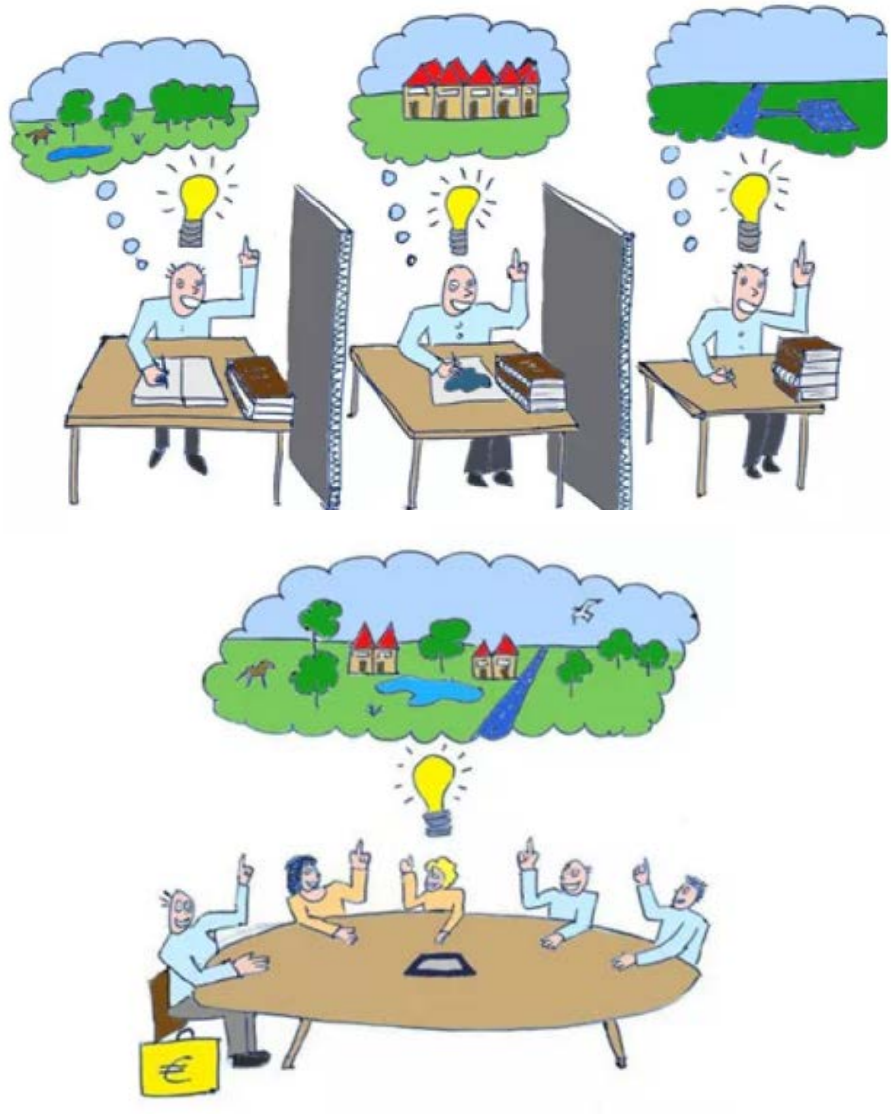
Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet
Een ambacht en een nieuwe cultuur



Bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Auteur: Eric Rheiter

Juni, 2016

Radboud Universiteit Nijmegen

Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet
Een ambacht en een nieuwe cultuur

Geografie, Planologie en Milieu (GPM)
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Eric Rheiter (s4339266)
Begeleider: Dr. Sander Lenferink

Aantal woorden: 47.384

Juni, 2016

Bron afbeelding titelpagina: Omgevingswetloket.(2016). Van: http://www.omgevingswetloket.nl/cultuurverandering/

Voorwoord

Het afgelopen halfjaar heb ik mij beziggehouden met het onderwerp uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet ter afronding van de bacheloropleiding Geografie, Planologie en Milieu aan de Radboud Universiteit Nijmegen. De aanleiding van dit onderzoek was een workshop bij de universiteit over 'uitnodigingsplanologie met het omgevingsplan' gegeven door Wim Bomhof namens BügelHajema. Dat was de eerste keer dat ik de term uitnodigingsplanologie gehoord had en werd ik op de hoogte gesteld dat het omgevingsrecht flink op de schop genomen werd. Deze twee onderwerpen interesseerde mij en wilde ik daar meer over te weten komen hoe gemeenten hier mee omgaan in de praktijk. Aangezien uitnodigingsplanologie aan het begin van het onderzoek nog vrij onduidelijk was voor mij, verliep het proces nogal moeizaam. Echter hoe meer ik me erin verdiepte en hoe meer interviews ik hield, hoe duidelijker het werd. Hiervoor heb ik lange reizen door Nederland gemaakt. Maar uitnodigingsplanologie klinkt nu niet meer vreemd in de oren voor mij. Ik wil mijn begeleider, Sander Lenferink, daarom bedanken voor zijn goede begeleiding en feedback. Hij heeft mij aan het begin van het moeizame proces goed op weg geholpen en mij steeds gemotiveerd. Het onderlinge contact heb ik daarom als prettig ervaren. Daarnaast wil ik elke respondent bedanken voor hun tijd en input voor deze thesis. Zonder hun enthousiaste houding had dit document niet tot stand kunnen komen.

