behulp van dit framework zijn belangrijke variabelen of factoren geïdentificeerd die een rol kunnen spelen bij uitnodigingsplanologie. De variabelen uit het IAD framework zijn aangevuld en versterkt met variabelen die tevens uit de literatuurstudie en uit gesprekken met experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling naar voren zijn gekomen als relevante factoren bij uitnodigingsplanologie.

Methodologisch kader

Als onderzoeksstrategie is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Met het empirisch onderzoek is onderzocht hoe de factoren, die uit het theoretisch onderzoek naar voren zijn gekomen, zich in de geselecteerde cases manifesteren en op welke wijze zij bijdragen aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie. Hieruit zijn vervolgens randvoorwaarden voor succesvolle

uitnodigingsplanologie afgeleid. De benodigde onderzoeksgegevens zijn verzameld door middel van een inhoudsanalyse van relevante documenten en semigestructureerde interviews met relevante personen binnen de cases. De verzamelde data is vervolgens geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti, een programma voor kwalitatieve analyse. Voor deze vergelijkende casestudy zijn cases geselecteerd waar uitnodigingsplanologie als beleid wordt toegepast of waar het toegepaste beleid duidelijke kenmerken heeft van uitnodigingsplanologie. De geselecteerde cases zijn: Het Eiland van Schalkwijk (gemeente Houten), De Wijkfabriek (gemeente Nijmegen), Spookuilontwikkeling Bottendaal (gemeente Nijmegen) en Coehoorn Centraal (gemeente Arnhem).

Conclusies en aanbevelingen

Bij uitnodigingsplanologie heeft de overheid een meer uitnodigende en faciliterende rol vergeleken met de andere vormen van planologie. Hierbij is vooral een grote rol weggelegd voor gemeenten om initiatiefnemers uit te nodigen en initiatieven te faciliteren. Uit het onderzoek is gebleken dat dit faciliterende principe van uitnodigingsplanologie soms botst met de cultuur van sommige gemeentelijke afdelingen. Om uitnodigingsplanologie tot een succes te maken, moet de gehele gemeentelijke organisatie zoveel mogelijk meegaan in de faciliterende rol. Daarnaast moet er naast beleidsmatige ruimte ook fysieke ruimte zijn voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van die ruimte. Wanneer de gemeente initiatiefnemers uitnodigt om een gebied te ontwikkelen, moet zij er zeker van zijn dat de eigenaar van de grond en/of panden in dat gebied (afdeling vastgoed van de gemeente of een derde partij) bereid is om hieraan mee te werken. Uit het onderzoek blijkt tevens dat een hoge mate van zelforganisatie onder de initiatiefnemers bijdraagt aan het succes van uitnodigingsplanologie. Wanneer de mate van zelforganisatie laag is, zouden gemeenten hierin kunnen begeleiden of faciliteren. Daarnaast blijkt de aanwezigheid van sleutelpersonen bij te dragen aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie en het ontbreken ervan afbreuk te doen aan het succes. Sleutelpersonen kunnen zich in het proces bevinden aan zowel de kant van gemeenten als aan de kant van de initiatiefnemers. Zij kunnen actoren verbinden en het proces trekken. Daarnaast kunnen zij binnen de eigen groep of organisatie zorgen voor de facilitering en realisering van initiatieven. Zo kunnen sleutelpersonen binnen de gemeente een belangrijke rol spelen om de verschillende afdelingen mee te krijgen in de faciliterende rol. Ook de aanwezigheid van collectieve waarden onder de betrokken actoren draagt bij aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie en het ontbreken ervan kan afbreuk doen aan de mate van succes. Het hebben en creëren van collectieve waarden zorgt er voor dat er eerder consensus wordt bereikt met betrekking tot initiatieven en dat er draagvlak wordt gecreëerd voor initiatieven. Daarnaast zijn het rond krijgen van een businesscase en het doorbreken van een mogelijk aanwezig prisoner's dilemma van invloed op de mate van succes van uitnodigingsplanologie.

Vanuit deze conclusies kunnen rechtstreek een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk met betrekking tot de toepassing van uitnodigingsplanologie:

- 1) Zorg voor een uitnodigende en faciliterende cultuur bij de gehele gemeentelijke organisatie.*
- 2) Zorg voor daadwerkelijke ruimte voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van de ruimte.*
- 3) Stel sleutelpersonen aan binnen gemeenten en eventueel bij initiatiefnemers.*
- 4) Zorg voor een hoge mate van zelforganisatie bij initiatiefnemers.*
- 5) Creëer collectieve waarden tussen actoren.*

Inhoudsopgave

1. Inleiding	12
1.1 Context	12
1.2 Aanleiding	13
1.3 Probleemstelling	14
1.4 Relevantie van het onderzoek	15
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	15
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie	15
1.5 Theoretische verantwoording	16
1.6 Methodologische verantwoording	16
1.7 Opbouw	16
2. Verschuivingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening	18
2.1 Toelatingsplanologie	18
2.2 Ontwikkelingsplanologie	18
2.3 Uitnodigingsplanologie	19
2.4 Procesomkering	19
3. Theoretisch kader	22
3.1 Sturingsmodellen	22
3.1.1 Hiërarchische sturing	22
3.1.2 Netwerksturing	22
3.1.3 Zelfsturing	23
3.1.4 Zelforganisatie.....	23
3.2 Institutional Analysis & Development framework.....	25
3.2.1 Het IAD framework	26
3.2.2 De action arena	27
3.2.3 Drie externe variabelen	29
3.2.4 Evaluatiecriteria	33
3.3 Conceptueel model	35
3.4 Operationalisatie.....	36
4. Methodologisch kader	38
4.1 Onderzoeksstrategie	38
4.2 Casestudy	39
4.2.1 Vergelijkende casestudy	39

4.2.2 Casusselectie	40
4.3 Dataverzameling	41
4.3.1 Inhoudsanalyse.....	41
4.3.2 Semigestructureerde interviews	41
4.4 Analyse van data	41
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	42
4.5.1 Validiteit	42
4.5.2 Betrouwbaarheid	42
5. Casusbeschrijving	44
5.1 Het Eiland van Schalkwijk	44
5.2 De Wijkfabriek	45
5.3 Spoorkuilontwikkeling Bottendaal	47
5.4 Coehoorn Centraal	48
5.5 Mate van succes	50
6. Analyse	52
6.1 Het Eiland van Schalkwijk	52
6.1.1 Fysieke en materiële kenmerken	52
6.1.2 Kenmerken van actoren	54
6.1.3 Procesregels	56
6.1.4 Bijdrage factoren aan succes	59
6.2 De Wijkfabriek	61
6.2.1 Fysieke en materiële kenmerken	61
6.2.2 Kenmerken van actoren	63
6.2.3 Procesregels	65
6.2.4 Bijdrage factoren aan succes	68
6.3 Spoorkuilontwikkeling Bottendaal	70
6.3.1 Fysieke en materiële kenmerken	70
6.3.2 Kenmerken van actoren	72
6.3.3 Procesregels	74
6.3.4 Bijdrage factoren aan succes	76
6.4 Coehoorn Centraal	79
6.4.1 Fysieke en materiële kenmerken	79
6.4.2 Kenmerken van actoren	81
6.4.3 Procesregels	82
6.4.4 Bijdrage factoren aan succes	85

7. Conclusies en aanbevelingen	88
7.1 Conclusies	88
7.2 Aanbevelingen	101
7.2.1 Aanbevelingen voor de praktijk	101
7.2.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	102
7.3 Kritische reflectie	103
 Referenties	 106
 Bijlagen	 110

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk zullen eerst de context en aanleiding met betrekking tot dit onderzoek worden beschreven in paragraaf 1.1 en paragraaf 1.2. In paragraaf 1.3 wordt de probleemstelling die uit de aanleiding volgt geformuleerd, bestaande uit een doel- en vraagstelling. Vervolgens wordt in paragraaf 1.4 de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek toegelicht. In paragraaf 1.5 en paragraaf 1.6 wordt een voorbeschouwing gegeven op respectievelijk het theoretisch en het methodologisch kader. Tot slot wordt in paragraaf 1.7 de opbouw van deze masterthesis beschreven.

1.1 Context

Bij uitnodigingsplanologie volstaat de overheid met het scheppen van kaders op hoofdlijnen en worden anderen uitnodigd om daar invulling aan te geven (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011). Overheden bepalen op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden en binnen deze kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover zowel private als particuliere initiatiefnemers (Van Rooy, 2011). Deze nieuwe vorm van planologie is onder andere ontstaan doordat als gevolg van de financiële crisis in combinatie met stevige bezuinigingen op publieke middelen veel ruimtelijke plannen zijn stilgevallen of worden heroverwogen. Hierdoor is de noodzaak voor een andere, meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling naar voren gekomen (Majoor, 2012). De meer vraaggerichte benadering bij uitnodigingsplanologie kan hierbij een oplossing bieden, omdat initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling hierbij uit de samenleving komen. Hierdoor ontstaat ruimtelijke ontwikkeling eerder daar waar er behoefte aan is en kunnen (financiële) middelen efficiënter worden ingezet. Naast het afnemende investeringsvolume van overheden hebben ook een groter zelfbewustzijn van de markt en de samenleving en een grotere ontvankelijkheid van overheden voor initiatieven vanuit de maatschappij er voor gezorgd dat uitnodigingsplanologie is opgekomen.

Wanneer het over uitnodigingsplanologie gaat, wordt ook vaak het concept organische gebiedsontwikkeling aangehaald. Uitnodigingsplanologie wordt gezien als een gebiedsgerichte en organische opvatting van gebiedsontwikkeling (Pelders, Van der Heijden & Borgers, 2012). Organische gebiedsontwikkeling staat voor een proces waarbij een ontwikkeling zijn eigen weg zoekt, niet voorspelbaar is en drijft op ideeën en initiatieven van bewoners en ondernemers van de stad. Het staat voor het spontane, met een overheid op afstand (Nirov, z.j.). Organische gebiedsontwikkeling staat tegenover de 'oude' grootschalige en integrale gebiedsontwikkeling. Het betreft een aaneenschakeling van kleinschalige ontwikkelingen met een open-eindekarakter, waarbij andere actoren (kleine ontwikkelaars, eindgebruikers) betrokken zijn en de overheid een meer faciliterende rol heeft (Nirov & Platform 31, 2012). Zodoende staan zowel bij uitnodigingsplanologie als bij organische gebiedsontwikkeling initiatieven vanuit de samenleving voorop en speelt de overheid een meer faciliterende en kaderstellende rol. Wellicht kan gesteld worden dat wanneer uitnodigingsplanologie als beleid wordt gehanteerd, dit resulteert in organische gebiedsontwikkeling. "Het procesmanagement bij organische gebiedsontwikkeling neemt de onzekerheid als uitgangspunt en speelt in op wat zich 'uit de markt' aandient, daartoe eventueel via uitnodigingsplanologie verleid" (Sorel, Tennekes & Galle, 2014, p. 13).

Van der Velden, Van de Wal & Wassenberg (2012) doen in het essay 'Stedelijke vernieuwing op uitnodiging' een voorstel voor een meer vraaggerichte benadering van stedelijke vernieuwing, waarbij stedelijke vernieuwing plaats zou moeten gaan vinden door middel van uitnodigingsplanologie. Door de bezuinigingen op publieke middelen houdt in 2014 het belangrijkste instrument voor stedelijke vernieuwing, het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), op te bestaan. Er is echter een blijvende behoefte en noodzaak om de leefomgeving te vernieuwen (Van der Velden et al., 2012). Daarnaast zorgen maatschappelijke ontwikkelingen juist voor nieuwe opgaven voor stedelijke vernieuwing. Toenemende ruimtelijke verschillen, toenemende ruimtebehoefte, toenemende migratie en vergrijzing en schuivende verhoudingen tussen overheid, markt en burgers zorgen voor verschillen tussen gebieden en daardoor voor verschillende opgaven (Heijkers, Van der Velden & Wassenberg, 2012).

Hierboven wordt gesproken over uitnodigingsplanologie als "nieuwe" vorm van planologie. Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling worden dan ook vaak bestempeld als nieuwe vormen van ruimtelijke/stedelijke ontwikkeling, maar de vraag is in hoeverre deze concepten werkelijk nieuw zijn. Uitnodigingsplanologie is in zekere zin al te vergelijken met de stadsontwikkeling van bijvoorbeeld Amsterdam in de zeventiende eeuw, zoals Abrahamse (2010) in zijn proefschrift 'De grote uitleg van Amsterdam' laat zien. Tot de Woningwet in 1901 werd ingevoerd, was het bouwen van woningen en bedrijfsgebouwen al een organisch proces op gemeentelijk niveau (Van Rooy, 2011). Daarnaast gaat uitnodigingsplanologie uit van het faciliteren en verbinden van initiatieven en bepaalt de overheid samen met stakeholders op hoofdlijnen waar ruimtelijke ontwikkelingen wenselijk zijn en stuurt zij alleen indien gewenst. Volgens Bomhof en Oosterkamp (2013) was dit in de jaren 30 van de vorige eeuw eigenlijk ook al de methodiek voor het ontwikkelen van een gebied (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Wanneer het concept met betrekking tot uitnodigingsplanologie niet nieuw is, is het concept wel nieuw in de context van (post) moderne planning en zal het in ieder geval moeten worden aangepast aan de planninginstituten en -methoden van deze tijd.

1.2 Aanleiding

Zoals beschreven volstaat de overheid bij uitnodigingsplanologie met het bepalen van de kaders of hoofdlijnen en worden andere partijen uitgenodigd om daar invulling aan te geven. Hiervoor zal het klimaat voor ruimtelijke ontwikkeling meer uitnodigend moeten worden en ruimte moeten bieden om op de uitnodiging in te gaan (Van der Velden et al., 2012). Hierbij is de vraag van belang hoe het klimaat voor ruimtelijke ontwikkeling meer uitnodigend kan worden en hoe ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie kan worden gerealiseerd. Met uitnodigingsplanologie zou een overheid duidelijke kaders op hoofdlijnen moeten stellen en vervolgens meer ruimte moeten creëren voor andere partijen. Daarbij kan zij met behulp van kennis, kunde en regels bijdragen aan het faciliteren van initiatieven en het scheppen van de benodigde institutionele randvoorwaarden (Hajer, 2011). Het systeem achter ruimtelijke ontwikkeling is vaak nog steeds gebaseerd op het economisch groeidenken en gericht op grootschaligheid en integraliteit. Dat botst soms met de kleinschalige bottom-up initiatieven die opkomen met uitnodigingsplanologie als beleid. Hierdoor lijkt er sprake van een 'institutional conflict': een conflict tussen de geïnstitutionaliseerde praktijk van ruimtelijke ontwikkeling en de nieuwe opgaven waar overheden en ruimtelijke ontwikkelaars voor staan (Buitelaar et al., 2012; Seo & Creed, 2002; Schutten, z.j.).

De hierboven beschreven vraagstukken en knelpunten met betrekking tot uitnodigingsplanologie zijn de aanleiding geweest voor dit onderzoek. Met dit onderzoek zal worden onderzocht wat de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie zijn, oftewel onder welke condities uitnodigingsplanologie succesvol kan plaatsvinden. Bij ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie ligt een uitdaging in het vinden van de juiste balans tussen de zaken die voor iedereen belangrijk zijn en het creëren van vrijheid waar dat kan. Daarom is het van belang om in eerste instantie te richten op de vormgeving van de randvoorwaarden en condities waarbinnen deze vrijheid georganiseerd kan worden (Broekmans, Feenstra & Urhahn, 2010). Met dit onderzoek wordt daarom onderzocht welke randvoorwaarden nodig zijn om initiatieven vanuit de samenleving bij uitnodigingsplanologie van de grond te kunnen laten komen en te laten slagen, oftewel wat de randvoorwaarden zijn voor succesvolle uitnodigingsplanologie.

1.3 Probleemstelling

In de vorige paragraaf is de aanleiding en context van dit onderzoek beschreven, namelijk de opkomst van uitnodigingsplanologie als 'nieuwe' vorm van planologie en het belang van onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. In deze paragraaf wordt de probleemstelling die hieruit volgt geformuleerd, bestaande uit een doelstelling en een vraagstelling.

Doelstelling

Uit de aanleiding en context van dit onderzoek volgt de volgende doelstelling:

Het verkrijgen van kennis en inzicht in de randvoorwaarden voor het succesvol realiseren van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland door middel van uitnodigingsplanologie.

Vraagstelling

Om de hierboven beschreven onderzoeksdoelstelling te kunnen verwezenlijken, is de volgende centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

Welke randvoorwaarden zijn nodig om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie (in Nederland) succesvol te realiseren?

Deelvragen

Om de bovenstaande centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen vanuit afgeleid. Deze worden hieronder beschreven.

- 1) Wat is uitnodigingsplanologie?
- 2) Hoe kan succes met betrekking tot uitnodigingsplanologie worden gedefinieerd?
- 3) Welke factoren kunnen relevant zijn (helpen of tegenwerken) bij de toepassing van uitnodigingsplanologie?
- 4) Op welke wijze dragen deze factoren wel of niet bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie?

1.4 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek kan zowel de praktijk als de wetenschap nieuwe inzichten bieden in het concept uitnodigingsplanologie en in de randvoorwaarden die een rol spelen bij de toepassing van dit concept. Het onderzoek heeft daarom zowel maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. In de onderstaande paragrafen zullen respectievelijk de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie verder worden toegelicht.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De financiële crisis en bezuinigingen op publieke middelen vragen om een andere, meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling. Wanneer publieke middelen beperkt beschikbaar zijn, is het extra belangrijk om deze middelen in te zetten daar waar er vraag naar is vanuit de samenleving. Uitnodigingsplanologie kan hier een oplossing bieden, omdat deze benadering meer vraaggericht is. Wanneer uitnodigingsplanologie als beleid wordt gehanteerd, ontstaat ruimtelijke ontwikkeling eerder daar waar er vraag naar is vanuit de samenleving en kunnen publieke middelen op deze manier efficiënter worden ingezet. Wanneer ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie inderdaad een oplossing kan bieden, is het van belang te weten hoe de samenleving kan worden uitgenodigd om met initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling te komen en hoe deze initiatieven kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast kan de organische ontwikkeling die volgt uit uitnodigingsplanologie meer mogelijkheden bieden om om te gaan met de onzekerheid van de vraag naar woningen en vastgoed en de daarbij behorende gevolgen. De grootschalige en integrale gebiedsontwikkelingen dragen hierbij meer risico door de grotere organisatorische en financiële verwevenheid (Buitelaar et al., 2012). Tot slot kan uitnodigingsplanologie een rol spelen bij de uit de rijksbegroting naar voren komende wens van de overheid om de aansluiting tussen de overheid en burgerinitiatieven te bevorderen en meer ruimte te maken voor de benutting van de eigen kracht van mensen (Rijksoverheid, 2012).

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Er blijkt nog relatief weinig wetenschappelijke kennis te bestaan met betrekking tot het concept uitnodigingsplanologie. Zoals hierboven is beschreven, kan de vraag gesteld worden in hoeverre het concept achter uitnodigingsplanologie nieuw is. Wanneer het idee achter uitnodigingsplanologie niet nieuw is, is het concept echter wel nieuw in de context van (post) moderne planning en zal het mogelijk moeten worden aangepast aan de planninginstituten en -methoden van deze tijd of zullen de huidige planninginstituten moeten worden aangepast aan de opkomende uitnodigingsplanologie. Hieruit volgt de noodzaak om inzicht te krijgen in hoe de huidige instituten binnen de ruimtelijke planning aansluiten bij of zich kunnen aanpassen aan uitnodigingsplanologie als nieuwe vorm van planologie. Kunnen de huidige instituten zorgen voor een meer uitnodigend klimaat voor ruimtelijke ontwikkeling en maken zij de realisatie van opkomende initiatieven als gevolg van uitnodigingsplanologie mogelijk? Daarbij is het van belang om te onderzoeken hoe de overheid hierin kan faciliteren en welke institutionele randvoorwaarden zij hierbij kan scheppen (Hajer, 2011). Met dit onderzoek wordt daarom beoogd een antwoord te geven op deze vragen en een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over uitnodigingsplanologie door inzicht te geven in de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Hierbij geeft het onderzoek inzicht in factoren die een rol spelen bij de toepassing van uitnodigingsplanologie en in de relatie tussen deze factoren en de mate van succes van uitnodigingsplanologie.

1.5 Theoretische verantwoording

Om randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen, is onder andere gebruik gemaakt van het 'Institutional Analysis and Development framework'. Met behulp van dit framework kunnen belangrijke variabelen of factoren worden geïdentificeerd die een rol kunnen spelen bij uitnodigingsplanologie. Het framework is aangevuld en versterkt met variabelen die tevens uit de literatuurstudie en uit gesprekken met experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling naar voren zijn gekomen als relevante factoren bij uitnodigingsplanologie. In het theoretisch kader in hoofdstuk 3 zal verder op de toegepaste theorie worden ingegaan.

1.6 Methodologische verantwoording

Als onderzoeksstrategie is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Met het empirisch onderzoek is onderzocht hoe de factoren, die uit het theoretisch onderzoek naar voren zijn gekomen, zich in de geselecteerde cases manifesteren. Hieruit zijn vervolgens randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie afgeleid. Wat betreft methoden voor dataverzameling is voor dit onderzoek een inhoudsanalyse van relevante documenten uitgevoerd. Daarnaast zijn semigestructureerde interviews afgenomen bij initiatiefnemers binnen de cases en bij medewerkers van de gemeenten die bij de betreffende cases betrokken zijn. In hoofdstuk 4 wordt in het methodologisch kader verder ingegaan op de voor dit onderzoek gebruikte methoden.

1.7 Opbouw

In dit eerste hoofdstuk zijn zojuist de context, aanleiding, probleemstelling en maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek besproken. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op het concept uitnodigingsplanologie. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het methodologische kader uiteengezet. In hoofdstuk 5 worden de geselecteerde cases voor dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 6 worden de onderzoekresultaten beschreven en geanalyseerd. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de deelvragen en de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord, worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk en de wetenschap en wordt gereflecteerd op het verloop van het onderzoek en de behaalde resultaten.

Verschuivingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk worden de opkomst van uitnodigingsplanologie en de verschuivingen tussen verschillende vormen van planologie in de geschiedenis van de Nederlandse ruimtelijke ordening beschreven. Hiermee wordt beschreven wat uitnodigingsplanologie is en wat de positie van uitnodigingsplanologie is ten opzichte van andere vormen van planologie. In de Nederlandse ruimtelijke ordening vond na de intrede van de toelatingsplanologie een verschuiving naar ontwikkelingsplanologie plaats die nu wordt opgevolgd door de opkomst van uitnodigingsplanologie. In de volgende paragrafen worden deze drie vormen van planologie verder toegelicht en wordt er gereflecteerd op de verschuivingen.

2.1 Toelatingsplanologie

In het begin van de twintigste eeuw zijn overheden, naar aanleiding van woningnood en zeer slechte woonomstandigheden van nieuwe stedelingen, steeds meer en sterker gaan sturen in de ruimtelijke ordening. Hiermee is in ruim een eeuw tijd een grote hoeveelheid regels en procedures ontstaan (Van Rooy, Van Luin & Dil, 2006). Ruimtelijke plannen waren “blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte” (Van der Cammen & De Klerk, 2003, p.230). De overheid zag hierin een leidinggevende rol voor zichzelf. Needham (2003) omschrijft toelatingsplanologie als de vorm van planologie “waarbij een overheidsinstantie een ruimtelijk plan maakt dat de meest gewenste ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied weergeeft of een plan met de bestemmingen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend” (Needham, 2003, p. 39). Toelatingsplanologie gaat uit van een overheid die kaders stelt en het initiatief vervolgens aan anderen overlaat. Gemeenten laten een initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling pas toe wanneer het voldoet aan de door hen gestelde ruimtelijke eisen. Hierdoor staat bij toelatingsplanologie de toetsing van initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling centraal (Buitelaar et al., 2012).

2.2 Ontwikkelingsplanologie

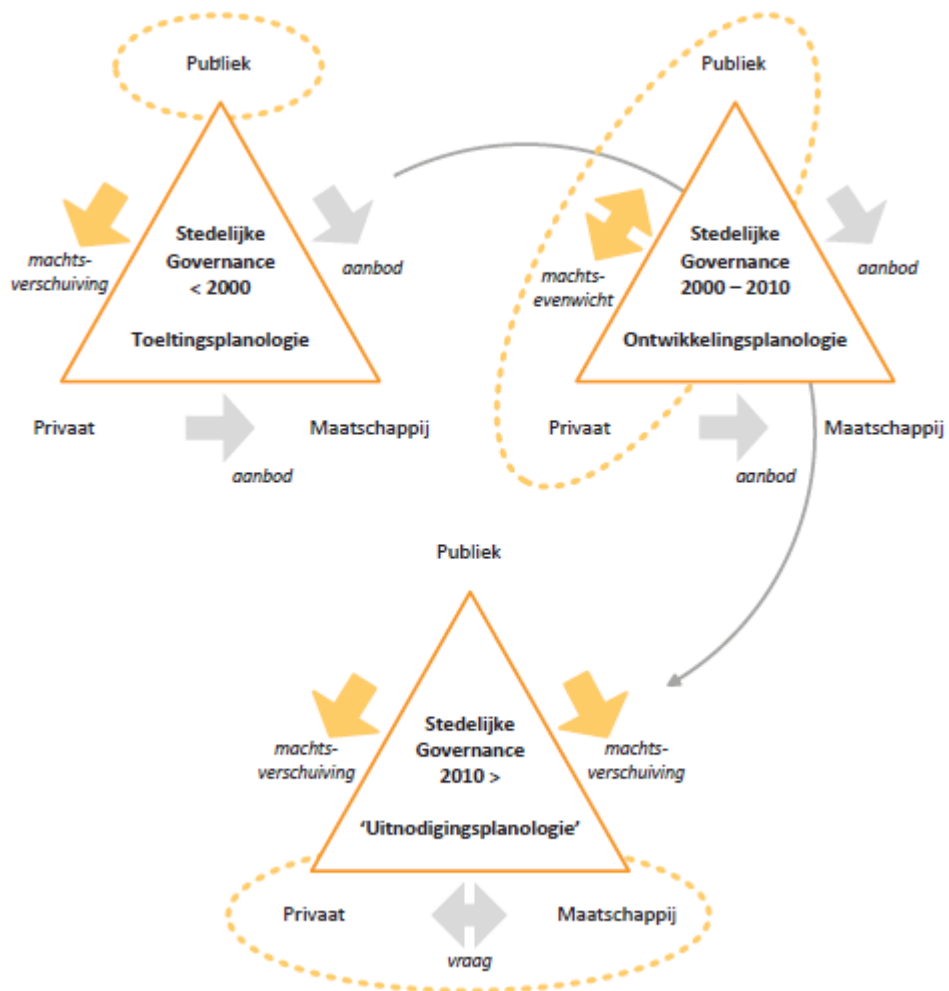
Sinds het begin van de 21^e eeuw doet de ontwikkelingsplanologie haar intrede. Met de Nota Ruimte werd in eerste instantie ingezet op ontwikkelingsplanologie als tegenhanger van toelatingsplanologie. De publiek gedomineerde plannen maakten plaats voor publieke kaders, waarbinnen ook private en particuliere partijen ruimtelijk konden ondernemen. Er kan gesteld worden dat toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie elkaar eerder aanvullen dan dat ze elkaar uitsluiten. Zo is in beide gevallen bijvoorbeeld sprake van toetsing door overheden (Van Rooy, Van Luin & Dil, 2006). Ontwikkelingsplanologie gaat dus uit van een overheid die samen met anderen actief ontwikkelt. Overheidsinstanties kunnen hierbij met anderen samenwerken aan het realiseren van plannen en eventueel ook bij het maken van plannen (Groetelaers, 2004). Een gevolg hiervan is dat gemeenten steeds meer zijn gaan samenwerken met private partijen (Fontein, Breman, Kuindersma & Westerink, 2012).

2.3 Uitnodigingsplanologie

Het begrip uitnodigingsplanologie wordt gezien als een aanvulling op de begrippen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is een vervolg op ontwikkelingsplanologie en bevindt zich volgens de literatuur inhoudelijk ergens tussen toelatings- en ontwikkelingsplanologie in. De overheid stelt namelijk de kaders op hoofdlijnen en spant zich in om private en particuliere partijen uit te nodigen om te investeren in een gebied (Buitelaar et al., 2012). Het verschil met ontwikkelingsplanologie is dat gemeenten een meer faciliterende rol krijgen ten opzichte van de private initiatiefnemers. Zij zullen minder moeten dichtregelen en vooral anderen moeten verleiden om ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen (Fontein et al., 2012). Volgens van Rooy (2012) “bepalen overheden bij uitnodigingsplanologie op hoofdlijnen waar ruimtelijke wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden en stellen zij zich binnen deze kaders uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaats als particulier” (Van Rooy, 2012, p. 2). Zodoende komt bij de verschuiving van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie het initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling veel meer te liggen bij private en particuliere actoren in plaats van bij de klassieke partijen die eerder aangewezen waren om te sturen, de overheden. Hierdoor zal ruimtelijke ontwikkeling eerder ontstaan daar waar er vraag naar is. In plaats van toetsing en actief ontwikkelen van initiatieven vervullen overheden, en dan vooral gemeenten, bij uitnodigingsplanologie veel meer een netwerkrol (Buitelaar et al., 2012).

2.4 Procesomkering

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat bij de verschuivingen van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en van ontwikkelings- naar uitnodigingsplanologie in de Nederlandse ruimtelijke ordening is sprake van een procesomkering. Het initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling komt steeds meer te liggen bij private en particuliere actoren in plaats van bij de overheid, waardoor er sprake is van een machtsverschuiving tussen verschillende actoren (figuur 2.1). Deze verschuivingen kunnen deels verklaard worden aan de hand van de verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. De verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’ verwijst naar de ontwikkeling van sturingsstijlen waarin de grens tussen en binnen publieke en private sectoren zijn vervaagd. De essentie van ‘governance’ is de focus op sturingsmechanismen die niet rusten op het gebruik maken van het gezag en de sancties van de overheid (Stoker, 1998). Met betrekking tot gebiedsontwikkeling verandert de rolverdeling van de betrokken partijen en is er sprake van een procesomkering van een ‘top-down’ benadering naar een ‘bottom-up’ benadering. Hierdoor is er in de ruimtelijke ordening steeds meer aandacht voor onderwerpen gericht op (burger)participatie en zelforganisatie. Door de procesomkering in de ruimtelijke ordening veranderen ook de randvoorwaarden en condities voor het (succesvol) realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. In het volgende hoofdstuk worden aan de hand van een literatuurstudie factoren beschreven die relevant kunnen zijn bij de toepassing van uitnodigingsplanologie.



Figuur 2.1
Governance veranderingen in de Nederlandse ruimtelijke ordening. (Bron: Heurkens, 2012, p. 39).

3. Theoretisch kader

In de voorgaande hoofdstukken zijn de context en aanleiding met betrekking tot dit onderzoek beschreven, namelijk de opkomst van uitnodigingsplanologie als ‘nieuwe’ vorm van planologie en het belang van het schetsen van randvoorwaarden hierbij. In dit hoofdstuk worden mogelijk relevante theorieën besproken met betrekking tot dit onderzoeksonderwerp. Ten eerste worden in paragraaf 3.1 verschillende sturingsmodellen beschreven en beoordeeld. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens het Institutional Analysis and Development framework besproken dat als conceptueel raamwerk is gebruikt om randvoorwaarden voor uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen. In paragraaf 3.3 wordt het conceptueel model bij dit onderzoek weergegeven. Tot slot worden in paragraaf 3.4 de belangrijkste theoretische begrippen binnen dit onderzoek geoperationaliseerd.

3.1 Sturingsmodellen

In deze paragraaf worden drie verschillende benaderingen van sturing besproken die mogelijk relevant kunnen zijn voor dit onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Sturing heeft betrekking op “doelbewuste beïnvloeding van het menselijk handelen” (Groetelaers, 2004, p. 46). In de volgende paragraaf zal eerst hiërarchische sturing worden besproken. Vervolgens zal netwerksturing worden belicht. Daarna wordt het concept zelfsturing beschreven en tot slot wordt theorie omtrent zelforganisatie besproken.

3.1.1 Hiërarchische sturing

Bij hiërarchische sturing is de overheid het besturende orgaan en zijn de overige actoren, de te sturen actoren, ondergeschikt aan de overheid. Er is bij deze hiërarchische benadering zodoende sprake van één sturende actor, oftewel van een single-actor sturingsperspectief. De sturende actor bepaalt hoe de andere actoren beïnvloed worden en welke middelen daarvoor worden ingezet (Groetelaers, 2004). Van hiërarchische sturing is sprake bij de in het vorige hoofdstuk beschreven toelatingsplanologie. Zoals ook in het vorige hoofdstuk is beschreven, komt het initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling in Nederland echter steeds meer te liggen bij private en particuliere partijen in plaats van bij de overheid en is er steeds meer sprake van een ‘bottom-up’ benadering in plaats van een ‘top-down’ benadering. De hiërarchische benadering is daarom geen geschikte theorie voor dit onderzoek.

3.1.2 Netwerksturing

Theorie met betrekking tot netwerksturing ziet het beleidsproces als een proces waarbinnen meerdere actoren betrokken zijn, zowel publiek als privaat. Deze actoren hebben verschillende belangen en zijn wederzijds van elkaar afhankelijk. Geen van de actoren kan alleen de eigen doelen volledig realiseren (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In ’t Veld, 2008). De netwerkbenadering gaat uit van twee centrale dimensies: de verdeling van macht en de typen interacties die plaatsvinden binnen het netwerk. Deze dimensies bepalen de structuur van het netwerk (Adam & Kriesi, 2007). De theorie omtrent netwerksturing heeft raakvlakken met het concept uitnodigingsplanologie, omdat in beide gevallen sprake is van een beleidsproces waarin verschillende actoren betrokken zijn. De netwerkbenadering is echter meer van toepassing op ontwikkelingsplanologie en is minder geschikt voor dit onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie, omdat uitnodigingsplanologie een stap verder gaat dan netwerksturing. Er komt namelijk meer nadruk te

liggen op het zelforganiserend vermogen van betrokken actoren.

3.1.3 Zelfsturing

In de theorie met betrekking tot zelfsturing wordt een onderscheid gemaakt tussen marktwerking en maatschappelijke zelfsturing. Bij maatschappelijke zelfsturing proberen maatschappelijke bewegingen de maatschappij gericht te beïnvloeden. Hierbij wordt gehandeld zonder tussenkomst van de overheid. Wanneer er helemaal geen rol is weggelegd voor de overheid en er tevens geen sturende partij is, wordt de sturing bepaald door marktwerking. Marktwerking gaat uit van een soort spontane totstandkoming van de coördinatie van activiteiten en sociale orde (Groetelaers, 2004). Teisman (in Groetelaers, 2004) noemt deze vorm van sturing het multicentrisch perspectief, waarin het zelfsturende vermogen van de samenleving centraal staat. Hierbij is het uitgangspunt dat lokale actoren hun eigen belangen definiëren en nastreven en op basis daarvan beslissingen nemen die de markt beïnvloeden. De bevrediging van de maatschappelijke behoeften wordt zodoende bepaald door vraag en aanbod op de markt. Bij deze vorm van sturing is slechts een kleine, voorwaardenscheppende rol weggelegd voor de overheid (Teisman, in Groetelaers, 2004, p. 49). Enerzijds kan theorie met betrekking tot zelfsturing geschikt zijn voor dit onderzoek, omdat het zelfsturende vermogen van de samenleving erin centraal staat en het zelfsturend vermogen van de samenleving ook een rol speelt bij uitnodigingsplanologie. Anderzijds is er in de theorie met betrekking tot zelfsturing geen of alleen een kleine voorwaardenscheppende rol weggelegd voor de overheid, terwijl bij uitnodigingsplanologie wel duidelijk een rol is weggelegd voor de overheid, namelijk een kaderstellende, uitnodigende en faciliterende rol. Daarom is zelfsturing geen geschikte benadering voor dit onderzoek.

3.1.4 Zelforganisatie

In paragraaf 3.1.2 is beschreven dat uitnodigingsplanologie een stap verder gaat dan netwerksturing, omdat er meer nadruk komt te liggen op het zelforganiserend vermogen van de betrokken actoren. Theorie omtrent zelforganisatie is daarom relevant voor dit onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Wanneer de overheid door middel van uitnodigingsplanologie volstaat met het scheppen van kaders op hoofdlijnen en anderen worden uitgenodigd om hier invulling aan te geven (bottom-up planning) komt het begrip zelforganisatie in beeld, omdat een beroep wordt gedaan op het zelforganiserend vermogen van partijen. Zelforganisatie wordt gezien als een belangrijke factor in het verplaatsen van de balans tussen overheidsverantwoordelijkheid en actief burgerschap (Huygen, van Marissing & Boutellier, 2012). Zelforganisatie is een proces waarbij actoren zonder sturing of controle van buitenaf hun handelen op elkaar afstemmen, waardoor op de lange termijn min of meer gestold interactie- of handelingspatronen ontstaan (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009).

In de literatuur wordt zelforganisatie in ruimtelijke ontwikkeling ook wel gedefinieerd als:

“Initiatieven die voortkomen uit de maatschappij via autonome, gemeenschappelijke netwerken van burgers buiten de controle van overheden en die zelf ook participeren in de ontwikkeling van stedelijk weefsel” (Boonstra & Boelens, 2011, p. 5).

Huygen, Van Marissing en Boutellier (2012) definiëren zelforganisatie als: *“de wijze waarop (groepen) mensen hun eigen leef- en woonomgeving vormgeven”*. Zij onderscheiden vijf condities die nodig zijn om zelforganisatie van de grond te laten komen en te laten slagen: daadwerkelijk

aanwezige ruimte voor initiatieven, de mogelijkheid voor kwetsbare of 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten, het creëren van een 'sense of belonging', begrenzing van initiatieven en het hebben van vertrouwen in elkaar (Huygen, et al., 2012).

Zelforganisatie wordt door sommigen gezien als de meest vergaande vorm van (burger)participatie. Van de Wijdeven (2012) spreekt in zijn proefschrift over drie generaties van burgerparticipatie (zie tabel 3.1). Zelforganisatie behoort volgens hem tot de derde generatie, waarbij burgers zelf met een initiatief komen en dit vervolgens zelf uitvoeren, eventueel met behulp van een faciliterende overheid (Van de Wijdeven, 2012).

Tabel 3.1 Drie generaties burgerparticipatie

	Vorm van burgerparticipatie	Periode
1e generatie	Inspraak Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren 70 tot nu toe
2 ^e generatie	Interactieve beleidsvorming en coproductie Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren 90 tot nu toe
3 ^e generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

(Bron: Van de Wijdeven, 2012, p. 74).

Ook in participatieladders en -piramides, waarin wordt aangegeven in welke relaties overheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties als partners kunnen handelen en in hoeverre ze daarbij participeren, wordt zelforganisatie gezien als de meeste vergaande vorm van (burger)participatie. Een variant hiervan die toepasselijk is in de context van uitnodigingsplanologie is de loslaatladder. Hierbij gaan de treden van een hoge mate van vasthouden en een lage mate van loslaten (laag participatieniveau) naar een lage mate van vasthouden en een hoge mate van loslaten (hoog participatieniveau): informeren, dialoog, co-creatie, faciliteren, overdragen (Heijkers et al., 2012; Polyground e.a., 2011). Bij uitnodigingsplanologie lijkt sprake van faciliteren en overdragen. Bij faciliteren houdt de overheid slechts 'grip' op hoofdlijnen en wordt haar rol beperkt tot het faciliteren en ondersteunen van initiatieven van anderen. Er moet ruimte worden gecreëerd voor initiatieven. Bij overdragen nemen overheden bewust afstand van de ontwikkeling en sturing van beleid en uitvoering en dragen zij taken en verantwoordelijkheden over aan anderen. De overheid laat zodoende anderen bedenken, besluiten en uitvoeren. Dit vraagt om relevante kaders en heldere doelen en echte ruimte voor eigen invulling en uitvoering (Polyground e.a., 2011).