Eric Rheiter

23 juni, 2016

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling
Door de financiële crisis en de veranderende maatschappelijke ontwikkelingen vindt er een omslag plaats van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering bij ruimtelijke ontwikkelingen. Burgers en andere partijen worden steeds kritischer en mondiger en gemeenten bepalen niet alles zelf meer, waardoor gemeenten zich herbezinnen op hun rol, werkwijze en instrumentarium. Minder sturen, meer samenwerken, cocreatie en dergelijke zijn kreten die hedendaags aangehaald worden in de gebiedsontwikkeling in Nederland. Hierbij doet uitnodigingsplanologie zijn intrede. De omslag naar uitnodigingsplanologie is een soort tijdgeestverandering die een extra katalysator heeft gehad in de economische crisis. Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en worden anderen uitgenodigd om daar invulling in te geven. Binnen deze gestelde kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Al met al nemen gemeenten minder het voortouw en denken en werken mee met initiatiefnemers waarbij loslaten en vertrouwen zonder in de steek te laten het principe is. Daarnaast wordt het huidige omgevingsrecht flink op de schop genomen met de komst van de Omgevingswet. Deze nieuwe wet markeert de overgang van verzorgingsmaatschappij naar participatiemaatschappij door burgers centraal te stellen. De Omgevingswet druipt van de cocreatie en samenwerking en brengt het aantal regels in het omgevingsrecht fors terug, met uitnodigingsplanologie als uitgangspunt. Echter volgens een rapport van Oranjewoud bleek de houding ten opzichte van de Omgevingswet niet geheel positief te zijn. Aangezien uitnodigingsplanologie ook een relatief nieuw concept is binnen de moderne planning context, bestaat er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek over uitnodigingsplanologie en is het onduidelijk hoe gemeenten hiermee omgaan, aangezien het voor gemeenten ook pas een nieuw concept is. Hieruit volgt de noodzaak om meer inzicht te krijgen in hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie en wat hun houding is ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet. De gemeenten Uden, Amersfoort en Heerde staan hierbij in het onderzoek centraal. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

Hoe gaan de gemeenten Uden, Amersfoort en Heerde om met uitnodigingsplanologie en wat is de houding van deze gemeenten ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet?

De deelvragen die bij deze centrale vraag opgesteld, zijn:
1. Wat is uitnodigingsplanologie en wat betekent dit voor de gemeentelijke rol in de ruimtelijke ordening?
2. Wat houdt de Omgevingswet in en wat is de relatie met uitnodigingsplanologie?
3. Hoe gaan de gemeenten, op basis van de beleidsarrangementenbenadering, om met veranderingen die uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet met zich meebrengen? Wat betekent dit voor de structuur, cultuur en werkwijze van de gemeentelijke organisatie?
4. Hoe verhouden de verschillende gemeenten zich tot elkaar met betrekking tot de omgang en opvattingen over uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?
5. Welke conclusies kunnen getrokken worden over de succesfactoren voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie?

Theoretisch kader

Om meer inzicht te krijgen in de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet en om de hoofdvraag hanteerbaar te maken, is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering. Dit theoretisch concept houdt rekening met de dynamiek in de samenleving, want het koppelt alledaagse beleidspraktijken aan bredere, structurele veranderingen in de hedendaagse maatschappij. Het veronderstelt dat de veranderende interacties tussen partijen en het hanteren van een andere denk – en werkwijze zich uiteindelijk geleidelijk ontwikkelen tot redelijk stabiele patronen. Aan de hand van de vier centrale dimensies binnen deze theorie, te verstaan onder: actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen, kan er een beeld geschetst worden van de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Het onderzoek is verder ingekaderd door het concept transitiemanagement, omdat de beleidsarrangementenbenadering weinig nadruk legt op de invloed van de paradigmawisseling op de gemeentelijke organisatie. Bij transitiemanagement wordt vaak de rits structuur, cultuur en werkwijze gebruikt als aspecten. Deze twee theoretische concepten bieden een goed analysekader voor dit onderzoek.

Methodologisch kader

In het verkennende karakter van dit onderzoek is gekozen voor een maximum variation casestudy als onderzoeksstrategie. Hierbij worden drie tot vier casussen bestudeerd die op een bepaald vlak sterk van elkaar afwijken. In dit onderzoek is gekeken naar gemeenten die afwijken van elkaar qua mate van verstedelijking en qua grootte van de gemeente. Uiteindelijk is gekozen voor gemeente Uden, Amersfoort en Heerde, om verschillende perspectieven op dit onderwerp te laten schijnen, wat leidt tot een beter inzicht. De benodigde onderzoeksgegevens zijn verzameld door middel van een analyse van relevante beleidsdocumenten en door semigestructureerde interviews te houden met relevante personen binnen de gemeenten. Daarnaast zijn er ook interviews gehouden met experts op het gebied van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet om extra kennis vanuit een ander en onafhankelijk perspectief te verkrijgen. Dit komt de triangulatie van het onderzoek ten goede. De interviews zijn volledig getranscribeerd om vervolgens te analyseren. De verzamelde data is geanalyseerd door de transcripten om te zetten in gestructureerde samengevatte rapporten, zodat er relevante informatie voor het onderzoek overblijft. Voor de meervoudige casestudy zijn cases geselecteerd die uitnodigingsplanologie als sturingsfilosofie hanteren en als voorwaarde dat de gemeente dit duidelijk als uitgangspunt heeft staan in beschikbare beleidsdocumenten en er meer over beschrijft.

Conclusies en aanbevelingen

In de fysieke leefomgeving spelen heel veel belangen. Als die belangen op een goede manier met elkaar verbonden worden, dan ontstaan er hele mooie resultaten in de omgeving. Uitnodigingsplanologie is een van de mechanismes die helpen om dat voor elkaar te krijgen. De overheid neemt hierbij een uitnodigende en faciliterende houding aan en krijgt meer een rol om partijen en initiatieven met elkaar te verbinden. Maar de gemeentelijk rol is meer dan alleen verbinden. Het gaat ook om open staan, meedenken, samenwerken en het betrekken van de burgers, een hele andere grondhouding. De overheid geeft burgers en ondernemers meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en gaat van een regisserend ambtenaarschap naar een begeleidend en coachend ambtenaarschap. Uitnodigingsplanologie is dus meer dan alleen een extra instrument of mechanisme.