Uit het bovenstaande blijkt dat theorie omtrent zelforganisatie relevant is voor dit onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Deze theorie omvat echter niet alle aspecten die van belang zijn bij uitnodigingsplanologie. Zo is er niet veel aandacht voor de rol van de overheid bij zelforganisatie en die lijkt bij uitnodigingsplanologie toch van belang gezien de verwachte kaderstellende en faciliterende rol. Om toch een zo compleet mogelijk beeld van de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen krijgen, is er voor gekozen om gebruik te maken van een framework voor dit onderzoek. Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

3.2 Institutional Analysis and Development framework

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat verschillende theoretische benaderingen van sturing niet geschikt of niet voldoende zijn om de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen onderzoeken. Met dit onderzoek is er daarom voor gekozen om een framework te gebruiken om de randvoorwaarden voor uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen. Door gebruik te maken van een framework kan richting en structuur aan het onderzoek worden gegeven. Een framework is een conceptueel raamwerk: een structuur van concepten en/of theorieën die zijn samengevoegd als een kaart voor onderzoek (Liehr & Smith, 2006). Een framework kan zodoende dienen als conceptuele map voor dit onderzoek om aan de hand van de daaruit voortkomende concepten randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen. Het gebruik van een algemeen framework kan helpen om de elementen te identificeren die in beschouwing moeten worden genomen voor een institutionele analyse. Een framework geeft de meest algemene set van variabelen die zouden moeten worden gebruikt om allerlei soorten situaties/omstandigheden te analyseren die relevant zijn voor het framework (Ostrom, 2005).

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om gebruik te maken van het Institutional Analysis and Development (IAD) framework. Dit framework is in 1982 voortgekomen uit de workshop 'Political Theory and Policy Analysis' op de Universiteit van Indiana in de Verenigde Staten en past binnen de 'nieuwe institutionele economie' benadering (Ostrom, 2005; Dijkstra, 2008). Het is het product van meerdere samenwerkingen tussen onderzoekers uit verschillende landen die geïnteresseerd zijn in het begrijpen van hoe individuen zich gedragen in collectieve actie arrangementen en in de institutionele fundamentele/grondslagen die deze arrangementen kenmerken. Zij deden een poging om een algemeen framework te ontwikkelen dat kon helpen om het werk van onderzoekers uit verschillende disciplines (politicologie, economie, sociologie, etc.) te integreren. Het framework heeft betrekking op hoe instituties invloed hebben op de prikkels/drijfveren die individuen ervaren en hun daaruit voortvloeiende gedrag (Ostrom, 1999). Het IAD framework bevat twee belangrijke aspecten. Het eerste aspect is het onderscheid tussen drie niveaus van besluitvorming en de relaties daartussen: constitutionele, collectieve keuze en operationele besluiten (Kiser & Ostrom, 1982). Het constitutionele niveau heeft betrekking op fundamentele grondslagen van bijvoorbeeld een staat, maar kan ook elementen bevatten die niet formeel zijn vastgelegd in een grondwet, zoals fundamentele waarden. Het collectieve keuze niveau heeft betrekking op collectieve besluitvorming. Het operationele niveau is het niveau waarop mensen keuzes maken met betrekking tot feitelijk handelen (gedrag) (Dijkstra, 2008). Het tweede belangrijke aspect van het IAD framework is de toelichting op de fundamentele elementen die kunnen worden gebruikt voor de analyse van resultaten en de evaluatie daarvan voor elk van de drie niveaus van besluitvorming (Kiser & Ostrom, 1982). De variabelen die met behulp van het IAD framework naar voren komen, zullen extra worden

benadrukt of worden aangevuld met randvoorwaarden die tevens uit de literatuurstudie en aan de hand van gesprekken met experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (en uitnodigingsplanologie) naar voren zijn gekomen als randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie.

Het IAD Framework biedt onderzoekers een manier om het beleidsproces te begrijpen door een systematische benadering te schetsen voor het analyseren van instituties die acties en resultaten bepalen/beheersen binnen collectieve actie arrangementen (Ostrom, in Sabatier, 2007). Het IAD framework identificeert de belangrijkste variabelen die onderzoekers zouden moeten gebruiken bij het onderzoeken van de rol van instituties bij de vorming van sociale interacties en besluitvormingsprocessen. Hiermee geeft het IAD framework handvatten en richtlijnen voor het analyseren van instituties binnen complexe sociale situaties of besluitvormingsprocessen (Gordillo & Andersson, 2004; Ostrom, 2005). Bij uitnodigingsplanologie kan gesproken worden van een complex besluitvormingsproces, omdat er sprake is van een procesomkering, waardoor rollen van actoren veranderen. Hierdoor vraagt uitnodigingsplanologie om een andere institutionele inrichting van het besluitvormingsproces/planvormingsproces. Met behulp van het IAD framework kunnen belangrijke variabelen/instituties worden geïdentificeerd die een rol spelen bij uitnodigingsplanologie. Uit deze variabelen kunnen randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie worden afgeleid.

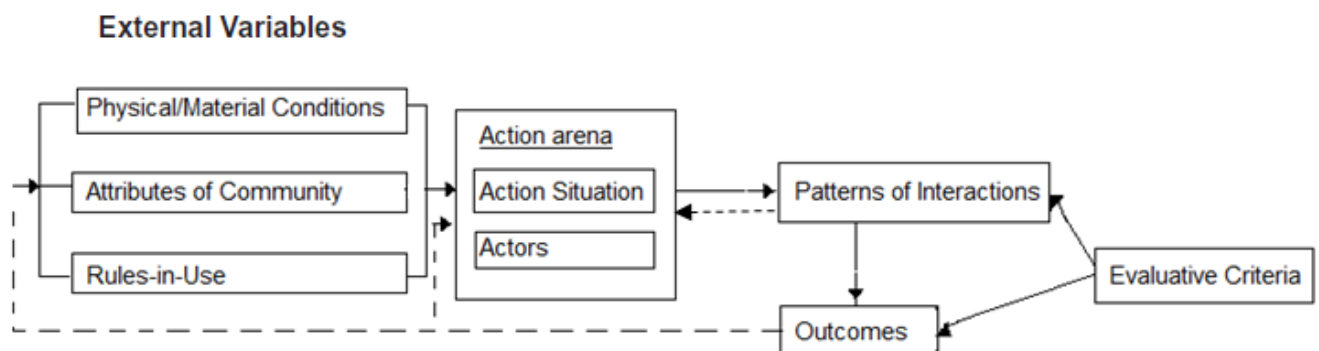
Binnen het IAD Framework zijn instituties gedefinieerd als “een reeks van voorschriften en beperkingen die mensen gebruiken om alle vormen van interactie te organiseren” (Ostrom, 2005, p.3). Deze geschreven en ongeschreven ‘regels’ worden institutionele arrangementen genoemd. Het zijn de regels die door individuen worden gebruikt om te bepalen wie en wat is inbegrepen bij de besluitvorming, hoe informatie is gestructureerd, welke acties kunnen worden ondernomen en in welke volgorde en hoe individuele acties worden samengevoegd tot collectieve besluiten (Kiser & Ostrom, 2000, p. 56). Deze institutionele arrangementen kunnen worden beschouwd als de randvoorwaarden of ideale condities voor (succesvolle) uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie spelen binnen het planvormingsproces andere regels en randvoorwaarden een rol dan bij de andere vormen van planologie. Er is sprake van een nieuwe set van institutionele arrangementen. Met behulp van het IAD framework kunnen de variabelen en instituties (factoren) die een rol spelen bij uitnodigingsplanologie worden onderzocht en uit deze variabelen en instituties kunnen vervolgens randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie worden afgeleid. In de volgende paragrafen zal het framework verder worden toegelicht.

3.2.1 Het IAD framework

In deze paragraaf wordt het IAD framework als hulpmiddel voor een institutionele analyse verder toegelicht. Zoals hierboven beschreven geeft het IAD framework handvatten voor het analyseren van instituties binnen complexe sociale situaties of besluitvormingsprocessen door belangrijke variabelen te geven aan de hand waarvan de rol van instituties onderzocht kan worden. Hieronder wordt het IAD framework weergegeven (figuur 3.1).

Een belangrijk onderdeel van het framework is de ‘action arena’. Hierbinnen worden keuzes gemaakt en besluiten genomen. De action arena bestaat uit een action situation en actoren. De action situation heeft betrekking op de complexe situatie waarop het framework wordt toegepast. De actoren bestaan uit de bij het proces betrokken actoren. De ‘action arena’ wordt beïnvloed door

drie externe variabelen: fysieke en materiële kenmerken van de omgeving, kenmerken van actoren en procesregels. De action situation en action arena resulteren in bepaalde interactiepatronen en uitkomsten. Doordat de actoren op een bepaalde manier samenwerken, ontstaan er interacties en interactiepatronen. Deze interactiepatronen hebben invloed op de uitkomsten van het proces. Tot slot bestaat het framework uit evaluatiecriteria om de interacties en uitkomsten mee te kunnen evalueren (Ostrom, 2011). In de volgende paragrafen zullen de onderdelen van het IAD framework die voor dit onderzoek het meest relevant zijn verder worden toegelicht en worden toegepast op uitnodigingsplanologie. Omdat dit onderzoek erop is gericht om randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie op te stellen, zal de nadruk worden gelegd op de drie externe variabelen die de 'action arena' van uitnodigingsplanologie beïnvloeden.



Figuur 3.1 Een framework voor institutionele analyse. (Bron: Ostrom, 2005, p. 15).

3.2.2 De action arena

De 'action arena' is een belangrijk onderdeel van het IAD framework. De eerste stap bij het analyseren van een probleem of situatie met behulp van het IAD framework heeft betrekking op het identificeren van deze 'action arena'. Die kan worden gebruikt om gedrag binnen institutionele arrangementen te beschrijven, analyseren, voorspellen en verklaren (Ostrom, 2011, p.11). Het probleem of de situatie in dit onderzoek is de nieuwe institutionele inrichting bij uitnodigingsplanologie. De 'action arena' omvat de 'action situation' en de actoren die bij dit proces betrokken zijn. 'Action situations' zijn de sociale ruimtes waarbinnen interactie plaatsvindt tussen individuen, goederen en diensten worden uitgewisseld, problemen worden opgelost, individuen elkaar domineren of bevechten (Ostrom, 2011, p. 11). In dit onderzoek wordt het proces bij uitnodigingsplanologie gezien als de 'action arena' en de keuzes en besluiten die daarbinnen worden gemaakt als de 'action situations'.

Een actor in een 'action situation' (een individu of een organisatie) omvat aannames over vier clusters van variabelen:

- 1) De middelen die een actor meebrengt;
- 2) De waardering die actoren toeschrijven aan 'states of the world' en acties;
- 3) De manier waarop actoren kennis en informatie verwerven, verwerken, vasthouden en gebruiken;
- 4) De procedures die actoren gebruiken voor de keuze van bepaalde 'courses of action' (Ostrom, 2011, p. 11).

‘Action situations’ kunnen beschreven worden aan de hand van zeven elementen (figuur 3.2). Deze beschrijven de interne structuur van ‘action situations’ en zodoende de structuur van het besluitvormingsproces bij uitnodigingsplanologie. De zeven elementen die een ‘action situation’ beschrijven, zijn: actoren, posities, acties, resultaten, informatie, controle en kosten en baten. Deze elementen zullen hieronder verder worden toegelicht.

- 1) Actoren: de verzameling actoren in de action situation.
- 2) Posities: de te vervullen posities van actoren.
- 3) Acties: de mogelijke en geoorloofde acties van actoren.
- 4) Potentiële uitkomsten: de mogelijk te behalen resultaten.
- 5) Controle: de mate van controle die een actor heeft over keuzes.
- 6) Informatie: de beschikbare informatie voor actoren over de structuur van de action situation.
- 7) Kosten en baten: de kosten en baten (stimulansen en barrières) die zijn toegewezen aan acties en uitkomsten (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011).

De zeven elementen van een ‘action situation’ zijn op de volgende manier aan elkaar gerelateerd: (Crawford & Ostrom, 2005, p. 188):

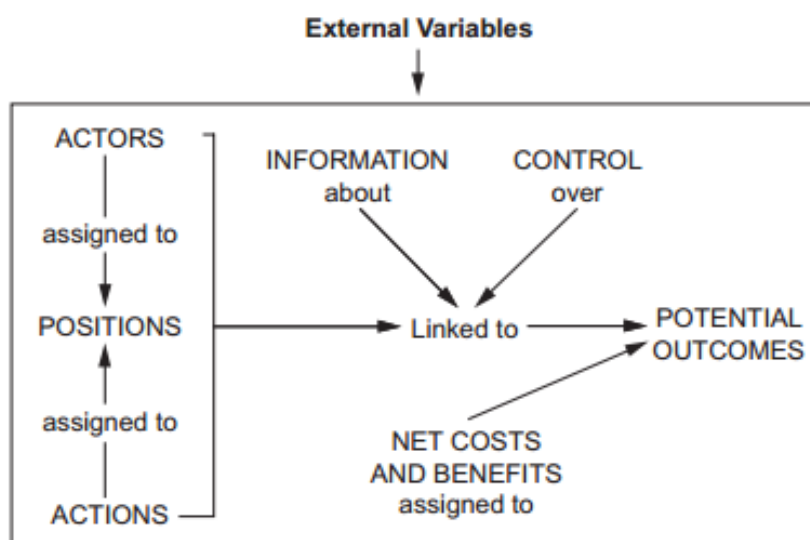
“Actoren en acties zijn toegewezen aan posities.

Resultaten zijn verbonden aan acties.

Informatie is beschikbaar over actie-resultaat verbanden.

Controle wordt uitgeoefend over actie-resultaat verbanden.

Kosten en baten zijn toegewezen aan actie-resultaat verbanden”



Figuur 3.2 De interne structuur van een action situation. (Bron: Ostrom, 2011, p. 10).

3.2.3 Drie externe variabelen

Zoals hierboven is beschreven, worden binnen het framework drie brede categorieën van variabelen onderscheiden die de ‘action arena’ beïnvloeden. De drie externe variabelen die de ‘action arena’ beïnvloeden zijn: fysieke en materiële kenmerken van de omgeving, kenmerken van actoren en procesregels. Deze variabelen spelen in dit onderzoek een belangrijke rol, omdat hieruit randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie kunnen worden afgeleid. De drie externe variabelen worden hieronder verder toegelicht.

1) Fysieke en materiële kenmerken

Sommige elementen van een action situation worden (naast door procesregels) ook beïnvloed door de fysieke omstandigheden van een gebied en de materiële kenmerken die op een gebied van toepassing zijn. *“What actions are physically possible, what outcomes can be produced, how actions are linked to outcomes, and what is contained in the actors’ information sets are affected by the world being acted upon in a situation”* (Ostrom, 1999, p.54). Deze fysieke en materiële kenmerken hebben invloed op de prikkels/motieven van de deelnemende actoren. Voorbeelden van deze kenmerken zijn de economische omstandigheden en financiële kenmerken in een gebied of de benodigde middelen en capaciteiten die bijvoorbeeld in het geval van uitnodigingsplanologie nodig zijn om een gebied te ontwikkelen. Resource systems (hulpbrontoekenningssystemen) worden ook gekenmerkt door verschillende andere eigenschappen die beïnvloeden hoe regels combineren met fysieke en materiële kenmerken om positieve of negatieve prikkels te genereren (Ostrom, 1999). Bijvoorbeeld met betrekking tot het nemen van initiatief voor ruimtelijke ontwikkeling in een gebied.

Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van *rendement*, oftewel *businesscase*, eruit moeten kunnen halen en daarmee het initiatief mogelijk willen en kunnen maken. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden, Van de wal & Wassenberg, 2012). Daarbij komt in de literatuur tevens het *‘prisoner’s dilemma’* naar voren als een factor die een rol kan spelen bij uitnodigingsplanologie (Buitelaar et al., 2012). Het prisoner’s dilemma heeft betrekking op het dilemma dat een actor pas wil gaan investeren wanneer anderen daarin zijn voorgegaan en waardoor uiteindelijk niemand de eerste stap zet om te investeren. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen individuele acties en het daarmee gepaard gaande onderscheid tussen individuele kosten en baten versus maatschappelijke kosten en baten (Klosterman, 1985). Initiatiefnemers kunnen bij uitnodigingsplanologie terughoudend zijn wanneer een gebied er nog onaantrekkelijk uitziet en het nog niet zeker is of er meer initiatieven op zullen komen in het gebied. Dit kan er toe leiden dat er geen initiatieven opkomen in een gebied. Met het oog op succesvolle uitnodigingsplanologie zou dit prisoner’s dilemma dus doorbroken moeten worden wanneer er sprake van is.

Buitelaar et al. (2012) hebben onderzocht hoe uitnodigingsplanologie (organische gebiedsontwikkeling) door de overheid kan worden gefaciliteerd en welke middelen daarvoor verder nodig zouden kunnen zijn.

- Communicatieve middelen (plannen en visies): minder ontwerpen, meer inspireren en soms kiezen voor andere vorm, bijvoorbeeld een sociaal netwerk opzetten.
- Organisatorisch: een andere gemeentelijke organisatie rondom ruimtelijke ontwikkelingen: meer procesmatig dan projectmatig: meer externe oriëntatie en intern minder projectmatig werken.
- Financieel-economisch: initiatiefoverstijgende opgaven kunnen niet meer uit exploitatie van hele

gebied worden betaald, maar bijvoorbeeld via gemeentelijk infrastructuurfonds of algemene middelen. Dit kan geschaard worden onder financiële middelen.

- Juridisch-planologisch: bijvoorbeeld meer flexibiliteit in bestemmingsplannen inbouwen, zowel met betrekking tot wijzigingsbevoegdheid als met betrekking tot ruimer bestemmen (Buitelaar et al., 2012).

Bij uitnodigingsplanologie ligt de bal primair bij gemeenten, maar het Rijk kan gemeenten beter in staat stellen om hierin te faciliteren door een rol te spelen bij kennisverspreiding en competentieontwikkeling met betrekking tot de aanpak van uitnodigingsplanologie. Daarnaast kan het Rijk veranderingen aanbrengen in het omgevingsrecht, zodat gemeenten beter kunnen omgaan met ruimtelijke ontwikkelingen zonder duidelijk begin- en eindpunt en eindbeeld, bijvoorbeeld door een minder streng uitvoerbaarheids criterium en verruiming van de planhorizon van tien jaar, verlengen duur van tijdelijke ontheffingen, tijdelijk gebruik beter mogelijk maken en flexibeler omgaan met de milieugebruiksruimte (Buitelaar et al., 2012).

2) Kenmerken van de actoren

De kenmerken van actoren die belangrijk zijn met betrekking tot het beïnvloeden van de structuur van een action arena zijn: algemeen geaccepteerde gedragswaarden (dit wordt in dit onderzoek beschouwd als procesregels) of collectieve waarden onder de betrokken actoren (Ostrom, 1999), het niveau van onderling gedeeld begrip, gedeelde voorkeuren, mate van consensus, de grootte en verdeling van actoren en de mate van (on)gelijkheid tussen actoren. Bij deze reeks variabelen wordt de term ‘cultuur’ vaak toegepast (Ostrom, 1999; Ostrom, 2005). Binnen de institutionele analyse heeft cultuur een specifieke definitie. Cultuur wordt omschreven als “het voortdurend hervormde product van de sociale processen waardoor zingevings- en betekenissystemen en denkwijzen worden gegenereerd” (Healey, 2006, p. 64).

Uit de literatuur met betrekking tot uitnodigingsplanologie en aan de hand van gesprekken met experts blijkt dat het creëren en hebben van algemeen geaccepteerde gedragswaarden en *collectieve waarden* onder de betrokken actoren bij kan dragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Op deze manier wordt er draagvlak voor initiatieven gecreëerd en wordt de kans van slagen van ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie vergroot (Coops & Wolting, 2012; Broekmans et al., 2010).

Aan de hand van de literatuurstudie kunnen daarnaast nog een aantal specifieke aspecten worden benoemd die een belangrijke rol spelen met betrekking tot de cultuur bij uitnodigingsplanologie. Uit de literatuur blijkt dat een *uitnodigende en faciliterende houding* van (vooral) gemeenten tegenover initiatieven belangrijk is voor het slagen van initiatieven bij uitnodigingsplanologie. Het vraagt van gemeenten een andere houding, namelijk meer loslaten en minder regie (Buitelaar et al., 2012). Daarnaast moet er moet daadwerkelijk ruimte voor een aanbod zijn en aanwezige partijen in het gebied zouden uitnodigend tegenover (kansrijke) initiatieven moeten staan (Van der Velden, Van de wal & Wassenberg, 2012). Volgens Van Rooy (2011) vereist uitnodigingsplanologie een ‘*open cultuur*’ waarin ruimte is voor het ongedachte en voor andersdenkenden, een cultuur die vooral bindt op het niveau van waarden en werk maakt van leren. Dit laatste houdt in dat frontwerkers met een mandaat op pad gaan, buiten de deur daadwerkelijk meerwaarde realiseren binnen dat mandaat en wanneer zich knelpunten voordoen, zij in de organisatie een veilige thuishaven treffen (Van Rooy,

2011). De toepassing van uitnodigingsplanologie vereist de overtuiging van beslissers binnen organisaties, een organisatiecultuur die toepassing nodig maakt en het vereiste vakmanschap (Van Rooy, 2012, p. 47). Daarbij wordt reflectie op de oorzaken van de knelpunten lerend opgepakt. Een lerende cultuur betekent ook dat mensen elkaar aanspreken op 'oud' gedrag (Van Rooy, 2011, p. 4).

Naast de hierboven genoemde kenmerken van actoren, wordt in de literatuur ook een verbindende en trekkende rol van bepaalde actoren als een belangrijk kenmerk gezien. In de literatuur met betrekking tot uitnodigingsplanologie wordt deze rol, het vakmanschap van *sleutelpersonen*, gezien als een cruciale succesfactor voor uitnodigingsplanologie. Deze sleutelpersonen moeten volgens Van Rooy (2011) kunnen werken "in de context van een trektocht, waarbij de hoofdrichting is bepaald maar verder elke dag weer sprake is van eventualiteiten" (Van Rooy, 2011, p. 5). Sleutelpersonen kunnen de juiste mensen verbinden en weten wanneer welke kennis nodig of vereist is.

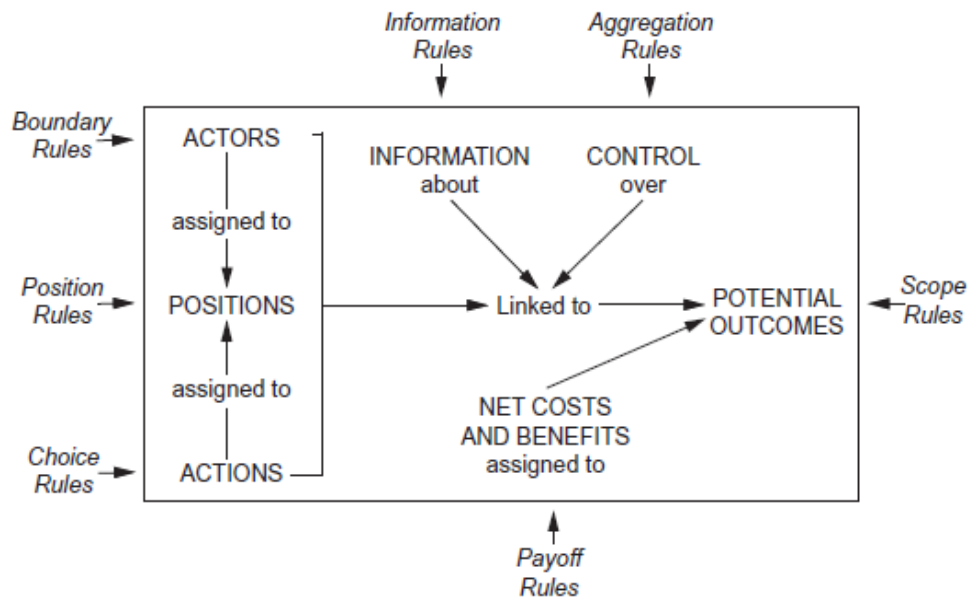
Zoals eerder beschreven blijkt uit de literatuur dat ook de mate van *zelforganisatie* van actoren als een belangrijke factor kan worden gezien bij uitnodigingsplanologie (Huygen et al., 2012). Het begrip zelforganisatie is eerder in dit hoofdstuk al toegelicht in paragraaf 3.1.4. De mate van zelforganisatie zal in dit onderzoek worden toegevoegd aan de kenmerken van actoren die belangrijk zijn met betrekking tot het beïnvloeden van de action arena (van uitnodigingsplanologie).

3) Procesregels

De laatste externe variabele die van invloed is op de 'action arena' heeft betrekking op 'rules-in-use'. Deze 'rules-in-use' kunnen worden gezien als een soort proces-/werkregels. *"Rules are shared understandings among those involved that refer to enforces prescriptions about what actions (or states of the world) are required, prohibited, or permitted. All rules are the result of implicit or explicit efforts to achieve order and predictability among humans by creating classes of persons (positions) that are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted, or forbidden states of the world"* (Ostrom, 1999, p. 50).

Procesregels kunnen het proces bij uitnodigingsplanologie structureren. Ze creëren de mogelijkheid om in een action arena te bewegen. Door procesregels weten actoren waar ze aan toe zijn en wat hun mogelijkheden zijn om de besluitvorming te beïnvloeden. Een diepere institutionele analyse probeert eerst de werkregels en normen die individuen gebruiken bij het nemen van besluiten te begrijpen. Proces-/werkregels zijn de geschreven en ongeschreven set regels waaraan actoren zouden refereren wanneer zij hun acties zouden uitleggen en rechtvaardigen aan andere actoren. Het zijn regels die zij gebruiken om hun relaties te ordenen. In de loop van de tijd kunnen regels een sociale gewoonte worden (Ostrom, 2011).

De zeven soorten procesregels uit het IAD framework komen overeen met de zeven elementen van een action situation en het samenstelsel van deze procesregels heeft ook direct invloed op de zeven elementen van een action situation (figuur 3.3). Hieronder zullen de procesregels verder worden toegelicht.



Figuur 3.3 Regels als externe variabelen die de elementen van een action situation beïnvloeden.
(Bron: Ostrom, 2011, p. 20).

Boundary rules:

Boundary rules hebben betrekking op toegang- en exitregels en bepalen de toegang tot een action situation (het besluitvormingsproces). Boundary rules beïnvloeden het aantal actoren in een action situation, de bijdragen en middelen van de actoren, of de actoren vrij kunnen toetreden en de condities waaronder zij het proces moeten verlaten (Ostrom, 2011). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke toegangsregel bij uitnodigingsplanologie betrekking heeft op de openheid voor partijen. Het initiatief zou van iedere persoon of partij moeten kunnen komen, waarbij er vooral ook ruimte is voor kleinschalige initiatieven. De enige voorwaarde hierbij is dat het aanbod het gebied iets oplevert (kosten en baten) (Van der Velden, Van de wal & Wassenberg, 2012).

Position rules:

Positie regels stellen de posities van de betrokken actoren vast in een action situation. Positie regels bepalen de rolverdeling en hoe de posities van actoren kunnen veranderen of verbeteren. Een positieregels kan ook betrekking hebben op het aantal actoren dat een bepaalde positie kan bezetten, bijvoorbeeld wanneer voor bepaalde posities een onder- of bovengrens is (Ostrom, 2005).

Scope rules:

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en daarmee tevens de acties die zijn verbonden aan bepaalde uitkomsten (Ostrom, 2011). Scope regels hebben daarmee invloed op de te behalen resultaten. Scope regels kunnen bijvoorbeeld grenzen vaststellen op geografisch of functioneel gebied. In het geval van uitnodigingsplanologie kunnen scope regels bestaan uit het afgebakende gebied waarbinnen initiatieven kunnen worden ontwikkeld of de kaders op hoofdlijnen die de gemeente inhoudelijk voor het gebied heeft opgesteld.

Choice rules:

Choice rules specificeren wat een actor die een bepaalde positie bezet wel of niet moet en wel of niet mag op een bepaald punt in het besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Choice rules hebben

zodoende betrekking op de regels of afspraken over acties die partijen op bepaalde posities wel of niet moeten en mogen nemen.

Aggregation rules:

Aggregation rules bepalen of een besluit van een enkele actor of meerdere actoren nodig is voorafgaand aan een actie in een besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Ze bepalen of voor bepaalde acties vooraf toestemming of instemming nodig is van anderen. Hiermee beïnvloeden aggregation rules de mate van controle die een actor op een bepaalde positie kan uitoefenen bij de keuze voor een bepaalde actie of besluit (Ostrom, 2011). Aggregation rules bepalen zodoende hoe keuzes worden gemaakt of besluiten worden genomen.

Information rules:

Een belangrijk onderdeel van elke action situation is de beschikbare informatie voor actoren over de gehele structuur van die action situation en de vorige en huidige stappen van andere actoren (Ostrom, 2005). Information rules hebben invloed op de mate waarin deze informatie beschikbaar is voor actoren en bepalen zodoende de beschikbaarheid en transparantie van informatie in een action situation.

Payoff rules:

Payoff rules worden ook wel kosten- en batenregels genoemd en hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bepaalde combinaties van acties en resultaten. Kosten- en batenregels bepalen de stimulansen/beloningen en barrières/sancties voor bepaalde acties (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011). Payoff rules die de action situation bij uitnodigingsplanologie beïnvloeden, bepalen zodoende welke kosten en baten nodig, verplicht of verboden zijn en wat stimulansen en belemmeringen zijn om een initiatief te ontwikkelen en uit te voeren. Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement (businesscase) eruit moeten kunnen halen, zodat zij het initiatief mogelijk willen en kunnen maken. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden, Van de wal & Wassenberg, 2012).

3.2.4 Evaluatiecriteria

Bij de toelichting op het IAD framework (figuur 3.1) is uitgelegd dat een onderdeel van het framework bestaat uit evaluatiecriteria die kunnen worden toegepast om de patronen van interactie en de uitkomsten van het proces mee te kunnen evalueren. Met een institutionele analyse kunnen, naast het voorspellen van uitkomsten, ook de behaalde uitkomsten worden geëvalueerd. Hiervoor kunnen veel verschillende soorten evaluatiecriteria worden gebruikt (Ostrom, 2011).

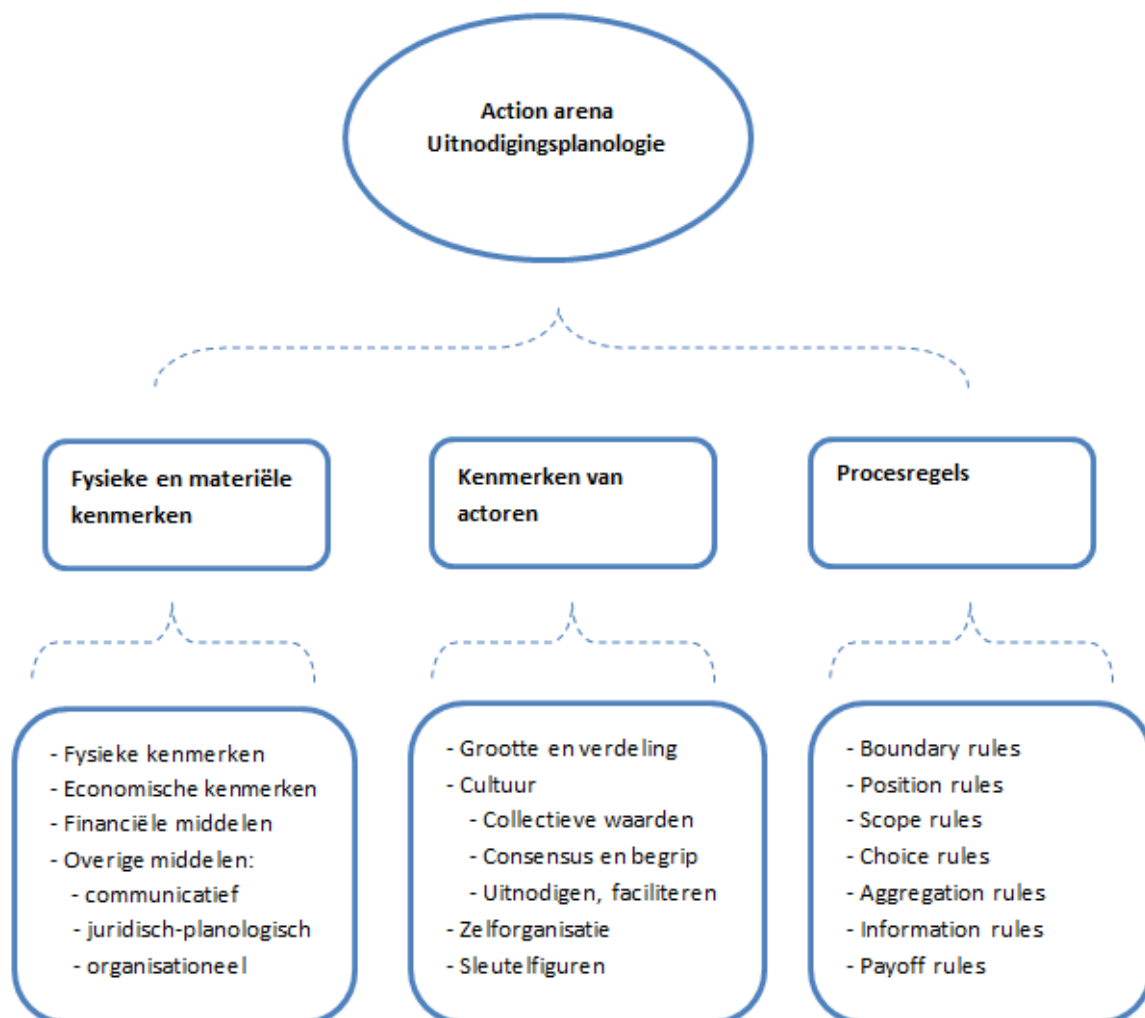
Met dit onderzoek wordt getracht om randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te kunnen bepalen. Daarom is het belangrijk om vast te stellen hoe succes met betrekking tot uitnodigingsplanologie kan worden gedefinieerd. Hier is de tweede deelvraag van dit onderzoek op gericht. Zoals eerder beschreven, bepalen overheden bij uitnodigingsplanologie met kaders op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden en stellen zij zich binnen de kaders op hoofdlijnen uitnodigend en faciliterend op tegenover zowel private als particuliere initiatiefnemers (Van Rooy, 2011). In dit onderzoek wordt uitnodigingsplanologie als succesvol beschouwd wanneer door de

toepassing van uitnodigingsplanologie (of beleid met kenmerken van uitnodigingsplanologie), binnen de door de overheid opgestelde kaders, initiatieven van private en particuliere partijen zijn opgekomen/ingediend en wanneer deze initiatieven zijn (of een deel daarvan is) gerealiseerd of wanneer er met zekerheid uitzicht is op realisatie. Op deze manier is zodoende ruimtelijke ontwikkeling ontstaan door middel van uitnodigingsplanologie en wordt tevens rekening gehouden met lange termijn ontwikkelingen en planologisch te beschermen waarden.

Deze definitie van succes kan als evaluatiecriterium worden gebruikt om de mate van succes van de voor dit onderzoek geselecteerde cases mee te bepalen. Hier wordt zowel in het methodologisch kader in hoofdstuk 4 als in de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 5 verder op ingegaan.

3.3 Conceptueel model

In de vorige paragrafen is de belangrijkste theorie met betrekking tot dit onderzoek besproken. Hieronder wordt in figuur 3.4 het conceptueel model van de theorie met betrekking tot dit onderzoek weergegeven. Hiermee worden de belangrijkste begrippen binnen dit onderzoek nogmaals herhaald en wordt weergegeven hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden. In het conceptueel model is weergegeven dat het proces bij uitnodigingsplanologie in dit onderzoek wordt beschouwd als een 'action arena' uit het IAD framework. Binnen het IAD framework worden drie brede categorieën van externe variabelen onderscheiden die een 'action arena' (in dit geval dus het proces bij uitnodigingsplanologie) beïnvloeden: fysieke en materiële kenmerken van de omgeving, kenmerken van actoren en procesregels. Deze variabelen spelen in dit onderzoek een belangrijke rol, omdat hieruit randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie kunnen worden afgeleid. In het conceptueel model is te zien hoe de drie externe variabelen specifiek zijn uitgewerkt.



Figuur 3.4: Conceptueel model.

3.4 Operationalisatie

In de vorige paragraaf is het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven. Hiermee zijn de belangrijkste variabelen met betrekking tot dit onderzoek in kaart gebracht. In deze paragraaf worden deze variabelen geoperationaliseerd, oftewel vertaald van theoretische begrippen naar empirische (waarneembare en meetbare) begrippen (Van Thiel, 2007). Door de variabelen meetbaar te maken, wordt het mogelijk om bij iedere cases dezelfde onderzoeksgegevens te verzamelen en deze met elkaar te kunnen vergelijken. In het onderstaande operationalisatieschema is te zien hoe de belangrijkste variabelen met betrekking tot dit onderzoek zijn geoperationaliseerd.

Tabel 3.1: Operationalisatieschema

Variabele	Operationalisatie
1) Fysieke & materiële kenmerken / omstandigheden	- Fysieke kenmerken: - Fysieke mogelijkheden in gebied - Daadwerkelijk ruimte voor (kleinschalige) initiatieven - Economische kenmerken: - Economische omstandigheden gebied - Financiering initiatieven; hoe en door wie - Benodigde en beschikbare financiële middelen - Businesscase voor partijen - Doorbreken prisoner's dilemma - Overige benodigde/ beschikbare middelen: - Communicatief (bijv. plannen/visies m.b.t. uitnodigen en faciliteren) - Juridisch-planologisch (bijv. flexibeler bestemmen) - Organisatorisch (bijv. veranderingen in gemeentelijke organisatie)
2) Kenmerken van actoren	- Verdeling en (on)gelijkheid - Grootte en verdeling van actoren - (On)gelijkheid tussen actoren - Cultuur / houding - tegenover actoren: - Uitnodigend en faciliterend (gemeente) - Mate van onderling begrip - Communicatie tussen verschillende actoren - tegenover initiatieven: - Uitnodigend en faciliterend (gemeente) - Mate van consensus bij verschillende initiatieven - Collectieve waarden - Zelforganisatie - Mate van zelforganisatie; burgers realiseren initiatieven zonder sturing en controle van buitenaf - Sense of belonging - Vertrouwen - Begrenzing van initiatieven (algemeen vs. eigen belang) - Sleutelpersonen - Sleutelpersonen/verbinders/overtuigers die initiatieven mogelijk maken

3) Procesregels

- | | |
|----------------------|--|
| - Boundary rules: | - Toegang tot het proces: wie en wanneer: <ul style="list-style-type: none">- Open plan (ook kleinschalige initiatieven)- Benodigde kenmerken/middelen voor toetreding - Exit regels |
| - Position rules: | - Posities en rolverdeling verschillende actoren <ul style="list-style-type: none">- Hoe worden posities bepaald- Hoe kunnen posities veranderen/verbeteren |
| - Scope rules: | - Potentiële resultaten <ul style="list-style-type: none">- Afspraken m.b.t. grenzen (geografisch of functioneel)- Kaders op hoofdlijnen (balans algemeen belang en vrijheid) |
| - Choice rules: | - Afspraken m.b.t. mogelijke, verplichte en verboden acties actoren <ul style="list-style-type: none">- Welke keuze hebben actoren m.b.t. mogelijke acties |
| - Aggregation rules: | - Afspraken m.b.t. choice rules (toestemming nodig voor acties) <ul style="list-style-type: none">- Hoe besluiten worden genomen- Mate van controle van actoren bij nemen besluiten |
| - Information rules: | - Benodigde informatie <ul style="list-style-type: none">- Beschikbare informatie (welke informatie openbaar) |
| - Payoff rules: | - Kosten en baten van initiatieven (financieel en maatschappelijk) <ul style="list-style-type: none">- Kosten en baten verplicht/verboden; voor wie- Stimulansen/beloningen en barrières- Sancties voor verbreken van regels |

4. Methodologisch kader

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet en zijn de belangrijkste theoretische variabelen geoperationaliseerd. In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader van het onderzoek toegelicht. In paragraaf 4.1 wordt eerst de gekozen onderzoeksstrategie beschreven. In paragraaf 4.2 wordt de keuze voor een vergelijkende casestudy beargumenteerd en wordt de selectie van cases beschreven. In paragraaf 4.3 worden de methoden en technieken die zijn gebruikt voor dataverzameling beschreven en verantwoord. Dit betreft een inhoudsanalyse en semigestructureerde interviews. In paragraaf 4.4 worden vervolgens de technieken voor analyse van de verzamelde data toegelicht. Tot slot worden in paragraaf 4.5 de maatregelen beschreven die zijn genomen om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen.