Het is een heel principe om op een hele andere manier te werk te gaan wat een totaal andere houding vergt van gemeenten dan dat zij gewend waren met toelatings – en ontwikkelingsplanologie. De voornaamste reden voor gemeenten om uitnodigingsplanologie nu toe te passen is dat zij hun welbegrepen eigen belangen of wel het weloverwogen gemeenschapsbelang, wat ze dienen niet zelfstandig kunnen realiseren en daar andere partijen bij nodig hebben. Hetzelfde geldt omgekeerd voor burgers en ondernemers. De economische crisis is niet zozeer de aanleiding voor de cultuuromslag geweest.

De basis van de Omgevingswet is uitnodigingsplanologie, los van een paar andere begrippen zoals loslaten en vertrouwen, eenvoudigere procedures, participatie en integraal werken. Maar dat zit eigenlijk allemaal in elkaar verweven. Uitnodigingsplanologie kan wellicht beter tot zijn recht komen door de Omgevingswet, door het aantal regels te verminderen en door initiatieven vrijer te laten door met een afwegingskader te werken in plaats van echt toetsing aan allerlei regels. En dat het bestuurders meer afwegingsruimte biedt om maatwerk te kunnen leveren. Echter is het instrumentarium niet van groots belang, de grote wijziging zit het hem in houding en gedrag. De Omgevingswet zou die cultuurverandering kunnen stimuleren. Volgens de onderzochte cases biedt het huidige omgevingsrecht in ieder geval voldoende houvast om uitnodigingsplanologie te kunnen bedrijven, daarvoor is de Omgevingswet niet per se nodig. De gemeenten zijn in wel positief over de Omgevingswet.

Aan de hand van de bevindingen en op basis van de beleidsarrangementenbenadering kan geconcludeerd worden dat stabiele patronen nog ontwikkeld moeten worden. Momenteel is uitnodigingsplanologie nog een zoektocht binnen gemeenten en moet er nog meer ervaring mee opgedaan worden. Niet in alle gemeenten zijn de inwoners of betrokken partijen gewend aan de principes van uitnodigingsplanologie, omdat in tijden van toelatings – en ontwikkelingsplanologie bepaalde instituties gegroeid zijn in de samenleving, wat een hele andere manier van denken en handelen was. Daardoor moet het vertrouwen van de maatschappij teruggewonnen worden. Bij sommige gemeenten is de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie de aanleiding geweest om de organisatiestructuur te veranderen om de efficiëntie van de organisatie te vergroten. De structuurverandering is echter niet direct van invloed op de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet of uitnodigingsplanologie. Alle drie de gemeenten doen hun uiterste best om binnen de gedachtegoed van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet te werken, maar dit moet nog gewoon wennen wat uiteindelijk kan leiden tot stabiele patronen.

Iedere onderzochte gemeente past uitnodigingsplanologie ook anders toe in de praktijk. Bij Uden worden sommige locaties in samenhang en cocreatie met geïnteresseerden ontwikkeld waarbij de mensen zelf hun kavelindeling kunnen bepalen. Gemeente Amersfoort heeft partijen uitgenodigd om een plan te maken voor een verouderd gebied en werkte samen met eigenaren om het stuk tussen het station en het gemeentehuis een boost te geven. Heerde werkt met kavelpaspoorten en dat wordt als uitnodigingsdocument op hun website geplaatst. Iedere gemeente hanteert daarvoor andere spelregels. Maar de grootste overeenkomst is dat elke gemeente uitnodigingsplanologie heeft omarmd en qua houding en gedrag zijn er weinig verschillen te bekennen. De cases vinden de komst van de Omgevingswet zeer positief en werken al flink in de geest van de Omgevingswet door allerlei implementatie werkgroepen te organiseren en bezoeken allerlei bijeenkomsten. Wel zou er een relatie zitten tussen de grootte van de gemeente en het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Amersfoort heeft namelijk meer moeite om integraal te werken dan Uden en Heerde. Kleinere gemeenten hebben op hun beurt weer andere uitdagingen.

De succesfactoren voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie vertonen veel overlap met de gemaakte aanbevelingen. Deze aanbevelingen gelden voor gemeenten in het algemeen die de omslag naar uitnodigingsplanologie willen maken of als aanscherpingspunten voor gemeenten die uitnodigingsplanologie al toepassen. De aanbevelingen zijn:

1) Zorg voor goede verwachtingsmanagement en het publieke huis moet op orde zijn
2) 'Ontslak'
3) Geef ruimte voor koplopers binnen de gemeentelijke organisatie
4) Wees oprecht nieuwsgierig en draag die houding gemeentebreed
5) De gemeente moet 'CLEAR' zijn
6) Leer, experimenteer en accepteer