4.1 Onderzoeksstrategie

Met dit onderzoek wordt beoogd kennis en inzicht te krijgen in de randvoorwaarden die nodig zijn om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie succesvol te realiseren. Er is met dit onderzoek gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat dit het beste aansluit op de vraagstelling van dit onderzoek. In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Bij kwalitatief onderzoek worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005, p. 27).

Dit onderzoek heeft vooral een verkennend karakter, omdat wordt onderzocht welke factoren (randvoorwaarden) een rol spelen bij uitnodigingsplanologie en wat de relatie is tussen deze factoren en de mate van succes van uitnodigingsplanologie. Tevens zal beschrijvend onderzoek nodig zijn in de voorfase van het verkennend onderzoek. Het doel van beschrijvend onderzoek is 'het geven van een nauwkeurige afbeelding van personen, gebeurtenissen of situaties'. Beschrijvend onderzoek wordt uitgevoerd wanneer men geïnteresseerd is in de kenmerken van een bepaald fenomeen (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011). Voor dit onderzoek is beschrijvend onderzoek nodig om het concept uitnodigingsplanologie verder uit te werken. Saunders et al. (2011) noemen verkennend onderzoek een waardevolle methode om uit te vinden 'wat er gebeurt, om nieuw inzicht proberen te verkrijgen, om vragen te stellen en verschijnselen in een nieuw licht te beoordelen'. Met verkennend onderzoek kan een beeld worden geschetst van de randvoorwaarden bij uitnodigingsplanologie en op welke manier deze randvoorwaarden bijdragen aan succesvolle ruimtelijke ontwikkeling. Een voordeel van dit type onderzoek is dat het flexibel is en aan veranderingen kan worden aangepast. Bij verkennend onderzoek moet men bereid zijn om van richting te veranderen door eventuele nieuwe gegevens en inzichten die men krijgt (Saunders et al., 2011). De drie belangrijkste manieren waarop verkennend onderzoek kan worden uitgevoerd, zijn:

- een literatuuronderzoek (of uitgebreider deskresearch)
- praten met experts op het desbetreffende gebied
- het houden van een focusinterview

Voor dit onderzoek is een internationale literatuurstudie uitgevoerd gericht op randvoorwaarden of relevante factoren die een rol kunnen spelen bij succesvolle ruimtelijke ontwikkeling door middel

van uitnodigingsplanologie. De resultaten van deze literatuurstudie zijn in het theoretisch kader in hoofdstuk drie beschreven. Daarnaast zijn voor dit verkennende onderzoek gesprekken gehouden met meerdere experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling (en uitnodigingsplanologie). Het doel hiervan was om te oriënteren op het onderzoeksonderwerp en om de bevindingen uit de literatuurstudie op juistheid te kunnen beoordelen (Van Thiel, 2007). Er zijn gesprekken gevoerd met een senior onderzoeker en programmaleider van het Planbureau voor de Leefomgeving, een manager gebiedsontwikkeling van de gemeente Arnhem en een adviseur gebiedsontwikkeling van een adviesbureau die tevens projectleider is geweest bij het opstellen van de structuurvisie voor één van de cases, namelijk het Eiland van Schalkwijk.

4.2 Casestudy

Zoals in de vorige hoofdstukken is beschreven, vraagt uitnodigingsplanologie om een andere institutionele inrichting van het planvormingsproces. Met behulp van het IAD framework kan het planvormingsproces bij uitnodigingsplanologie worden geanalyseerd, waardoor het mogelijk wordt om randvoorwaarden te bepalen die ten grondslag liggen aan het besluitvormingsproces bij uitnodigingsplanologie. Deze randvoorwaarden zijn aangevuld en versterkt met de resultaten van de literatuurstudie en op basis van gesprekken met experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Met het empirisch onderzoek kan worden onderzocht hoe de randvoorwaarden uit het theoretisch kader zich in de praktijk manifesteren. Hierbij is gekozen voor een casestudy onderzoek, omdat op deze manier een bepaald verschijnsel (in dit geval uitnodigingsplanologie) binnen zijn natuurlijke context wordt onderzocht (Vennix, 2007). Robson (in: Saunders et al., 2011) definieert een casestudy als:

“Een methode voor het doen van onderzoek die gebruik maakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt” (Robson in: Saunders et al., 2011, p. 122).

Daarbij is een casestudy vooral geschikt wanneer men een goed begrip wil krijgen van de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen (Saunders et al., 2011). Met behulp van een casestudy kan zodoende een goed beeld worden gekregen van welke randvoorwaarden in een casus voorkomen en op welke wijze deze randvoorwaarden bijdragen aan het succes van uitnodigingsplanologie.

4.2.1 Vergelijkende casestudy

Omdat er in dit onderzoek sprake is van meerdere cases en omdat de cases onderling met elkaar worden vergeleken, is sprake van een meervoudige en vergelijkende casestudy als onderzoeksstrategie (Verschuren & Doorewaard, 2007). In een vergelijkende casestudy wordt een casus niet geobserveerd als geheel en in zijn complexiteit, maar wordt er eerder een meervoudigheid van cases geobserveerd met betrekking tot bepaalde fragmenten van die cases (Flick, 2009). Dit kan waardevol zijn, omdat zo kan worden gekeken of randvoorwaarden die in een bepaalde casus voorkomen, ook voorkomen in andere cases en of de relaties tussen bepaalde randvoorwaarden en de mate van succes in de verschillende cases overeenkomen. Op deze manier kunnen de resultaten worden gegeneraliseerd en kunnen randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie worden bepaald. De geselecteerde cases kunnen met elkaar vergeleken

worden aan de hand van de drie geoperationaliseerde externe variabelen van het IAD framework. De overeenkomstige variabelen uit de verschillende cases kunnen worden vertaald naar randvoorwaarden die kenmerkend zijn voor succesvolle uitnodigingsplanologie.

4.2.2 Selectie van cases

Dit onderzoek is gericht op het vinden van randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Een logische stap zou daarom zijn om cases te selecteren waar uitnodigingsplanologie als beleid wordt toegepast. Echter is uitnodigingsplanologie, zoals eerder beschreven, een vrij 'nieuwe' vorm van planologie. Hierdoor zijn er (nog) niet veel cases waar uitnodigingsplanologie expliciet als beleid wordt gehanteerd. Voor dit onderzoek is daarom niet alleen naar cases gezocht waar uitnodigingsplanologie wordt toegepast, maar ook naar cases waarbij het gehanteerde beleid kenmerken heeft van uitnodigingsplanologie. Hieronder worden een aantal essentiële kenmerken van uitnodigingsplanologie weergegeven. Deze kenmerken gelden als criteria op basis waarvan de cases voor deze vergelijkende casestudy zijn geselecteerd.

Er moet in de cases sprake zijn van:

- (Van topdown naar) bottom-up initiatieven;
- (Van projectmatige) naar procesmatige wijze van organiseren van (gebieds)ontwikkeling;
- (Van besloten en gesloten proces naar) open en uitnodigend proces;
- Rol overheid: (van ordenen en regelen naar) uitnodigen, faciliteren en kaders stellen (KEI & Nicis Institute, 2012; Buitelaar et al., 2012; Van Rooy, 2011).

Voor de selectie van cases is zodoende gekeken naar de rol van de overheid (uitnodigen, faciliteren en kaders stellen). Tevens is gekeken of er ruimte is voor bottom-up initiatieven en of er sprake is van een open en uitnodigend proces. Daarnaast is er bij het kiezen van cases gekeken naar de diversiteit van de cases. Zo zijn er cases geselecteerd in landelijk gebied en stedelijk gebied. Daarnaast is gekeken naar de mate van succes van de cases, omdat het onderzoek zich richt op randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Daarom zijn er twee succesvolle projecten en twee minder succesvolle projecten geselecteerd. In dit onderzoek wordt uitnodigingsplanologie als succesvol beschouwd wanneer door de toepassing van uitnodigingsplanologie (of beleid met kenmerken van uitnodigingsplanologie), binnen de door de overheid opgestelde kaders, initiatieven van private en particuliere partijen zijn opgekomen/ ingediend en wanneer deze initiatieven zijn (of een deel daarvan is) gerealiseerd of wanneer er met zekerheid uitzicht is op realisatie. Deze definitie van succes is als evaluatiecriterium gebruikt om de mate van succes van de projecten binnen de cases mee te bepalen. Hieronder staan de cases die op basis van het bovenstaande voor deze vergelijkende casestudy zijn geselecteerd. Deze cases zullen in hoofdstuk 5 uitgebreid worden beschreven. In hoofdstuk 5 zal tevens worden nagegaan wat de mate van succes van de verschillende projecten is.

Geselecteerde cases:

- 1) Het Eiland van Schalkwijk, gemeente Houten;
- 2) De Wijkfabriek, gemeente Nijmegen;
- 3) Spoorkuilontwikkeling Bottendaal, gemeente Nijmegen; en
- 4) Coehoorn Centraal, gemeente Arnhem.

4.3 Dataverzameling

Voor de vergelijkende casestudy zijn de benodigde gegevens op twee manieren verzameld. Ten eerste zijn er beleidsdocumenten met betrekking tot de cases worden geanalyseerd (inhoudsanalyse) en tevens zijn er semigestructureerde interviews worden gehouden met relevante personen binnen de cases. In de volgende paragrafen wordt op verder ingegaan op allebei de methoden van dataverzameling.

4.3.1 Inhoudsanalyse

De eerste methode van dataverzameling die wordt toegelicht, is de inhoudsanalyse. Een inhoudsanalyse heeft betrekking op het analyseren en interpreteren van de inhoud van documenten en eventueel ander materiaal. Het gaat hierbij om de boodschap die de maker van het document probeert over te brengen op zijn publiek. De methode kan gebruikt worden om feiten en opvattingen vast te stellen en om gebruikte argumentaties te reconstrueren. Voor een inhoudsanalyse moet materiaal geselecteerd worden dat gaat over het onderzoeksonderwerp. Dit kunnen documenten uit de onderzoekssituatie zelf zijn, bijvoorbeeld van een organisatie, maar ook van daarbuiten, bijvoorbeeld beschouwingen over een organisatie door externen (Van Thiel, 2007). Relevante documenten voor de inhoudsanalyse van dit onderzoek zijn:

- Beleidsdocumenten van betrokken gemeenten, zoals structuurvisies, beleidsplannen, notities en beoordelingskaders
- Documenten die afspraken (geschreven regels/instituties) tussen de betrokken actoren bevatten.

4.3.2 Semigestructureerde interviews

Naast het doen van een inhoudsanalyse zijn de benodigde data voor dit onderzoek verzameld door het afnemen van semigestructureerde interviews. Semigestructureerde interviews worden ook wel kwalitatieve onderzoeksinterviews genoemd. Hierbij heeft de onderzoeker een lijst met thema's en vragen (interviewhandleiding), die in ieder geval moeten worden behandeld, hoewel deze van interview tot interview kunnen variëren. Ook kunnen extra vragen nodig zijn, gegeven de context van de specifieke casus (Saunders et al., 2011). Een semigestructureerd interview geeft enige sturing aan het interview en zorgt ervoor dat alle te verzamelen data aan bod komt, waardoor de betrouwbaarheid toeneemt (Van Thiel, 2007). De lijst met belangrijke thema's en vragen voor de semigestructureerde interviews bij dit onderzoek zijn te vinden in de interviewhandleiding in bijlage 1. Voor dit onderzoek zijn in elke geselecteerde case twee respondenten geïnterviewd, namelijk een medewerker van de betreffende gemeente die bij het project betrokken is en één van de initiatiefnemers binnen het project. De respondentenlijst met betrekking tot de semigestructureerde interviews van dit onderzoek is te vinden in bijlage 2.

4.4 Analyse van data

De voor dit onderzoek verzamelde onderzoeksgegevens zijn kwalitatief van aard. Voor het analyseren van deze kwalitatieve data is gebruik gemaakt van een computerprogramma voor kwalitatieve data analyse: Atlas.ti.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van deductief analyseren. Deductief analyseren maakt gebruik van 'coding down', waarbij onderzoekers bij het coderen een vooraf opgesteld codeboek

gebruiken dat overeenkomt met begrippen uit het literatuuronderzoek (de template approach) (Evers & Van Staa, 2010). Er is voor deze manier van analyseren gekozen, omdat voor het verzamelen van de onderzoeksdata al bepaalde thema's en concepten gehanteerd en geoperationaliseerd zijn, die als codes voor het codeboek konden gelden. De laatste kolom van het operationalisatieschema uit het theoretisch kader is daarom gebruikt als codeboek. Het operationalisatieschema met bijbehorende codes is te vinden in bijlage 2.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Twee belangrijke indicatoren voor de kwaliteit van onderzoek zijn de betrouwbaarheid en de validiteit (Boeije, 2005). In deze laatste paragraaf van het methodologisch kader zullen maatregelen worden beschreven die zijn genomen om de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen. Omdat bij het doen van casestudy's de mogelijkheden voor statistische toetsing van hypothesen beperkt zijn en omdat er vaak sprake is van een gering aantal onderzoekseenheden, vragen de betrouwbaarheid en validiteit bij casestudy's extra aandacht (Van Thiel, 2007). In de volgende paragrafen wordt eerst gericht op de maatregelen met betrekking tot de validiteit en vervolgens op de maatregelen met betrekking tot de betrouwbaarheid.

4.5.1 Validiteit

De validiteit van onderzoek kan ingedeeld worden in twee hoofdvormen, namelijk interne en externe validiteit. De interne validiteit betreft de geldigheid van een onderzoek (Boeije, 2005). Om de interne validiteit van dit onderzoek te kunnen waarborgen, is getracht de operationalisaties een zo goed mogelijke maatstaf te laten zijn van de verschillende te onderzoeken theoretische begrippen (begripsvaliditeit). Daarnaast zijn de indicatoren zo eenduidig en uitsluitend mogelijk gemaakt. Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van een onderzoek en heeft betrekking op de mate waarin de bevindingen zich beperken tot de context van het onderzoek of ook gelden voor andere populaties, instituties en plaatsen (Van Thiel, 2007, p. 57). Bij een casestudy worden vaak slechts enkele gevallen bestudeerd. Ook binnen dit casestudy onderzoek is sprake van een gering aantal cases en databronnen/respondenten, waardoor er sprake is van een beperkte generaliseerbaarheid. Ondanks dat dit probleem niet te verhelpen is, is de onderzoeker zich hier tijdens het onderzoek wel van bewust geweest. Om in te spelen op dit probleem zijn de geselecteerde cases uitgebreid en diepgaand onderzocht en wordt in dit onderzoek tevens methodische triangulatie toegepast. Dit houdt in dat de te verzamelen onderzoeksgegevens op meer dan één manier worden verzameld en/of verwerkt (Van Thiel, 2007). Dit is in dit onderzoek gebeurd door het doen van een inhoudsanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews.

4.5.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft betrekking op de beïnvloeding van de waarnemingen door toevallig of systematische fouten. Betrouwbaarheid wordt vaak afgemeten aan de precisie van de methoden van dataverzameling of de meetinstrumenten (Boeije, 2005). Er is sprake van betrouwbare methoden van dataverzameling wanneer herhaling van de waarnemingen bij dezelfde omstandigheden steeds tot dezelfde uitkomst leidt (Van Thiel, 2007). Het eerste element van betrouwbaarheid is nauwkeurigheid en heeft vooral betrekking op de meetinstrumenten die onderzoekers gebruiken. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te kunnen waarborgen is aandacht besteed aan de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten. Deze zijn zo opgesteld dat ze

zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabele waarnemen en onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden (Van Thiel, 2007). Tevens is gekozen voor semigestructureerde interviews, zodat de interviewvragen duidelijk gerelateerd kunnen worden aan het theoretisch kader en de geoperationaliseerde theoretische begrippen. Het tweede element van betrouwbaarheid betreft consistentie en heeft betrekking op het principe van herhaalbaarheid. Om dit aspect van de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, moeten de stappen van de onderzoeker goed worden bijgehouden en vastgelegd (De Boer & Evers, 2007; Van Thiel, 2007). Dit is in dit onderzoek gedaan door de keuzes die zijn gemaakt goed te beschrijven en beargumenteren en door de toevoeging van bijvoorbeeld een interviewhandleiding en een codeboek voor het analyseren van de onderzoeksgegevens.

5. Casusbeschrijvingen

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat als onderzoeksstrategie is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Tevens zijn de criteria beschreven op basis waarvan de vier cases voor dit onderzoek zijn geselecteerd en zijn de daaruit volgende cases benoemd. Wat betreft de criteria moest er met betrekking tot de projecten sprake zijn van: bottom-up initiatieven, een procesmatige wijze van organiseren van (gebieds)ontwikkeling, een open en uitnodigend proces en een uitnodigende, faciliterende en kaderstellende rol van de overheid. In dit hoofdstuk zullen de vier cases uitgebreider worden beschreven. In paragraaf 5.1 wordt 'Het Eiland van Schalkwijk' besproken. In paragraaf 5.2 wordt de casus 'De Wijkfabriek' uit Nijmegen beschreven. In paragraaf 5.3 tevens een casus uit Nijmegen, namelijk 'Spoorkuilontwikkeling Bottendaal'. In paragraaf 5.4 wordt de casus 'Coehoorn Centraal' uit Arnhem besproken. Tot slot wordt in paragraaf 5.5 de mate van succes van de projecten binnen de cases beoordeeld.

5.1 Het Eiland van Schalkwijk

Het Eiland van Schalkwijk, gelegen in de gemeente Houten, is een landschappelijk gebied van 3000 hectare en is omringd door water: het Amsterdam-Rijnkanaal, de Lek en het Lekkanaal (figuur 5.1). Het gebied heeft een open landschap, waardevolle natuurgebieden, een sterke landbouw en een rijke cultuurhistorie (forten Hollandse Waterlinie). Het gebied was voorbestemd om ontwikkeld te worden tot een woongebied met ongeveer 5000 woningen. Met het oog daarop hebben ontwikkelaars ongeveer 800 hectare grond verworven. Echter is rond 2008 de visie van de overheid op het gebied veranderd. De overheid wilde zich meer gaan richten op behoud en bescherming van het gebied in plaats van op de voorbestemde grootschalige nieuwbouw (Coops & Wolting, 2012). De ontwikkelaars hebben zodoende grond gekocht die ze niet kunnen gebruiken om winst te maken. Daarbij kunnen de boeren die hun grond hebben verkocht en wel door willen met de nieuwe visie op het gebied de grond niet meer terugkopen, omdat deze te duur is. Hierdoor zit de landbouw op slot.



Figuur 5.1 Het Eiland van Schalkwijk. (Bron: Gemeente Houten, 2010).

Om het gebied op basis van het nieuwe inzicht te kunnen ontwikkelen, is als experiment uitnodigingsplanologie toegepast. Om de bestaande kwaliteiten te behouden en tevens ruimte te bieden aan nieuwe initiatieven, heeft de gemeente Houten vanaf 2009 samen met bewoners,

ondernemers, maatschappelijke organisaties, projectontwikkelaars, verschillende bestuurslagen en andere belanghebbenden een structuurvisie opgesteld (Coops & Wolting, 2012). Met de structuurvisie nodigt de overheid actief en gericht toekomstige eindgebruikers uit om te komen met initiatieven die passen binnen de structuurvisie. De gemeente Houten, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR) hebben nauw samengewerkt bij de totstandkoming van de structuurvisie en blijven dat doen bij de beoordeling van initiatieven. Daarnaast heeft de gemeente samen met de provincie en het waterschap een beoordelingskader en een beoordelingsprotocol opgesteld voor de beoordeling van initiatieven (gemeente Houten, 2011).

In de opgestelde structuurvisie legt de gemeente Houten de doelstellingen en koers op hoofdlijnen vast voor de ontwikkeling van het Eiland van Schalkwijk, waarbij:

- landbouw en recreatie de belangrijkste dragers zijn voor de economische ontwikkeling;
- de leefbaarheid in de kernen (vitaliteit) verder zal worden versterkt;
- de essentiële (landschappelijke en ecologische) kwaliteiten worden behouden en versterkt;
- ruimte wordt geboden aan water, waarbij een goed functionerend watersysteem bijdraagt aan economische en ecologische ontwikkeling; en
- duurzame ontwikkeling het uitgangspunt is (gemeente Houten, 2011, p. 10).

Tevens is bij de structuurvisie een ontwikkelingsvisie aangereikt die:

- de ruimtelijke kaders aangeeft voor initiatieven;
- private en publieke partijen uitdaagt met initiatieven en samenwerkingsverbanden te komen;
- als eerste toetsingskader dienst bij het beoordelen van initiatieven; en
- een kader biedt voor later op te stellen bestemmingsplannen (gemeente Houten, 2011, p. 10).

Het doel van de gemeente Houten met de structuurvisie en toepassing van uitnodigingsplanologie is zodoende om naast het benoemen en vastleggen van de ruimtelijke kwaliteit een ontwikkelingsproces op gang te brengen. “Geen blauwdruk van een plan, maar een zoektocht naar passende initiatieven die duurzaam en economisch haalbaar zijn, waarbij de overheid faciliteert en toetst” (gemeente Houten, 2011, p.10).

Het Eiland van Schalkwijk is als casus voor dit onderzoek geselecteerd, omdat zoals hierboven is beschreven, het gebied expliciet wordt ontwikkeld door middel van uitnodigingsplanologie als beleid. De overheid nodigt actief toekomstige eindgebruikers uit om te komen met initiatieven en faciliteert bij de totstandkoming van initiatieven. Er zijn op dit moment rond de dertig plannen ingediend door initiatiefnemers en deze initiatieven zijn in uitvoering (gemeente Houten, z.j.). Er is zodoende sprake van bottom-up initiatieven, een open, uitnodigend en open-einde proces. Tevens blijkt uit het bovenstaande dat de overheid bij dit project een uitnodigende, faciliterende en kaderstellende rol hanteert.

5.2 De Wijkfabriek

Eind 2012 heeft de gemeenteraad van de gemeente Nijmegen het ambitiedocument ‘Mee(r) doen in Nijmegen’ vastgesteld. Het ambitiedocument was gericht op meer participatie in de wijken: bewoners en ondernemers zouden worden uitgenodigd om (nog) meer zelf het initiatief voor hun buurt en leefomgeving te nemen. Er bestaat in Nijmegen een lange traditie van samenwerken met

bewoners in de wijken. Naast het reageren op, of het zelf mee vormgeven van beleid van de gemeente zijn er in de wijken allerlei activiteiten van bewoners en ondernemers voor hun buurt en leefomgeving, waarbij zij zelf het initiatief nemen en verantwoordelijkheid dragen, bijvoorbeeld: ontmoetingsactiviteiten, wijkmanifestaties en het beheren van een deel van de openbare ruimte. De gemeente ondersteunt en stimuleert deze vormen van participatie via de wijkaanpak, bijvoorbeeld door middel van wijknieuws-voorzieningen, wijkbudgetten, bewonersbudgetten en subsidies voor initiatieven en experimenten (gemeente Nijmegen, 2012).

Een voorbeeld van meer participatie in de wijken in Nijmegen waarbij bewoners en ondernemers zelf het initiatief voor hun buurt hebben genomen, is het initiatief van 'De Wijkfabriek' in de wijk Wolfskuil. Enerzijds kent de Wolfskuil veel bewoners die een steuntje in de rug kunnen gebruiken om een stap te zetten richting activering en meer te gaan participeren in de wijk. Anderzijds kent de wijk een grote groep actieve bewoners die graag van betekenis willen zijn voor de kwetsbare groep inwoners. Door veranderingen in de wijk groeit het aantal kansrijke bewoners van de wijk en een deel hiervan wil zich inzetten voor elkaar en voor de wijk (Kusters, Robijn & Weekenborg, 2013). Vanuit het hobbycentrum in de wijk en een groep bewoners uit de wijk is het idee ontstaan om een wijkonderneming op te zetten, genaamd de Wijkfabriek. Het slecht renderende wijkcentrum De Driesprong werd als ideale plek gezien om de Wijkfabriek in te starten, omdat zowel de ligging als de mogelijkheden die het pand biedt, geschikt waren voor de Wijkfabriek (gemeente Nijmegen, 2012).

Als gevolg van een coproductie tussen 33 actief betrokken bewoners en een door de gemeente Nijmegen aangestelde externe adviseur is een plan opgesteld voor de Wijkfabriek. De Wijkfabriek heeft zichzelf ten doel gesteld de participatie, leefbaarheid en sociale stijging van de kwetsbare bewoners uit de wijk te bevorderen en wil een platform bieden voor alle bewoners om actief deel te nemen aan de Wijkfabriek. Daarbij worden bewoners uitgenodigd om deel te nemen aan activiteiten, maar ook om zelf activiteiten op te zetten en te ontwikkelen. In het plan is de volgende visie geformuleerd: *"Het is de visie van de Wijkfabriek om proactief behoefte en aanbod van bewoners met én zonder hulpvragen bij elkaar te brengen, om sterke en kwetsbare bewonersgroepen aan elkaar te verbinden"* (Kusters, Robijn & Weekenborg, 2013, p. 6).

De Wijkfabriek zou een plek moeten worden waar in samenwerking tussen bewoners en instanties van begeleid wonen een plaats voor ontmoeting en dagbesteding kan worden neergezet, waar zzp-ers kunnen werken en elkaar kunnen ontmoeten en kleinschalige horeca zou kunnen worden aangeboden. Daarbij zou de wijkfabriek zelf ruimte gaan verhuren aan allerlei kleinschalige initiatieven in de wijk die ruimte nodig hebben. De gemeente zou het project voor een periode van twee jaar financieren. Na drie jaar zou de Wijkfabriek zelfstandig moeten draaien (Nijmegen, 2012). Tijdens het proces hebben zich echter meerdere vertragingen voorgedaan en was er zowel bij de gemeente Nijmegen als bij de groep initiatiefnemers sprake van knelpunten. Mede als gevolg hiervan is na de opstelling van het plan de groep initiatiefnemers uit elkaar gevallen. Tot op heden is het plan nog niet gerealiseerd.

De Wijkfabriek in de gemeente Nijmegen is een geschikte casus voor dit onderzoek, omdat het een bottom-up initiatief betreft. Daarnaast is er sprake van een open proces/plan, omdat iedereen een bijdrage kan leveren aan het plan en een initiatief in kan dienen binnen de Wijkfabriek. Tot slot heeft de gemeente Nijmegen zich uitnodigend opgesteld tegenover meer participatie in de wijken, waaruit

het initiatief is voortgekomen en heeft zij een faciliterende en kaderstellende rol bij de totstandkoming van dit initiatief.

5.3 Spoorkuilontwikkeling Bottendaal

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, heeft de gemeenteraad van de gemeente Nijmegen eind 2012 het ambitiesdocument 'Mee(r) doen in Nijmegen' vastgesteld, met als doel meer participatie in de wijken te realiseren. Bewoners en ondernemers zouden worden uitgenodigd om (nog) meer zelf het initiatief voor hun buurt en leefomgeving te nemen (Nijmegen, 2012). Naast het initiatief van de Wijkfabriek, is een ander voorbeeld van meer participatie in de wijken in Nijmegen het participatieproject 'Spoorkuilontwikkeling' in de wijk Bottendaal.

De spoorkuil in Bottendaal is een uitgegraven gebied waar o.a. spoorlijnen, een busbaan en een fietspad doorheen lopen en een rangeerterrein ligt. In het gebied liggen tevens een voetbalveld en een hondenuitlaatveld (figuur 5.2). Het participatieproject in de wijk Bottendaal is in 2013 ontstaan met het zoeken naar een geschikte plek voor een voetbalkooi die verplaatst moest worden in verband met overlast voor de bewoners. De gemeente Nijmegen heeft hierbij de hulp gevraagd van de wijkraad: Bewoners Organisatie Bottendaal (BOB). De gemeente wilde de voetbalkooi naar de spoorkuil verplaatsen, maar de BOB vond dat geen veilige plek, omdat het gebied afgelegen ligt en er veel afval van zwervers en drugsgebruikers gevonden werd. Hierdoor ontstond er een patstelling. Uit deze patstelling is vanuit de BOB en de gemeente Nijmegen het idee voortgekomen om de spoorkuil op te knappen en te ontwikkelen tot een groen- en recreatiegebied, waarin dan plaats zou zijn voor een voetbalveld. Dit was voor veel bewoners van de wijk een lang gekoesterde wens. De grond in de spoorkuil behoort echter toe aan de Nederlandse Spoorwegen (NS). De NS wilde de grond in de toekomst mogelijk ontwikkelen, waardoor er verder nooit iets met het gebied is gedaan (De Natris, 2014; L. Dresen, persoonlijke communicatie, 7 oktober, 2014).



Figuur 5.2 De spoorkuil, met aan de rechterzijde van de sporen de wijk Bottendaal.
(Bron: google maps).

Aan de hand van de bovenstaande ontwikkelingen heeft de gemeente Nijmegen de wijkraad van Bottendaal (BOB) uitgenodigd om een plan te maken met betrekking tot de ontwikkeling van de Spoorkuil. De gemeente zou met het oog hierop een vijfjarig huurcontract afsluiten met de NS om de grond te huren. Vanuit de BOB is een speciale werkgroep Spoorkuilontwikkeling Bottendaal

gevormd, met vier leden uit de BOB. In oktober 2013 werd er een feestelijke kick off gehouden om de buurt er bij te betrekken en te kijken wie eraan mee wilde werken. Vervolgens is er in zes bijeenkomsten met belangstellende wijkbewoners een plan voor het gebied ontworpen. In april 2014 is er een brief verspreid om mensen uit te nodigen het plan (een nieuwe impuls) te komen bekijken en erop te reageren. De gemeente heeft met de wijkraad afgesproken om alvast wat snelle verbeteringen in de Spoorkuil te doen. De gemeente huurde al die tijd al twee velden van de NS (het hondenuitlaatveld en een voetbalveld). Het duurde lang voordat de gemeente het huurcontract met de NS rond had om de rest van het betreffende gebied in de spoorkuil te huren. In mei 2014 is dit contract getekend. Het contract heeft betrekking op een periode van vijf jaar (eventueel daarna doorgaan). Voor het contract geldt een opzegtermijn van drie maanden. De buurt wilde graag meer duidelijkheid met betrekking tot de mogelijkheden om te ontwikkelen en heeft de gemeente twee voorstellen gedaan:

- 1) De gemeente gaat de grond kopen/verwerven.
- 2) Er komt harde zekerheid: 5 jaar huren en de opzegtermijn van drie maanden gaat eraf.

Op dit moment is de gemeente een visie aan het ontwikkelen en aan het onderhandelen met de NS. Inmiddels is ook de kop (rechts) van het gebied door de NS verkocht aan een ontwikkelaar. Dit was een verrassing voor de afdeling wijken van de gemeente (niet voor afdeling stedelijke ontwikkeling?). Er vinden nu wel kleinschalige activiteiten plaats in het gebied, bijvoorbeeld festival vier de natuur samen met Willemskwartier en het Groene Perron, ook om gebied op de kaart te zetten, klusochtenden en klein groen onderhoud.

In oktober 2014 is er een vergadering met de gemeente en de BOB over de stand van zaken (en gaat men in potlood verder met het plan). Voor de werkgroep en wijkraad is de belangrijkste voorwaarde om door te kunnen gaan met het proces dat ze meer zekerheid nodig hebben over hoe lang ze in het gebied actief kunnen blijven als buurtbewoners (L. Dresen, persoonlijke communicatie, 7 oktober, 2014).

Spoorkuilontwikkeling Bottendaal is als casus geselecteerd voor dit onderzoek, omdat het idee voor de ontwikkeling van het gebied uit de wijk is ontstaan en er zodoende sprake is van een bottom-up initiatief. Daarnaast is er sprake van een open proces/plan, omdat iedereen kan toetreden en een bijdrage kan leveren aan het plan. Tot slot heeft de gemeente Nijmegen zich uitnodigend opgesteld tegenover meer participatie in de wijken, waaruit het initiatief is voortgekomen en heeft zij een faciliterende en kaderstellende rol bij de totstandkoming van dit initiatief.

5.4 Coehoorn Centraal

Het Coehoorn gebied was tot voor kort onderdeel van het Rijnbooggebied in Arnhem. Dit project beoogde een nieuw stationsgebied, een betere verbinding met de rivier en de ontwikkeling van gebieden tussen de Rijnkade en het Centrum. Hiervoor heeft de gemeente de afgelopen jaren veel eigendommen in het gebied verworven. Echter zijn de plannen voor het Rijnbooggebied inmiddels aangepast, waardoor het Coehoorngebied, liggende tussen stevige infrastructuur, een geïsoleerd en rustig gebied is geworden met veel leegstand (Niemans & Slegh, 2014). In de structuurvisie is het Coehoorngebied door de gemeente beschreven als een kleinschalig gebied dat kansrijk is, dicht bij het station en voor een deel toch apart van de binnenstad en wordt als koers de geleidelijke

ontwikkeling tot een ontmoetings-, woon- en werkgebied beschreven (gemeente Arnhem, 2012). In maart 2013 heeft de gemeenteraad van de gemeente Arnhem de motie 'Creatieve wijk Coehoorn' aangenomen. Hierin wordt het college door de gemeenteraad opgedragen om het Coehoorngebied vrij te geven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling tot creatieve wijk. Onderdeel van de motie was dat de leegstaande panden in het gebied die in het bezit zijn van de gemeente beschikbaar zouden worden gesteld tegen basishuur/kostprijsdekkende huur (gemeente Arnhem, 2013).



Figuur 5.3 Het Coehoorngebied. (Bron: gemeente Arnhem, 2013).

Het initiatief om het Coehoorngebied te ontwikkelen tot een creatieve wijk is gekomen van twee initiatiefnemers, die beiden al langer betrokken zijn bij alternatieve ontwikkelingen in de stad Arnhem. Samen zijn zij het project 'Coehoorn Centraal' gestart. Hun hoofddoel is het revitaliseren van de wijk. Daarbij is het vullen van de leegstand (o.a. door het verhuren van ruimtes) een neven doel. Coehoorn moet creatievelingen uit Arnhem en de wijde omgeving gaan aantrekken (Coehoorn Centraal, z.j.). De initiatiefnemers krijgen voor vijf jaar de regie over het gebruik van zeven karakteristieke panden in de wijk, waarvoor zij een basishuur moeten betalen. Samen met de bewoners, organisaties en ondernemers wordt gezocht naar de meest passende invulling voor de panden (Niemans & Slegh, 2014). Daarbij kunnen zij zelf ook initiatieven ontwikkelen. Samen met de gemeente Arnhem zijn tien bouwstenen geformuleerd die het kader vormen voor Coehoorn als creatieve wijk. Deze bouwstenen worden gezien als uitgangspunten die de ontwikkeling faciliteren. De gemeente zal de ruimte bieden en faciliteren, maar zich inhoudelijk terughoudend opstellen (gemeente Arnhem, 2013).

De tien geformuleerde bouwstenen zijn:

- 1) De gemeentelijke ambitie voor Coehoorn is vastgelegd in de structuurvisie;
- 2) Het gaat om een periode van vijf jaar;
- 3) Na vijf jaar wordt een afweging gemaakt over de voortzetting van het initiatief en verhuur, verkoop, sloop van de gemeentelijke panden;
- 4) De gemeentelijke panden worden gefaseerd ter beschikking gesteld;
- 5) Het beheer wordt losgekoppeld van de programmatische invulling;

- 6) Het beheer wordt ondergebracht bij een professionele organisatie (gemeente of derde partij);
- 7) Voor de programmatische invulling wordt een programmaraad samengesteld;
- 8) Het vigerend bestemmingsplan biedt voldoende mogelijkheden voor de invulling van Coehoorn als creatieve wijk;
- 9) Onder basishuur wordt verstaan een kostprijsdekkende huurprijs;
- 10) In overleg met de initiatiefnemers wordt gezocht naar een verdienmodel voor zowel initiatiefnemers als gemeente (gemeente Arnhem, 2013, p. 6).

Coehoorn Centraal is een geschikte casus voor dit onderzoek, omdat het gebied is vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling, waardoor bottom-up initiatieven zijn ontstaan. Daarbij vervult de gemeente Arnhem door middel van de structuurvisie en de hierboven beschreven bouwstenen een kaderstellende rol en neemt zij tevens een loslatende rol aan en probeert zij te faciliteren door zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen. Tevens is er sprake van een open proces, omdat iedereen binnen de kaders kan toetreden en het eindbeeld van het project niet vast ligt.

5.5 Mate van succes in cases

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven zijn de cases geselecteerd op basis van criteria met betrekking tot kenmerken van uitnodigingsplanologie. Bij het Eiland van Schalkwijk wordt geëxperimenteerd met uitnodigingsplanologie en wordt uitnodigingsplanologie dus expliciet als beleid toegepast. Bij de andere drie cases wordt uitnodigingsplanologie niet expliciet als beleid toegepast, maar heeft het beleid dat wordt gevoerd wel duidelijk kenmerken van uitnodigingsplanologie. Omdat dit onderzoek is gericht op het bepalen van randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie is het van belang om de mate van succes van de verschillende cases vast te stellen. In hoofdstuk drie is beschreven hoe succesvolle uitnodigingsplanologie in dit onderzoek is gedefinieerd. Deze definitie is als evaluatiecriterium gebruikt om de mate van succes van de onderzoekscases mee te bepalen. In dit onderzoek wordt uitnodigingsplanologie als succesvol beschouwd wanneer door de toepassing van uitnodigingsplanologie (of beleid met kenmerken van uitnodigingsplanologie), binnen de door de overheid opgestelde kaders, initiatieven van private en particuliere partijen zijn opgekomen/ingediend en wanneer deze initiatieven zijn (of een deel daarvan is) gerealiseerd of wanneer er met zekerheid uitzicht is op realisatie.

Het Eiland van Schalkwijk

Hierboven is beschreven dat het doel van de gemeente Houten is om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie plaats te laten vinden en een ontwikkelingsproces op gang te brengen door middel van een zoektocht naar passende initiatieven die duurzaam en economisch haalbaar zijn, waarbij de overheid faciliteert en toetst. Er zijn op dit moment rond de dertig plannen ingediend door initiatiefnemers en een deel van deze initiatieven is inmiddels gerealiseerd, bijvoorbeeld logies- en vergaderaccommodaties en (thee)tuinen. Zodoende zijn er initiatieven van particuliere en private partijen opgekomen en is een deel daarvan gerealiseerd. Daarbij zijn de gerealiseerde initiatieven door de overheden goedgekeurd op basis van een beoordelingskader en passen deze dus binnen de door de overheid opgestelde kaders. Met betrekking tot het Eiland van Schalkwijk kan daarom worden gesproken van succesvolle uitnodigingsplanologie.

De Wijkfabriek

Het beleid van de gemeente Nijmegen vertoont kenmerken van uitnodigingsplanologie. Zo schrijft zij in de structuurvisie over de sturingsfilosofie: “minder hindermacht en meer facilitator” (gemeente Nijmegen, 2013, p. 10). Tevens heeft de gemeente een ambitiedocument geschreven waarin staat dat zij meer uitnodigend en faciliterend te werk wil gaan om de participatie in de wijken te verhogen (gemeente Nijmegen, 2012). Hieruit is (indirect) het initiatief voor de Wijkfabriek ontstaan. Zoals hierboven is beschreven, hebben zich tijdens het proces meerdere vertragingen voorgedaan en was er zowel bij de gemeente Nijmegen als bij de groep initiatiefnemers sprake van knelpunten. Mede als gevolg hiervan is na de opstelling van het plan de groep initiatiefnemers uit elkaar gevallen. Tot op heden is het plan nog niet gerealiseerd en is er ook geen uitzicht op realisatie. Daarom kan in het geval van de Wijkfabriek worden gesproken van een lage mate van succes.