Uit het onderzoek blijkt dat uitnodigingsplanologie langzamerhand resultaten op blijkt te leveren. De grootste uitdaging van uitnodigingsplanologie is de cultuur – of gedragsverandering. Echter blijft het ook de uitdaging om uitnodigingsplanologie goed in de praktijk te brengen, want echt loslaten binnen kaders blijkt nog ingewikkeld te zijn. De cases passen uitnodigingsplanologie ook op verschillende manieren toe in de praktijk, maar het blijft nog een zoektocht hoe dat het beste vormgegeven kan worden. Voor de cultuurverandering zal nog een generatie overheen moeten gaan voordat iedereen ermee gewend is en moet er meer ervaring met uitnodigingsplanologie opgedaan worden. Gemeente Uden, Amersfoort en Heerde lijken het principe van uitnodigingsplanologie volledig omarmd te hebben en de uitnodigende en faciliterende houding is bij alle drie de gemeenten aanwezig. Er wordt gezegd dat gemeenten in het kader van uitnodigingsplanologie weer een gemeente wordt zoals die vroeger hoorde te zijn, en dat is dat zij voor het gemeenschappelijk belang handelt en niet uit eigenbelang en dit is bij alle drie de cases merkbaar. Uitnodigingsplanologie biedt de kans dat er een soort kruisbestuiving ontstaat tussen de gemeenschap en de mensen binnen de gemeente. Uitnodigingsplanologie is een fenomeen van nu, maar zodra het economisch weer beter wordt, wordt er niet verwacht dat het 'business as usual' is, het is een duurzame transitie. Tot slot moet de gemeente zich ervan bewust worden dat het spel pas begint zodra zij een gebied wil ontwikkelen via de principes van uitnodigingsplanologie. Beschouw uitnodigingsplanologie als een ambacht waarbij een lerende organisatie cruciaal is.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1
1.1. Projectkader 1
1.2. Doelstelling 3
1.3. Vraagstelling 4
1.4. Relevantie 5
1.4.1. Maatschappelijke relevantie *5*
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie *5*
1.5 Leeswijzer 6

2. De planologische en juridische context geschetst 7
2.1. Naar een nieuw soort planologie en de toekomstige Omgevingswet 7
2.1.1 Toelatingsplanologie *7*
2.1.2 Ontwikkelingsplanologie *8*
2.1.3. Uitnodigingsplanologie *9*
2.2. De Omgevingswet 14
2.2.1. Aanleiding Omgevingswet en de uitgangspunten *14*
2.2.2. Ervaren knelpunten *16*
2.2.3. Instrumentarium binnen de Omgevingswet *17*
2.3. Cultuurverandering 19
2.4. Relatie Omgevingswet met uitnodigingsplanologie 20

3. Theoretisch kader 24
3.1. Benaderingen van beleid 24
3.2. Beleidsarrangementenbenadering 26
3.2.1. Actoren *28*
3.2.2. Hulpbronnen *28*
3.2.3. Spelregels *28*
3.2.4. Discoursen *29*
3.3. Verander – en transitiemanagement 29
3.4. Conceptueel model 32

4. Methodologie 34
4.1. Onderzoeksstrategie 34
4.2. Onderzoeksmateriaal 37
4.3. Onderzoeksmodel 39

5. Cases en analyses 40
5.1. Gemeente Uden 40
5.1.1. Actoren *40*
5.1.2. Hulpbronnen *43*
5.1.3. Spelregels *44*
5.1.4. Discoursen *45*
5.1.5. Structuur, cultuur en werkwijze *47*

5.2. Gemeente Amersfoort.....52
5.2.1. Actoren.....52
5.2.2. Hulpbronnen.....53
5.2.3. Spelregels.....54
5.2.4. Discoursen.....54
5.2.5. Structuur, cultuur en werkwijze.....56

5.3. Gemeente Heerde.....61
5.3.1. Actoren.....62
5.3.2. Hulpbronnen.....63
5.3.3. Spelregels.....65
5.3.4. Discoursen.....66
5.3.5. Structuur, cultuur en werkwijze.....68

5.4. De expert kijkt mee naar de vergelijkende analyse.....74

6. Conclusies en aanbevelingen.....86
6.1. Conclusies.....86
6.2. Aanbevelingen.....89
6.2.1. Aanbevelingen voor de praktijk.....89
6.2.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....90
6.3. Reflectie.....91

Literatuur.....93

Bijlagen.....101
Bijlage 1: Respondentenlijst.....102
Bijlage 2: De Omgevingswet in één oogopslag.....103
Bijlage 3: Stroomschema bij nieuwe ontwikkelingen gemeente Uden.....104
Bijlage 4: De negen Amersfoort principes.....105
Bijlage 5: Organogram gemeente Deventer.....106
Bijlage 6: Interviewguides.....107
Bijlage 7: Nadere beschrijving context Omgevingswet.....113

1.Inleiding

1.1. Projectkader

De Nederlandse planning context bevindt zich in een dynamisch proces, sinds er veel gediscussieerd wordt over nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. De discussie om een andere aanpak in de ruimtelijke ordening wordt gedreven doordat meer traditionele, integrale gebiedsontwikkelingen vast zijn gelopen en er meer behoefte is voor flexibele en context specifieke oplossingen (Buitelaar, Sorel, Verwest, van Dongen & Bregman, 2013; Huisingh, 2014). De stagnatie van traditionele gebiedsontwikkelingen wordt onder andere verklaard door de economische crisis, de vraaguitval wat dit met zich meebrengt, bezuinigingen op publieke middelen en maatschappelijke ontwikkelingen (Lubbers & Zandee, 2014; Pelders, van der Heijden & Borgers, 2012). Er is een transitie gaande naar een netwerksamenleving, een participatiesamenleving (Coumou, 2015, p.3). Om gebiedsontwikkelingen weer uit de slop te halen ziet men in de literatuur steeds meer pleidooien voor andere stijlen van gebiedsontwikkeling waarbij de omslag wordt gemaakt naar een vraaggerichte benadering en het betrekken van verscheidene partijen van de maatschappij die eerder in beeld moeten komen bij het proces (Buitelaar et al., 2012; Van Baardewijk, de Haan & Hijmans, 2013). Hierbij doet uitnodigingsplanologie zijn intrede.

Bij uitnodigingsplanologie bepaalt de overheid op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en worden anderen uitgenodigd om daar invulling in te geven (Brouwer, 2014). Gemeenten creëren dan mogelijkheden, door middel van een zekere mate van sturing door het stellen van kaders en/of verlenen hulp, denken of werken ze mee als initiatieven zich aandienen. Dus na het uitnodigen betekent het niet dat de gemeente klaar is. Bij uitnodigingsplanologie gaat het er ook om dat overheden, na het uitnodigen, initiatieven ook ondersteunen en mogelijk maken. Binnen deze hoofdlijnen en kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover private en particuliere initiatiefnemers (Bomhof & Oosterkamp, 2013).