Spoorkuilontwikkeling Bottendaal

Zoals in de bovenstaande alinea is beschreven, vertoont het beleid van de gemeente Nijmegen kenmerken van uitnodigingsplanologie. Dit geldt zodoende ook voor Spoorkuilontwikkeling Bottendaal. Er zijn in het gebied diverse kleine activiteiten georganiseerd door de wijk en tevens is er een plan voor de ontwikkeling van het gebied ontworpen. De gemeente Nijmegen zou hiervoor de grond voor vijf jaar van de NS gaan huren. Op dit huurcontract zit echter een opzegtermijn van drie maanden en de wijk wil meer zekerheid wat betreft de opzegtermijn in verband met mogelijke investeringen die zij voor de ontwikkeling van het gebied gaan doen. De gemeente is hierover nog aan het onderhandelen met de NS. Inmiddels is een deel van het gebied door de NS verkocht aan een ontwikkelaar. Er heeft zodoende wel wat kleine ontwikkeling plaatsgevonden in het gebied, maar de grotere voorbestemde ontwikkeling van het gebied is nog niet gerealiseerd en hier is momenteel ook geen uitzicht op is. Daarom kan in het geval van deze casus gesproken worden van een lage mate van succes.

Coehoorn Centraal

Het beleid van de gemeente Arnhem met betrekking tot Coehoorn Centraal vertoont kenmerken van uitnodigingsplanologie. Het Coehoorngebied is vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling en de gemeente neemt zodoende een loslatende rol aan en probeert tevens te faciliteren door zoveel mogelijk belemmeringen weg te halen. Het project is halverwege 2013 van start gegaan en er worden inmiddels zeven panden door Coehoorn Centraal gehuurd van de gemeente. Binnen deze panden worden veel ruimtes verhuurd aan creatieve ondernemers. Daarnaast zijn twee ondernemers in één van de panden een café gestart en is een oude bouwlocatie in het gebied getransformeerd tot buurtpark waar regelmatig activiteiten worden gehouden voor bewoners. Er zijn zodoende initiatieven van private en particuliere partijen opgekomen en gerealiseerd. Dit is gebeurd aan de hand van de kaders/bouwstenen die tussen de initiatiefnemers en de gemeente zijn opgesteld. In het geval van Coehoorn Centraal kan zodoende worden gesproken van een hoge mate van succes.

6. Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de vier cases van deze vergelijkende casestudy beschreven. In dit hoofdstuk zullen per casus de onderzoeksresultaten worden beschreven en geanalyseerd. Deze data zijn verkregen door middel van een inhoudsanalyse en semigestructureerde interviews. In paragraaf 6.1 komt eerst 'Het Eiland van Schalkwijk' aan bod. In paragraaf 6.2 worden de resultaten met betrekking tot 'De Wijkfabriek' beschreven. In paragraaf 6.3 wordt de 'Spoorkuilontwikkeling Bottendaal' besproken en tot slot wordt in paragraaf 6.4 de casus 'Coehoorn Centraal' geanalyseerd. In hoofdstuk 3 is het Institutional Analysis and Development framework beschreven en is toegelicht waarom dit framework kan helpen om randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te vinden. Het IAD framework beschrijft hoe een action arena (in dit onderzoek het proces bij uitnodigingsplanologie) wordt beïnvloed door drie externe variabelen: fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels. De resultaten van het empirisch onderzoek zullen worden beschreven aan de hand van deze drie externe variabelen. Daarna wordt aan het einde van elke casus beschreven op welke wijze deze factoren wel of niet bijdragen aan de mate van succes van het project.

6.1 Het Eiland van Schalkwijk

Het Eiland van Schalkwijk is een landelijk gebied van 3000 hectare waar de gemeente Houten, samenwerking met de provincie Utrecht en Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (HDSR), als experiment uitnodigingsplanologie als beleid toepast om het gebied te ontwikkelen met behoud en versterking van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten en economische structuur. Hieronder zal voor het proces van uitnodigingsplanologie met betrekking tot het Eiland van Schalkwijk worden geanalyseerd welke fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels een rol hebben gespeeld tijdens het proces.

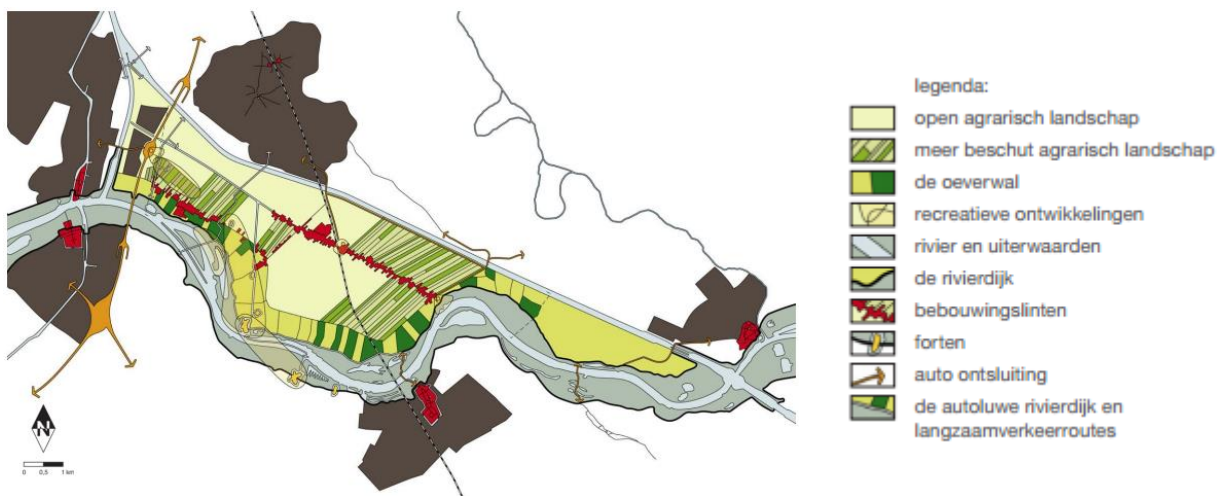
6.1.1 Fysieke en materiële kenmerken

De fysieke omstandigheden van een gebied en de materiële kenmerken die op een gebied van toepassing zijn, kunnen invloed hebben op één of meer van de zeven elementen van een action arena (actoren, posities, acties, potentiële uitkomsten, controle, informatie en kosten en baten) (Ostrom, 2005). In het theoretisch kader zijn de fysieke en materiële kenmerken uiteengezet (en geoperationaliseerd) die invloed kunnen hebben op de action arena van uitnodigingsplanologie. Deze zullen hieronder worden besproken voor de casus Het Eiland van Schalkwijk.

Fysieke kenmerken

Onder de fysieke kenmerken van een gebied wordt verstaan welke acties fysiek mogelijk zijn in het gebied en welke uitkomsten gerealiseerd zouden kunnen worden. Voor uitnodigingsplanologie zou er daadwerkelijk fysieke ruimte moeten zijn voor ruimtelijke initiatieven. Het Eiland van Schalkwijk betreft een gebied van 3000 hectare. De ruimtelijke visie voor het gebied bestaat op hoofdlijnen uit: "een sterk landbouwgebied, met leefbare kernen, een recreatieve aantrekkingskracht op de omgeving: cultuurhistorie, landschap, natuur en water en ruimte voor water" (gemeente Houten, 2011, p. 37). De fysiekrumtelijke functies van het gebied zijn dus gericht op landbouw, recreatie, water en een mix van wonen, werken en voorzieningen. In figuur 6.1 is de structuurvisie weergegeven die door de gemeente Houten, de provincie Utrecht en het HDSR voor het gebied is ontwikkeld. Hieruit blijkt dat de structuurvisie ruimte biedt voor ruimtelijke ontwikkeling op het

gebied van verschillende functies. Zodoende is in het gebied ook daadwerkelijk fysieke ruimte voor initiatieven.



Figuur 6.1 De structuurvisie van Het eiland van Schalkwijk (Bron: Gemeente Houten, 2011, p. 36).

Economische kenmerken

De economische kenmerken van een gebied hebben betrekking op de economische omstandigheden in een gebied en de financiële kenmerken met betrekking tot het gebied, zoals de benodigde en beschikbare financiële middelen en de actoren die in deze middelen moeten voorzien. Een belangrijk aspect bij uitnodigingsplanologie is hoe en door wie initiatieven moeten worden gefinancierd, in de regel namelijk door de initiatiefnemer zelf. In hoofdstuk vijf is beschreven dat het Eiland van Schalkwijk eerst voorbestemd was tot woongebied, maar de overheid haar visie op het gebied later veranderde. Hierdoor zaten ontwikkelaars met gekochte grond waar ze geen winst meer op konden maken en was de grond te duur geworden voor boeren die met de nieuwe visie grond terug wilden kopen, waardoor de landbouw op slot zat. Met de toepassing van uitnodigingsplanologie kunnen bewoners en ondernemers binnen de opgestelde visie nu zelf initiatieven realiseren en uitvoeren. De gemeente Houten faciliteert hierbij, maar zal niet of nauwelijks financieel bijdragen. De financiering ligt zodoende bij de initiatiefnemers zelf. Bij wenselijke initiatieven wordt eventueel wel gekeken naar mogelijkheden om kostendragers aan een plan toe te voegen (gemeente Houten, 2011).

Uit de theorie blijkt dat actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement, oftewel een businesscase, uit een initiatief moeten kunnen halen voordat zij ermee willen en kunnen starten. Zowel uit de inhoudsanalyse als uit de interviews blijkt dat vanuit de gemeente van de initiatiefnemers wordt verwacht dat zij hun initiatieven indienen in de vorm van een businesscase. Hierbij moet een berekening worden opgenomen over de gehele looptijd van een initiatief, de realisatie en exploitatie op de lange termijn over de gehele looptijd van het initiatief (gemeente Houten, 2011). De gemeente probeert initiatiefnemers te begeleiden bij het rond krijgen van de businesscase. Daarnaast blijkt uit de theorie dat bij uitnodigingsplanologie het prisoner's dilemma kan opspelen met als gevolg dat niemand de eerste stap zet om in het gebied te investeren. Wanneer hier sprake van is zou het prisoner's dilemma dus doorbroken moeten worden om uitnodigingsplanologie succesvol te laten zijn. Uit de interviews blijkt dat het prisoner's dilemma in

deze casus geen rol heeft gespeeld.

Overige middelen

Uit de literatuur blijkt dat er naast financiële middelen ook nog andere soorten middelen nodig en/of beschikbaar kunnen zijn om initiatieven succesvol te realiseren door middel van uitnodigingsplanologie. Voorbeelden hiervan zijn communicatieve middelen, zoals uitnodigende plannen of visies en juridisch-planologische middelen, zoals flexibeler bestemmen door gemeenten. Daarnaast kunnen organisatorische kenmerken nog een rol spelen bij uitnodigingsplanologie, bijvoorbeeld veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat bij Het Eiland van Schalkwijk door de gemeente Houten veel gebruik wordt gemaakt van communicatieve middelen in het proces. Zo heeft de gemeente geadverteerd in de plaatselijke krant en op hun eigen website en worden bewoners en ondernemers in de structuurvisie expliciet uitgenodigd (en uitgedaagd) om met eigen initiatieven te komen. De totstandkoming van de structuurvisie is een breed proces geweest waar veel bijeenkomsten aan vooraf zijn gegaan. Daarnaast organiseert de gemeente eens in de zoveel tijd initiatiefnemeravonden. Op deze avonden wordt geprobeerd mensen bij elkaar te brengen en daaruit initiatieven te laten ontstaan. Op juridisch gebied probeert de gemeente zo flexibel mogelijk te zijn, maar zonder een vrijbrief te geven. Zo zijn er bijvoorbeeld nevenactiviteiten mogelijk bij de agrarische sector. Van elk initiatief wordt getoetst of het in het geldende bestemmingsplan past. Wanneer het past kan het worden gerealiseerd en wanneer het niet past gaat de gemeente in overleg met de provincie en het HDSR beoordelen of zij toch willen meewerken aan de realisatie van het initiatief (gemeente Houten, 2011). Wat betreft organisatorische kenmerken blijkt dat uitnodigingsplanologie veel vraagt van de gemeentelijke organisatie van de gemeente Houten. Zoals hierboven beschreven, zijn voor de totstandkoming van de structuurvisie veel bijeenkomsten georganiseerd en organiseert de gemeente soms initiatiefnemeravonden. Daarnaast stopt de gemeente veel tijd in het begeleiden en beoordelen van initiatieven. Er zijn speciale accounthouders aangesteld om initiatieven vanaf het begin te kunnen begeleiden, beoordelen en faciliteren.

6.1.2 Kenmerken van actoren

In het theoretisch kader zijn de kenmerken van actoren die van invloed kunnen zijn op de structuur van de action arena bij uitnodigingsplanologie benoemd. Deze hebben betrekking op de verdeling en (on)gelijkheid van actoren, de heersende cultuur, de houding van actoren tegenover andere actoren, de houding van actoren tegenover initiatieven, de mate van zelforganisatie van actoren en de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. De kenmerken van actoren met betrekking tot Het Eiland van Schalkwijk worden hieronder besproken.

Verdeling en (on)gelijkheid

Onder verdeling en (on)gelijkheid wordt de grootte en verdeling van actoren en de (on)gelijkheid tussen actoren in het proces verstaan. Bij Het Eiland van Schalkwijk bestaan de belangrijkste actoren uit de gemeente Houten, de provincie Utrecht, het waterschap, en de ondernemers en/of bewoners die een initiatief starten: de initiatiefnemers. Vanzelfsprekend verschilt de grootte tussen deze actoren. Wanneer initiatiefnemers een plan hebben ontwikkeld, wordt dit beoordeeld door de gemeente, de provincie en het waterschap. Hierbij worden initiatiefnemers begeleid en gefaciliteerd door een accounthouder van de gemeente. In totaal zijn er nu ongeveer dertig initiatieven ingediend bij de gemeente Houten (gemeente Houten, z.j.). Hier zitten kleine initiatieven bij, zoals een

theetuin, maar ook grote initiatieven, bijvoorbeeld een transferium met restaurant.

Cultuur

Bij de externe variabele 'kenmerken van actoren' wordt de term cultuur vaak toegepast. Cultuur wordt omschreven als "het voortdurend hervormde product van de sociale processen waardoor zingevings- en betekenissystemen en denkwijzen worden gegenereerd" (Healey, 2006, p.64). Uit de literatuur blijkt dat belangrijke aspecten van cultuur binnen uitnodigingsplanologie betrekking hebben op een uitnodigende en faciliterende houding van de overheid tegenover initiatiefnemers en initiatieven, het creëren en hebben van collectieve waarden, de mate van consensus en onderling begrip tussen actoren en de communicatie tussen verschillende actoren. Uit de inhoudsanalyse en interviews blijkt dat bij het Eiland van Schalkwijk sprake is van een uitnodigende en faciliterende cultuur bij de overheid. De gemeente Houten heeft ondernemers en bewoners op verschillende manieren expliciet uitgenodigd om initiatieven in te dienen voor de ontwikkeling van het gebied. Daarnaast heeft de gemeente ook een faciliterende houding, omdat zij initiatiefnemers verbindt, meedenkt met initiatiefnemers en initiatieven begeleidt. Voor deze faciliterende rol zijn bij de gemeente speciale accountmanagers aangesteld (gemeente Houten, 2011).

Tevens blijkt uit de interviews dat er binnen de casus sprake is van collectieve waarden tussen actoren. De respondent van de gemeente denkt dat deze zijn gecreëerd door het participerende proces met betrekking tot de totstandkoming van de structuurvisie, waarin met eindgebruikers de koers op hoofdlijnen is vastgesteld. Hierdoor zijn de collectieve waarden als het ware verwerkt in de structuurvisie. Onderling begrip en consensus bij initiatieven blijkt er niet altijd te zijn tussen de actoren. Uit de interviews blijkt dat initiatiefnemers verwachten dat door uitnodigingsplanologie het proces een stuk sneller zou moeten verlopen. Dit blijkt echter niet zo te zijn, omdat er toch nog standaard planologische procedures moeten worden doorlopen. Verder heeft elke initiatiefnemer zijn eigen belangen, die soms moeten worden afgestemd op de ontwikkelingsvisie van het gebied. Over het verloop van de communicatie zijn alle respondenten tevreden. De gemeente en initiatiefnemers zien elkaar op de initiatiefnemeravonden en de gemeente begeleidt initiatieven en is aanspreekpunt voor de initiatiefnemers. Initiatiefnemers geven aan dat zij zich goed ondersteund voelen door de gemeente.

Zelforganisatie

Uit de theorie blijkt dat ook de mate van zelforganisatie als een belangrijk kenmerk van actoren kan worden gezien bij uitnodigingsplanologie, omdat er nadruk komt te liggen op het zelforganiserend vermogen van actoren. Zelforganisatie is het proces waarbij initiatieven voortkomen uit de maatschappij zonder sturing of controle van overheden (Boonstra & Boelens, 2011; Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009). Conditie voor het succes van zelforganisatie zijn: daadwerkelijk aanwezige ruimte voor initiatieven, de mogelijkheid voor kwetsbare of 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten, het creëren van een 'sense of belonging', begrenzing van initiatieven (algemeen versus eigen belang) en het hebben van vertrouwen in elkaar. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de mate van zelforganisatie van de initiatiefnemers wisselt. Vooral kleine initiatieven hebben begeleiding en ondersteuning nodig van de gemeente. Bij de beschrijving van fysieke kenmerken is gebleken dat er daadwerkelijk fysieke ruimte is voor initiatieven. Daarnaast is er ook beleidsmatig daadwerkelijk ruimte voor initiatieven, zoals uit de structuurvisie blijkt. Beleidsmatig is er in principe ook voor alle burgers de mogelijkheid om aan te sluiten, echter moeten zij wel zelf hun initiatief financieren en dit

zal niet voor iedereen mogelijk zijn. Hier wordt verder op ingegaan bij boundary rules. In de casus blijkt sprake te zijn van een hoge mate van 'sense of belonging' onder de initiatiefnemers. Initiatiefnemers voelen zich serieus genomen door de gemeente en hebben het gevoel dat hun inbreng er toe doet. Uit de interviews blijkt tevens dat de actoren vertrouwen in elkaar hebben. De gemeente merkt wel dat er soms toch een soort van wantrouwen is naar de overheid toe. Een initiatiefnemer geeft echter aan dat haar vertrouwen in de gemeente juist is gegroeid in de loop van het proces.

Wat betreft begrenzing van initiatieven, moeten initiatieven in ieder geval altijd aan de structuurvisie en het beoordelingskader voldoen. Door het stellen van deze kaders op hoofdlijnen probeert de gemeente een balans te vinden tussen algemeen en ruimtelijk/landschappelijk belang en het creëren van vrijheid om creatieve plannen van de grond te krijgen. "Er zal bijvoorbeeld geen woningbouw om de woningbouw worden gerealiseerd, maar woningbouw (onder strakke voorwaarden) als onderdeel van een integrale benadering om het gebied te verrijken en duurzaam te maken" (gemeente Houten, 2011, p. 29). Het blijkt dat initiatiefnemers meegaan in deze visie: "Wij zien onszelf ook als ontwikkelaars van initiatieven op het Eiland en niet alleen als ontwikkelaars van woningbouw" (De Boer & Mak, 2012, p. 2) .

Sleutelpersonen

Tot slot is in het theoretisch kader de rol van sleutelpersonen die initiatieven mogelijk maken naar voren gekomen met betrekking tot de kenmerken van actoren bij uitnodigingsplanologie. Een verbindende en trekkende rol van bepaalde actoren in het proces blijkt een belangrijke succesfactor te zijn bij uitnodigingsplanologie (Van Rooy, 2011). Uit de inhoudsanalyse en interviews blijkt dat er bij Het Eiland van Schalkwijk sprake is van sleutelpersonen in het proces. Dit zijn de accounthouders van de gemeente die initiatieven begeleiden en beoordelen. "Zij verbinden initiatiefnemers, faciliteren bij de ontwikkeling en uitvoering van initiatieven, begeleiden de initiatiefnemers bij de bestuurlijke besluitvorming en coördineren de ambtelijke inzet van publieke partijen" (gemeente Houten, 2011, p. 64).

6.1.3 Procesregels

Procesregels zijn "gedeelde opvattingen onder de betrokkenen die verwijzen naar voorschriften over welke acties verplicht, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999, p. 50). Procesregels kunnen bestaan uit zowel geschreven als ongeschreven regels. De zeven soorten procesregels uit het IAD framework komen overeen met de zeven elementen van een action situation en het samenstelsel van de procesregels heeft direct invloed op de zeven elementen van een action situation. De zeven soorten procesregels zijn: boundary rules, position rules, scope rules, choice rules, aggregation rules, information rules en payoff rules. Hieronder worden de procesregels beschreven die van toepassing zijn op het proces van uitnodigingsplanologie bij Het Eiland van Schalkwijk.

Boundary rules

Boundary rules zijn toegang- en exitregels en bepalen de toegang tot een action situation (het besluitvormingsproces bij uitnodigingsplanologie). Ze hebben betrekking op het aantal actoren in een action situation, de bijdragen en middelen die actoren mee moeten nemen en wanneer een actor het proces moet verlaten (Ostrom, 2005). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke toegangsregel bij uitnodigingsplanologie betrekking heeft op de openheid voor partijen. Het initiatief

zou van iedere persoon of partij moeten kunnen komen, waarbij er vooral ook ruimte is voor kleinschalige initiatieven. De enige voorwaarde hierbij is dat het aanbod het gebied iets oplevert (Van der Velden, Van de wal & Wassenberg, 2012). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat in principe alle actoren tot het proces kunnen toetreden. Er is zodoende sprake van een open plan. Een initiatiefnemer moet met zijn initiatieven echter wel voldoen aan de structuurvisie en het beoordelingskader en zelf de financiële middelen hebben om het initiatief te kunnen financieren. In de structuurvisie wordt tevens expliciet ruimte geboden voor kleinschalige initiatieven (gemeente Houten, 2011). Uit de inhoudsanalyse en interviews komen geen regels naar voren die betrekking op wanneer een actor het proces moet verlaten.

Position rules

Position rules stellen de posities van de betrokken actoren in een action situation vast. Positie regels bepalen de rolverdeling en hoe de posities van actoren kunnen veranderen of verbeteren. Een positieregel kan ook betrekking hebben op het aantal actoren dat een bepaalde positie kan bezetten (Ostrom, 2005). Posities en rolverdelingen met betrekking tot de actoren binnen Het Eiland van Schalkwijk zijn min of meer vastgelegd in de structuurvisie. Daarin worden burgers en ondernemers uitgenodigd om initiatieven te ontwikkelen en in te dienen en wordt de rol en positie van de gemeente beschreven als een regisserend, begeleidend en faciliterend. Daarnaast heeft de gemeente samen met de provincie en het waterschap een beoordelende rol met betrekking tot initiatieven (gemeente Houten, 2011).

Scope rules

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en hebben daarmee invloed op de te behalen resultaten. Scope regels kunnen bijvoorbeeld grenzen vaststellen op geografisch of functioneel gebied (Ostrom, 2011). In het geval van uitnodigingsplanologie kunnen scope regels bestaan uit de kaders op hoofdlijnen die de gemeente voor het gebied heeft opgesteld. Naast een structuurvisie heeft de gemeente Houten met de provincie en het waterschap een beoordelingskader opgesteld voor initiatieven. Hierin staan randvoorwaarden voor wat zowel ruimtelijk en functioneel als op het gebied van duurzaamheid als belangrijk wordt geacht en welke kwaliteiten niet mogen worden aangetast. In de afbeelding van de structuurvisie in figuur 6.1 in paragraaf 6.1.1 is te zien waar en welke ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot het Eiland van Schalkwijk mogelijk zijn. In de structuurvisie staan (per deelgebied) de gewenste hoofd- en nevenfuncties van het gebied beschreven. De ruimtelijke functies van het gebied zijn hierbij gericht op landbouw, recreatie, water en een mix van wonen, werken en voorzieningen. Op het gebied van duurzaamheid worden initiatieven beoordeeld aan de hand van het onderstaande ‘people, planet and profit’ kader, gebaseerd op de Telos-methode (tabel 6.1).

People	Planet	Profit
Cultureel erfgoed en kunst	Landschap	Economische structuur
Sociale samenhang en identiteit	Natuur	Ruimtelijke vestigingsvoorwaarden
Woon- en leefomgeving	Oppervlakte- en grondwater	Grond en hulpstoffen
Participatie	Bodem	Kennis
Onderwijs	Lucht	Arbeid
Gezondheid	Delfstoffen/ Beperking fossiele brandstoffen	Kapitaalgoederen

Tabel 6.1: Beleidskader duurzaamheid Eiland van Schalkwijk. (Bron: gemeente Houten, 2011).

Door het stellen van deze kaders op hoofdlijnen probeert de gemeente Houten een balans te vinden tussen algemeen belang en het creëren van vrijheid om creatieve plannen van de grond te krijgen. “Er zal bijvoorbeeld geen woningbouw om de woningbouw worden gerealiseerd, maar woningbouw (onder strakke voorwaarden) als onderdeel van een integrale benadering om het gebied te verrijken en duurzaam te maken” (gemeente Houten, 2011, p. 29).

Choice rules

Choice rules specificeren wat een actor die een bepaalde positie bezet wel of niet moet en wel of niet mag op een bepaald punt in het besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Choice rules hebben zodoende betrekking op de regels of afspraken over acties die partijen op bepaalde posities wel of niet moeten en mogen nemen. Hierboven zijn bij de scope regels de mogelijkheden en grenzen beschreven met betrekking tot de ontwikkeling van initiatieven voor het gebied. Deze kaders op hoofdlijnen zijn vastgelegd in de structuurvisie en deze is opgesteld in samenwerking met alle betrokken partijen. Hiermee hebben de betrokken partijen zodoende voor zichzelf vastgelegd welke acties zij wel of niet moeten of mogen nemen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Daarin is bijvoorbeeld ook vastgelegd dat initiatiefnemers een initiatief moeten indienen in de vorm van een businesscase. Daarnaast hebben de gemeente Houten, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap een samenwerkingsovereenkomst opgesteld. Hierin hebben zij afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken, begeleiden en beoordelen van initiatieven.

Aggregation rules

Aggregation rules bepalen of een besluit (toestemming of instemming) van een enkele actor of meerdere actoren nodig is voorafgaand aan een actie in een besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Hiermee beïnvloeden aggregation rules de mate van controle die een actor op een bepaalde positie kan uitoefenen bij de keuze voor een bepaalde actie (Ostrom, 2011). Aggregation rules bepalen zodoende hoe keuzes worden gemaakt of besluiten worden genomen. In de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente Houten, de provincie Utrecht en het Hoogheemraadschap met betrekking tot het Eiland van Schalkwijk hebben opgesteld, is een protocol opgenomen voor het indienen en beoordelen van initiatieven. Dit gebeurt in drie stappen: intake, voorlopig ontwerp en definitief ontwerp, waarbij het plan bij elke stap verder ontwikkeld moet zijn. Bij elke stap beslissen de drie publieke partijen op basis van de structuurvisie en het beoordelingskader of er wel of geen toestemming wordt gegeven voor een initiatief of dat het nog moet worden aangepast (‘nee, tenzij’ of ‘ja, mits’). In principe kunnen initiatiefnemers geen controle uitoefenen met betrekking tot deze besluiten. Wel blijkt uit de interviews dat initiatiefnemers soms naar een bestuurder stappen om via die weg controle uit te oefenen op de besluitvorming.

Information rules

Een belangrijk onderdeel van elke action situation is de beschikbare informatie voor actoren over de gehele structuur van die action situation en de vorige en huidige stappen van andere actoren (Ostrom, 2005). Information rules hebben invloed op de mate waarin deze informatie beschikbaar is voor actoren en bepalen zodoende de beschikbaarheid en transparantie van informatie in een action situation. In de structuurvisie en het beoordelingsdocument is veel informatie vastgelegd en zijn duidelijke ‘spelregels’ met betrekking tot de ontwikkeling van initiatieven beschreven. Deze documenten zijn voor iedereen op internet te vinden, bijvoorbeeld op de site van de gemeente Houten. Daarnaast heeft de gemeente met de andere relevante overheden afgesproken om elkaar

goed op de hoogte te houden van informatie (gemeente Houten, 2011, p. 65).

Payoff rules

Payoff rules hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bepaalde combinaties van acties en resultaten. Kosten- en batenregels bepalen de stimulansen/beloningen en barrières/sancties voor bepaalde acties (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011). Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement (businesscase) eruit moeten kunnen halen, zodat zij het initiatief mogelijk willen en kunnen maken. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden et al., 2012). Zoals eerder beschreven moeten initiatiefnemers bij het Eiland van Schalkwijk hun eigen initiatief financieren. Daarnaast moet met betrekking tot een initiatief sprake zijn van een businesscase op financieel gebied en moet het initiatief een bijdrage leveren aan het maatschappelijk/ruimtelijk belang. De financiële baten die uit een initiatief zullen voortvloeien, zullen ook toebehoren aan de initiatiefnemer. Uit het empirisch onderzoek blijkt verder dat de overheden alleen investeren in de ontwikkeling van het gebied als het gaat om projectonderdelen die: niet vanuit een marktbenadering te realiseren zijn of deel uitmaken van een duidelijk vastgesteld overheidsbeleid en belang, waarvoor middelen beschikbaar zijn. “Daarbij zal de overheid ook, mede door de beperkt beschikbare financiële middelen, altijd zoeken naar partijen die daarin mee-investeren en mee-exploiteren op de lange termijn” (gemeente Houten, 2011, p. 34).

6.1.4 Bijdrage factoren aan succes

In de vorige paragrafen is beschreven hoe de drie externe variabelen uit het IAD framework zich binnen de casus het Eiland van Schalkwijk manifesteren. In deze paragraaf wordt dit samengevat en wordt beschreven op welke wijze de factoren in deze casus wel of niet hebben bijgedragen aan het succes van uitnodigingsplanologie.

Fysieke en materiële kenmerken

Wat betreft de fysieke kenmerken heeft de casus betrekking op een gebied van 3000 hectare. De fysiekrumtelijke functies in de structuurvisie zijn gericht op: landbouw, recreatie, water en een mix van wonen, werken en voorzieningen. Hiermee wordt zodoende daadwerkelijk ruimte geboden voor initiatieven en zijn er initiatieven mogelijk. Dit leidt tot de opkomst van initiatieven in het gebied en draagt zodoende bij aan het succes van het project. Wat betreft de economische kenmerken van het gebied blijkt dat de ontwikkeling in het gebied (financieel) op slot was komen te zitten. Door uitnodigingsplanologie kunnen initiatiefnemers nu zelf ontwikkelingen realiseren. Daarbij moeten zij initiatieven volledig zelf financieren en moet er sprake zijn van een financiële businesscase. Dit leidt tot de ontwikkeling en exploitatie van initiatieven op de lange termijn en lijkt zodoende bij te dragen aan de mate van succes. Qua overige middelen wordt veel gebruikt gemaakt van speciale communicatieve middelen. Zo nodigt de gemeente in de structuurvisie voor het gebied, op hun website en in de plaatselijke krant expliciet eindgebruikers uit om met initiatieven te komen. Tevens organiseert de gemeente initiatiefnemeravonden om initiatieven te laten ontstaan. Dit leidt tot de ontwikkeling van meer initiatieven en draagt zo bij aan het succes. Qua organisatorische kenmerken heeft de gemeente accounthouders aangesteld voor de begeleiding en beoordeling van initiatieven. Dit leidt tot kwalitatief goede en rendabele initiatieven en draagt dus bij aan het succes van uitnodigingsplanologie.

Kenmerken van actoren

De belangrijkste actoren bij het Eiland van Schalkwijk zijn de gemeente Houten, de provincie Utrecht, het waterschap en de ondernemers en/of bewoners die een initiatief starten. De grootte en gelijkheid tussen deze actoren verschilt vanzelfsprekend. Dit lijkt echter geen negatief effect te hebben op het succes van het project gezien de initiatieven die worden ingediend en ontwikkeld. Wat betreft de cultuur binnen het project is er bij de gemeente Houten sprake van een uitnodigende en faciliterende cultuur, want initiatiefnemers worden expliciet uitgenodigd en initiatieven worden begeleid door speciaal aangewezen accounthouders. Dit lijkt bij te dragen aan de mate van succes, omdat initiatiefnemers op de uitnodiging afkomen en plannen worden verbeterd en gerealiseerd door de faciliterende houding. Collectieve waarden lijken te zijn gecreëerd door het participerende proces bij het opstellen van de structuurvisie, waarin met eindgebruikers de koers op hoofdlijnen is vastgesteld. Ondanks dat initiatieven soms meer moeten worden afgestemd op het algemeen belang lijkt er grotendeels ook consensus te zijn tussen de actoren. Dit lijkt bij te dragen aan het succes. Tussen de gemeente en initiatiefnemers is niet altijd sprake van onderling begrip, omdat initiatiefnemers verwachten dat het proces sneller gaat bij uitnodigingsplanologie, maar dat is niet altijd zo. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op het succes, bijvoorbeeld wanneer mensen afhaken. Wat betreft communicatie zien de gemeente en initiatiefnemers elkaar op initiatiefnemer-avonden en is de gemeente aanspreekpunt voor de initiatiefnemers. Dit lijkt een positief effect te hebben op het verloop van het proces en zodoende op het succes. De mate van zelforganisatie onder de initiatiefnemers blijkt wisselend te zijn. Vooral kleine initiatieven hebben veel begeleiding nodig van de gemeente. De gemeente beschikt hiervoor over de middelen, maar wanneer dit niet zo zou zijn, zou dit kunnen afdoen aan het succes. De initiatiefnemers voelen zich serieus genomen door de gemeente en de actoren hebben vertrouwen in elkaar. Dit lijkt bij te dragen aan het succes, omdat het leidt tot een soepel proces. Tot slot is er in de casus sprake van sleutelpersonen, namelijk de accounthouders. Zij begeleiden de initiatiefnemers en coördineren de inzet van publieke partijen. Dit draagt bij aan de mate van succes, omdat zij de juiste partijen verbinden, het proces soms trekken en kunnen aansturen op het planologisch gezien verbeteren van initiatieven.

Procesregels

Wat betreft de boundary rules binnen het Eiland van Schalkwijk mag elke initiatiefnemer tot het proces toetreden, zolang het initiatief zelf wordt gefinancierd en er sprake is van een businesscase. Dit lijkt bij te dragen aan de mate van succes, omdat dit leidt tot rendabele initiatieven. Wat betreft position rules staat in de structuurvisie beschreven dat ondernemers/bewoners initiatieven in kunnen dienen en dat de gemeente een regisserende, begeleidende en faciliterende rol heeft. Deze rol van de gemeente draagt bij aan het realiseren van (planologisch goede) initiatieven en dus aan succes. De scope regels bestaan uit de ruimtelijke en functionele kaders op hoofdlijnen in de structuurvisie en het beoordelingskader (people, planet, profit). Dit zorgt voor duidelijkheid bij initiatiefnemers en een goede balans tussen algemeen belang en het creëren van vrijheid en draagt zodoende bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Door het participerende proces bij de structuurvisie hebben actoren daarin scope rules, maar ook indirect choice rules vastgelegd, zoals de verplichte businesscase. Tevens hebben de gemeente, provincie en het waterschap een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met betrekking tot hoe zij samenwerken en initiatieven beoordelen. Deze choice rules lijken bij te dragen aan goede samenwerking en een soepel verloop van het proces en zodoende aan het succes. Wat betreft aggregation rules hebben de drie overheden in de samenwerkingsovereenkomst een protocol opgenomen voor het indienen en

beoordelen van initiatieven. Dit gebeurt in drie fasen waarbij het initiatief steeds aangepast of verbeterd moet worden. Dit komt de ruimtelijke kwaliteit van de initiatieven ten goede en zo ook de mate van succes van het project. Wat betreft information rules is veel relevante informatie in de structuurvisie en het beoordelingskader vastgelegd, die voor iedereen te vinden zijn. Tevens heeft de gemeente met de andere overheden afgesproken om elkaar goed op de hoogte te houden van nieuwe informatie. Deze transparantie lijkt het proces en succes ten goede te komen. Payoff rules hebben betrekking op het eerder genoemde zelf financieren van initiatieven door initiatiefnemers en de daarbij behorende businesscase. Daarbij zullen de financiële baten ook voor de initiatiefnemer zijn. Dit kan een stimulans zijn voor initiatiefnemers om initiatieven te starten en kan zo bijdragen aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie.

6.2 De Wijkfabriek

In hoofdstuk 5 is beschreven dat de Wijkfabriek een initiatief is dat is voortgekomen uit meer participatie in de wijken in de gemeente Nijmegen. Vanuit een hobbycentrum en een groep bewoners uit de wijk Wolfskuil is het idee ontstaan om een wijkonderneming op te zetten, genaamd de Wijkfabriek. Het doel van deze wijkonderneming is de participatie, leefbaarheid en sociale stijging van de kwetsbare bewoners uit de wijk te bevorderen en een platform bieden voor alle bewoners om actief deel te nemen aan de Wijkfabriek. Het zou een plek worden waar in samenwerking tussen bewoners en instanties van begeleid wonen een plaats voor ontmoeting en dagbesteding kan worden neergezet, waar zzp-ers kunnen werken en elkaar kunnen ontmoeten en kleinschalige horeca zou kunnen worden aangeboden. Daarbij zou de wijkfabriek zelf ruimte gaan verhuren aan allerlei kleinschalige initiatieven in de wijk die ruimte nodig hebben. Hieronder zal voor de Wijkfabriek worden geanalyseerd welke fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels een rol hebben gespeeld tijdens het proces. In de laatste paragraaf wordt beschreven hoe deze factoren wel of niet bijdragen aan de mate van succes van het project.

6.2.1 Fysieke en materiële kenmerken

Uit de literatuur blijkt dat de fysieke omstandigheden van een gebied en de materiële kenmerken die op een gebied van toepassing zijn, invloed kunnen hebben op een action arena: in dit geval het besluitvormingsproces met betrekking tot de Wijkfabriek. In het theoretisch kader worden deze variabelen onderverdeeld in: fysieke kenmerken, economische kenmerken en overige middelen. Deze variabelen worden hieronder voor de Wijkfabriek beschreven.

Fysieke kenmerken

Onder de fysieke kenmerken van een gebied wordt verstaan welke acties fysiek mogelijk zijn in het gebied en welke uitkomsten gerealiseerd zouden kunnen worden. Volgens de literatuur zou er voor uitnodigingsplanologie daadwerkelijk fysieke ruimte moeten zijn voor initiatieven. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven werd het oude wijkcentrum De Driesprong als ideale plek gezien om de Wijkfabriek in te starten. Dit is een gebouw met een bruto vloeroppervlak van 870 m² met op de locatie parkeerplaatsen en een speelveldje. Uit het bestemmingsplan blijkt dat kantoren, dienstverlening en maatschappelijk doeleinden op de locatie zijn toegestaan en er een vergunning rust op het gebouw voor ondersteunende horeca (Beumer, 2012). In het gebouw zit een jongerencentrum dat buiten het project viel. De rest van de ruimte was volledig beschikbaar voor het initiatief van de Wijkfabriek. Zodoende was er fysiek gezien daadwerkelijk ruimte voor het initiatief.



Figuur 6.2: Bestemmingplan de Wijkfabriek. (Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl).

Economische kenmerken

De economische kenmerken van een gebied hebben betrekking op de economische omstandigheden in een gebied en de financiële kenmerken met betrekking tot het gebied, zoals de benodigde en beschikbare financiële middelen en de actoren die in deze middelen moeten voorzien. Bij uitnodigingsplanologie moeten initiatieven in principe door de initiatiefnemers zelf worden gefinancierd. Wat betreft de economische omstandigheden met betrekking tot de Wijkfabriek was het pand dat men op het oog had in het bezit van het vastgoedbedrijf van de gemeente Nijmegen. Omdat er een bezuinigingstaakstelling op het pand lag wilden zij de grond het liefst verkopen. De initiatiefnemers vonden het pand echter belangrijk om in te starten. Het vastgoedbedrijf wilde het pand in verband met de bezuinigingstaakstelling eerst verhuren aan de Wijkfabriek en compensatie, omdat ze de bezuinigingsdoelstelling niet zouden halen. Uiteindelijk is (na opschaling) besloten dat de Wijkfabriek het pand in erfpacht kon nemen van de gemeente en het zelf zou gaan verbouwen. Wat betreft de financiële kenmerken van deze casus heeft de Wijkfabriek zelf geen financiële middelen. Om het initiatief op te zetten zou de Wijkfabriek financieel worden bijgestaan door verschillende afdelingen van de gemeente (wijkmanagement en maatschappelijke ontwikkeling), een woningbouwcorporatie en verschillende fondsen en giften. De gemeentelijke afdelingen zouden eenmalig een startbedrag uitkeren voor een periode van twee jaar. Na die periode zou de Wijkfabriek zichzelf financieel moeten redden (Kusters et al., 2013).

Uit de theorie blijkt dat actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement, oftewel een businesscase, uit een initiatief moeten kunnen halen voordat zij ermee willen en kunnen starten. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden et al., 2012). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er in het geval van de Wijkfabriek voor de gemeente Nijmegen geen sprake zou zijn van financieel rendement, omdat zij wel in het initiatief zouden investeren, maar er niks aan zouden verdienen. Wat betreft de Wijkfabriek zelf zou er na drie jaar sprake moeten zijn van een financiële businesscase om de Wijkfabriek draaiende te houden. Hoe deze businesscase bereikt zou worden, wordt beschreven in het bedrijfsplan dat de initiatiefnemers met een externe adviseur hebben opgesteld. Dit wilde zij bereiken door middel van het verhuren van ruimtes, aanbieden van dagbesteding, kleinschalige horeca en ondernemende samenwerkingsverbanden. Daarnaast zou er voor alle actoren sprake moeten zijn van maatschappelijk rendement, omdat de Wijkfabriek zichzelf als doel heeft gesteld om de participatie, leefbaarheid en sociale stijging van de kwetsbare bewoners te verhogen (Kusters et al., 2013). Daarnaast blijkt uit de theorie dat bij uitnodigingsplanologie het prisoner's dilemma kan opspelen

met als gevolg dat niemand de eerste stap zet om in het gebied te investeren. Wanneer hier sprake van is zou het prisoner's dilemma dus doorbroken moeten worden om uitnodigingsplanologie succesvol te laten zijn. Uit de interviews blijkt dat er met betrekking tot de Wijkfabriek mogelijk sprake is geweest van een vorm van prisoner's dilemma. Doordat de initiatiefnemers toch een soort afhankelijkheidspositie hadden ten opzichte van de gemeente en de voorwaarden die de gemeente stelde soms lang op zich lieten wachten of gedurende het proces veranderden, moesten zij naar hun idee veel water bij de wijn doen. In de loop van het proces heeft de horecaondernemer zich teruggetrokken uit het proces. Uit de interviews blijkt dat dit mogelijk is gebeurd, omdat hij er niet zeker van was of hij zijn investering nog wel terug zou verdienen. Met dit terugtrekken is echter ook een belangrijke pijler en inkomstenbron van het project weggevallen.

Overige middelen

Uit de literatuur blijkt dat er naast financiële middelen ook nog andere soorten middelen nodig en/of beschikbaar kunnen zijn om initiatieven door middel van uitnodigingsplanologie succesvol te realiseren, zoals speciale communicatieve of juridische middelen of veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er geen sprake was van speciale communicatieve of juridische middelen om het initiatief van de Wijkfabriek te realiseren. De Wijkfabriek zou na de realisatie van het plan wel gebruik van communicatieve middelen hebben kunnen maken om initiatiefnemers uit de wijk uit te nodigen om ruimtes van de Wijkfabriek te huren. Wat betreft organisatorische middelen is er door de wijkmanager van de gemeente Nijmegen een externe adviseur ingehuurd om de initiatiefnemers te begeleiden bij de planontwikkeling en het schrijven van het bedrijfsplan.

6.2.2 Kenmerken van actoren

In het theoretisch kader zijn de kenmerken van actoren die van invloed kunnen zijn op de structuur van de action arena bij uitnodigingsplanologie benoemd. Deze hebben betrekking op de verdeling en (on)gelijkheid van actoren, de heersende cultuur, de houding van actoren tegenover andere actoren, de houding van actoren tegenover initiatieven, de mate van zelforganisatie van actoren en de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. De kenmerken van actoren met betrekking tot de Wijkfabriek worden hieronder besproken.

Verdeling en (on)gelijkheid

Onder verdeling en (on)gelijkheid wordt de grootte en verdeling van actoren en de (on)gelijkheid tussen de actoren in het proces verstaan. In het proces met betrekking tot de ontwikkeling van de Wijkfabriek zijn de belangrijkste actoren: de afdelingen wijkmanagement, maatschappelijke ontwikkeling en vastgoed van de gemeente Nijmegen, de groep van ongeveer drieëndertig bewoners/initiatiefnemers, woningbouwcorporatie Portaal en de externe adviseur die de initiatiefnemers in het proces heeft begeleid. De externe adviseur is ingehuurd door de gemeente en de gemeente faciliteerde bij de planontwikkeling en de uitvoering. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er in deze casus sprake was van ongelijkheid tussen actoren. Zo hadden de initiatiefnemers een kennisachterstand vergeleken met de gemeente met betrekking tot het verloop van een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures. Ze moesten bijvoorbeeld aan allerlei regelgeving voldoen en zelf middelen zien binnen te halen en ze wisten niet altijd hoe ze dat moesten doen.

Cultuur

Bij de externe variabele 'kenmerken van actoren' wordt de term cultuur vaak toegepast. Uit de literatuur blijkt dat belangrijke aspecten van cultuur binnen uitnodigingsplanologie betrekking hebben op een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding van de overheid, het creëren en hebben van collectieve waarden, de mate van consensus en onderling begrip tussen actoren en de communicatie tussen de verschillende actoren. Uit de inhoudsanalyse en interviews blijkt dat de gemeente Nijmegen aan de ene kant stuurt op een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding van de gemeente. Zo schrijft zij in de structuurvisie over de sturingsfilosofie: "minder hindermacht en meer facilitator" (gemeente Nijmegen, 2013, p. 10). Tevens heeft de gemeente een ambitiedocument geschreven waarin staat dat zij meer uitnodigend en faciliterend te werk wil gaan om de participatie in de wijken te verhogen (gemeente Nijmegen, 2012). Hieruit is indirect het initiatief voor de Wijkfabriek ontstaan. Uit de interviews blijkt dat vooral de afdeling wijkmanagement een faciliterende rol heeft gespeeld bij de planontwikkeling van de Wijkfabriek. Uit de interviews blijkt echter ook dat binnen de gemeentelijke organisatiecultuur niet overal sprake is van een faciliterende houding. Zo was er bij de afdeling vastgoed van de gemeente minder sprake was van een faciliterende rol. De afdeling vastgoed wilde het pand in verband met een bezuinigingstaakstelling in eerste instantie namelijk niet aan de Wijkfabriek verhuren en wilde compensatie van de Wijkfabriek, omdat ze hun doelstelling anders niet zouden halen.

Wat betreft collectieve waarden en de mate van consensus en onderling begrip was er zodoende vooral sprake van ongelijkheid tussen de verschillende afdelingen van de gemeente, omdat daar sprake was van verschillende belangen en doelstellingen. De afdelingen wijkmanagement en maatschappelijke ontwikkeling waren voorstander van het initiatief van de Wijkfabriek in verband met de maatschappelijk baten. De afdeling vastgoed was ook voor die maatschappelijk baten, maar maakte liever op een andere manier meer winst met het pand in verband met de bezuinigingstaakstelling die erop stond. Hierdoor was er sprake van een soort institutionaal conflict. Na opschaling is uiteindelijk consensus bereikt tussen de afdelingen met betrekking tot het initiatief en is besloten dat de Wijkfabriek het pand in erfpacht kon nemen.

Wat betreft het verloop van de communicatie tussen de verschillende actoren met betrekking tot de Wijkfabriek hebben de initiatiefnemers verschillende keren afspraken gehad met de drie verschillende gemeentelijke afdelingen en hebben zij een aantal presentaties gegeven voor de drie afdelingen samen. Een initiatiefnemer geeft aan dat de communicatie van de initiatiefnemers met de gemeente moeilijk is verlopen, doordat de verschillende afdelingen van de gemeente verschillende belangen en spelregels hadden die soms in de loop van het proces veranderden. Daardoor heeft het lang geduurd voordat voor de initiatiefnemers duidelijkheid kwam over de voorwaarden waaronder het pand gebruikt mocht worden en de voorwaarden waaronder men dagbesteding mocht gaan bieden. Daarnaast verliep de communicatie tussen de groep initiatiefnemers ook niet altijd goed, onder andere omdat er sprake was van een grote groep van drieëndertig mensen.

Zelforganisatie

Zoals in het theoretisch kader is beschreven, wordt ook de mate van zelforganisatie van actoren als een belangrijke variabele gezien met betrekking tot kenmerken van actoren. Condities voor het succes van zelforganisatie zijn: daadwerkelijk aanwezige ruimte voor initiatieven, de mogelijkheid

voor kwetsbare of 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten, het creëren van een 'sense of belonging', begrenzing van initiatieven (algemeen versus eigen belang) en het hebben van vertrouwen in elkaar. Uit de interviews blijkt dat de mate van zelforganisatie van de groep initiatiefnemers redelijk laag was. De gemeente verwacht dat wanneer de externe adviseur er niet zou zijn geweest, de groep (eerder) uit elkaar zou zijn gevallen. Uit een interview met de gemeente blijkt dat de focus van de groep initiatiefnemers erg op het gebouw lag en zij daarop wachtten, terwijl er ook onderdelen in het plan zaten waar zij al mee hadden kunnen beginnen. De lage mate van zelforganisatie kan ook verklaard worden door de kennisachterstand met betrekking tot het verloop van een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures. Verder was er de mogelijkheid voor kwetsbare en 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten. Hier wordt bij boundary rules verder op ingegaan. Uit de interviews blijkt dat in de loop van het proces nieuwe deelnemers zijn aangehaakt en ook deelnemers zijn afgehaakt, waardoor het plan soms omgegooid moest worden. Wat betreft 'sense of belonging' en vertrouwen, zijn deze in de loop van het proces gedaald. Vooral het vertrouwen van de initiatiefnemers in de gemeente als geheel door de verschillende belangen en spelregels waar zij mee te maken kregen. Dat de gemeente uiteindelijk één lijn heeft getrokken met betrekking tot het pand heeft het vertrouwen wel weer verhoogd. Uit een interview met de gemeente blijkt daarnaast dat er wel vertrouwen is in de mensen met betrekking tot het initiatief maar minder vertrouwen in de bedrijfseconomische haalbaarheid van het concept. Van begrenzing van initiatieven blijkt geen sprake te zijn geweest. Het initiatief zou binnen de kaders van het bestemmingsplan moeten blijven en aan de gestelde voorwaarden moeten voldoen en dat is gebeurd.

Sleutelpersonen

De laatste variabele met betrekking tot kenmerken van actoren is gericht op de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. Sleutelpersonen zijn mensen die door middel van een verbindende en trekkende rol initiatieven mogelijk maken (Van Rooy, 2011). Uit de interviews blijkt dat er in het proces met betrekking tot de Wijkfabriek sprake is geweest van sleutelpersonen. Dit is vooral de wijkmanager van de gemeente geweest. Zo heeft hij er binnen de gemeente voor gezorgd dat de verschillende standpunten van de gemeentelijke afdelingen op één lijn werden getrokken en dat de voorwaarden/spelregels waaraan de initiatiefnemers moesten voldoen voor hen duidelijk werden en op papier kwamen. Ook heeft hij de initiatiefnemers in het begin van het proces met de verschillende gemeentelijke afdelingen in contact gebracht. Daarnaast blijken één initiatiefnemer en de externe adviseur een verbindende rol te hebben gespeeld binnen de groep initiatiefnemers. Toch blijkt uit een interview met een initiatiefnemer dat er een gebrek aan één of meerdere sleutelpersonen is geweest binnen de groep initiatiefnemers die de groep kunnen trekken en om kunnen gaan met tegenslagen of veranderende omstandigheden.

6.2.3 Procesregels

Procesregels zijn "gedeelde opvattingen onder de betrokkenen die verwijzen naar voorschriften over welke acties verplicht, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999, p. 50). Procesregels kunnen bestaan uit zowel geschreven als ongeschreven regels. De zeven soorten procesregels zijn: boundary rules, position rules, scope rules, choice rules, aggregation rules, information rules en payoff rules. Hieronder worden de procesregels beschreven die van toepassing zijn op de casus de Wijkfabriek.

Boundary rules

Boundary rules zijn toegang- en exitregels en bepalen de toegang tot een action situation (het besluitvormingsproces bij de Wijkfabriek). Ze hebben betrekking op het aantal actoren in een action situation, de bijdragen en middelen die actoren mee moeten nemen en wanneer een actor het proces moet verlaten (Ostrom, 2005). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke toegangsregel bij uitnodigingsplanologie betrekking heeft op de openheid voor partijen: het initiatief zou van iedere persoon of partij moeten kunnen komen, waarbij er vooral ook ruimte is voor kleinschalige initiatieven (Van der Velden et al., 2012). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat met betrekking tot de Wijkfabriek alle actoren tot het proces kunnen toetreden. Alle bewoners uit de wijk die iets willen bijdragen kunnen meedenken met de Wijkfabriek. Er is zodoende sprake van een open plan. De Wijkfabriek krijgt voor de eerste twee jaar startgeld, maar moet daarna zelf in financiële middelen voorzien. Initiatiefnemers binnen de Wijkfabriek zullen hierin dan ook moeten bijdragen (Kusters et al., 2013). Er zijn geen regels die actoren uit het proces kunnen zetten.

Positie regels

Position rules stellen de posities van de betrokken actoren in een action situation vast. Positie regels bepalen de rolverdeling en hoe de posities van actoren kunnen veranderen of verbeteren (Ostrom, 2005). Posities en rolverdelingen met betrekking tot de actoren binnen de Wijkfabriek zijn verdeeld onder: de gemeente Nijmegen (afdelingen wijkmanagement, maatschappelijk ontwikkeling en vastgoed), de groep van drieëndertig initiatiefnemers van de Wijkfabriek en een externe adviseur. De externe adviseur begeleidde de groep initiatiefnemers in het proces en bij het maken van het opstellen van het bedrijfsplan en de gemeente faciliteert hierin. Verder blijken hier geen specifieke regels of afspraken over te zijn.

Scope rules

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en hebben daarmee invloed op de te behalen resultaten. Scope regels kunnen bijvoorbeeld grenzen vaststellen op geografisch of functioneel gebied (Ostrom, 2011). Het beoogde resultaat voor de Wijkfabriek was na drie jaar een goed lopende Wijkfabriek. Hierbij moest de Wijkfabriek zich aan de kaders van het bestemmingsplan houden en aan de vooraf gestelde voorwaarden van de betrokken gemeentelijke afdelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot maatschappelijk ontwikkeling / dagbesteding aanbieden. Zoals eerder is beschreven, wijst het bestemmingsplan op kantoren, dienstverlening en maatschappelijk doeleinden en rust er een vergunning op het gebouw voor ondersteunende horeca (Beumer, 2012). Binnen deze voorwaarden/spelregels waren de initiatiefnemers verder vrij met betrekking tot de ontwikkeling van de Wijkfabriek. Zoals eerder beschreven wisselden zijn sommige scope regels in de loop van het proces veranderd en hebben de initiatiefnemers er soms lang op moeten wachten.

Choice rules

Choice rules specificeren wat een actor die een bepaalde positie bezet wel of niet moet en wel of niet mag op een bepaald punt in het besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Choice rules hebben zodoende betrekking op de regels of afspraken over acties die partijen op bepaalde posities wel of niet moeten en mogen nemen. Hierboven zijn bij de scope regels de mogelijkheden en grenzen beschreven met betrekking tot de ontwikkeling van de Wijkfabriek. Dit zijn afspraken tussen de gemeente en de initiatiefnemers die (in)direct aangeven welke acties wel en niet moeten of mogen

worden genomen. Daarnaast zijn in het plan dat de initiatiefnemers samen met de externe adviseur hebben opgesteld afspraken opgenomen met betrekking tot mogelijke, verplichte en verboden acties binnen de Wijkfabriek, bijvoorbeeld met betrekking tot de verantwoording aan de gemeente over subsidies. Tevens staat daarin dat ze een bestuur, adviesraad en raad van toezicht wilden oprichten met de daarbij behorende taken en bevoegdheden (Kusters et al., 2013). Uit de interviews blijkt verder dat de afdeling wijkmanagement van de gemeente subsidie kan verlenen voor een initiatief. De afdeling vastgoed heeft onderhandelingsruimte met betrekking tot verhuur van het pand. Ambtenaren kunnen met de betreffende portefeuillehouder overleggen en de betrokken wethouders kunnen met elkaar overleggen. Initiatiefnemers kunnen vanzelfsprekend een plan maken, dat indienen en daarover in gesprek gaan.

Aggregation rules

Aggregation rules bepalen of een besluit (toestemming of instemming) van een enkele actor of meerdere actoren nodig is voorafgaand aan een actie in een besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Hiermee beïnvloeden aggregation rules de mate van controle die een actor op een bepaalde positie kan uitoefenen bij de keuze voor een bepaalde actie (Ostrom, 2011). Uit de interviews blijkt dat besluiten binnen de gemeente worden genomen doordat verschillende afdelingen met elkaar overleggen. Wanneer dit niet lukt, kan het worden opgeschaald en wordt het besluit hogerop genomen. Daarnaast kan een formeel traject worden doorlopen, waarbij officieel een collegebesluit wordt genomen of een raadsbesluit. Initiatiefnemers zouden de besluitvorming kunnen beïnvloeden door belet kunnen aan te vragen bij de wethouders of naar de gemeenteraad of de media stappen.

Information rules

Een belangrijk onderdeel van elke action situation is de beschikbare informatie voor actoren over de algehele structuur van die action situation en de vorige en huidige stappen van andere actoren. Information rules hebben invloed op de mate waarin deze informatie beschikbaar is en de mate van transparantie (Ostrom, 2005). Bij de Wijkfabriek hielden de initiatiefnemers, de externe adviseur en de wijkmanager elkaar op de hoogte van informatie en heeft de wijkmanager geprobeerd om informatie vanuit de gemeente zo duidelijk mogelijk bij de initiatiefnemers te krijgen. Uit het empirisch onderzoek zijn geen regels of afspraken naar voren gekomen met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie. Initiatiefnemers moeten weten binnen welke kaders het initiatief ontwikkeld moet worden en aan welke voorwaarden ze moeten voldoen. Uit de interviews blijkt dat dit soort zaken door de actoren naar elkaar is gemaild en eventueel telefonisch is besproken. Uit de interviews blijkt dat het soms lang heeft geduurd voordat bepaalde informatie beschikbaar was voor de initiatiefnemers en dat de informatie van verschillende afdelingen van de gemeente inhoudelijk soms verschilde, waardoor onduidelijkheden en vertragingen in het proces zijn opgelopen.

Payoff rules

Payoff rules hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bepaalde combinaties van acties en resultaten. Kosten- en batenregels bepalen de stimulansen/beloningen en barrières/sancties voor bepaalde acties (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011). Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement (businesscase) eruit moeten kunnen halen, zodat zij het initiatief mogelijk willen en kunnen maken. Zoals eerder beschreven, zou de Wijkfabriek voor de eerste twee jaar startgeld krijgen van de gemeente. Daarna moest de Wijkfabriek zelf rendabel worden. In de eerste twee/drie jaar zou er financieel zodoende

geen sprake zijn van een businesscase voor de actoren. Na drie jaar zou er mogelijk financieel rendement uit de Wijkfabriek te halen zijn. Deze baten behoren dan toe aan de Wijkfabriek. Daarnaast zou de Wijkfabriek waarschijnlijk wel leiden tot meer maatschappelijk rendement voor alle actoren, zoals een verbeterde participatie en leefbaarheid in de wijk (Kusters et al., 2013). Uit het empirisch onderzoek blijkt verder dat wanneer de afspraken met betrekking tot de subsidierelatie tussen de Wijkfabriek en de gemeente zouden worden verbroken, de subsidie kan worden ingetrokken en teruggevorderd op basis van een subsidiebeschikking. Daarnaast zou de gemeente nog sancties op kunnen leggen wanneer er activiteiten plaatsvinden die niet in het bestemmingsplan passen.

6.2.4 Bijdrage factoren aan succes

In de vorige paragrafen is beschreven hoe de drie externe variabelen uit het IAD framework zich binnen de casus van de Wijkfabriek manifesteren. In deze paragraaf wordt dit samengevat en wordt beschreven op welke wijze de factoren in deze casus wel of niet hebben bijgedragen aan de mate van succes van het project.

Fysieke en materiële kenmerken

Wat betreft de fysieke kenmerken was er voor de Wijkfabriek een pand beschikbaar met de bestemming kantoren, dienstverlening en maatschappelijke doeleinden en een vergunning voor ondersteunende horeca. Er leek zodoende daadwerkelijk fysieke ruimte aanwezig voor het initiatief. Dit zou bijdragen aan het succes van het project. Wat betreft de economische kenmerken was het slecht rendabele pand in het bezit van de afdeling vastgoed van de gemeente Nijmegen en zat er een bezuinigingstaakstelling op, waardoor zij de grond wilden verkopen of anderszins aan de Wijkfabriek verhuren en compensatie voor de niet gehaalde doelstelling. Na opschaling is uiteindelijk besloten dat de Wijkfabriek het pand in erfpacht mocht nemen. De Wijkfabriek heeft zelf geen financiële middelen. De gemeente zou eenmalig startgeld uitkeren en verder zou het initiatief worden bekostigd door een woningbouwcorporatie en fondsen en giften. De Wijkfabriek zou na drie jaar financieel onafhankelijk moeten zijn en dus aan een financiële businesscase moeten voldoen. Omdat het initiatief hierdoor gerealiseerd kon worden, draagt dit bij aan de mate van succes. Mogelijk is er in de casus sprake geweest van een soort van prisoner's dilemma, omdat een initiatiefnemer (horecaondernemer) zich heeft teruggetrokken, omdat er teveel onzekerheid was rondom de realisatie. Hiermee is een belangrijke pijler en inkomstenbron van het initiatief weggevallen en dit heeft zodoende afbreuk gedaan aan de mate van succes. Qua overige middelen is er door de gemeente een externe adviseur ingehuurd om de initiatiefnemers te begeleiden bij het ontwikkelen van het plan en het bedrijfsplan. Dit is de kwaliteit van het initiatief ten goede gekomen en kan dus hebben bijgedragen aan de mate van succes.

Kenmerken van actoren

De belangrijkste actoren met betrekking tot de Wijkfabriek zijn: de gemeente Nijmegen (afdelingen wijkmanagement, maatschappelijke ontwikkeling en vastgoed), de groep van ongeveer drieëndertig initiatiefnemers, een woningbouwcorporatie en de externe adviseur. Er is sprake geweest van ongelijkheid tussen actoren, omdat de initiatiefnemers een kennisachterstand hadden vergeleken met de gemeente met betrekking tot het verloop van een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures. Dit heeft afbreuk gedaan aan het succes, omdat dit invloed had op het zelforganiserend vermogen van de initiatiefnemers. Wat betreft cultuur was er bij de gemeente

enerzijds sprake van een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding. De afdelingen wijkmanagement en maatschappelijke ontwikkeling waren voorstander van het initiatief en wijkmanagement faciliteerde het. Anderzijds bleek hier niet in de hele organisatie sprake van te zijn, zoals bij de afdeling vastgoed. De afdelingen hadden verschillende doelstellingen en dat werkte elkaar 'tegen', wat negatieve effecten heeft gehad op het succes. Hierdoor was er niet altijd sprake van collectieve waarden, consensus en onderling begrip. Door de verschillende doelstellingen en voorwaarden van afdelingen is de communicatie soms ook moeilijk verlopen en is het vertrouwen van de initiatiefnemers in de gemeente als geheel gedaald. Hogerop is bij de gemeente uiteindelijk één lijn getrokken, zodat de Wijkfabriek het pand in erfpacht kon nemen. Dit heeft het vertrouwen weer verhoogd en is positief voor de mate van succes. De mate van zelforganisatie van de groep initiatiefnemers blijkt redelijk laag te zijn geweest. De gemeente verwacht dat wanneer de externe adviseur er niet zou zijn geweest, de groep (eerder) uit elkaar zou zijn gevallen. Uit een interview met de gemeente blijkt dat de focus van de groep initiatiefnemers erg op het gebouw lag en zij daarop wachtten, terwijl er ook onderdelen in het plan zaten waar zij al mee hadden kunnen beginnen. De lage mate van zelforganisatie kan ook verklaard worden door de kennisachterstand van de initiatiefnemers met betrekking tot het verloop van een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures. Daarbij zijn er verschillende initiatiefnemers in en uit het proces gestapt, waardoor het plan soms omgegooid moest worden. Dit is niet bevorderlijk geweest voor het proces en de mate van succes. Tot slot zijn er in deze casus sleutelpersonen aanwezig geweest: de wijkmanager van de gemeente die de initiatiefnemers met de verschillende gemeentelijke afdelingen in contact heeft gebracht, ervoor heeft gezorgd dat tussen de afdelingen één lijn werd getrokken en die het initiatief heeft gefaciliteerd. Daarnaast hebben één initiatiefnemer en de externe adviseur een verbindende rol gespeeld binnen de groep initiatiefnemers. Toch blijkt er bij de groep een gebrek aan één of meerdere sleutelpersonen te zijn geweest binnen de groep initiatiefnemers die de groep kunnen trekken, een aanspreekpunt zijn en om kunnen gaan met tegenslagen. Uit het bovenstaande blijkt dat de aanwezigheid van sleutelpersonen bij kan dragen aan de mate van succes en het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan het succes.

Procesregels

Wat betreft boundary rules met betrekking tot de Wijkfabriek was er voor alle bewoners uit de wijk de mogelijkheid om aan te sluiten. Hierdoor zijn er verschillende initiatiefnemers in en uit het proces gestapt. Deze openheid kan bijdragen aan het succes, maar omdat het plan hierdoor soms ook omgegooid moest worden, kan het ook afbreuk doen aan het proces en het succes. Qua position rules waren de rollen zo verdeeld dat initiatiefnemers het plan zouden ontwikkelen en daarbij zouden worden begeleid door de externe adviseur. De gemeente zou het initiatief zoveel mogelijk faciliteren. Het aanstellen van een externe adviseur heeft aan de ene kant bijgedragen aan het succes. Aan de andere kant kan dit het beeld met betrekking tot de mate van zelforganisatie vertekenen en had dit later in het proces voor problemen kunnen zorgen. Wat betreft scope regels was het beoogde resultaat dat de Wijkfabriek na drie jaar een goed lopende wijkonderneming zou zijn. Hierbij moest de Wijkfabriek zich aan de kaders van het bestemmingsplan en de vooraf gestelde voorwaarden houden. De initiatiefnemers hebben soms lang op de gestelde voorwaarden moeten wachten en soms veranderden deze in de loop van het proces. Dit zorgde voor onduidelijkheid en onzekerheid en doet zodoende afbreuk aan de mate van succes. Wat betreft choice rules geven de scope rules indirect voor een deel al aan welke acties actoren wel of niet mogen of moeten ondernemen. Daarnaast zijn in het plan dat de initiatiefnemers met de externe adviseur hebben

opgesteld choice rules opgenomen. Zoals het oprichten van een bestuur, adviesraad en raad van toezicht met de daarbij behorende taken en bevoegdheden. Dit geeft duidelijkheid met betrekking tot het proces en kan een initiatief ten goede komen, waardoor het een positief effect gehad zou kunnen hebben op het succes van het project. Wat betreft aggregation rules worden besluiten binnen de gemeente genomen door middel van overleg. Wanneer dit niet lukt, kan het worden opgeschaald. Ook kan een formeel traject worden doorlopen (college- of raadsbesluit). Initiatiefnemers kunnen besluitvorming beïnvloeden door belet aan te vragen of naar de gemeenteraad of de media te stappen. De aggregation rules geven structuur en duidelijk voor actoren en kunnen ervoor zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit kan worden gewaarborgd, waardoor zij bij kunnen dragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Wat betreft information rules hielden de initiatiefnemers, de externe adviseur en de wijkmanager elkaar op de hoogte van informatie en heeft de wijkmanager geprobeerd om informatie vanuit de gemeente zo duidelijk mogelijk bij de initiatiefnemers te krijgen. Het blijkt dat het soms lang heeft geduurd voordat bepaalde informatie beschikbaar was voor de initiatiefnemers en dat de informatie van verschillende afdelingen van de gemeente inhoudelijk soms verschild, waardoor onduidelijkheden en vertragingen in het proces zijn opgelopen. Het ontbreken van bepaalde information rules zou zodoende een negatief effect kunnen hebben op het succes. Wat betreft payoff rules moest de Wijkfabriek na drie jaar zelf quitte draaien. De eventuele baten zouden toebehoren aan de Wijkfabriek. Daarnaast gelden formele sanctieregels voor het niet nakomen van afspraken, zoals het intrekken en terugvorderen van subsidie. Deze stimulansen en sancties kunnen er op aansturen dat actoren zich aan de afspraken houden en zo bijdragen aan de mate van succes.

6.3 Spoorkuilontwikkeling Bottendaal

Spoorkuilontwikkeling Bottendaal heeft betrekking op een participatieproject in de gemeente Nijmegen waarbij buurtbewoners een deel van de spoorkuil zouden ontwikkelen tot een groen- en recreatiegebied. De gemeente Nijmegen zou hiervoor de grond voor vijf jaar van de NS huren met een bijbehorende opzegtermijn van drie maanden. De wijk wil meer zekerheid wat betreft de opzegtermijn in verband met mogelijke investeringen die zij voor de ontwikkeling van het gebied gaan doen. De gemeente is hierover op dit moment nog aan het onderhandelen met de NS. Hieronder zal voor de spoorkuilontwikkeling van Bottendaal worden geanalyseerd welke fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels een rol hebben gespeeld tijdens het proces. In de laatste paragraaf wordt beschreven hoe deze factoren wel of niet hebben bijgedragen aan de mate van succes van het project.

6.3.1 Fysieke en materiële kenmerken

Uit de literatuur blijkt dat de fysieke omstandigheden van een gebied en de materiële kenmerken die op een gebied van toepassing zijn, invloed kunnen hebben op een action arena: in dit geval het besluitvormingsproces met betrekking tot Spoorkuilontwikkeling Bottendaal. In het theoretisch kader worden deze variabelen onderverdeeld in: fysieke kenmerken, economische kenmerken en overige middelen. Deze variabelen worden hieronder voor Spoorkuilontwikkeling Bottendaal beschreven.

Fysieke kenmerken

Onder de fysieke kenmerken van een gebied wordt verstaan welke acties fysiek mogelijk zijn in het

gebied en welke uitkomsten gerealiseerd zouden kunnen worden. Voor uitnodigingsplanologie zou er daadwerkelijk fysieke ruimte moeten zijn voor (kleinschalige) initiatieven. De spoorkuil ligt, zoals de naam doet vermoeden, in een kuil. Er doorheen liggen sporen en een rangeerterrein, een busbaan en een fietspad. Tevens ligt er een groen gebied met onder andere een hondenuitlaatveld en een voetbalveld en staat er nog een oud en leegstaand seinhuis van de NS. Hieronder wordt in figuur 6.3 het bestemmingsplan dat geldt voor de spoorkuil weergegeven. Daarop is te zien dat de voornaamste ruimtelijke functie bestemd is voor groene ruimte.

De uitgangspunten voor de bestemmingen in de groene ruimte zijn:

- behoud en ontwikkeling van het groene karakter;
- behoud en ontwikkeling van functie als uitloopegebied voor omliggende woongebieden; en
- met in acht name van de voorgaande punten, ontwikkeling van de specifiek toegewezen bestemming recreatie (nu o.a. trapveld, hondenveld en moestuinen) (ruimtelijke plannen, z.j.).



Figuur 6.3: Bestemmingsplan Spoorkuil Bottendaal. Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl).

De grond in de spoorkuil is eigendom van de NS. De gebruikte gebieden (trapveld, hondenveld en moestuinen) worden momenteel door de gemeente gehuurd en de rest van het gebied zou door de gemeente voor vijf jaar gehuurd gaan worden voor kleinschalige initiatieven vanuit de wijk. Hiermee zou er zodoende daadwerkelijk ruimte voor initiatieven komen. De grondeigenaar blijkt echter stappen te hebben gezet die een verandering van bestemming van het gebied lijken in te luiden. Zo is een deel van het gebied verkocht aan een ontwikkelaar (waarschijnlijk met medeweten van de afdeling stedelijke ontwikkeling) en liggen er plannen om een technisch centrum in het groengebied te bouwen. Daarbij heeft de grondeigenaar een opzegtermijn van drie maanden in het huurcontract opgenomen en als voorwaarde gesteld dat het gebied relatief makkelijk in oude staat moet worden kunnen teruggebracht. De initiatiefnemers vinden dit te kort in verband met mogelijke investeringen die zij gaan doen met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied en willen meer zekerheid voordat zij in het gebied gaan investeren. De gemeente is hierover nu aan het onderhandelen met de NS.

Economische kenmerken

De economische kenmerken van een gebied hebben betrekking op de economische omstandigheden in een gebied en de financiële kenmerken met betrekking tot het gebied, zoals de benodigde en beschikbare financiële middelen en de actoren die in deze middelen moeten voorzien. Bij

uitnodigingsplanologie moeten initiatieven in principe door de initiatiefnemers zelf worden gefinancierd. Wat betreft de Spoorkuilontwikkeling Bottendaal zou de gemeente Nijmegen de huur van het terrein van de NS financieren. Daarnaast zou de gemeente een subsidie geven om het project op te starten. Daarna zou de bewonersorganisatie zelf inkomstenbronnen voor het project moeten zien te verwerven.

Uit de theorie blijkt dat actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement, oftewel een businesscase, uit een initiatief moeten kunnen halen voordat zij ermee willen en kunnen starten. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden et al., 2012). Met betrekking tot de spoorkuilontwikkeling is er voor de gemeente geen sprake van een financiële businesscase. De gemeente stopt geld in het project, maar verdient daar zelf niks aan. Wanneer de ontwikkeling in het gebied goed gaat lopen, zou er voor de wijk wel sprake kunnen zijn van financiële businesscase. Hiervan zou ook sprake moeten zijn om het project draaiende te kunnen houden. Daarnaast is er voor alle actoren wel sprake van maatschappelijk rendement wanneer de spoorkuil ontwikkeld wordt tot groen- en recreatiegebied. De activiteiten kunnen namelijk leiden tot meer participatie en saamhorigheid in de wijk.

Daarnaast blijkt uit de theorie dat bij uitnodigingsplanologie het prisoner's dilemma kan opspelen met als gevolg dat niemand de eerste stap zet om in het gebied te investeren. Wanneer hier sprake van is zou het prisoner's dilemma dus doorbroken moeten worden om uitnodigingsplanologie succesvol te laten zijn. Uit de interviews blijkt dat er in deze casus sprake is van een vorm van prisoner's dilemma. Zoals beschreven heeft de NS in het huurcontract een opzegtermijn van drie maanden vastgelegd. De wijk vindt deze termijn te kort in verband met mogelijke investeringen die zij in het gebied gaan doen en wil met deze opzegtermijn niet de eerste stap zetten om in het gebied te investeren. De gemeente is hierover op dit moment nog aan het onderhandelen met de NS.

Overige middelen

Uit de literatuur blijkt dat er naast financiële middelen ook nog andere soorten middelen nodig of beschikbaar kunnen zijn om initiatieven succesvol te realiseren door middel van uitnodigingsplanologie, zoals speciale communicatieve of juridische middelen of veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Uit de interviews blijkt dat de bewonersorganisatie van de wijk Bottendaal (de BOB) een plan heeft opgesteld met betrekking tot hoe zij buurtbewoners bij het project willen gaan betrekken. Daarnaast heeft de bewonersorganisatie een eigen website, wijkblad, twitterpagina en hebben zij flyers/brieven verspreid waarin zij alle bewoners uitnodigen voor het project. Tevens zijn er verschillende bijeenkomsten georganiseerd om de buurt bij het project te betrekken en een plan voor het gebied te ontwerpen. Hier zijn ongeveer dertig wijkbewoners op afgekomen en samen met hen is een plan ontwikkeld. Organisatorisch gezien begeleidt een projectleider van de afdeling wijkmanagement van de gemeente het proces en zou de afdeling wijkbeheer het proces gaan begeleiden bij de invulling van de ruimte.

6.3.2 Kenmerken van actoren

In het theoretisch kader zijn de kenmerken van actoren die van invloed kunnen zijn op de structuur van de action arena bij uitnodigingsplanologie benoemd. Deze hebben betrekking op de verdeling en (on)gelijkheid van actoren, de heersende cultuur, de houding van actoren tegenover andere actoren, de houding van actoren tegenover initiatieven, de mate van zelforganisatie van actoren en de

aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. De kenmerken van actoren met betrekking tot de spoorkuilontwikkeling van Bottendaal worden hieronder besproken.

Verdeling en (on)gelijkheid

Onder verdeling en (on)gelijkheid wordt de grootte en verdeling van actoren en de (on)gelijkheid tussen de actoren in het proces verstaan. Bij de Spoorkuilontwikkeling Bottendaal zijn de belangrijkste actoren: de gemeente (afdelingen wijkbeheer, stadsbeheer en wijkmanagement), de bewoners van de wijk Bottendaal die met initiatieven voor de ontwikkeling van het gebied kunnen komen, de bewonersorganisatie (BOB), de werkgroep spoorkuilontwikkeling met vier leden uit de BOB en de NS als eigenaar van de grond. Vanzelfsprekend is er sprake van ongelijkheid tussen de actoren. Zo is de NS een sterkere partij dan de bewonersorganisatie. Daarom staat de gemeente de bewonersorganisatie bij in de onderhandelingen. Uit de interviews blijkt tevens dat de afdeling wijkmanagement het als haar taak ziet om erop toe te zien dat iedereen uit de wijk aan bod komt en gelijke kansen krijgt met betrekking tot het project.

Cultuur

Bij de externe variabele 'kenmerken van actoren' wordt de term cultuur vaak toegepast. Uit de literatuur blijkt dat belangrijke aspecten van cultuur binnen uitnodigingsplanologie betrekking hebben op een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding van de overheid, het creëren en hebben van collectieve waarden, de mate van consensus en onderling begrip tussen actoren en de communicatie tussen de verschillende actoren.

Wat betreft Spoorkuilontwikkeling Bottendaal lijkt er bij de gemeente Nijmegen sprake te zijn van een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding. In een beleidsnota met betrekking tot de openbare ruimte beschrijft de gemeente haar "terugtrekkende en faciliterende rol die mensen enthousiast moet maken voor actief burgerschap" (gemeente Nijmegen, 2012, p. 7). Tevens heeft de gemeente een ambitiedocument geschreven waarin staat dat zij meer uitnodigend en faciliterend te werk wil gaan om de participatie in de wijken te verhogen (gemeente Nijmegen, 2012). Daarnaast spreekt de gemeente in de interviews over meedenkambtenaren en niet over burgerparticipatie maar over overheidsparticipatie. De bewoners/initiatiefnemers gebruiken hun eigen krachten en wanneer zij hulp nodig hebben faciliteert de gemeente hierin. Zo ondersteunt de gemeente de bewoners bijvoorbeeld bij de onderhandelingen met de NS.

De mate van consensus en het onderling begrip is redelijk hoog tussen gemeente en initiatiefnemers. Gemeente is open en eerlijk over wat wel en niet haalbaar is. Tussen de wijkbewoners/initiatiefnemers is de mate van consensus en het onderling begrip bij de planvorming over het algemeen hoog. Daarnaast blijkt uit de interviews dat er collectieve waarden zijn, maar ook verschillende belangen, waardoor nog botsingen zouden kunnen ontstaan. Er is wel sprake van een gezamenlijk doel tussen actoren, namelijk de spoorkuil beter benutten. Wat betreft de communicatie tussen de actoren voert de gemeente gesprekken met de NS en koppelt terug aan de werkgroep, de werkgroep koppelt terug aan de bewonersorganisatie en de bewonersorganisatie heeft weer contact met alle bewoners. De projectleider wijkaanpak coördineert het contact met de wethouder.