Organische gebiedsontwikkeling wordt tevens vaak in dezelfde mond genoemd als men spreekt over uitnodigingsplanologie. Hierbij gaat het om ontwikkelingen die tot stand komen via initiatieven vanuit de markt, eigenaren, ondernemers en bewoners. Het gaat om bottom-up initiatieven [1] en niet om ontwikkelingen als gevolg van de planning van gemeenten, geen blauwdrukken dus (Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.319). Op basis van gewenste ontwikkelrichtingen en opgestelde kaders kan de gemeente besluiten om deze initiatieven te faciliteren. Uitnodigingsplanologie heeft net een andere invalshoek, omdat gemeenten bij deze planvorm een actieve benadering opstellen ten opzichte van organische ontwikkeling (Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.320). De gemeente probeert dus juist om zelf initiatieven uit te lokken, te stimuleren en als ze er daadwerkelijk zijn, te faciliteren. Volgens Baardewijk en Bouterse (2015) spreken we dan van uitnodigingsplanologisch beleid als het gemeentelijk beleid een uitnodiging of stimulans tot (organische) ontwikkeling inhoudt. Veltman (persoonlijke communicatie, 2016) geeft een duidelijk onderscheid tussen uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling: *"Uitnodigingsplanologie is een proces tussen de actoren die zich vervolgens fysiek vertaald in organische gebiedsontwikkeling".*

[1] 'Van onderop' is eigenlijk geen goede term in het kader van uitnodigingsplanologie. Deze term geeft een ondergeschikte positionering, wat gevoelig kan liggen. De term 'van binnenuit' is beter geschikt als je mensen echt inbreng wilt geven en investeert in samenwerking (Langeveld, 2014).

Het wordt duidelijk dat het anders moet, want uitnodigingsplanologie vergt om een andere kijk op ruimtelijke ontwikkeling en is, meer dan andere vormen van planologie, vooral procesgericht in plaats van projectgericht. Tevens wordt het accent gelegd op informele dialoog in plaats van formeel. De rol van de gemeentelijke beleidsmedewerker/projectleider verandert naar de rol van netwerker/gebiedsregisseur door mogelijkheden te bieden, partijen te interesseren en bij elkaar te brengen (Bomhof & Oosterkamp, 2013). In de literatuur wordt dan vaak gesproken over een cultuurverandering die binnen een gemeentelijke organisatie in gang gezet moet worden als zij kiezen om een uitnodigingsplanologie als beleid toe te passen (Niemans & Slegh, 2014).
Echter klinkt een heuse cultuurverandering bij gemeenten makkelijker gezegd dan gedaan. Er blijkt weinig optimisme te zijn dat de cultuurverandering makkelijk zal verlopen. De overstap van sectoraal naar integraal werken lijkt een van de lastigste opgaven te zijn (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.18).

Er blijkt een consensus te bestaan dat een omschakeling in handelen en denken noodzakelijk is om uitnodigingsplanologie succesvol te realiseren. Tevens is het bewustzijn over de nut en noodzaak van cultuurverandering groot, echter worden processen als ingewikkeld ervaren (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.18). Alleen met een cultuurverandering kan echt betekenis worden gegeven aan uitnodigingsplanologie, want uit de praktijk blijkt dat een uitnodigend perspectief van gemeenten nog vaak ontbrak (Beeckk, 2012, p.1). Het primaat bij uitnodigingsplanologie ligt bij de maatschappij, echter moeten partijen in een gebied zich goed afvragen of de overheid hen zelf uitnodigt om een actieve rol te vervullen in het project en proces of als dekmantel om de verantwoordelijkheid af te schuiven. Dat afschuiven wordt soms namelijk overgoten met een sausje van uitnodigingsplanologie (Graaff & van der Meer, 2015).

Dat gemeenten te maken krijgen met een andere manier van denken en handelen, wordt bovendien ook nog eens versterkt door de Omgevingswet die waarschijnlijk in 2019 in werking zal treden. Door te veel regelingen rondom vergunningen, matige flexibiliteit van bestemmingsplannen en sectoraal denken is het lastig om goede initiatieven van de grond te krijgen (Rijksoverheid, 2014). De komst van de Omgevingswet dient om projecten makkelijker op te starten en meer ruimte te bieden aan initiatiefnemers. De Omgevingswet tracht daarbij de omslag naar uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken (Ten Cate, 2015). Werken binnen de gedachte van de Omgevingswet blijkt echter nog moeizaam te verlopen en is men er nog sceptisch over (Buitelaar, 2016). Het kan dan interessant zijn om na te gaan hoe beleidsmedewerkers hiertegen aankijken en wat hun houding ten opzichte van de nieuwe wet nu is en in hoeverre de omslag naar uitnodigingsplanologie hierdoor wordt gemaakt.

Door de veranderende omstandigheden passen gemeenten uitnodigingsplanologie steeds vaker toe als beleid. Aangezien uitnodigingsplanologie als relatief nieuw concept wordt gezien in de moderne planning context, dat rond 2012 pas echt onder de aandacht is gekomen, is het nog onduidelijk hoe gemeenten die de principes van uitnodigingsplanologie onderschrijven nu omgaan met uitnodigingsplanologie (Buitelaar et al., 2012, p.47). Niet alleen het onderschrijven van uitnodigingsplanologie is belangrijk, maar ook een andere instelling van medewerkers binnen gemeenten is noodzakelijk om dit mogelijk te maken. Tevens is het belangrijk om te onderzoeken in hoeverre gemeenten meegaan met de cultuurverandering die vereist is om van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet een succes te maken en welke succesfactoren er aangekaard worden voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie.