Zelforganisatie

Zoals in het theoretisch kader is beschreven, wordt ook de mate van zelforganisatie van actoren als

een belangrijke variabele gezien met betrekking tot kenmerken van actoren. Condities voor het succes van zelforganisatie zijn: daadwerkelijk aanwezige ruimte voor initiatieven, de mogelijkheid voor kwetsbare of 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten, het creëren van een 'sense of belonging', begrenzing van initiatieven (algemeen vs. eigen belang) en het hebben van vertrouwen in elkaar. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de mate van zelforganisatie van de wijkbewoners redelijk hoog is, mede door de leden van de bewonersorganisatie en de werkgroep. Behalve ondersteuning bij de onderhandelingen met de grondeigenaar hadden zij niet veel begeleiding nodig van de gemeente. Met geld van de gemeente hebben zij een mediator ingehuurd om de bijeenkomsten voor de planontwikkeling zo goed mogelijk te laten verlopen. De mogelijkheid om aan te sluiten voor alle burgers is een randvoorwaarde van de gemeente geweest voor de bewonersorganisatie. Daarnaast is er bij de initiatiefnemers sprake van 'sense of belonging'. Van begrenzing van initiatieven is nog geen sprake geweest. Er is echter duidelijke wet- en regelgeving waarbinnen vrij gehandeld mag worden. Tevens blijkt dat de initiatiefnemers en de afdeling wijkmanagement veel vertrouwen in elkaar hebben. Doordat afspraken met de gemeente soms langer duren en doordat een deel van het gebied nu verkocht is aan ontwikkelaar (waarschijnlijk met medeweten van de afdeling stedelijke ontwikkeling) is het vertrouwen bij de initiatiefnemers soms gedaald. Binnen de gemeente gaan de verschillende afdelingen en betrokken wethouders nu rond de tafel zitten om een visie voor het gebied te ontwikkelen, wat de initiatiefnemers weer vertrouwen geeft en hierdoor voelen zij zich serieus genomen door de gemeente.

Sleutelpersonen

De laatste variabele met betrekking tot kenmerken van actoren is gericht op de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. Sleutelpersonen zijn mensen die door middel van een verbindende en trekkende rol initiatieven mogelijk maken (Van Rooy, 2011). Uit de interviews blijkt dat belangrijke sleutelpersonen met betrekking tot de Spoorkuilontwikkeling Bottendaal zijn: de projectleider wijkaanpak van de afdeling wijkmanagement en de werkgroep die is opgericht uit de bewonersorganisatie. Zij zijn tevens elkaars aanspreekpunt en ze trekken het project binnen zowel de gemeente als binnen de wijk en bewonersorganisatie.

6.3.3 Procesregels

Procesregels zijn "gedeelde opvattingen onder de betrokkenen die verwijzen naar voorschriften over welke acties verplicht, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999, p. 50). Procesregels kunnen bestaan uit zowel geschreven als ongeschreven regels. De zeven soorten procesregels zijn: boundary rules, position rules, scope rules, choice rules, aggregation rules, information rules en payoff rules. Hieronder worden de procesregels beschreven die van toepassing zijn op het proces met betrekking tot Spoorkuilontwikkeling Bottendaal.

Boundary rules

Boundary rules zijn toegang- en exitregels en bepalen de toegang tot een action situation (het besluitvormingsproces bij de Wijkfabriek). Ze hebben betrekking op het aantal actoren in een action situation, de bijdragen en middelen die actoren mee moeten nemen en wanneer een actor het proces moet verlaten (Ostrom, 2005). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke toegangsregel bij uitnodigingsplanologie betrekking heeft op de openheid voor partijen: het initiatief zou van iedere persoon of partij moeten kunnen komen, waarbij er vooral ook ruimte is voor kleinschalige initiatieven (Van der Velden et al., 2012). Uit het empirische onderzoek blijkt dat iedereen uit de wijk

Bottendaal kan toetreding tot het proces. Hiervoor hoeven actoren geen speciale middelen te hebben. De gemeente ziet het als haar taak om te kijken of iedereen uit de wijk aan bod komt en gelijke kansen krijgt. De mogelijkheid om aan te sluiten voor alle burgers is daarom een randvoorwaarde van de gemeente geweest richting de bewonersorganisatie. Wat betreft financiële middelen, financiert de gemeente de huur van de grond aan de NS en heeft zij opstartgeld uitgekeerd aan de wijk. Daarna moet de wijk het project zelf zien te financieren.

Positie regels

Position rules stellen de posities van de betrokken actoren in een action situation vast. Positie regels bepalen de rolverdeling en hoe de posities van actoren kunnen veranderen of verbeteren (Ostrom, 2005). Bij de Spoorkuilontwikkeling Bottendaal zijn de belangrijkste actoren: de gemeente (afdelingen wijkbeheer, stadsbeheer en wijkmanagement), de bewoners van de wijk Bottendaal die met initiatieven voor de ontwikkeling van het gebied kunnen komen, de bewonersorganisatie (BOB), werkgroep spoorkuilontwikkeling met vier leden uit de bewonersorganisatie, de NS als eigenaar van de grond. Tussen de gemeente en de wijk is afgesproken dat het initiatief bij de wijk ligt om met initiatieven voor de ontwikkeling van het gebied te komen en dat de gemeente (wijkmanagement en wijkbeheer) faciliteert bij de ontwikkeling en/of realisering van initiatieven.

Scope rules

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en hebben daarmee invloed op de te behalen resultaten. Scope regels kunnen bijvoorbeeld grenzen vaststellen op geografisch of functioneel gebied (Ostrom, 2011). De scope rules met betrekking tot de Spoorkuilontwikkeling Bottendaal staan in het bestemmingsplan. De voornaamste ruimtelijke functie is bestemd voor de groen ruimte en daarbij specifiek toegewezen recreatie (figuur 6.3).

De uitgangspunten voor de bestemmingen in de groene ruimte zijn:

- behoud en ontwikkeling van het groene karakter;
- behoud en ontwikkeling van functie als uitloopegebied voor omliggende woongebieden; en
- met in acht name van de voorgaande punten, ontwikkeling van de specifiek toegewezen bestemming recreatie (trapveldjes en moestuinen) (ruimtelijke plannen, z.j.).

Daarbij blijkt uit de interviews dat de grondeigenaar als voorwaarde een opzegtermijn van drie maanden heeft opgesteld en moet het gebied relatief makkelijk in de oude staat teruggebracht kunnen worden.

Choice rules

Choice rules specificeren wat een actor die een bepaalde positie bezet wel of niet moet en wel of niet mag op een bepaald punt in het besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Choice rules hebben zodoende betrekking op de regels of afspraken over acties die partijen op bepaalde posities wel of niet moeten en mogen nemen. Met betrekking tot de spoorkuilontwikkeling kunnen de initiatiefnemers binnen de scope regels met initiatieven komen om het gebied te ontwikkelen. De afdeling wijkmanagement faciliteert hierbij. Daarbij moeten de bewonersorganisatie en de werkgroep spoorkuil alle bewoners van de wijk zoveel mogelijk betrekken van de gemeente. Tevens verwacht de gemeente een goed stappenplan met betrekking tot het proces van de werkgroep. Daarnaast is de wijkraad van plan om op den duur een stichting op te richten voor de ontwikkeling van gebied. Daar zouden dan de bijhorende taken en bevoegdheden bij komen als choice rules.

Aggregation rules

Aggregation rules bepalen of een besluit (toestemming of instemming) van een enkele actor of meerdere actoren nodig is voorafgaand aan een actie in een besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Hiermee beïnvloeden aggregation rules de mate van controle die een actor op een bepaalde positie kan uitoefenen bij de keuze voor een bepaalde actie (Ostrom, 2011). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de bewonersorganisatie de opdrachtgever aan de werkgroep is. De werkgroep moet de keuzes zodoende voorleggen aan de bewonersorganisatie en die beslist uiteindelijk. Tevens bewaakt de gemeente het proces en zou zij in kunnen grijpen wanneer in het proces iets niet goed gaat. Daarbij kan de gemeente eventueel invloed uitoefenen bij besluiten in de vorm van financiën en ook een beslissende rol spelen wanneer de bewonersorganisatie vastloopt in de besluitvorming. Tot slot hebben de werkgroep en bewonersorganisatie geprobeerd om controle uit te oefenen op de besluitvorming door zich tot de Nijmeegse politiek te richten en iets in te spreken (bij de coalitie en de gemeenteraad).

Information rules

Een belangrijk onderdeel van elke action situation is de beschikbare informatie voor actoren over de algehele structuur van die action situation en de vorige en huidige stappen van andere actoren. Information rules hebben invloed op de mate waarin deze informatie beschikbaar is en de mate van transparantie (Ostrom, 2005). Wat betreft Spoorkuilontwikkeling Bottendaal kunnen de bewonersorganisatie en de gemeente alle informatie bij elkaar opvragen. De werkgroep en de afdeling wijkmanagement zijn elkaars aanspreekpunt. De NS stelt zich zakelijk op, maar is helder in de informatievoorziening. Verder zijn er geen specifieke regels of afspraken met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie naar voren gekomen. Wanneer de bewonersorganisatie een stichting start voor de ontwikkeling van het gebied komen daar ook information rules bij kijken, zoals openbaarheid en transparantie met betrekking tot informatie.

Payoff rules

Payoff rules hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bepaalde combinaties van acties en resultaten. Kosten- en batenregels bepalen de stimulansen/beloningen en barrières/sancties voor bepaalde acties (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011). Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement (businesscase) eruit moeten kunnen halen, zodat zij het initiatief mogelijk willen en kunnen maken (Van der Velden, et al., 2012). Zoals eerder beschreven huurt de gemeente de grond van de NS en krijgt de bewonersorganisatie start-/procesgeld van de gemeente. Daarna moet de wijk zelf inkomsten zien te verwerven voor het project. Hierdoor is er voor de gemeente geen sprake van financieel rendement en voor de wijk in de loop van de tijd mogelijk wel. Voor alle actoren is er wel sprake van maatschappelijk rendement als stimulans wanneer de spoorkuil ontwikkeld wordt tot groen- en recreatiegebied. De activiteiten kunnen namelijk leiden tot meer participatie en saamhorigheid in de wijk. Een sanctieregel kan betrekking hebben op het beëindigen van het contract of van subsidie wanneer afspraken niet worden nagekomen.

6.3.4 Bijdrage factoren aan succes

In de vorige paragrafen is beschreven hoe de drie externe variabelen uit het IAD framework zich binnen de casus van Spoorkuilontwikkeling Bottendaal manifesteren. In deze paragraaf wordt dit samengevat en wordt beschreven op welke wijze deze factoren in de casus wel of niet hebben

bijgedragen aan het succes van het beleid met kenmerken van uitnodigingsplanologie.

Fysieke en materiële kenmerken

Wat betreft de fysieke en economische omstandigheden is het gebied van het project vooral een groen gebied. De voornaamste ruimtelijke functie is ook bestemd voor groene ruimte en ontwikkeling van de specifiek toegewezen bestemming recreatie. De grond in het gebied is eigendom van een derde partij. Momenteel worden delen door de gemeente Nijmegen daarvan gehuurd en voor het project zou de gemeente het hele gebied voor vijf jaar gaan huren. Hiermee zou er zodoende daadwerkelijk ruimte voor het initiatieven komen. De grondeigenaar lijkt inmiddels echter andere plannen met het gebied te hebben en heeft een deel van het gebied verkocht en een opzegtermijn van drie maanden opgesteld, waardoor het huurcontract nog niet is rondgekomen. Dat de grond in het bezit is van een andere partij dan de gemeente doet in deze casus zodoende af aan de mate van succes. De gemeente zou eenmalig startgeld verlenen voor het project en daarna zou de bewonersorganisatie zelf inkomstenbronnen moeten vinden. Voor de gemeente zou er zodoende geen sprake zijn van een financiële businesscase. Wanneer de ontwikkeling in het gebied goed gaat lopen, zou er voor de wijk wel sprake kunnen zijn van financiële businesscase. Hiervan zou ook sprake moeten zijn om het project draaiende te kunnen houden. Daarom draagt een financiële businesscase bij aan het succes. Daarnaast is er voor alle actoren wel sprake van maatschappelijk en ruimtelijk rendement wanneer de spoorkuil ontwikkeld wordt tot groen- en recreatiegebied. Er lijkt in de casus sprake te zijn van een soort van prisoner's dilemma. De grondeigenaar heeft in het huurcontract een opzegtermijn van drie maanden opgesteld en als voorwaarde gesteld dat het gebied relatief makkelijk in oude staat moet kunnen worden teruggebracht. De initiatiefnemers vinden dit te kort in verband met mogelijke investeringen die zij gaan doen met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied en willen meer zekerheid voordat zij in het gebied gaan investeren. De gemeente is hierover aan het onderhandelen met de NS. Het proces is door deze ontwikkelingen vertraagd, waardoor het afbreuk doet aan het succes. Wat betreft overige middelen maakt de bewonersorganisatie veel gebruik van communicatieve middelen (website, twitter, wijkblad, flyers) om alle bewoners uit de wijk uit te nodigen voor het project en er zijn zes bijeenkomsten georganiseerd om met de buurt een plan te ontwerpen. Hier zijn wijkbewoners op afgekomen en samen met hen is een plan ontwikkeld, waardoor dit lijkt bij te dragen aan de mate van succes.

Kenmerken van actoren

De belangrijkste actoren in deze casus zijn: de gemeente (afdeling wijkbeheer, stadsbeheer en wijkmanagement), de bewonersorganisatie en daaruit voortgekomen werkgroep, de wijkbewoners en de NS als grondeigenaar van het gebied. Vanzelfsprekend is er sprake van ongelijkheid tussen de actoren. Zo is de NS een sterkere partij dan de bewonersorganisatie. Daarom staat de gemeente de bewonersorganisatie bij in de onderhandelingen. Wat betreft cultuur is er bij de gemeente sprake van een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding. De gemeente nodigt de wijk uit om hun eigen kracht te gebruiken en faciliteert de wijk tijdens het proces. Dit zorgt voor het opkomen van initiatieven en heeft zodoende een positieve bijdrage aan de het succes. Tussen de gemeente (afdeling wijkmanagement) en de initiatiefnemers is sprake van een hoge mate van consensus en onderling begrip en is er sprake van collectieve waarden. Zij hebben allemaal als doel om de spoorkuil beter te benutten. Dit draagt bij aan de mate van succes. De grondeigenaar lijkt, zoals hierboven beschreven echter andere doelen te hebben en dit doet afbreuk aan het succes van het project. Wat betreft het verloop van communicatie tussen actoren verloopt dit goed. De gemeente

voert gesprekken met de grondeigenaar en koppelt dit terug aan de werkgroep. De werkgroep koppelt terug aan de bewonersorganisatie en die heeft weer contact met de wijkbewoners. De mate van zelforganisatie lijkt redelijke hoog te zijn bij de initiatiefnemers. Behalve ondersteuning bij de onderhandelingen met de grondeigenaar hadden zij niet veel begeleiding nodig van de gemeente. Dit zorgt voor een soepel proces en het opkomen van initiatieven en draagt zodoende bij aan de mate van succes. De initiatiefnemers en de afdeling wijkmanagement hebben vertrouwen in elkaar. Doordat afspraken met de gemeente soms lang duren en doordat een deel van het gebied nu is verkocht aan een ontwikkelaar (waarschijnlijk met medeweten van de afdeling stedelijke ontwikkeling) is het vertrouwen in bij de initiatiefnemers soms gedaald. Doordat afdelingen en wethouders van de gemeente nu rond de tafel gaan zitten over het gebied neemt het vertrouwen toe en voelen de initiatiefnemers zich serieus genomen. Een hoge mate van vertrouwen kan zo bijdragen aan het succes. De aanwezige sleutelpersonen binnen deze casus zijn de projectleider wijkaanpak (wijkmanagement) en de werkgroep uit de bewonersorganisatie. Zij zijn elkaars aanspreekpunt en trekken het project binnen de gemeente of de wijk. Dit heeft een positief effect op het proces en het ontwikkelen of realiseren van initiatieven en draagt dus bij aan het succes.

Procesregels

Wat betreft boundary rules kan iedereen uit de wijk toetreden tot het proces. De gemeente heeft als randvoorwaarde aan de wijkraad gesteld dat alle bewoners de mogelijkheid moeten hebben om aan te sluiten. De afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot position rules zijn dat het initiatief voor het ontwikkelen van het gebied bij de wijk ligt en dat de gemeente (afdelingen wijkmanagement en wijkbeheer) de wijk faciliteert bij het ontwikkelen en realiseren van initiatieven. Deze regels dragen bij aan het succes, omdat hierdoor initiatieven van de grond kunnen komen. De scoperegels met betrekking tot deze casus staan in het bestemmingsplan. Het gebied is vooral bestemd voor groene ruimte en specifiek toegewezen recreatie. Tevens heeft de grondeigenaar de eerder beschreven opzegtermijn van drie maanden in het huurcontract opgesteld en moet het gebied daarna relatief makkelijk in de oude staat kunnen worden teruggebracht. Duidelijke scoperegels kunnen bijdragen aan het succes in verband met duidelijke spelregels voor initiatiefnemers en te beschermen waarden in een gebied. Uit de casus blijkt echter dat bepaalde scope regels ook kunnen leiden tot onzekerheid bij initiatiefnemers, waardoor het proces stil komt te liggen. Dit doet afbreuk aan het succes. Wat betreft choice rules kunnen de initiatiefnemers met initiatieven komen die passen binnen de scope regels. De wijkraad moet bewoners van de gemeente zoveel mogelijk bij het proces betrekken. Ook verwacht de gemeente een goed stappenplan van de werkgroep. Daarnaast is de wijkraad van plan om op den duur een stichting op te richten voor de ontwikkeling van gebied. Daar zouden dan de bijhorende taken en bevoegdheden bij komen als choice rules. Choice rules kunnen zodoende duidelijkheid en richting geven aan het proces en kunnen bijdragen aan de mate van succes. Wat betreft aggregation rules is binnen de wijk de bewonersorganisatie de opdrachtgever aan de werkgroep en is de bewonersorganisatie de beslissende actor. Daarbij bewaakt de gemeente (wijkmanagement) het proces en zou er eventueel ingegrepen kunnen worden. De gemeente kan invloed uitoefenen in de vorm van financiën en ook een beslissende rol spelen wanneer de bewonersorganisatie vastloopt. Deze aggregation rules kunnen structuur geven aan het proces en kan de kwaliteit van het proces en de initiatieven waarborgen en zodoende bijdragen aan succes. De werkgroep en bewonersorganisatie hebben daarnaast geprobeerd controle uit te oefenen op de besluitvorming door zich tot de Nijmeegse politiek te richten door iets in te spreken (bij de coalitie en de gemeenteraad). Qua information rules kunnen de gemeente en de wijkraad alle informatie bij

elkaar opvragen en zijn de afdeling wijkmanagement en de werkgroep elkaars aanspreekpunt. Dit kan positief zijn voor het verloop van het proces en de mate van succes. Wat betreft payoff rules zou de gemeente de grond voor vijf jaar van de grondeigenaar huren en startgeld uitkeren aan de wijkraad. Daarna zouden zowel de kosten als de baten voor de wijkraad zijn. Daarnaast is er voor alle actoren sprake van maatschappelijk rendement als stimulans wanneer de spoorkuil ontwikkeld wordt tot groen- en recreatiegebied, omdat dit kan leiden tot meer participatie en saamhorigheid in de wijk. De aanwezigheid van stimulansen of maatschappelijk baten kan zodoende bijdragen aan de mate van succes van het project. Een sanctieregel kan betrekking hebben op het beëindigen van het contract of van subsidie wanneer afspraken niet worden nagekomen.

6.4 Coehoorn Centraal

Het Coehoorngebied is vrijgegeven met als beoogd resultaat een bottom-up gebiedsontwikkeling tot creatieve wijk en door middel daarvan tevens vermindering van de leegstand in het gebied. Het beoogde resultaat van de initiatiefnemers van Coehoorn Centraal is het revitaliseren van de wijk als creatieve wijk, met als neven doel het vullen van de leegstand. Het project is halverwege 2013 van start gegaan en er worden inmiddels zeven panden door Coehoorn Centraal gehuurd van de gemeente. Hieronder zal voor de casus Coehoorn Centraal worden geanalyseerd welke fysieke en materiële kenmerken, kenmerken van actoren en procesregels een rol hebben gespeeld tijdens het proces. In de laatste paragraaf wordt beschreven hoe deze factoren wel of niet hebben bijgedragen aan de mate van succes van het project.

6.4.1 Fysieke en materiële kenmerken

Uit de literatuur blijkt dat de fysieke omstandigheden van een gebied en de materiële kenmerken die op een gebied van toepassing zijn, invloed kunnen hebben op een action arena: in dit geval het besluitvormingsproces met betrekking tot Coehoorn Centraal. In het theoretisch kader worden deze variabelen onderverdeeld in: fysieke kenmerken, economische kenmerken en overige middelen. Deze variabelen worden hieronder beschreven.

Fysieke kenmerken

Onder de fysieke kenmerken van een gebied wordt verstaan welke acties fysiek mogelijk zijn in het gebied en welke uitkomsten gerealiseerd zouden kunnen worden. Voor uitnodigingsplanologie zou er daadwerkelijk fysieke ruimte moeten zijn voor (kleinschalige) initiatieven. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het gebied is vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling. Tussen de initiatiefnemers en de gemeente Arnhem is afgesproken dat het vigerend bestemmingsplan voldoende mogelijkheden biedt voor de invulling van Coehoorn Centraal.



Figuur 6.4:
Bestemmings-
plan Coehoorn.
(Bron:
ruimtelijke
plannen.nl)

De panden die voor het initiatief worden gehuurd zijn bestemd voor maatschappelijke doeleinden (figuur 6.4). Tevens ligt er nog een parkje in het gebied. In de structuurvisie van de gemeente Arnhem wordt de ontwikkelingsrichting voor het Coehoorngebied beschreven als “een stadsmilieu, dat in het teken staat van ontmoeten, werken en wonen” (gemeente Arnhem, 2012, p. 108). Er is zodoende daadwerkelijk fysieke ruimte voor het initiatief.

Economische kenmerken

De economische kenmerken van een gebied hebben betrekking op de economische omstandigheden in een gebied en de financiële kenmerken met betrekking tot het gebied, zoals de benodigde en beschikbare financiële middelen en de actoren die in deze middelen moeten voorzien. Bij uitnodigingsplanologie moeten initiatieven in principe door de initiatiefnemers zelf worden gefinancierd. Het Coehoorngebied zou eerst ontwikkeld worden in verband met een ander project. Daarvoor heeft de gemeente veel eigendommen in het gebied verworven, maar dat project kwam te vervallen. De gemeente wil nu een kostendekkend plaatje krijgen met betrekking tot het gebied. Daarom verhuurt zij een aantal panden aan het project voor een kostprijsdekkende huur. De initiatiefnemers verhuren de ruimtes voor iets meer aan de creatieve ondernemers, waardoor zij het project kunnen bekostigen en de winst in de programmering van het gebied kunnen stoppen.

Uit de theorie blijkt dat actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement, oftewel een businesscase, uit een initiatief moeten kunnen halen voordat zij ermee willen en kunnen starten. Dit kan betrekking hebben op financieel, materieel of maatschappelijk rendement (Van der Velden et al., 2012). Met betrekking tot Coehoorn Centraal draait de gemeente quitte en is er zodoende geen sprake van financieel rendement. Voor de initiatiefnemers kan er wel sprake zijn van financieel rendement. Daarbij is er voor de gemeente (en initiatiefnemers) wel sprake van maatschappelijk rendement wanneer door de ontwikkeling van het gebied de ruimtelijke kwaliteit en bedrijvigheid/levendigheid in het gebied wordt verbeterd.

Daarnaast blijkt uit de theorie dat bij uitnodigingsplanologie het prisoner's dilemma kan opspelen met als gevolg dat niemand de eerste stap zet om in het gebied te investeren. Wanneer hier sprake van is zou het prisoner's dilemma dus doorbroken moeten worden om uitnodigingsplanologie succesvol te laten zijn. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat hier geen sprake van is geweest bij Coehoorn Centraal. De initiatiefnemers hebben zonder moeite de eerste stap gezet.

Overige middelen

Uit de literatuur blijkt dat er naast financiële middelen ook nog andere soorten middelen nodig en/of beschikbaar kunnen zijn om initiatieven succesvol te realiseren door middel van uitnodigingsplanologie, zoals speciale communicatieve of juridische middelen of veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Uit de interviews blijkt dat de initiatiefnemers actief zijn op facebook, twitter en een eigen website hebben om het project onder de aandacht te brengen en initiatieven aan te trekken. Omdat er heel veel aandacht is voor het project, worden de initiatiefnemers daarbij ondersteund door de gemeente (knowhow). Tevens is er bij de gemeente sprake van een andere organisatie, omdat zij meer vrijlaten en loslaten en zoveel mogelijk proberen te ondersteunen en faciliteren. Binnen de gemeente is er een projectgroep die bestaat uit verschillende disciplines en een coördinator tijdelijke initiatieven die een faciliterende rol spelen.

6.4.2 Kenmerken van actoren

In het theoretisch kader zijn de kenmerken van actoren die van invloed kunnen zijn op de structuur van de action arena bij uitnodigingsplanologie benoemd. Deze hebben betrekking op de verdeling en (on)gelijkheid van actoren, de heersende cultuur, de houding van actoren tegenover andere actoren, de houding van actoren tegenover initiatieven, de mate van zelforganisatie van actoren en de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. De kenmerken van actoren met betrekking tot de casus Coehoorn Centraal worden hieronder besproken.

Verdeling en (on)gelijkheid

Onder verdeling en (on)gelijkheid wordt de grootte en verdeling van actoren en de (on)gelijkheid tussen de actoren in het proces verstaan. Bij Coehoorn Centraal zijn de belangrijkste actoren: een projectgroep van de gemeente bestaande uit verschillende afdelingen/disciplines, de twee initiatiefnemers van Coehoorn Centraal die een stichting hebben gevormd en de creatieve ondernemers binnen het project die ruimtes huren of initiatieven ontwikkelen. De stichting is de schakel tussen de gemeente en de kleine initiatiefnemers. Tevens worden de bewoners van het gebied bij het initiatief betrokken. Hierbij laat de gemeente zoveel mogelijk los en is zij redelijk op de achtergrond.

Cultuur

Bij de externe variabele 'kenmerken van actoren' wordt de term cultuur vaak toegepast. Uit de literatuur blijkt dat belangrijke aspecten van cultuur binnen uitnodigingsplanologie betrekking hebben op een uitnodigende en faciliterende cultuur en houding van de overheid, het creëren en hebben van collectieve waarden, de mate van consensus en onderling begrip tussen actoren en de communicatie tussen de verschillende actoren. Uit de interviews blijkt dat bij de gemeente Arnhem sprake is van een omslag naar een meer loslatende en faciliterende cultuur en houding. Zo hebben ze het gebied vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling. Ze laten de initiatiefnemers erg vrij en spelen een veel meer faciliterende rol. Er is niet echt sprake geweest van een uitnodigende rol. Binnen de gemeente blijkt het soms nog te botsen met betrekking tot de faciliterende rol. Vooral toetsende en handhavende afdelingen kunnen hier niet altijd bij aansluiten en zitten nog meer in de 'oude stand'. Daarnaast blijkt de mate van consensus en onderling begrip tussen de actoren erg hoog te zijn. Er is sprake van een goede verstandhouding en de gemeente staat erg positief tegenover het initiatief. Ook de initiatiefnemers binnen het project zijn erg positief over het project en de heersende cultuur. Daarnaast zijn er wel wat bewoners die soms klagen. Initiatieven moeten soms wel op elkaar afgestemd worden, maar er is meestal wel sprake van consensus. Dit wordt volgens één van de initiatiefnemers bereikt door heel open te communiceren. Tevens is er sprake van collectieve waarden, omdat zowel de gemeente als de initiatiefnemers het gebied willen ontwikkelen tot creatieve wijk. Wat betreft het verloop van communicatie tussen actoren hebben de initiatiefnemers van het project maandelijks overleg met de projectgroep van de gemeente. Ook is er een coördinator tijdelijke initiatieven die samen met de projectgroep het eerste aanspreekpunt is voor de initiatiefnemers. Daarnaast is er sprake van korte lijnen met de afzonderlijke ambtenaren. Tevens hebben de initiatiefnemers driemaandelijks overleg met de wethouder. Zowel de gemeente als de initiatiefnemers zijn tevreden over het verloop van de communicatie en omschrijven het als open en transparant.

Zelforganisatie

Zoals in het theoretisch kader is beschreven, wordt ook de mate van zelforganisatie van actoren als een belangrijke variabele gezien met betrekking tot kenmerken van actoren. Condities voor het succes van zelforganisatie zijn: daadwerkelijk aanwezige ruimte voor initiatieven, de mogelijkheid voor kwetsbare of 'niet-actieve' burgers om aan te sluiten, het creëren van een 'sense of belonging', begrenzing van initiatieven (algemeen versus eigen belang) en het hebben van vertrouwen in elkaar. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de mate van zelforganisatie bij de initiatiefnemers van Coehoorn Centraal erg hoog is. Zij hebben een stichting opgericht en die functioneert als zelfstandige organisatie. Het oprichten van een stichting voor het bestuur van het project was een voorwaarde die de gemeente heeft gesteld. Daarnaast zijn de initiatiefnemers binnen het project ook zelfstandige ondernemingen. Er is niet voor iedereen de mogelijkheden om aan te sluiten bij het project. De initiatieven moeten wel uit de creatieve sector komen en een soort meerwaarde leveren aan het project of gebied. Uit de interviews blijkt tevens dat er sprake is van een 'sense of belonging' onder zowel de initiatiefnemers van het project als de kleinere initiatiefnemers binnen het project. Naast de goede verstandhouding blijken actoren ook veel vertrouwen in elkaar te hebben. Vertrouwen tussen de gemeente en de initiatiefnemers is ook de basis van het project. Zo kregen de initiatiefnemers de sleutel van het eerste pand terwijl de contracten nog niet getekend waren.

Sleutelpersonen

De laatste variabele met betrekking tot kenmerken van actoren is gericht op de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces. Sleutelpersonen zijn mensen die door middel van een verbindende en trekkende rol initiatieven mogelijk maken (Van Rooy, 2011). Uit de interviews en inhoudsanalyse blijkt dat er bij de casus Coehoorn Centraal sprake is van de aanwezigheid van sleutelpersonen. Dit zijn ten eerste de initiatiefnemers van het project die de stichting hebben opgericht. De stichting is de schakel tussen de gemeente en de kleinere initiatieven. Bij de gemeente zijn de sleutelpersonen de projectgroep en de coördinator tijdelijke initiatieven die proberen de hele gemeentelijke organisatie mee te krijgen in de meer faciliterende rol. Zij overtuigen binnen de gemeente en proberen op die manier zoveel mogelijk te faciliteren voor het project.

6.4.3 Procesregels

Procesregels zijn "gedeelde opvattingen onder de betrokkenen die verwijzen naar voorschriften over welke acties verplicht, verboden of toegestaan zijn" (Ostrom, 1999, p. 50). Procesregels kunnen bestaan uit zowel geschreven als ongeschreven regels. De zeven soorten procesregels zijn: boundary rules, position rules, scope rules, choice rules, aggregation rules, information rules en payoff rules. Hieronder worden de procesregels beschreven die van toepassing zijn op het proces rondom Coehoorn Centraal.

Boundary rules

Boundary rules zijn toegang- en exitregels en bepalen de toegang tot een action situation (het besluitvormingsproces bij Coehoorn Centraal). Ze hebben betrekking op het aantal actoren in een action situation, de bijdragen en middelen die actoren mee moeten nemen en wanneer een actor het proces moet verlaten (Ostrom, 2005). Uit de literatuur blijkt dat een belangrijke toegangsregel bij uitnodigingsplanologie betrekking heeft op de openheid voor partijen. Het initiatief zou van iedere persoon of partij moeten kunnen komen, waarbij er vooral ook ruimte is voor kleinschalige

initiatieven (Van der Velden et al., 2012). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het besluitvormingsproces bij Coehoorn Centraal zich vooral afspeelt tussen de initiatiefnemers en de gemeente. Binnen Coehoorn Centraal kan echter iedereen met een initiatief toetreden tot het proces, zolang het initiatief betrekking heeft op de creatieve sector. Zoals hierboven beschreven, huren de initiatiefnemers (de stichting) de panden voor vijf jaar tegen kostprijs van de gemeenten. Daarnaast huren de initiatiefnemers binnen het project ruimtes van de stichting. Er komen geen duidelijke exitregels naar voren. Het is wel de vraag wat er na de vijf jaar waarvoor het gebied is vrijgegeven met het project gaat gebeuren.

Positie regels

Position rules stellen de posities van de betrokken actoren in een action situation vast. Positie regels bepalen de rolverdeling en hoe de posities van actoren kunnen veranderen of verbeteren (Ostrom, 2005). Bij Coehoorn Centraal zijn de belangrijkste actoren: een projectgroep van de gemeente, bestaande uit verschillende afdelingen/disciplines, de twee initiatiefnemers van Coehoorn Centraal die een stichting hebben gevormd en de creatieve ondernemers binnen het project die ruimtes huren of initiatieven ontwikkelen. De stichting is de schakel tussen de gemeente en de kleine initiatiefnemers. Tevens worden de bewoners van het gebied bij het initiatief betrokken. Hierbij laat de gemeente zoveel mogelijk los en is zij redelijk op de achtergrond en faciliteert zij het initiatief waar dat nodig is.

Scope rules

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en hebben daarmee invloed op de te behalen resultaten. Scope regels kunnen bijvoorbeeld grenzen vaststellen op geografisch of functioneel gebied (Ostrom, 2011). Zoals beschreven, is het doel van Coehoorn Centraal om het gebied te ontwikkelen tot creatieve wijk. Met betrekking tot Coehoorn Centraal zijn er tussen de initiatiefnemers van het project en de gemeente Arnhem tien bouwstenen/spelregels opgesteld waarbinnen het initiatief zich kan ontwikkelen.

- 1) De gemeentelijke ambitie voor Coehoorn is vastgelegd in de structuurvisie;
- 2) Het gaat om een periode van vijf jaar;
- 3) Na vijf jaar wordt een afweging gemaakt over de voortzetting van het initiatief en verhuur, verkoop, sloop van de gemeentelijke panden;
- 4) De gemeentelijke panden worden gefaseerd ter beschikking gesteld;
- 5) Het beheer wordt losgekoppeld van de programmatische invulling;
- 6) Het beheer wordt ondergebracht bij een professionele organisatie (gemeente of derde partij);
- 7) Voor de programmatische invulling wordt een programmaraad samengesteld;
- 8) Het vigerend bestemmingsplan biedt voldoende mogelijkheden voor de invulling van Coehoorn als creatieve wijk;
- 9) Onder basishuur wordt verstaan een kostprijsdekkende huurprijs;
- 10) In overleg met de initiatiefnemers wordt gezocht naar een verdienmodel voor zowel initiatiefnemers als gemeente (gemeente Arnhem, 2013, p. 6).

Zoals uit de bouwstenen blijkt moeten initiatieven binnen het geldende bestemmingsplan passen en wordt het gebied vrijgegeven voor een periode van vijf jaar. Daarnaast moeten initiatieven binnen de structuurvisie van de gemeente passen en betrekking hebben op de creatieve sector. De panden

die voor het initiatief worden gehuurd zijn bestemd voor maatschappelijke doeleinden. In de structuurvisie is de ontwikkelingsrichting van het gebied gericht op ontmoeten, werken en wonen (gemeente Arnhem, 2012).

Choice rules

Choice rules specificeren wat een actor die een bepaalde positie bezet wel of niet moet en wel of niet mag op een bepaald punt in het besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Choice rules hebben zodoende betrekking op de regels of afspraken over acties die partijen op bepaalde posities wel of niet moeten en mogen nemen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er binnen het initiatief van Coehoorn Centraal veel mag, zolang het voldoet aan de scope regels die hierboven beschreven zijn. Creatieve ondernemers kunnen initiatieven ontwikkelen en deze moeten voldoen aan de doelstelling van creatieve industrie van Arnhem en het initiatief moet binnen het bestemmingsplan passen. Daarnaast is een voorwaarde van de gemeente geweest dat er door de initiatiefnemers een stichting zou worden opgericht voor het bestuur. De stichting heeft zichzelf ook als doel gesteld om ook te gaan programmeren in het gebied en te zorgen dat er in de panden en het park activiteiten komen die bij elkaar aansluiten.

Aggregation rules

Aggregation rules bepalen of een besluit (toestemming of instemming) van een enkele actor of meerdere actoren nodig is voorafgaand aan een actie in een besluitvormingsproces (Ostrom, 2005). Hiermee beïnvloeden aggregation rules de mate van controle die een actor op een bepaalde positie kan uitoefenen bij de keuze voor een bepaalde actie (Ostrom, 2011). Met betrekking tot Coehoorn Centraal worden besluiten genomen in het bestuur. Het bestuur wordt geadviseerd door de programmaraad. Deze bestaat uit bewoners en ondernemers uit de wijk en creatieve personen uit de stad. Daarnaast is er een raad van toezicht die het bestuur controleert. Daarnaast kunnen actoren controle uitoefenen op besluiten door de bestaande formele procedures.

Information rules

Een belangrijk onderdeel van elke action situation is de beschikbare informatie voor actoren over de algehele structuur van die action situation en de vorige en huidige stappen van andere actoren. Information rules hebben invloed op de mate waarin deze informatie beschikbaar is en de mate van transparantie (Ostrom, 2005). Uit de interviews is gebleken dat er tussen de initiatiefnemers en de gemeente sprake is van open en transparante communicatie. Zo is er open gesproken over de kostprijzen van de verschillende panden. Daarnaast hebben de initiatiefnemers een stichting gevormd en deze moet open en transparant functioneren. Verder zijn er geen specifieke regels of afspraken met betrekking tot de beschikbaarheid van informatie uit het onderzoek naar voren gekomen.

Payoff rules

Payoff rules hebben invloed op de kosten en baten die worden toegewezen aan bepaalde combinaties van acties en resultaten. Kosten- en batenregels bepalen de stimulansen/beloningen en barrières/sancties voor bepaalde acties (Ostrom, 2005; Ostrom, 2011). Uit de literatuur blijkt dat de betrokken actoren bij uitnodigingsplanologie hun eigen vorm van rendement (businesscase) eruit moeten kunnen halen, zodat zij het initiatief mogelijk willen en kunnen maken (Van der Velden, et al., 2012). Zoals eerder is beschreven zijn verplichte kosten voor de stichting het betalen van de huur

van de panden aan de gemeente. Daarnaast moeten de initiatiefnemers binnen het project huur betalen aan de stichting. Van de winst draait de stichting en worden de bestuursleden betaald. De rest van het geld wordt gebruikt om de gebouwen te programmeren en het gebied te programmeren. Een stimulans voor zowel de stichting als de gemeente is dat er door het project veel energie vrijkomt in het gebied wanneer er activiteiten worden ondernomen, waardoor het gebied (en de stad) ontwikkelt en er creatieve energie vrijkomt. Zodoende is er voor de actoren sprake van maatschappelijke baten. Er blijkt binnen het project geen sprake te zijn van sancties voor het verbreken van regels.

6.4.4 Bijdrage factoren aan succes

In de vorige paragrafen is beschreven hoe de drie externe variabelen uit het IAD framework zich binnen Coehoorn Centraal manifesteren. In deze paragraaf wordt dit samengevat en wordt beschreven op welke wijze deze factoren in de casus wel of niet hebben bijgedragen aan het succes van het project.

Fysieke en materiële kenmerken

Wat betreft de fysieke kenmerken is het gebied vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling en zijn er een aantal panden en een parkje in het gebied Coehoorn die de initiatiefnemers (de stichting) van de gemeente Arnhem mogen huren. Hierbij moeten zij zich aan het vigerend bestemmingsplan houden. De panden zijn bestemd voor maatschappelijk doeleinden. Zodoende is er daadwerkelijk fysieke ruimte voor het initiatief en dit draagt bij aan de mate van succes. Wat betreft de economische kenmerken heeft de gemeente veel eigendommen in het gebied verworven met het oog op een project dat uiteindelijk is komen te vervallen. De gemeente wil een kostendekkend plaatje voor het gebied en verhuurt de panden daarom tegen kostprijs aan de stichting. De stichting verhuurt ruimtes in de panden aan initiatiefnemers voor iets meer om het project te kunnen bekostigen en het gebied te programmeren. Aan het succes lijkt te hebben bijgedragen dat er bij de gemeente urgentie of behoefte was om het gebied te ontwikkelen, maar daar zelf niet de financiële middelen voor had. Daardoor is er ruimte gekomen voor het initiatief. Voor de gemeente is er met het project geen sprake van financieel rendement, maar wel van maatschappelijk rendement door de ontwikkeling van het gebied. Wat betreft overige middelen maakt de stichting veel gebruik van social media om initiatieven aan te trekken. Dit lijkt bij te dragen aan de mate van succes, want er is erg veel animo. Er is bij de gemeente sprake van een andere manier van organiseren, omdat zij meer loslaten en meer faciliteren. Er is een projectgroep die bestaat uit verschillende disciplines en een coördinator tijdelijke initiatieven die een faciliterende rol spelen. Omdat initiatieven hierdoor gefaciliteerd en mogelijk gemaakt worden, draagt dit bij aan de mate van succes.

Kenmerken van actoren

De belangrijkste actoren in deze casus zijn: de twee initiatiefnemers van het project die een stichting hebben opgericht, de initiatiefnemers binnen het project, de projectgroep van de gemeente en de bewoners van het gebied die bij het initiatief betrokken worden. Wat betreft cultuur blijkt er bij de gemeente Arnhem sprake te zijn van een meer loslatende en faciliterende cultuur en houding. Het gebied is vrijgegeven voor bottom-up ontwikkeling en de gemeente vervult een faciliterende rol. Doordat hierdoor initiatieven ontstaan, draagt dit bij aan de mate van succes. Er is niet echt sprake geweest van een uitnodigende rol. Binnen de gemeente blijkt de faciliterende rol echter soms te

botsen tussen verschillende afdelingen. Vooral toetsende en handhavende afdelingen kunnen niet altijd bij de nieuwe rol aansluiten. Dit zou de mate van succes kunnen verlagen. Tussen de actoren is sprake van een hoge mate van consensus en onderling begrip. Dit komt mede doordat er sprake is van collectieve waarden. Alle actoren hebben als doel om het gebied te ontwikkelen tot creatieve en bruisende wijk. Dit gezamenlijk doel draagt bij aan de mate van succes. Wat betreft communicatie zijn er tussen de initiatiefnemers en ambtenaren korten lijnen en hebben de initiatiefnemers een aanspreekpunt binnen de gemeente. De actoren zijn tevreden over de open en transparante manier van communicatie en dit lijkt bij te dragen aan het succes, omdat het proces hierdoor soepel verloopt. De mate van zelforganisatie van de initiatiefnemers blijkt in deze casus erg hoog te zijn. Dit komt mede door de stichting die is opgericht voor het bestuur. Dit was een voorwaarde van de gemeente voor het project. De hoge mate van zelforganisatie draagt bij aan het succes, omdat het project hierdoor goed loopt en zorgt voor ontwikkeling in het gebied. De actoren hebben veel vertrouwen in elkaar en vertrouwen is ook de basis van het project. Dit lijkt een positieve uitwerking te hebben op het succes. Binnen het project blijken sleutelpersonen aanwezig te zijn. Dit zijn de initiatiefnemers die de stichting hebben opgericht. De stichting is de schakel tussen de gemeente en de kleinere initiatiefnemers. Bij de gemeente zijn het de projectgroep en de coördinator tijdelijke initiatieven die proberen de hele gemeentelijke organisatie mee te krijgen in de meer faciliterende rol. Deze sleutelpersonen verbinden zodoende actoren en zorgen voor de realisering van initiatieven, waardoor zij bijdragen aan het succes van het project.

Procesregels

Wat betreft boundary rules speelt het besluitvormingsproces zich vooral tussen de stichting en de gemeente af. Binnen het project kan echter iedereen toetreden, zolang het initiatief betrekking heeft op de creatieve sector. Qua benodigde middelen moet de stichting huur betalen aan de gemeente en moeten initiatiefnemers huur betalen voor de ruimtes die zij huren. Hierdoor is er sprake van financieel rendement, waardoor het project mogelijk wordt. Dit draagt zodoende bij aan succes. Wat betreft position rules hebben de initiatiefnemers een stichting moeten vormen voor het bestuur van het project, tevens zodat zij een schakel kunnen vormen tussen de gemeente en kleinere initiatieven. Daarnaast heeft de gemeente doelbewust een loslatende en faciliterende rol aangenomen. Het blijkt dat dit een positief effect op het succes heeft. Wat betreft scope regels is het doel om het gebied te ontwikkelen tot creatieve wijk. Hiervoor zijn tussen de initiatiefnemers en de gemeente tien bouwstenen/spelregels geformuleerd. Het project moet bijvoorbeeld binnen de structuurvisie en het bestemmingsplan passen en bijdragen aan de creatieve sector. Deze scope regels dragen bij aan de mate van succes, omdat ze vooraf zorgen voor duidelijkheid bij de initiatiefnemers en tevens het algemeen belang en ruimtelijk te beschermen waarden waarborgen. Met de scope regels hebben de actoren indirect ook choice rules afgesproken. Tevens moesten de initiatiefnemers een stichting oprichten voor het bestuur van het project. De stichting heeft zichzelf daarnaast als doel gesteld om actief te gaan programmeren in het gebied. Deze regels hebben positief bijgedragen aan de ontwikkeling van het gebied en dragen zodoende bij aan de mate van succes. Wat betreft aggregation rules worden besluiten genomen in het bestuur. Het bestuur wordt geadviseerd door de programmaraad. Deze bestaat uit bewoners en ondernemers uit de wijk en creatieve personen uit de stad. Tevens is er een raad van toezicht die het bestuur controleert. Daarnaast kunnen actoren controle uitoefenen op besluiten door de bestaande formele procedures. Wat betreft information rules moet de stichting die is opgericht open en transparant functioneren. Verder is er tussen de initiatiefnemers en de gemeente sprake van open en transparantie.

communicatie. Dit heeft het vertrouwen in elkaar verhoogd en heeft zodoende positief bijgedragen aan het proces en het succes. Wat betreft payoff rules moet de stichting voor het huren van de panden kostprijsdekkende huur betalen aan de gemeente. Daarnaast moeten de initiatiefnemers binnen het project huur betalen aan de stichting. Van de baten die daaruit voortkomen, draait de stichting en worden bestuursleden betaald. De overige baten wordt gebruikt om de gebouwen en het gebied te programmeren. Een stimulans voor alle actoren is dat er energie vrijkomt in het gebied en het gebied wordt ontwikkeld (maatschappelijke baten).

7. Conclusies en aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten van dit onderzoek beschreven en geanalyseerd. In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies beschreven die uit de onderzoeksresultaten kunnen worden getrokken en worden aanbevelingen gedaan die uit de conclusies volgen. In paragraaf 7.1 worden de doel- en vraagstelling van dit onderzoek herhaald en wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Vervolgens worden in paragraaf 7.2 aanbevelingen voor de praktijk en aanbevelingen voor verder onderzoek gegeven. Tot slot wordt in paragraaf 7.3 gereflecteerd op het verloop van het onderzoek en de behaalde onderzoeksresultaten.

7.1 Conclusies

In deze paragraaf worden de doel- en vraagstelling van dit onderzoek herhaald en wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. In het eerste hoofdstuk is de doelstelling van dit onderzoek beschreven. Het doel van dit onderzoek is: “het verkrijgen van kennis en inzicht in de randvoorwaarden voor het succesvol realiseren van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland door middel van uitnodigingsplanologie”. Om deze onderzoeksdoelstelling te kunnen verwezenlijken, is de volgende centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

Welke randvoorwaarden zijn nodig om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie (in Nederland) succesvol te realiseren?

Om de bovenstaande centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn er een aantal deelvragen vanuit afgeleid. Deze worden hieronder herhaald.

- 1) Wat is uitnodigingsplanologie?
- 2) Hoe kan succes met betrekking tot uitnodigingsplanologie worden gedefinieerd?
- 3) Welke factoren kunnen relevant zijn (helpen of tegenwerken) bij de toepassing van uitnodigingsplanologie?
- 4) Op welke wijze dragen deze factoren wel of niet bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie?

De eerste twee deelvragen zijn in de eerste hoofdstukken van deze masterthesis beantwoord. Daarnaast zijn in het theoretisch kader factoren beschreven die relevant kunnen zijn bij de toepassing van uitnodigingsplanologie, waarmee de derde deelvraag van het onderzoek is beantwoord. In het vorige hoofdstuk is per casus geanalyseerd hoe de in het theoretisch kader beschreven factoren zich in de geselecteerde cases manifesteren en op welke wijze zij wel of niet hebben bijgedragen aan het succes van de projecten binnen de cases. Hiermee is deelvraag vier deels beantwoord. Hieronder zullen de onderzoeksresultaten van alle vier de cases met elkaar worden vergeleken en zal per factor worden beschreven op welke wijze deze wel of niet bijdraagt aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Hiermee wordt deelvraag vier van dit onderzoek volledig beantwoord. Hieruit kunnen vervolgens randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie worden afgeleid, waarmee de centrale vraag van dit onderzoek kan worden beantwoord.

Deelvraag 4) Op welke wijze dragen de factoren wel of niet bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie?

1) Fysieke en materiële kenmerken

Zoals in het theoretisch kader is toegelicht, kunnen fysieke en materiële omstandigheden en kenmerken invloed hebben op het besluitvormingsproces van uitnodigingsplanologie. Hieronder wordt beschreven op welke wijze de fysieke en materiële kenmerken in de vier cases wel of niet bijdragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Fysieke kenmerken

De fysieke kenmerken van de projecten binnen de cases zijn erg verschillend. Van de ontwikkeling van een landelijk gebied van 3000 hectare tot het starten van een wijkonderneming in een slecht renderend pand in de wijk. In twee cases boden de geldende bestemmingsplannen of structuurvisies daadwerkelijk mogelijkheden en (fysieke) ruimte voor initiatieven. Bij het Eiland van Schalkwijk worden in de structuurvisie mogelijke en gewenste ontwikkelingsrichtingen en functies voor het gebied aangegeven. Bij Coehoorn Centraal verhuurt de gemeente een aantal panden en een parkje aan initiatiefnemers en mogen zij deze ontwikkelen binnen het geldende bestemmingsplan. Dit draagt bij aan de mate van succes, omdat hierdoor daadwerkelijk initiatieven mogelijk zijn en kunnen worden gerealiseerd in een gebied. Bij Spoorkuilontwikkeling Bottendaal, was de grond in het betreffende gebied eigendom van een derde partij en zou de gemeente de grond hiervan gaan huren. Door verschillende redenen is er (nog) geen overeenstemming bereikt over het huurcontract, waardoor de fysieke ruimte en mogelijkheid voor initiatieven niet gegarandeerd konden worden. Dit heeft afbreuk gedaan aan de mate van succes. Bij de casus de Wijkfabriek had men een pand op het oog dat in het bezit was van de gemeente en ze in erfpacht konden nemen. Het vastgoedbedrijf had echter een bezuinigingstaakstelling op het pand en wilde de grond verkopen of verhuren en anders compensatie. Na opschaling is uiteindelijk besloten dat de Wijkfabriek het pand in erfpacht mocht nemen. Toch heeft dit voor vertragingen in het proces en onzekerheid bij de initiatiefnemers geleid, waardoor het niet bevorderlijk is geweest voor de mate van succes. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de aanwezigheid van daadwerkelijke ruimte voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van die ruimte (grond of gebouwen) bijdragen aan het succes van uitnodigingsplanologie.

Economische kenmerken

Wanneer de economische kenmerken van de cases met elkaar worden vergeleken, blijkt dat in alle drie de cases die betrekking hebben op de ontwikkeling van een gebied sprake was van urgentie of behoefte om het betreffende gebied te ontwikkelen bij zowel de gemeenten als initiatiefnemers/eindgebruikers, maar hadden de gemeenten daar zelf de financiële middelen niet voor. Bij het Eiland van Schalkwijk was de ontwikkeling van het gebied door een nieuwe visie op het gebied financieel op slot komen te zitten. Bij Coehoorn Centraal heeft de gemeente veel eigendommen in het gebied verworven met het oog op een project dat later is komen te vervallen. Bij de Spoorkuilontwikkeling wilden bewoners het gebied graag ontwikkelen en had dat tevens voordelen voor de gemeente. Door de toepassing van uitnodigingsplanologie of beleid met kenmerken daarvan kon de ontwikkeling in alle drie de gebieden (weer) op gang komen. De urgentie en behoefte bij zowel gemeenten als initiatiefnemers/eindgebruikers om een gebied te ontwikkelen, lijkt zodoende bij te

dragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Financiële businesscase

Wat betreft de financiering van initiatieven zijn er verschillen tussen de cases. Bij het Eiland van Schalkwijk moeten de initiatiefnemers de initiatieven geheel zelf financieren. Daarbij moeten initiatieven worden ingediend in de vorm van een financiële businesscase. De initiatiefnemers van Coehoorn Centraal moeten de initiatieven ook zelf financieren. Daarbij huren zij de panden tegen een kostprijsdekkende huur van de gemeente en verhuren zij ruimtes in de panden aan initiatiefnemers binnen het project voor iets meer om zo een financiële businesscase te krijgen. Daarnaast heeft de gemeente bij zowel de Wijkfabriek als de Spoorkuilontwikkeling een startsubsidie beschikbaar gesteld en moesten de initiatiefnemers na een bepaalde periode zelf inkomstenbronnen zien te vinden. Hiermee heeft de gemeente ervoor gezorgd dat er sprake was van een financiële businesscase, waardoor de initiatieven van de grond konden komen. Na deze periode moesten de initiatiefnemers zelf zorgen voor een businesscase om de initiatieven draaiende te kunnen houden. Een financiële businesscase zorgt ervoor dat initiatieven gerealiseerd kunnen worden en voort kunnen blijven bestaan en draagt zodoende bij aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie. Hierbij kunnen gemeenten een rol spelen om de businesscase rond te krijgen. Daarvoor moet er voor gemeenten wel sprake zijn van een vorm van rendement, zoals maatschappelijk of ruimtelijk rendement.

Prisoner's dilemma bij investeren

Met betrekking tot het investeren in initiatieven blijkt er in de twee minder succesvolle cases sprake te zijn geweest van een soort van prisoner's dilemma. Bij de Wijkfabriek heeft één van de initiatiefnemers zich teruggetrokken, omdat hij er niet zeker van was of het initiatief zou slagen en hij zijn investering zou terugverdienen. Dit komt mede doordat de voorwaarden die de gemeente stelde gedurende het proces veranderden en soms lang op zich lieten wachten en de initiatiefnemers het gevoel hadden dat zij veel concessies moesten doen. Door dit terugtrekken is een belangrijke basis en inkomstenbron van het project weggefallen. Bij de Spoorkuilontwikkeling heeft de grondeigenaar een opzegtermijn van drie maanden in het huurcontract opgenomen, de voorwaarde gesteld dat het gebied relatief makkelijk in oude staat moet terug te brengen zijn en een deel van het gebied inmiddels verkocht aan een ontwikkelaar. De initiatiefnemers vinden de opzegtermijn te kort in verband met mogelijke investeringen die zij gaan doen voor de ontwikkeling van het gebied en willen meer zekerheid over de toekomst van het gebied voordat zij gaan investeren. De gemeente is hierover aan het onderhandelen met de grondeigenaar, waardoor het proces is vertraagd. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het prisoner's dilemma kan optreden bij uitnodigingsplanologie en dat dit niet bevorderlijk is voor de mate van succes. Wanneer er sprake is van een prisoner's dilemma zal het doorbreken hiervan bijdragen aan het succes van uitnodigingsplanologie.

Communicatieve middelen

In drie van de vier cases wordt veel gebruik gemaakt van communicatieve middelen om initiatiefnemers uit te nodigen. Bij het Eiland van Schalkwijk nodigt de gemeente in de structuurvisie voor het gebied, op hun website en in de plaatselijke krant expliciet eindgebruikers uit om met initiatieven te komen. Bij Spoorkuilontwikkeling Bottendaal maakt de bewonersorganisatie gebruik van het wijkblad, hun website, twitter en flyers om alle wijkbewoners uit te nodigen voor het

project. De stichting van Coehoorn Centraal maakt gebruik van sociale media (twitter, website, facebook) om initiatieven aan te trekken. In al deze cases komen er initiatiefnemers op af, waardoor het gebruik van communicatieve middelen om initiatiefnemers uit te nodigen, bijdraagt aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Daarnaast kunnen communicatieve middelen helpen om duidelijk de kaders op hoofdlijnen te presenteren aan initiatiefnemers, zoals in een structuurvisie.

Organisatorische middelen

In alle cases zijn organisatorische kenmerken te vinden die typerend zijn voor uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie heeft betrekking op een nieuwe manier van werken, meer loslaten en meer faciliteren, en vraagt zodoende om een andere manier van organiseren. Bij het Eiland van Schalkwijk zijn bij de gemeente accounthouders aangesteld voor de begeleiding en beoordeling van initiatieven. Daarnaast organiseert de gemeente initiatiefnemer- avonden om mensen en initiatieven te verbinden. Bij de Spoorkuilontwikkeling zijn er binnen de gemeente projectleiders en wijkbeheerders die initiatieven begeleiden en faciliteren. Bij de Wijkfabriek heeft de gemeente een externe adviseur ingehuurd op de groep initiatiefnemers te verbinden en te begeleiden en heeft de wijkmanager een faciliterende rol. Bij Coehoorn Centraal is er binnen de gemeente een projectgroep die bestaat uit verschillende disciplines en een coördinator tijdelijke initiatieven die een faciliterende rol spelen. Deze organisatorische kenmerken en middelen zorgen voor het ontstaan of mogelijk maken (faciliteren) van initiatieven en dragen zodoende bij aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

2) Kenmerken van actoren

Naast fysieke en materiële kenmerken kunnen ook de kenmerken van actoren invloed hebben op de action arena (het besluitvormingsproces) van uitnodigingsplanologie. Hieronder wordt beschreven op welke wijze de kenmerken van actoren binnen de vier cases wel of niet bijdragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Verdeling en (on)gelijkheid

Omdat de cases en initiatieven daarbinnen op zichzelf al erg veel verschillen, verschillen ook de betrokken actoren binnen de cases. In elke casus is in ieder geval sprake van een gemeente (verschillende afdelingen) en initiatiefnemers (bewoners, ondernemers, eindgebruikers). In elke casus verschilt vanzelfsprekend de grootte en (on)gelijkheid tussen deze actoren. In de meeste cases hebben deze verschillen tussen actoren geen negatief effect gehad op de mate van succes. Bij de Spoorkuilontwikkeling ondersteunt de gemeente de bewonersorganisatie bij de onderhandelingen met de grondeigenaar, een sterkere actor. Bij de Wijkfabriek heeft de kennisachterstand van de initiatiefnemers met betrekking tot een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures echter wel afbreuk gedaan aan de mate van succes, omdat dit invloed had op de mate van zelforganisatie van de initiatiefnemers. Daarnaast was er met betrekking tot initiatieven in meerdere cases sprake van ongelijkheid in doelen en visies tussen gemeentelijke afdelingen. Dit deed afbreuk aan de mate van succes. Hier wordt hieronder verder op ingegaan.

Cultuur

In alle cases is er bij de gemeenten sprake van een uitnodigende en vooral een meer faciliterende cultuur en houding die uitnodigingsplanologie deels mogelijk maakt. Bij het Eiland van Schalkwijk worden initiatiefnemers expliciet uitgenodigd om met initiatieven te komen en worden initiatieven begeleid en gefaciliteerd door speciaal aangewezen accounthouders. Bij de Spoorkuilontwikkeling

heeft de gemeente de wijkbewoners uitgenodigd om hun eigen kracht te gebruiken om het gebied te ontwikkelen, faciliteert zij waar dat nodig is en fungeert zij als een soort procesbegeleider. Bij Coehoorn Centraal is bij de gemeente sprake van een meer loslatende en faciliterende cultuur. Er is niet echt sprake geweest van een uitnodigende rol. Het gebied is vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling en de gemeente vervult daarbij een faciliterende rol. Binnen de gemeente botst het soms echter tussen afdelingen met betrekking tot deze faciliterende rol. Vooral toetsende en handhavende afdelingen kunnen niet altijd bij deze nieuwe rol aansluiten. Dit is ook te zien bij de Wijkfabriek. Daar is enerzijds sprake van een faciliterende cultuur en houding bij de gemeente. Zo waren de afdelingen wijkmanagement en maatschappelijke ontwikkeling voorstander van het initiatief en subsidieerden zij het voor een deel en had wijkmanagement een faciliterende rol. Anderzijds bleek niet de hele organisatie mee te gaan in die faciliterende rol, zoals de afdeling vastgoed in verband met de bezuinigingstaakstelling op het pand. Tussen de afdelingen was sprake van verschillende doelstellingen en visies en dat is niet bevorderlijk geweest voor het proces en de mate van succes van het project. Deze verschillende visies en houdingen van gemeentelijke afdelingen zorgen soms voor onbegrip en wantrouwen bij initiatiefnemers. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een faciliterende cultuur en houding van gemeenten bij kan dragen aan het succes van uitnodigingsplanologie. Echter blijken de principes achter uitnodigingsplanologie soms nog te botsen met de cultuur van sommige gemeentelijke afdelingen. Een cultuuromslag bij alle afdelingen van de gemeentelijke organisatie zou de mate van succes van uitnodigingsplanologie verhogen.

Collectieve waarden

Daarnaast blijkt de aanwezigheid van collectieve waarden tussen de actoren bij te dragen aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie. Bij het Eiland van Schalkwijk was er sprake van collectieve waarden tussen de gemeente en de initiatiefnemers. Deze zijn gecreëerd door het participerende proces bij het opstellen van de structuurvisie, waarin met eindgebruikers de koers op hoofdlijnen is vastgesteld. Bij Coehoorn Centraal was er tevens sprake van collectieve waarden, omdat zowel de gemeente als de initiatiefnemers het doel hadden om het gebied te ontwikkelen tot creatieve en bruisende wijk. Bij de Spoorkuilontwikkeling was sprake van collectieve waarden, omdat zowel de gemeente als de initiatiefnemers als doel hadden om de spoorkuil beter te benutten. Dat de grondeigenaar niet meedeelde in deze collectieve waarden, heeft voor knelpunten gezorgd. Zoals hierboven is beschreven, was er bij de Wijkfabriek tussen de initiatiefnemers en sommige afdelingen van de gemeente wel sprake van collectieve waarden, maar gold dit niet voor alle afdelingen. Hieruit blijkt dat de aanwezigheid van collectieve waarden tussen actoren bijdraagt aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie en dat het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan de mate van succes. Zodoende kan het creëren van collectieve waarden bijdragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Zelforganisatie

De mate van zelforganisatie van de initiatiefnemers in de vier cases is erg wisselend. Bij het Eiland van Schalkwijk is sprake grote verschillen in initiatieven (van transferium tot theetuin), waardoor ook de mate van zelforganisatie verschillend is. Vooral de kleine initiatieven hebben veel begeleiding nodig van de gemeente. Bij de Wijkfabriek was de mate van zelforganisatie van de groep initiatiefnemers redelijk laag. De gemeente verwacht dat wanneer de externe adviseur er niet zou zijn geweest, de groep (eerder) uit elkaar zou zijn gevallen. De focus van de groep lag erg op het

gebouw lag en zij wachtten daarop, terwijl er ook onderdelen in het plan zaten waar zij al mee hadden kunnen beginnen. De lage mate van zelforganisatie kan ook verklaard worden door de kennisachterstand met betrekking tot het verloop van een dergelijk besluitvormingsproces en de bijbehorende procedures. Daarnaast zijn er verschillende initiatiefnemers gedurende het proces in- en uitgestapt. Bij de Spoorkuilontwikkeling is de mate van zelforganisatie van de initiatiefnemers redelijk hoog, vooral bij de bewonersorganisatie en de daaruit opgestelde werkgroep. Behalve ondersteuning bij de onderhandelingen met de grondeigenaar hadden zij niet veel begeleiding nodig van de gemeente. Bij Coehoorn Centraal is de mate van zelforganisatie hoog. Dit komt mede door de twee initiatiefnemers die de stichting hebben opgericht voor het bestuur van het project. Zij zijn redelijk bekend met dergelijke besluitvormingsprocessen en de bijbehorende procedures. Het oprichten van een stichting voor het project was een voorwaarde die de gemeente heeft gesteld, zodat deze kon schakelen tussen de gemeente en de kleinere initiatiefnemers. Tevens is ook de mate van zelforganisatie bij de kleinere initiatiefnemers binnen het project redelijk hoog. Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een hoge mate van zelforganisatie bij de initiatiefnemers bijdraagt aan het succes van uitnodigingsplanologie. Wanneer de mate van zelforganisatie laag is, zouden gemeenten hierin kunnen begeleiden of faciliteren, bijvoorbeeld door het aanstellen van een externe adviseur, maar dan moeten zij daarvoor wel de middelen tot hun beschikking hebben.

Sleutelpersonen

In alle vier de cases zijn sleutelpersonen aanwezig geweest. Bij het Eiland van Schalkwijk zijn dit de accounthouders van de gemeente die initiatieven begeleiden en de inzet van publieke partijen coördineren. Bij de Spoorkuilontwikkeling zijn dit de projectleider wijkaanpak van de gemeente als procesbegeleider en bij de initiatiefnemers de werkgroep met leden uit de bewonersorganisatie. Zij zijn elkaars aanspreekpunt en trekken het project binnen de gemeente of de wijk. Bij Coehoorn Centraal zijn dit de initiatiefnemers die de stichting hebben gevormd voor het bestuur van het project. Zij zijn de schakel tussen de gemeente en de kleinere initiatiefnemers. Bij de gemeente zijn het de projectgroep en de coördinator tijdelijke initiatieven die proberen de hele gemeentelijke organisatie mee te krijgen in de meer faciliterende rol. Bij de Wijkfabriek was dit de wijkmanager van de gemeente die ervoor heeft gezorgd dat er tussen de afdelingen één lijn werd getrokken en die een faciliterende rol heeft gespeeld. Daarnaast hebben één initiatiefnemer en de externe adviseur een verbindende rol gespeeld binnen de groep initiatiefnemers. Toch bleek er binnen de groep een gebrek aan één of meerdere sleutelpersonen te zijn geweest die de groep konden trekken en een aanspreekpunt konden zijn, waardoor de groep uit elkaar gevallen is. Uit het bovenstaande blijkt dat sleutelpersonen actoren kunnen verbinden, kunnen zorgen voor de facilitering en realisering van initiatieven en het proces kunnen trekken (ook bij tegenslagen). Zodoende draagt de aanwezigheid van sleutelpersonen bij aan het succes van uitnodigingsplanologie en kan het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan het succes.

3) Procesregels

Tot slot kunnen ook geschreven en ongeschreven procesregels invloed hebben op de action arena (het besluitvormingsproces) van uitnodigingsplanologie. Hieronder wordt beschreven welke procesregels een rol hebben gespeeld in de vier cases en op welke zij wel of niet hebben bijgedragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Boundary rules

In elke casus was sprake van boundary rules. Bij het Eiland van Schalkwijk mag elke initiatiefnemers tot het proces toetreden, zolang het initiatief zelf wordt gefinancierd en er daarbij sprake is van een financiële businesscase. Bij Coehoorn Centraal speelt het besluitvormingsproces zich vooral af tussen de stichting en de gemeente. Binnen het project kan elke initiatiefnemer toetreden, zolang het initiatief betrekking heeft op de creatieve sector en zelf gefinancierd wordt. Bij de Spoorkuilontwikkeling kunnen alle wijkbewoners tot het besluitvormingsproces toetreden. De gemeente heeft hier als randvoorwaarde gesteld dat alle bewoners de mogelijkheid moeten hebben om aan te sluiten. Bij de Wijkfabriek was er voor alle bewoners uit de wijk de mogelijkheid om tot het proces toe te treden, waardoor gedurende het proces verschillende mensen in en uit stapten. Bij de Spoorkuilontwikkeling en de Wijkfabriek heeft gemeente in een startsubsidie voorzien. De toegangsregels met betrekking tot een open proces kunnen zowel een positieve als een negatieve bijdrage leveren aan het succes van uitnodigingsplanologie. Het zorgt in ieder geval voor gelijke kansen en dat er ook ruimte is voor kleinschalige initiatieven. De openheid zorgt er soms echter ook voor dat gedurende het proces meerdere initiatiefnemers in en uit het proces stappen, waardoor plannen daarop aangepast moeten worden. Dit kan afbreuk doen aan het succes. De toegangsregels met betrekking tot de middelen waar actoren in moeten voorzien (financiering eigen initiatief, businesscase, startsubsidie) zorgen ervoor dat initiatieven rendabel zijn en van de grond kunnen komen, waardoor zij bijdragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Position rules

In alle cases hebben de position rules er betrekking op dat initiatiefnemers initiatieven mogen ontwikkelen en dat gemeenten een faciliterende rol spelen bij het tot stand brengen van die initiatieven. De begeleidende en beoordelende rol van gemeenten hierbij verschilt per casus. Zo begeleidt en beoordeelt de gemeente de initiatieven bij het Eiland van Schalkwijk behoorlijk intensief, terwijl de gemeente bij Coehoorn Centraal veel meer een loslatende en faciliterende rol heeft. Bij de Wijkfabriek heeft de gemeente een externe adviseur ingehuurd om de initiatiefnemers te begeleiden. Deze verschillende positie regels kunnen zowel een positief als een negatief effect hebben op de mate van succes. Een faciliterende rol kan initiatieven mogelijk maken en zo bijdragen aan het succes. Een begeleidende rol van gemeenten (of derde partij) kan bijdragen aan het realiseren en kwalitatief beter maken van initiatieven en zodoende bijdragen aan het succes. Echter kan dit ook het beeld met betrekking tot de mate van zelforganisatie van initiatiefnemers vertekenen, waardoor dit later in het proces voor knelpunten kan zorgen wanneer de begeleiding stopt.

Scope rules

In elke casus zijn duidelijke scope regels aanwezig. Omdat de projecten binnen de cases van aard verschillen, verschillen ook de scope regels met betrekking tot de projecten. Bij het Eiland van Schalkwijk bestaan de scope regels uit ruimtelijke, functionele en duurzame kaders op hoofdlijnen die in de structuurvisie en het beoordelingskader zijn beschreven. Bij de Wijkfabriek was het beoogde resultaat een na drie jaar goed lopende wijkonderneming, dat binnen het bestemmingsplan paste en aan de gestelde voorwaarden van de gemeente voldeed (bijvoorbeeld met betrekking tot dagbesteding aanbieden). Bij de Spoorkuilontwikkeling staan de scope regels in het geldende bestemmingsplan en heeft de grondeigenaar een opzegtermijn van drie maanden in het huurcontract opgesteld en de voorwaarde dat het gebied relatief makkelijk in de oude staat moet kunnen worden teruggebracht. Dit soort (beperkende) scope regels kunnen leiden tot

onzekerheid bij initiatiefnemers en zodoende afbreuk doen aan de mate van succes. Bij Coehoorn Centraal is het beoogde resultaat om het gebied te ontwikkelen tot creatieve wijk. Hiervoor zijn tussen de initiatiefnemers en de gemeente tien bouwstenen/spelregels geformuleerd. Het project moet bijvoorbeeld binnen de structuurvisie en het bestemmingsplan passen en bijdragen aan de creatieve sector. Duidelijke scope regels kunnen bijdragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie, omdat ze duidelijke kaders op hoofdlijnen en spelregels voor initiatiefnemers kunnen bevatten, waardoor initiatiefnemers weten wat wel en niet van hun wordt verwacht. Daarnaast kunnen ze zorgen voor een goede balans tussen algemeen belang (te beschermen waarden) en het creëren van vrijheid met betrekking tot het ontwikkelen van initiatieven.

Choice rules

Wat betreft choice rules geven de scope rules vaak indirect voor een deel al aan welke acties actoren wel en niet mogen of moeten ondernemen. Bij het Eiland van Schalkwijk hebben de actoren door het participerende proces bij de structuurvisie indirect ook choice rules vastgelegd. Daarnaast hebben de gemeente, provincie en het waterschap een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met betrekking tot hoe zij samenwerken en initiatieven beoordelen. Bij de Wijkfabriek hebben de initiatiefnemers in het plan dat zij met de externe adviseur hebben opgesteld choice rules opgesteld, zoals het oprichten van een bestuur, adviesraad en raad van toezicht met de daarbij behorende taken en bevoegdheden. Bij de Spoorkuilontwikkeling heeft de bewonersorganisatie met de gemeente afgesproken dat zij de wijkbewoners zoveel mogelijk bij het project zullen betrekken. Ook verwacht de gemeente een goed stappenplan van de werkgroep. Daarnaast is de wijkraad van plan om op den duur een stichting op te richten voor de ontwikkeling van het gebied. Daar zouden dan ook de bijhorende taken en bevoegdheden bijkomen als choice rules. Bij Coehoorn Centraal hebben de twee initiatiefnemers van het project met de gemeente afgesproken dat zij een stichting op zouden richten voor het bestuur. De stichting heeft zichzelf daarnaast als doel gesteld om actief te gaan programmeren in het gebied. Uit het voorgaande blijkt dat choice rules duidelijkheid en richting kunnen geven aan actoren en dat actoren hierdoor beter weten wat ze van elkaar kunnen of mogen verwachten. Zodoende kunnen choice rules bijdragen aan het succes van uitnodigingsplanologie.

Aggregation rules

Bij het Eiland van Schalkwijk hebben de aggregation rules betrekking op een protocol dat is opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst tussen de drie overheden voor het indienen en beoordelen van initiatieven. Dit gebeurt in drie fasen (intake, ontwerp, definitief) en in elke fase beslissen de drie overheden of en hoe een initiatief verbeterd moet worden. Bij de Spoorkuilontwikkeling is de bewonersorganisatie de beslissende actor. Daarbij bewaakt de gemeente het proces en kunnen zij invloed uitoefenen in de vorm van financiën of een beslissende rol spelen wanneer de bewonersorganisatie vastloopt. Daarnaast hebben de werkgroep en de bewonersorganisatie geprobeerd controle uit te oefenen op de besluitvorming door zich tot de politiek te richten (inspraak bij coalitie en gemeenteraad). Bij de Wijkfabriek worden besluiten genomen door middel van overleg tussen initiatiefnemers en de gemeentelijk afdelingen. Toen deze er niet uitkwamen met betrekking tot het pand is het binnen de gemeente opgeschaald en is hogerop een besluit genomen. Daarnaast kan een formeel traject doorlopen worden (college- of raadsbesluit) en kunnen initiatiefnemers controle proberen uit te oefenen door belet aan te vragen of middels de politiek of de media. Bij Coehoorn Centraal worden besluiten genomen in het bestuur.

Dit bestuur wordt geadviseerd door een programmaraad (bewoners, ondernemers uit de wijk en creatieve personen). Tevens is er een raad van toezicht die het bestuur controleert. Daarnaast kunnen actoren controle uitoefenen op besluiten door de bestaande formele procedures. Uit het onderzoek blijkt dat aggregation rules structuur en duidelijk geven voor actoren in het proces en ervoor kunnen zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit kan worden gewaarborgd, waardoor zij bij kunnen dragen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Information rules

Informatie die vooral relevant is voor actoren heeft betrekking op de kaders op hoofdlijnen of spelregels die gemeenten hebben opgesteld (scope rules). Bij het Eiland van Schalkwijk is de relevante informatie voor actoren in de structuurvisie en het beoordelingskader vastgelegd. Deze zijn voor iedereen op internet te vinden. Tevens heeft de gemeente met de andere overheden afgesproken om elkaar goed op de hoogte te houden van nieuwe informatie. Bij de Spoorkuilontwikkeling kunnen de gemeente en de initiatiefnemers relevante informatie bij elkaar opvragen of geven zij die aan elkaar door. Bij Coehoorn Centraal moet de stichting die door twee initiatiefnemers is opgericht open en transparant functioneren, zodoende ook met betrekking tot informatie. Daarnaast is tussen de stichting en de gemeente sprake van open en transparantie communicatie met betrekking tot informatie. Bij de Wijkfabriek hielden de initiatiefnemers, de externe adviseur en de wijkmanager elkaar op de hoogte van informatie en heeft de wijkmanager geprobeerd om informatie vanuit de gemeente zo duidelijk mogelijk bij de initiatiefnemers te krijgen. Het heeft soms echter lang geduurd voordat bepaalde informatie beschikbaar was voor initiatiefnemers en de informatie van de verschillende afdelingen verschilden soms inhoudelijk of wisselde gedurende het proces, wat voor onduidelijkheid en wantrouwen bij de initiatiefnemers heeft gezorgd. Uit het voorgaande blijkt dat information rules voor een duidelijk en transparant proces kunnen zorgen en zodoende kunnen bijdragen aan de mate van succes. Tevens kan het ontbreken van bepaalde information rules (bijvoorbeeld informatie op tijd beschikbaar) voor onduidelijkheden en wantrouwen zorgen en zodoende afbreuk doen aan succesvolle uitnodigingsplanologie.

Payoff rules

In alle cases zijn duidelijke payoff rules aanwezig. Bij het Eiland van Schalkwijk hebben ze betrekking op het zelf financieren van initiatieven door initiatiefnemers en de daarbij behorende businesscase. Daarbij zullen de financiële baten ook voor de initiatiefnemer zijn. Bij Coehoorn Centraal huurt de stichting de panden van de gemeente. Daarbij moeten de initiatiefnemers binnen het project huur betalen aan de stichting. Hiervan draait de stichting en worden bestuursleden betaald. De overige baten wordt gebruikt om de panden en het gebied te programmeren. Bij de Wijkfabriek en de Spoorkuilontwikkeling kregen de initiatiefnemers eenmalig startgeld van de gemeente en zouden daarna alle kosten en baten voor de initiatiefnemers zijn. Deze startsubsidie kan als stimulans werken bij de initiatiefnemers en zodoende bijdragen aan de mate van succes. In alle cases bleek daarnaast sprake te zijn van maatschappelijk baten voor de actoren (bijvoorbeeld verbetering ruimtelijke kwaliteit of meer participatie). Dat actoren een bepaalde vorm van rendement of baten uit initiatieven kunnen halen, draagt bij aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie, omdat zij daardoor willen investeren. Tot slot golden er formele sanctieregels binnen de projecten, zoals beëindiging van het contract of de subsidie bij het niet nakomen van afspraken.

Centrale vraag: Welke randvoorwaarden zijn nodig om ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitnodigingsplanologie in Nederland succesvol te realiseren?

In het voorgaande deel is de vierde deelvraag van dit onderzoek beantwoord en is per factor uit het theoretisch kader beschreven op welke wijze deze wel of niet bijdraagt aan succesvolle uitnodigingsplanologie. Uit de beantwoording van de vierde deelvraag kunnen een aantal randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie worden afgeleid, waarmee de centrale vraag van dit onderzoek kan worden beantwoord. Deze randvoorwaarden zullen hieronder worden genoemd en toegelicht.

Uitnodigende en faciliterende cultuur bij gemeenten

Bij uitnodigingsplanologie heeft de overheid een meer uitnodigende en faciliterende rol vergeleken met de andere vormen van planologie. Hierbij is vooral een grote rol weggelegd voor gemeenten om initiatiefnemers uit te nodigen en initiatieven te faciliteren. Uit het onderzoek is gebleken dat sommige gemeenten inderdaad een uitnodigende rol aannemen en expliciet initiatiefnemers uitnodigen en soms zelf uitdagen om initiatieven te ontwikkelen. Zo zijn in één casus advertenties geplaatst in de structuurvisie van het te ontwikkelen gebied en in de plaatselijke krant. Daarnaast is in alle cases sprake van een meer faciliterende rol bij gemeenten, maar blijken hier tussen gemeenten verschillende gradaties in te zijn. Zo worden initiatiefnemers in één casus behoorlijk vrijgelaten en faciliteert de gemeente wanneer dit nodig is en heeft in een andere casus de faciliterende rol betrekking op het vanaf het begin begeleiden van initiatieven. Uit de casestudy blijkt dat het in alle gevallen zo is dat het binnen gemeenten soms botst tussen afdelingen met betrekking tot de faciliterende rol. Vooral toetsende en handhavende afdelingen kunnen niet altijd bij deze nieuwe rol aansluiten. Verschillende visies en doelstellingen tussen afdelingen belemmeren soms de facilitering van initiatieven. Dit leidt tot knelpunten en vertragingen in het proces en bij initiatiefnemers tot onbegrip en afnemend vertrouwen in de gemeente. De principes achter uitnodigingsplanologie lijken zodoende soms te botsen met de cultuur van sommige gemeentelijke afdelingen. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie is zodoende dat de gehele gemeentelijke organisatie zoveel mogelijk meegaat in de faciliterende rol. Hiervoor is bij sommige gemeentelijke afdelingen nog een cultuuromslag nodig.