Binnen dit onderzoek zal een analyse worden gemaakt van een aantal gemeenten die uitnodigingsplanologie als sturingsfilosofie hanteren. Op deze wijze kan er geschetst worden hoe de gemeenten daarmee omgaan. Dit onderzoek zal zich dus gaan richten op het verschaffen van inzicht in de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet. Hiervoor zal onderzoek gedaan worden naar drie verschillende Nederlandse gemeenten, namelijk gemeente Uden, Amersfoort en Heerde.

1.2. Doelstelling

Gemeenten zijn hun rol in gebiedsontwikkeling aan het herdefiniëren en nemen zelf steeds minder het voortouw in ruimtelijke ontwikkelingen. Dit komt doordat de financiële situatie bij gemeentelijk beleid onder druk is komen te staan en door veranderende maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving verandert en is steeds minder maakbaar. Burgers en andere partijen worden steeds kritischer en mondiger. Gebiedsontwikkeling staat hedendaags in het teken van minder sturen, meer samenwerken, cocreatie en dergelijke. Gemeenten kunnen hun welbegrepen eigenbelangen of wel het weloverwogen gemeenschapsbelang wat ze dienen niet zelfstandig realiseren. Hetzelfde geldt omgekeerd voor burgers en ondernemers. Samenwerking en collectieve waarden creëren is belangrijker geworden. Het speelveld van gebiedsontwikkeling verandert dan ook, waarbij meer kleinschalige initiatieven ontstaan, nieuwe partijen opstaan en particuliere investeerders steeds belangrijker worden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) & Platform31, 2014, p.1). Gemeenten zijn zich dus vanuit de financiële situatie en veranderende opgave aan het herbezinnen op hun taken, werkwijze en instrumentarium. Waar voorheen vooral ingezet werd op ontwikkelingsplanologie zien we nu steeds meer een verschuiving naar uitnodigingsplanologie (IenM & Platform31, 2014, p.1). Zo merkt gemeente Amersfoort bijvoorbeeld in hun structuurvisie op, dat ze als gemeente een nieuwe grondhouding moeten aanleren en een andere rol moeten aannemen die past bij deze uitnodigende houding (Gemeente Amersfoort, 2013, p.8). Het doel van dit onderzoek is om meer kennis te vergaren over hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie. Daarnaast wordt er met dit onderzoek nagegaan wat de houding is binnen de gemeente ten opzichte van de Omgevingswet en de cultuurverandering die beide verschijnselen met zich meebrengen.

De doelstelling die voortvloeit uit hetgeen wat eerder is besproken luidt als volgt:

Inzicht krijgen in hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie en wat hun houding is ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet, door het uitvoeren van een meervoudige casestudy betreffende de gemeenten Uden, Amersfoort en Heerde.

Door dit onderzoek kan er ook inzicht verkregen worden hoe gemeenten uitnodigingsplanologie handen en voeten geven en in hoeverre ze er mee omgaan. Daarnaast kan het onderzoek duidelijker maken tegen welke knelpunten men aanloopt of wat de succesfactoren zijn van het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Door dit in kaart te brengen, wordt de praktijk van uitnodigingsplanologie mogelijk inzichtelijker en wordt het duidelijker hoe moeilijk (of makkelijk) uitnodigingsplanologie kan zijn. Bovendien maakt dit onderzoek ook een uitstapje naar de Omgevingswet en zal er gekeken worden wat de opvattingen hierover hedendaags zijn en welke relaties er met uitnodigingsplanologie zijn.

1.3. Vraagstelling

Om de hierboven geformuleerde doelstelling te kunnen verwezenlijken, is de volgende hoofdvraag van dit onderzoek geformuleerd:

Hoe gaan de gemeenten Uden, Amersfoort en Heerde om met uitnodigingsplanologie en wat is de houding van deze gemeenten ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet?

De volgende deelvragen worden hierbij opgesteld:

1. Wat is uitnodigingsplanologie en wat betekent dit voor de gemeentelijke rol in de ruimtelijke ordening?

2. Wat houdt de Omgevingswet in en wat is de relatie met uitnodigingsplanologie?

3. Hoe gaan de gemeenten, op basis van de beleidsarrangementenbenadering, om met veranderingen die uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet met zich meebrengen? Wat betekent dit voor de structuur, cultuur en werkwijze van de gemeentelijke organisatie?

4. Hoe verhouden de verschillende gemeenten zich tot elkaar met betrekking tot de omgang en opvattingen over uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?

5. Welke conclusies kunnen getrokken worden over de succesfactoren voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie?

De eerste twee deelvragen zullen voornamelijk beantwoordt worden in het theoretische deel van het onderzoek, in hoofdstuk twee. Door eerst de context duidelijker in beeld te brengen, wordt er getracht om eerst een basis neer te zetten. Deze kan helpen om de bevindingen beter te kunnen begrijpen en te analyseren. Er wordt tevens getracht om via empirie uit te zoeken in hoeverre de Omgevingswet het uitvoeren van uitnodigingsplanologie beter mogelijk maakt. Komt uitnodigingsplanologie pas echt tot zijn recht als de Omgevingswet in werking treedt?

De derde deelvraag zal juist beantwoord worden door middel van informatie uit de empirie. De omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet wordt geanalyseerd met behulp van de vier dimensies binnen de beleidsarrangementenbenadering. De vraag heeft daarnaast betrekking op wat de nieuwe aanpak van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet betekent voor de structuur, cultuur en werkwijze van de gemeentelijke organisatie.

De vierde deelvraag is toegespitst op de vergelijking tussen de bestudeerde cases. Door verschillende gemeenten te benaderen kunnen er wellicht ook meerdere inzichten opgedaan worden met betrekking tot de omgang van uitnodigingsplanologie. Het is interessant om erachter te komen in hoeverre de onderzochte gemeenten op een zelfde manier te werk gaan en denken over uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet.