Sluitende businesscase

Bij uitnodigingsplanologie moeten initiatieven geheel of grotendeels zelf door de initiatiefnemers worden gefinancierd. Uit het onderzoek blijkt dat er bij de initiatieven in de cases sprake moet zijn van een financiële businesscase. Dit is vaak zowel een randvoorwaarde van gemeenten als een doel van initiatiefnemers. Een financiële businesscase met betrekking tot een initiatief is een stimulans voor initiatiefnemers om een initiatief in te dienen. Daarnaast zorgt een financiële businesscase ervoor dat initiatieven gerealiseerd kunnen worden en voort kunnen blijven bestaan. Het rond krijgen van een financiële businesscase draagt zodoende bij aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten een faciliterende rol kunnen spelen om de businesscase rond te krijgen, bijvoorbeeld door het verlenen van subsidie of het opstellen van gunstige financiële voorwaarden. Hiervoor moet er voor gemeenten wel sprake zijn van een vorm van rendement, zoals maatschappelijk of ruimtelijk rendement. Voor gemeenten moet er zodoende ook sprake zijn van een businesscase. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie

is daarom het rond krijgen van een financiële en/of maatschappelijke businesscase bij initiatieven.

Daadwerkelijk ruimte voor initiatieven

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat er voor succesvolle uitnodigingsplanologie daadwerkelijk ruimte moet zijn voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van die ruimte, zodat initiatiefnemers ook daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om initiatieven te realiseren. Wanneer de gemeente initiatiefnemers uitnodigt om een gebied te ontwikkelen, moet zij er zeker van zijn dat de eigenaar van de grond en/of panden in dat gebied, zoals de afdeling vastgoed van de gemeente of een derde partij, bereid is om hieraan mee te werken, zodat de gemeente die zekerheid ook aan de initiatiefnemers kan geven en er daadwerkelijk initiatieven van de grond kunnen komen en men tijdens het proces niet voor verrassingen of teleurstellingen komt te staan. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie is daarom dat er naast beleidsmatige ruimte ook daadwerkelijk fysieke ruimte voor initiatieven beschikbaar moet zijn.

Zelforganisatie onder initiatiefnemers

Uit de vergelijkende casestudy blijkt dat de mate van zelforganisatie erg wisselend kan zijn tussen verschillende initiatiefnemers. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat een hoge mate van zelforganisatie onder de initiatiefnemers bijdraagt aan het succes van uitnodigingsplanologie. Dit betekent niet dat een lagere mate van zelforganisatie automatisch afbreuk doet aan de mate van succes. Wanneer de mate van zelforganisatie laag is, zouden gemeenten hierin kunnen begeleiden of faciliteren. Hiervoor moeten zij dan wel de middelen tot hun beschikking hebben. Zo valt in één onderzoekscasus het begeleiden van initiatiefnemers onder de faciliterende rol van de gemeente. In een andere casus wordt een groep initiatiefnemers begeleid door een externe adviseur die is aangesteld door de gemeente. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie is zodoende de aanwezigheid van een hoge mate van zelforganisatie onder initiatiefnemers of de mogelijk om initiatiefnemers daarin te begeleiden of faciliteren. Daarbij kan echter de kanttekening geplaatst worden in hoeverre dit past bij de meer loslatende en meer faciliterende rol van gemeenten als onderdeel van uitnodigingsplanologie.

Aanwezigheid van sleutelpersonen

Uit het onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van sleutelpersonen bij kan dragen aan het succes van uitnodigingsplanologie en dat het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan de mate van succes. Sleutelpersonen kunnen zich in het proces bevinden aan zowel de kant van gemeenten als aan de kant van de initiatiefnemers. Zij kunnen actoren verbinden en het proces trekken, ook wanneer zich tegenslagen of veranderende omstandigheden voordoen. Daarnaast kunnen zij binnen de eigen groep of organisatie zorgen voor de facilitering en realisering van initiatieven. Zo kunnen sleutelpersonen binnen de gemeente een belangrijke rol spelen om de verschillende afdelingen mee te krijgen in de faciliterende rol. In één case zijn de sleutelpersonen twee initiatiefnemers die een stichting hebben opgericht en daarmee de schakel vormen tussen de gemeente en de kleinere initiatieven. In een andere case bleek er binnen een groep initiatiefnemers een gebrek aan een sleutelpersoon te zijn, waardoor de groep uit elkaar gevallen is. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie heeft daarom betrekking op de aanwezigheid van sleutelpersonen in het proces.

Collectieve waarden tussen actoren

Uit het onderzoek is gebleken dat de aanwezigheid van collectieve waarden onder de betrokken actoren bijdraagt aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie en dat het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan de mate van succes. Het hebben en creëren van collectieve waarden zorgt er voor dat er eerder consensus wordt bereikt met betrekking tot initiatieven en dat er draagvlak wordt gecreëerd voor initiatieven. Hiermee wordt de kans op realisatie van initiatieven vergroot. In één casus zijn bijvoorbeeld collectieve waarden gecreëerd door een participerend proces met betrekking tot de totstandkoming van de structuurvisie, waarin samen met eindgebruikers de koers op hoofdlijnen is vastgelegd. Hierdoor zijn de collectieve waarden als het ware verwerkt in de structuurvisie. Een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie heeft zodoende betrekking op het creëren van collectieve waarden onder de betrokken actoren.

Prisoner's dilemma doorbreken

Uit het onderzoek is gebleken dat bij initiatiefnemers het prisoner's dilemma een rol kan spelen met betrekking tot het investeren in initiatieven. Het prisoner's dilemma heeft in het geval van uitnodigingsplanologie betrekking op het dilemma dat een actor pas in een gebied wil gaan investeren wanneer anderen daarin zijn voorgegaan en waardoor uiteindelijk niemand de eerste stap zet om te investeren. Initiatiefnemers kunnen bij uitnodigingsplanologie terughoudend zijn wanneer een gebied er nog onaantrekkelijk uitziet en het nog niet zeker is of er meer initiatieven op zullen komen in het gebied. Dit kan er toe leiden dat er geen initiatieven opkomen in een gebied. Uit de vergelijkende casestudy is naar voren gekomen dat bij de twee minder succesvolle cases sprake is geweest van een soort van prisoner's dilemma bij de initiatiefnemers. In één casus heeft een initiatiefnemer zich teruggetrokken uit een groep initiatiefnemers, omdat deze er door verschillende ontwikkelingen niet meer zeker van was of het initiatief gerealiseerd zou worden en hij zijn investering terug zou verdienen. Hiermee is een belangrijke basis en inkomstenbron van het project weggevallen. In de andere casus wilden initiatiefnemers niet in een gebied investeren, omdat zij vonden dat er teveel onzekerheid was met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden op de lange termijn. Hieruit blijkt dat de aanwezigheid van een prisoner's dilemma bij initiatiefnemers afbreuk doet aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie, omdat initiatieven hierdoor niet opkomen of worden teruggetrokken. Zodoende is een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie het doorbreken van het prisoner's dilemma wanneer hier sprake van is. Hierbij kunnen zowel initiatiefnemers als gemeenten mogelijk een rol spelen.

Behoeftte om gebied te ontwikkelen bij eindgebruikers

Zoals eerder in het onderzoek is beschreven, wordt uitnodigingsplanologie gezien als een meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling. Uitnodigingsplanologie is meer vraaggericht, omdat ruimte wordt geboden voor initiatieven uit de samenleving, waardoor ruimtelijke ontwikkeling eerder ontstaat daar waar er behoefte aan is. Uit het onderzoek blijkt dat in alle cases die betrekking hebben op de ontwikkeling van een gebied sprake was van urgentie of behoefte om het betreffende gebied te ontwikkelen bij zowel de gemeenten als de initiatiefnemers/eindgebruikers

Hieruit kan geconcludeerd worden dat uitnodigingsplanologie inderdaad meer vraaggericht is en dat er door de toepassing van uitnodigingsplanologie ruimtelijke ontwikkeling ontstaat daar waar er behoefte aan is. Wanneer uitnodigingsplanologie op een bepaald gebied wordt toegepast, moet hiervoor wel behoefte zijn bij initiatiefnemers/eindgebruikers om dat gebied te ontwikkelen.

Wanneer er in een bepaald gebied volgens de gemeente urgentie is om te ontwikkelen, maar eindgebruikers geen behoefte hebben om het gebied te ontwikkelen, zal dit niet leiden tot succesvolle uitnodigingsplanologie. Zodoende is een randvoorwaarde voor succesvolle uitnodigingsplanologie dat er bij de initiatiefnemers/eindgebruikers behoefte moet zijn om een gebied te ontwikkelen.

Procesregels

Bij uitnodigingsplanologie is de gemeentelijke rol veel meer procesmatig en is er sprake van een procesmatige wijze van het organiseren van ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij kunnen procesregels (geschreven en ongeschreven) helpen om het proces te structureren en duidelijkheid verschaffen aan actoren. Met procesregels kan geprobeerd worden om aan de hierboven beschreven randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te voldoen.

Boundary rules

Boundary rules hebben betrekking op toegang- en exitregels en bepalen bij uitnodigingsplanologie welke initiatiefnemers toegang hebben tot het proces. Ze kunnen betrekking hebben op het zelf financieren van initiatieven door initiatiefnemers en het rond krijgen van een businesscase.

Position rules

Position rules stellen de posities en rollen van de betrokken actoren vast en kunnen invulling geven aan de uitnodigende en faciliterende rol van gemeenten en de verschillende afdelingen daarbinnen.

Scope rules

Scope regels bakenen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt af en zijn erg belangrijk bij uitnodigingsplanologie. Ze kunnen voorzien in duidelijke kaders op hoofdlijnen van gemeenten en daarmee zorgen voor een balans tussen algemeen belang en vrijheid voor initiatiefnemers.

Choice rules

Choice rules specificeren wat een actoren wel of niet moeten en mogen in het proces en kunnen zodoende duidelijkheid verschaffen aan actoren. Ze kunnen bijvoorbeeld wijzen op het verplicht aanstellen van sleutelpersonen in het proces.

Aggregation rules

Aggregation rules bepalen hoe keuzes worden gemaakt of besluiten worden genomen en kunnen betrekking hebben op hoe initiatieven van initiatiefnemers worden beoordeeld.

Information rules

Information rules hebben invloed op de mate waarin relevante informatie beschikbaar is voor actoren en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op transparantie van gemeenten in voorwaarden die zij omtrent initiatieven stellen.

Payoff rules

Payoff rules bepalen hoe kosten en baten worden toegewezen aan acties en resultaten. Ze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het opstellen van gunstige financiële voorwaarden voor initiatiefnemers of welke baten een initiatief moet opleveren (financieel of maatschappelijk).

7.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf is de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan voor zowel de praktijk met betrekking tot het toepassen van uitnodigingsplanologie als voor verder onderzoek. Deze aanbevelingen zullen hieronder worden beschreven.

7.2.1 Aanbevelingen voor de praktijk

In de vorige paragraaf zijn bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie beschreven. Uit deze randvoorwaarden kunnen rechtstreeks een aantal aanbevelingen worden afgeleid voor de praktijk.

> Aanbeveling 1: *Zorg voor een uitnodigende en faciliterende cultuur bij de gehele gemeentelijke organisatie.*

Bij uitnodigingsplanologie heeft de overheid een meer uitnodigende en faciliterende rol vergeleken met de andere vormen van planologie. Hierbij is vooral een grote rol weggelegd voor gemeenten om initiatiefnemers uit te nodigen en initiatieven te faciliteren. Dit faciliterende principe van uitnodigingsplanologie lijkt soms te botsen met de cultuur van sommige gemeentelijke afdelingen. Om uitnodigingsplanologie tot een succes te maken, moet de gehele gemeentelijke organisatie zoveel mogelijk meegaan in de faciliterende rol.

> Aanbeveling 2: *Zorg voor daadwerkelijke ruimte voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van de ruimte.*

Voor succesvolle uitnodigingsplanologie moet er naast beleidsmatige ruimte ook fysieke ruimte zijn voor initiatieven en zekerheid met betrekking tot het gebruik van die ruimte. Wanneer de gemeente initiatiefnemers uitnodigt om een gebied te ontwikkelen, moet zij er zeker van zijn dat de eigenaar van de grond en/of panden in dat gebied (afdeling vastgoed van de gemeente of een derde partij) bereid is om hieraan mee te werken, zodat de gemeente die zekerheid ook aan de initiatiefnemers kan geven en er daadwerkelijk initiatieven van de grond kunnen komen.

> Aanbeveling 3: *Stel sleutelpersonen aan binnen gemeenten en eventueel bij initiatiefnemers.*

De aanwezigheid van sleutelpersonen draagt bij aan het succes van uitnodigingsplanologie en het ontbreken ervan afbreuk kan doen aan de mate van succes. Sleutelpersonen kunnen zich in het proces bevinden aan zowel de kant van gemeenten als aan de kant van de initiatiefnemers. Zij kunnen actoren verbinden en het proces trekken, ook wanneer zich tegenslagen of veranderende omstandigheden voordoen. Daarnaast kunnen zij binnen de eigen groep of organisatie zorgen voor de facilitering en realisering van initiatieven. Zo kunnen sleutelpersonen binnen de gemeente een belangrijke rol spelen om de verschillende afdelingen mee te krijgen in de faciliterende rol.

> Aanbeveling 4: *Zorg voor een hoge mate van zelforganisatie bij initiatiefnemers.*

Uit het onderzoek blijkt dat een hoge mate van zelforganisatie onder de initiatiefnemers bijdraagt aan het succes van uitnodigingsplanologie. Bij een lagere mate van zelforganisatie, zouden gemeenten hierin kunnen begeleiden of faciliteren. Hiervoor moeten zij dan wel de middelen tot hun beschikking hebben. Zij kunnen dit zelf doen of hier een externe organisatie voor inschakelen.

> Aanbeveling 5: *Creëer collectieve waarden tussen actoren.*

De aanwezigheid van collectieve waarden onder de betrokken actoren draagt bij aan de mate van succes van uitnodigingsplanologie en het ontbreken ervan kan afbreuk doen aan de mate van succes. Het hebben en creëren van collectieve waarden zorgt er voor dat er eerder consensus wordt bereikt met betrekking tot initiatieven en dat er draagvlak wordt gecreëerd voor initiatieven. Hiermee wordt de kans op realisatie van initiatieven vergroot. Daarom moet geprobeerd worden om collectieve waarden te creëren onder de betrokken actoren.

7.2.2 Aanbevelingen voor de wetenschap

Aanbevelingen voor verder onderzoek kunnen betrekking hebben op een aantal onderwerpen die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen. De aanbevelingen zullen hieronder worden besproken.

Uit de eerste aanbeveling voor de praktijk kan een aanbeveling voor verder onderzoek worden gedaan. De praktische aanbeveling is erop gericht om te zorgen voor een faciliterende cultuur bij de gehele gemeentelijke organisatie. Sommige afdelingen lukt het om deze faciliterende rol te vervullen, maar andere afdelingen kunnen hierin nog ontwikkelen, zoals toetsende en handhavende afdelingen. Met verder onderzoek zou onderzocht kunnen worden hoe deze afdelingen een meer faciliterende rol kunnen gaan vervullen.

Zoals eerder in dit onderzoek is beschreven, zijn er nog relatief weinig projecten waarbij expliciet uitnodigingsplanologie als beleid wordt toegepast. Het kan interessant zijn om in de toekomst, wanneer er mogelijk meer uitnodigingsplanologie wordt toegepast, nogmaals randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie te onderzoeken, zodat de resultaten van dit onderzoek mogelijke beter generaliseerbaar zijn.

In één van de onderzoekscases is een gebied door de gemeente voor vijf jaar vrijgegeven voor een bottom-up gebiedsontwikkeling. Het kan interessant zijn om verder onderzoek te doen naar wat er na die periode van vijf jaar met een dergelijk gebied kan worden gedaan en wat een geschikte manier is om de ontwikkeling in een dergelijk gebied voort te zetten wanneer het waardevol blijkt te zijn.

Tot slot kan het interessant zijn om verder onderzoek te doen naar de rol die het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht kan gaan spelen bij uitnodigingsplanologie, zoals naar passende juridische instrumenten die aansluiten bij de principes van uitnodigingsplanologie.

7.3 Kritische reflectie

In de vorige paragrafen zijn de conclusies van dit onderzoek en de aanbevelingen voor de praktijk en de wetenschap beschreven. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het verloop van het onderzoek en de behaalde resultaten.

Zoals in het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek is beschreven, hebben ontwikkelingen zoals de financiële crisis en bezuinigingen op publieke middelen geleid tot de behoefte naar een andere, meer vraaggerichte benadering van ruimtelijke ontwikkeling. Uitnodigingsplanologie is een meer vraaggerichte benadering. Wanneer uitnodigingsplanologie als beleid wordt gehanteerd, ontstaat ruimtelijke ontwikkeling eerder daar waar er vraag naar is vanuit de samenleving en kunnen publieke middelen op deze manier efficiënter worden ingezet. Hierbij is het van belang te weten hoe de samenleving kan worden uitgenodigd om met initiatieven voor ruimtelijke ontwikkeling te komen en hoe deze initiatieven kunnen worden gerealiseerd. Hieruit volgt de noodzaak om inzicht te krijgen in hoe de huidige instituties binnen de ruimtelijke planning aansluiten bij of zich kunnen aanpassen aan uitnodigingsplanologie als nieuwe vorm van planologie. Kunnen de huidige instituties zorgen voor een meer uitnodigend klimaat voor ruimtelijke ontwikkeling en maken zij de realisatie van opkomende initiatieven als gevolg van uitnodigingsplanologie mogelijk? Daarbij is het van belang om te onderzoeken hoe de overheid hierin kan faciliteren en welke institutionele randvoorwaarden zij hierbij kan scheppen. Met dit onderzoek is geprobeerd een antwoord te geven op een deel van deze vragen en een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis over uitnodigingsplanologie door inzicht te geven in de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie. Hierbij geeft het onderzoek inzicht in factoren die een rol spelen bij de toepassing van uitnodigingsplanologie en in de relatie tussen deze factoren en de mate van succes van uitnodigingsplanologie. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kunnen relevant zijn voor overheden die uitnodigingsplanologie als beleid hanteren of beleid dat kenmerken van uitnodigingsplanologie vertoont. Daarnaast kunnen de resultaten mogelijk interessant zijn voor initiatiefnemers en andere betrokken partijen binnen uitnodigingsplanologie.

Tijdens de literatuurstudie bleek het lastig om geschikte theorieën te vinden die aansloten bij de verschillende aspecten van uitnodigingsplanologie. Zo heeft de netwerkbenadering raakvlakken met het concept uitnodigingsplanologie, omdat in beide gevallen sprake is van een beleidsproces waarin verschillende actoren betrokken zijn. Uitnodigingsplanologie gaat echter nog een stap verder dan netwerksturing, omdat er meer nadruk komt te liggen op het zelforganiserend vermogen van betrokken actoren. Daarom is theorie omtrent zelforganisatie relevant geweest voor dit onderzoek. Deze theorie omvat echter niet alle aspecten die van belang zijn bij uitnodigingsplanologie. Zo is er niet veel aandacht voor de rol van de overheid bij zelforganisatie en die lijkt bij uitnodigingsplanologie toch van belang gezien de verwachte kaderstellende en faciliterende rol. Om toch een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie is ervoor gekozen om gebruik te maken van een framework voor dit onderzoek, zodat deze kon dienen als conceptuele map om zoveel mogelijke relevante factoren te schetsen. Het gekozen Institutional Analysis and Development framework biedt onderzoekers een manier om een beleidsproces te begrijpen door een systematische benadering te schetsen voor het analyseren van instituties die acties en resultaten bepalen binnen collectieve actie arrangementen.

Daarnaast zijn er gesprekken met experts op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling gevoerd om de bevindingen uit de literatuurstudie op juistheid te kunnen beoordelen.

Omdat uitnodigingsplanologie een nieuwe vorm van planologie is, zijn er nog niet veel cases waar uitnodigingsplanologie expliciet als beleid wordt toegepast. Daarbij had de stageorganisatie (provincie Gelderland) een voorkeur voor cases in Gelderland. Daarom zijn er voor de vergelijkende casestudy ook cases geselecteerd waarbij het beleid kenmerken heeft van uitnodigingsplanologie. Voor deze selectie zijn vooraf criteria opgesteld. Dit heeft geresulteerd in de selectie van vier uiteenlopende cases. Van de gebiedsontwikkeling van een gebied van 3000 hectare tot een initiatief uit de wijk voor een wijkonderneming. Hierdoor waren de onderzoeksresultaten met betrekking tot de cases inhoudelijk soms moeilijk met elkaar te vergelijken. Echter konden de processen binnen de cases wel redelijk goed met elkaar vergeleken worden voor deze vergelijkende casestudy.

Een ander belangrijk kritisch punt heeft betrekking op de beperkte generaliseerbaarheid van het onderzoek. Binnen dit casestudy onderzoek is slechts sprake geweest van vier cases waarbij in elke casus twee respondenten zijn geïnterviewd. Hierdoor is er sprake van een beperkte generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Dit probleem is niet te verhelpen, maar de onderzoeker is zich hier tijdens het onderzoek wel van bewust geweest. Om in te spelen op het probleem met betrekking tot het geringe aantal onderzoekseenheden, zijn de cases diepgaand onderzocht en is tevens methodische triangulatie toepast. Zo zijn er naast het afnemen van interviews ook relevante (beleids)documenten geanalyseerd.

Referenties

- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Abrahamse, J.E. (2010). *De grote uitleg van Amsterdam. Stadontwikkeling in de zeventiende eeuw*. Bussum: Thoth.
- Beumer, L. (2012). *Taxatierrapport commercieel vastgoed*. Luc Beumer Vastgoed.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Bomhof, W. & Oosterkamp, J. (2013). *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. Vinddatum 8 september 2014, op: <http://www.platform31.nl/publicaties/onderzoek-flexibele-bestemmingsplannen>.
- Boonstra, B. & Boelens, L. (2011). 'Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning'. *Urban Research & Practice*, Vol. 4, No. 2, p. 99-122
- Broekmans, T., Feenstra, S. & Urhahn, G. (Eds.). (2010). *The spontaneous city. Urhahn Urban Design*. Amsterdam: BIS Publishers.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Cammen, H. van der. & Klerk, L. de. (2003). *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht: Uitgeverij het Spectrum.
- Coehoorn Centraal (z.j.). *Coehoorn Centraal. Het project*. Vinddatum 12 september, op: <http://www.coehoorncentraal.nl/het-project/>
- Coops, R. & Wolting, B. (2012). *Experimenteren met uitnodigingsplanologie voor het Eiland van Schalkwijk*. Vinddatum 12 november 2013, op: <http://www.cobouw.nl/nieuws/aanbestedingen/2012/06/22/experimenteren-met-uitnodigingsplanologie-voor-het-eiland-van-schalkwijk>
- De Boer, F. & Evers, J. (2007). Kwalitatief onderzoek, een korte inleiding. In J. Evers (Ed.), *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E. & In 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Crawford, S. & Ostrom, E. (2005). Classifying Rules. In E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Evers, J. (Ed.). (2007). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Evers, J. & Van Staa, A. (2010). 'Thick analysis: strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon (15) 1*.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. Londen: SAGE Publications Ltd.
- Fontein, R.J., Breman, B.C., Kuindersma, W. & Westerink, J. (2012). Gemeenten en krimp: uitnodigingsplanologie als perspectief. *ROM Magazine, jaargang 30, nummer 7/8*, p. 33-36
- Gemeente Arnhem (2013). *Notitie Coehoorn creatieve wijk*. Vinddatum augustus 2014, op: http://www.arnhem.nl/Wonen_en_leven/Projecten/Binnenstad_zuid/Coehoorn_Centraal_creatieve_wijk/Coehoorn_creatieve_wijk.pdf.
- Gemeente Arnhem (2012). *Structuurvisie Arnhem 2020*. Vinddatum 12 september 2013, op: http://www.arnhem.nl/Politiek_en_organisatie/Ambities_en_beleid/

- Ruimtelijk_beleid/Structuurvisie_2020_2040/Nieuwe_Structuurvisie
- Gemeente Houten (2011). *Structuurvisie Eiland van Schalkwijk*. Vinddatum 20 juli 2013, op: <https://www.houten.nl/burgers/ruimtelijke-plannen/structuurvisies/vastgestelde-structuurvisie-eiland-van-schalkwijk/>
- Gemeente Houten (2011). *Beoordelingskader Structuurvisie Eiland van Schalkwijk*. Vinddatum 20 juli 2013, op: <https://www.houten.nl/burgers/wonen-en-leefomgeving/projecten/buitengebied-buiten-de-rondweg/eiland-van-schalkwijk/documenten/>
- Gemeente Houten (z.j.). *Wonen en leefomgeving, projecten, Eiland van Schalkwijk*. Vinddatum 16 september 2014, op: <https://www.houten.nl/burgers/wonen-en-leefomgeving/projecten/buitengebied-buiten-de-rondweg/eiland-van-schalkwijk/documenten/>
- Gemeente Nijmegen (2012). *Geef ze de (openbare) ruimte. Beleidsnota Openbare Ruimte 2013-2023*. Vinddatum 18 oktober 2014, op: [http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/1412922/Nota_'Geef_ze_de_\(openbare\)_ruimte'.pdf](http://www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/1412922/Nota_'Geef_ze_de_(openbare)_ruimte'.pdf).
- Gemeente Nijmegen (2012). *Mee(r) doen in de wijk! Participatie in de wijken*. Vinddatum 12 november 2013, op: http://www2.nijmegen.nl/content/1420003/meer_doen_in_nijmegen_geeft_participatie_ruimte
- Gemeente Nijmegen (2013). *Structuurvisie Nijmegen*. Vinddatum 12 september 2014, op: http://www2.nijmegen.nl/wonen/ontwikkeling/visies_op_stadsontwikkeling/structuurvisie
- Gordillo G. & Andersson, K. (2004). From policy lessons to policy actions: motivation to take evaluation seriously. *Public Administration and Development*, 24, 4, 305 - 320.
- Groetelaers, D.A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderen marktsituatie*. Delft: Delft University Press.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Vinddatum 8 september 2014, op: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport_web.pdf
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning. Shapping places in fragmented societies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Heijkers, B., Velden, J. van der & Wassenberg, F. (Eds.) (2012). *Toekomst stedelijke vernieuwing 2014*. Vinddatum 4 september 2012, op: <http://kennisbank.platform31.nl/websites/kei2011/files/DEFINITIEF%20Rapport%20Toekomst%20SV%20na%202014%20030412.pdf>
- Huygen, A., Marissing, E. van, Boutellier, H. (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Wmo Kenniscadier. Verwey-Jonkers Instituut.
- Kiser, L.L. & Ostrom, E. (2000). The Three Worlds of Action: A metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In M.D. McGinnis (Ed.), *Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Klosterman, R.E. (1985). Arguments for and against Planning. *Town Planning Review*, 56, 1, 5 - 20.
- Kusters, J., Robijn, R. & Weekenborg, J. (2013). *De Wijkfabriek. Een wijkonderneming in de Wolfskuil*. Bedrijfsplan.
- Liehr, P. & Smith, M.J. (2006). Frameworks for research. In: G. LoBiondo-Wood & J. Haber (Eds.). *Nursing Research: Methods, Critical Appraisal and Utilization*. St. Louis: C.V. Mosby.
- Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 84, 2, 39 - 43.
- Natris, W, de. (2014). *De spoorkuil in Bottendaal. Een geschiedenis*. Vinddatum 3 oktober 2014, op: <http://www.bottendaal.nl/images/Spoorkuil.geschiedenis.pdf>

- Niemans, J. & Slegh, E. (Eds.). (2014). *Meer ruimte voor initiatief. Organische stedelijke ontwikkeling: een tussenstand. Platform 31*. Rotterdam: Platform P.
- Nirov (z.j.). *Masterclass organische stedelijke ontwikkeling*. Vinddatum 12 november 2012, op: http://www.nirov.nl/Home/Nieuws/Nieuws_Items/Masterclasses_Organische_stedelijke_ontwikkeling.aspx?mId=10437&rId=587
- Nirov & Platform 31 (2012). *Ruimte voor initiatief. Organische stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: Platform P.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (1999). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Pelders, E.H.A.M., van der Heijden, G.M.A. & Borgers, H.C. (2012). *Kans voor nieuwe Wet Omgevingsrecht; Uitnodigingsplanologie: omkering in de ruimtelijke ordening*. Vinddatum 12 november 2012, op: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/wetenschap-en-praktijk/themas/wet-en-regelgeving/kans-voor-nieuwe-wet-omgevingsrecht/>
- Polyground, Van Duivenboden groep, 7Zebra's & Zwitch. (z.j.). De kracht van coalities. Vinddatum 14 oktober 2012 op: http://www.vanduivenbodengroep.nl/pdf/Kracht%20van%20Coalities_VDG_2011.pdf
- ProjectManagement Bureau gemeente Amsterdam PMB/Leerhuis-reeks #3 (2012). *Het lezen van de stad; De organisatie van improvisatie*. Vinddatum 13 september 2012, op: <http://www.kei-centrum.nl/pages/28921/Het-lezen-van-de-stad.html>
- Raden voor de Leefomgeving & Infrastructuur (2011). *Briefadvies omgevingswet: kans voor kwaliteit*. Vinddatum 4 september 2012, op: <http://www.rli.nl/sites/default/files/briefadviesomgevingsrecht.pdf>
- Rijksoverheid (2012). *Rijksbegroting 2013. Beleidsagenda 2013*. Vinddatum 19 november 2013, op: http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173930_4.html
- Rooy, P. van., Luin, A. van. & Dil, E. (2006). *Nederland Boven Water: Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Vinddatum 19 augustus 2013, op: <http://www.nlbw.net/files/2010/09/Praktijkboek-I-NLBW.pdf>
- Ruimtelijke plannen (z.j.). *Gemeente Nijmegen, Nijmegen Bottendaal Galgenveld. Toelichting*. Vinddatum 17 oktober, op: http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0268.BP7000-VG01/t_NL.IMRO.0268.BP7000-VG01_6.3.html
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J.P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Seo, M. & Creed, W.E.D. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: a dialectical perspective. *The Academy of Management Review*, 27, 2, 222 - 247.
- Sorel, N., Tennekes, J. & Galle, M. (2014). *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Vinddatum 28 september 2014, op: http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Bekostiging-van-publieke-voorzieningen-bij-organische-gebiedsontwikkeling_1057.pdf
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science journal*, 50, 155, 17-28.
- Teisman, G.R., Gerrits, L.M. & Van Buuren, M.W. (2009). *Managing Complex Process Systems*. London: Routledge.
- Van de Wijdeven, T.M.F. (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft:

Eburon.

Van der Velden, J., Wal, O. van de & Wassenberg, F. (Eds.) (2012). *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*. Vinddatum 3 september 2012, op:
<http://kennisbank.platform31.nl/pages/28628/E1-.html>

Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Van Rooy, P. (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building business*, 13, 10. Amsterdam: Building Business Uitgeverij BV.

Van Rooy, P. & Nederland Boven Water (2012). *Meerwaardecreatie. Cahier gebiedsontwikkeling. Nederland Boven Water*. Amsterdam: Calff & Meischke.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewhandleiding

Introductie

Korte uitleg onderzoek

Verslaglegging (opnemen, anonimiteit, terugkoppeling)

Opbouw van het interview

1) Fysieke en materiële kenmerken

- Wat zijn de fysieke kenmerken van het gebied?
 - Wat is fysiek mogelijk in het gebied?
 - Is er daadwerkelijk ruimte voor (kleinschalige) initiatieven?
 - Wat is de schaal van (mogelijke) initiatieven?
- Wat zijn de economische kenmerken van de casus?
 - Wat zijn de economische omstandigheden in het gebied?
 - Hoe en door wie moeten initiatieven worden gefinancierd?
 - Welke financiële middelen zijn er?
 - Is er sprake van een businesscase voor alle partijen?
 - Is er sprake van een prisoner's dilemma en zo ja, hoe wordt dit doorbroken?
- Welke middelen zijn verder nodig om initiatieven te kunnen faciliteren en te realiseren?
 - Communicatieve middelen (andere vorm plannen/visies, meer uitnodigen en faciliteren)
 - Juridisch-planologische middelen (bijv. flexibeler bestemmen)
 - Organisatorisch (bijv. veranderingen in gemeentelijke organisatie)
- Wie heeft welke middelen tot zijn beschikking?

2) Kenmerken van de actoren

Verdeling en (on)gelijkheid:

- Wat is de grootte en de verdeling van actoren?
- In hoeverre is er sprake van (on)gelijkheid tussen actoren?

Cultuur:

- Welke 'cultuur' heerst er bij deelnemende actoren?
 - Gaat de gemeente meer uitnodigend en faciliterend te werk?
 - Maakt de gemeentelijke organisatiecultuur 'uitnodigingsplanologie' mogelijk?
 - Hoe verloopt de communicatie tussen verschillende groepen binnen het netwerk?
 - Wat is het niveau van onderling begrip?
 - Wat is de mate van consensus bij de verschillende initiatieven?
 - Zijn er collectieve waarden? Zo ja, hoe worden deze gecreëerd?

Zelforganisatie:

- Wat is de mate van zelforganisatie? En (hoe) wordt dit gestimuleerd?
 - Is er de mogelijkheid om aan te sluiten voor alle burgers?
 - Hebben deelnemers het gevoel dat hun inbreng er toe doet? Ervaren zij 'sense of belonging'?
 - Is er sprake van begrenzing van initiatieven (algemeen vs. eigen belang)?
 - Hebben de actoren vertrouwen in elkaar?

Zijn er sleutelpersonen (overtuigers, trekkers die initiatieven mogelijk maken)? Wie? En wat doen zij?

3) Procesregels (geschreven en ongeschreven)

1) Toegang- en exit regels

- Kunnen alle actoren toetreden tot het proces? Is er sprake van een open plan?
- Moeten actoren bepaalde kenmerken of middelen hebben om toe te kunnen treden?
- Worden partijen uitgenodigd? En zo ja, hoe?
- Kunnen actoren uit het proces worden gezet? En zo ja, waarom?

2) Positie regels

- Wat zijn de posities van de verschillende partijen en hoe worden deze bepaald?
- Wat is de rolverdeling tussen de verschillende partijen?
- Hoe kunnen posities veranderen/verbeteren?

3) Scope regels

- Wat zijn de potentiële resultaten?
- Zijn er afspraken m.b.t. belemmeringen/grenzen (geografisch of functioneel)?
- Wat zijn de kaders op hoofdlijnen (balans tussen algemeen belang en het creëren van vrijheid)?

4) Keuzeregels (welke keuzes maken)

- Welke afspraken zijn er m.b.t. mogelijke, verplichte en verboden acties van actoren?
- Welke keuze hebben actoren m.b.t. mogelijke acties?

5) Aggregatieregels

- Zijn er afspraken m.b.t. choice rules (toestemming nodig voor acties)?
- Hoe worden besluiten genomen?
- In welke mate kunnen actoren controle uitoefenen bij het nemen van besluiten?

6) Informatie regels

- Welke informatie hebben actoren nodig?
- Is de informatie voor iedereen beschikbaar (afspraken daarover)?
- Is er sprake van transparantie?

7) Kosten- en batenregels

- Wat zijn de kosten en baten van de initiatieven (financieel en maatschappelijk)?
- Welke kosten en baten zijn verplicht of verboden en voor wie?
- Wat zijn de stimulansen/beloningen en barrières?
- Zijn er sancties voor het verbreken van regels?

Bijlage 2 Respondentenlijst

Respondent	Casus	Functie/rol
Natalie Keulers	Eiland van Schalkwijk	Beleidsmedewerker RO / accounthouder initiatieven, Gemeente Houten
Marlies van Wijngaarden	Eiland van Schalkwijk	Initiatiefnemer
Michiel ten Dolle	De Wijkfabriek	Wijkmanager Gemeente Nijmegen
Conrad Savy	De Wijkfabriek	Initiatiefnemer
Ewart van der Putten	Spoorkuilontwikkeling Bottendaal	Projectleider Wijkaanpak Gemeente Nijmegen
Leen Dresen	Spoorkuilontwikkeling Bottendaal	Lid wijkraad Bottendaal Lid werkgroep Spoorkuilontwikkeling
Gijs Frencken	Coehoorn Centraal	Hoofdadviseur stedenbouw en landschap Gemeente Arnhem
Peter Groot	Coehoorn Centraal	Initiatiefnemer en bestuurslid

Bijlage 3 Codeboek

Variabele		Bijbehorende codes
1) Fysieke & materiële kenmerken / omstandigheden	- Fysieke kenmerken:	- Fysieke mogelijkheden in gebied - Daadwerkelijk ruimte voor (kleinschalige) initiatieven
	- Economische kenmerken:	- Economische omstandigheden gebied - Financiering initiatieven; hoe en door wie - Benodigde en beschikbare financiële middelen - Businesscase voor partijen - Doorbreken prisoner's dilemma
	- Overige benodigde/ beschikbare middelen:	- Communicatief (bijv. plannen/visies m.b.t. uitnodigen en faciliteren) - Juridisch-planologisch (bijv. flexibeler bestemmen) - Organisatorisch (bijv. veranderingen in gemeentelijke organisatie)
2) Kenmerken van actoren	- Verdeling en (on)gelijkheid	- Grootte en verdeling van actoren - (On)gelijkheid tussen actoren
	- Cultuur / houding	
	- actoren tegenover actoren:	- Uitnodigend en faciliterend (gemeente) - Mate van onderling begrip - Communicatie tussen verschillende actoren
	- actoren tegenover initiatieven:	- Uitnodigend en faciliterend (gemeente) - Mate van consensus bij verschillende initiatieven - Begrenzing van initiatieven (algemeen vs. eigen belang) - Collectieve waarden
	- Zelforganisatie	- Mate van zelforganisatie; burgers realiseren initiatieven zonder sturing en controle van buitenaf - Sense of belonging - Vertrouwen - Begrenzing van initiatieven (algemeen vs. eigen belang)
	- Sleutelpersonen	- Sleutelpersonen/verbinders/overtuigers die initiatieven mogelijk maken
3) Procesregels	- Boundary rules:	- Toegang tot het proces: wie en wanneer: - Open plan (ook kleinschalige initiatieven) - Benodigde kenmerken/middelen voor toetreding - Exit regels
	- Position rules:	- Posities en rolverdeling verschillende actoren - Hoe worden posities bepaald - Hoe kunnen posities veranderen/verbeteren
	- Scope rules:	- Potentiële resultaten en resultaten

	- Afspraken m.b.t. belemmeringen of grenzen (geogr, functioneel) - Kaders op hoofdlijnen (balans algemeen belang en vrijheid)
- Choice rules:	- Afspraken m.b.t. mogelijke, verplichte en verboden acties actoren - Welke keuze hebben actoren m.b.t. mogelijke acties
- Aggregation rules:	- Afspraken m.b.t. choice rules (toestemming nodig voor acties) - Hoe besluiten worden genomen - Mate van controle van actoren bij nemen besluiten
- Information rules:	- Benodigde informatie - Beschikbare informatie (welke informatie openbaar)
- Payoff rules:	- Kosten en baten van initiatieven (financieel en maatschappelijk) - Kosten en baten verplicht/verboden; voor wie - Stimulansen/beloningen en barrières - Sancties voor verbreken van regels