Ten slotte zullen er conclusies getrokken worden over wat de succesfactoren zijn voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Het beantwoorden van deze deelvraag leidt tot aanbevelingen voor gemeenten om uitnodigingsplanologie een goede betekenis en handen en voeten te geven.

Dit onderzoek tracht niet alleen te onderzoeken hoe gemeenten met uitnodigingsplanologie omgaan, maar ook hoe ze ermee om zouden kunnen gaan. Hierbij zal de visie van de expert over geschenen worden om een genuanceerder beeld te schetsen. Het onafhankelijke perspectief van de expert leidt tot meerdere standpunten over uitnodigingsplanologie. De resultaten uit de interviews met experts wordt eventueel gebruikt om algemenere stukken van de thesis aan te vullen. Daarnaast zal de visie van de expert hoofdzakelijk aan bod komen bij de vergelijkende analyse van de cases.

1.4. Relevantie

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Wanneer uitnodigingsplanologie als beleid wordt gehanteerd, worden ontwikkelingen meer overgelaten aan andere initiatiefnemers, maar dat betekent niet dat de overheid achterover kan blijven leunen. Om initiatieven te stimuleren is een actieve houding nodig en is het nodig om regie te voeren, ruimte te bieden, een visie te hebben en om kaders op te stellen (Lubbers & Zandee, 2014). Gemeenten staan dan ook voor een lastige opgave, omdat dit een andere grondhouding vereist. Daarbij is het van belang om te achterhalen hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie, de daarbij veranderende verhoudingen tussen partijen en hoe het staat met het hanteren van een andere grondhouding. Hoe zorgen gemeenten nu voor een uitnodigende en faciliterende houding en hoe zouden ze uitnodigingsplanologie moeten bedrijven om er betekenis aan te geven?

Gemeenten gaven aan dat de traditionele manier van ontwikkelen niet meer voldoende resultaten opleverden, maar levert het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie wel resultaten op? Zo kan worden nagegaan in hoeverre uitnodigingsplanologie een oplossing biedt om gebiedsontwikkelingen uit de slop te halen. Het is dan van belang om bij gemeenten na te gaan of het beleid gericht op uitnodigingsplanologie effectief is. Daarnaast wordt er met dit onderzoek getracht om succesfactoren van uitnodigingsplanologie te ontdekken. Het onderzoek kan dus relevant zijn om bij te dragen aan de evaluatie van uitnodigingsplanologie en om aanbevelingen te doen voor gemeenten op welke manieren zij betekenis kunnen geven aan uitnodigingsplanologie.

Het rapport van Oranjewoud (2013) liet zien dat de Omgevingswet bij ongeveer de helft van de gemeenten nog geen item was en is de houding ten opzichte van de nieuwe wet niet geheel positief. Opmerkingen van de ondervraagden luidden onder andere dat de Omgevingswet voor hun nog te onduidelijk was en dat het lastig zou worden om op een andere manier te gaan denken. De Tweede Kamer voorziet dan ook problemen bij de implementatie ervan (Buitelaar, 2016). Door te onderzoeken wat de houding van gemeenten ten opzichte van de Omgevingswet tegenwoordig is, kan worden nagegaan waar nog negatieve klanken over luiden of dat men de Omgevingswet al meer heeft omarmd. Tevens kan worden nagegaan in hoeverre de Omgevingswet de omslag naar uitnodigingsplanologie mogelijk kan maken.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

In de wereld van gebiedsontwikkeling zijn op dit moment veranderingen gaande. Na toelatingsplanologie, waarbij gemeenten voornamelijk optraden als vergunningverlener, werd de ontwikkelingsplanologie de heersende methode. De gedachte van ontwikkelingsplanologie ging uit van actieve gemeenten die optraden als mede-ontwikkelaar naast private partijen (Fontein, Breman, Kuindersma, Westerink, 2012, p.1). Echter lijkt dit tijdperk langzaam aan het eind te zijn gekomen, nu uitnodigingsplanologie zijn intrede doet. Binnen de uitnodigingsplanologie zal de gemeente een meer faciliterende en uitnodigende rol innemen. Regelgeving wordt minder strikt in de gaten gehouden, het gaat meer om de ontwikkelingsmogelijkheden en hoe deze te benutten.

Deze overgang is pas enkele jaren geleden in gang gezet, de overgang is daarmee in de huidige tijd nog steeds bezig. Er blijkt dan nog ook relatief weinig wetenschappelijk onderzoek te bestaan over uitnodigingsplanologie en vooral hoe gemeenten hiermee omgaan, aangezien het voor gemeenten ook pas een nieuw concept is. Om dit te analyseren wordt de beleidsarrangementenbenadering van Van Tatenhove, Arts & Leroy (2000) gebruikt, een theorie uit de beleidswetenschap die beleid bestudeert in het licht van (sociale, discursieve, politieke en juridische) veranderingen in de context waarin het beleid gevoerd wordt. Deze theorie bestudeert beleid dus niet als op zichzelf staand, maar vooral ook op meerdere vlakken. De beleidsarrangementenbenadering is nog niet eerder gekoppeld aan de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet, waardoor meer inzicht verkregen kan worden in de bruikbaarheid van dit theoretisch concept als analysekader. Tevens is er nauwelijks onderzoek naar de cultuur/houding in relatie met uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet (Beeckk, 2012). Vaak blijft het bij dat het bewustzijn van de nut en noodzaak van cultuurverandering groot is, maar blijft het onduidelijk wat dit precies betekent voor de gemeentelijke organisatie (Bouma, van Duijn & van de Klundert, 2016). Dit onderzoek probeert hier meer inzicht in te verkrijgen door het concept transitiemanagement.

Daarnaast zou dit onderzoek meer inzicht kunnen verschaffen in de succesfactoren van uitnodigingsplanologie. Tot nu toe zijn er wel een aantal succesfactoren opgesteld door Brouwer (2014) en in een artikel van Pelders, Stohr & de Geus (2014), echter zijn deze onderzoeken nog relatief nieuw als men kijkt naar de opkomst van dit fenomeen en wanneer gemeenten uitnodigingsplanologie zijn gaan toepassen. Het aantal succesfactoren blijft dus een beetje karig. Daarmee is verder onderzoek naar de succesfactoren relevant en kunnen er meerdere succesfactoren ontdekt worden, nadat gemeenten al wat meer ervaring opgedaan hebben met uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is nog geen gemeengoed bij gemeenten en staat nog in de kinderschoenen, waardoor dit onderzoek een poging doet om dit onderwerp inzichtelijker te maken.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk zal in het teken staan van de benodigde achtergrondinformatie over uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet om bekend te worden met de context van het onderwerp. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de gebruikte theoretische concepten voor dit onderzoek aan bod komen. Hoofdstuk 4 gaat in op de methodologie van dit onderzoek. Daarbij worden de gemaakte keuzes goed onderbouwd. Hoofdstuk 5 staat in het teken van de bevindingen uit de empirie en zal eindigen met een vergelijkende analyse tussen de cases aangevuld met de visies van de experts. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 een eindoordeel gegeven over de opgestelde vragen in dit onderzoek en zullen er tevens aanbevelingen gedaan worden. Daarnaast eindigt hoofdstuk 6 met een korte reflectie op het onderzoek.

2. De planologische en juridische context geschetst

Voordat verdere hoofdstukken in dit onderzoek geschreven worden, is het allereerst van belang om inzicht te krijgen in de veranderende context waarbij uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet hun intrede doen. Omdat uitnodigingsplanologie een relatief nieuw concept is binnen de moderne planning context en dat het bij de Omgevingswet om een vernieuwd omgevingsrecht gaat, is het belangrijk om te vermelden wat er precies veranderd en welke implicaties dit heeft. Op deze manier wordt het ook duidelijker wat de achtergrond is van dit onderzoek, welke ontwikkelingen ten grondslag liggen aan uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet en wat er zoal bij komt kijken. Vooronderzoek naar deze nieuwe fenomenen wordt daarom van meerwaarde geacht.

2.1. Naar een nieuw soort planologie en de toekomstige Omgevingswet

Allereerst is het belangrijk om de context waarin de planologie zich bevindt duidelijk te maken. Dit wordt gedaan aan de hand van een beschrijving van de verschillende vormen van de Nederlandse ruimtelijke ordeningen namelijk: toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Hierbij zal uiteraard maar aandacht worden besteed aan de paragraaf uitnodigingsplanologie. Nadat dit inzichtelijk is gemaakt zal de Omgevingswet nader toegelicht worden.

2.1.1. Toelatingsplanologie

Sinds de invoering van de Woningwet in 1901 zijn overheden steeds meer en sterker gaan sturen in de ruimtelijke ordening en dus meer gaan zeggen hoe de ruimte ingericht moest worden (Van Rooy, 2011, p.38). Tot circa 1935 was er aanvankelijk sprake van de legitimatieplanologie, waarbij ontwikkelingen achteraf op de kaart een formele plek kregen. Daarna ontstond de wens om sterker te gaan sturen en kwam daarmee de intrede van toelatingsplanologie (Van Rooy, 2011, p.38). Deze vorm van planologie was het meest prominent vanaf de Tweede wereldoorlog tot de jaren 80 en werd door Needham (2003) omschreven 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). Publieke instanties wachten dan op initiatieven van andere partijen die de ontwikkelingen ook zelf realiseren waarbij een initiatief pas doorgang kan krijgen als dit aan de gewenste ruimtelijke eisen van de publieke instantie voldoet. De rol van overheidsinstanties zijn dan vooral toetsend en handhavend van aard (Buitelaar et al., 2012, p.12).

Kritiek op deze vorm van planologie is dat het een te statisch karakter heeft en dat de mate van detaillering met de strikte omgang met regels als een zwakte wordt gezien (Dammers, Verwest, Staffhorst & Verschoor, 2004, p.21). Dat zou afbreuk doen op de flexibiliteit en context specifieke oplossingen waar het nu om draait en overheden staan hierbij nog onvoldoende open voor initiatieven die wellicht niet geheel overeenkomen in hun plannen, maar wel interessant zouden kunnen zijn voor een gebied (Van Rooy, 2011).

2.1.2. Ontwikkelingsplanologie

In de jaren van de hoogconjunctuur, heeft de ontwikkelingsplanologie sinds het begin van de 21e eeuw zijn intrede gedaan (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Fontein et al., 2012). Volgens Dammers et al. (2004) heeft de ontwikkelingsplanologie plaats gemaakt voor toelatingsplanologie, omdat er meer dynamiek vanuit de samenleving begon te ontstaan, waarbij meer private partijen zich met gebiedsontwikkeling gingen bemoeien. De rol van de overheid is dat zij, door een actief grondbeleid te voeren, samen met private partijen actief als ontwikkelaar optreedt en risicodragend deelneemt aan bouwprojecten (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.12). Naast de bestaande toetsende en kaderstellende rol van de overheid, komen publieke partijen nu wel eerder met eigen initiatieven en participeren ze actief in ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee stellen Dammers et al. (2004) dat toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie elkaar aanvullen. Echter staat bij ontwikkelingsplanologie vooral een offensieve aanpak voorop en bij toelatingsplanologie een defensieve aanpak. Het werd duidelijk dat de toelatingsplanologie ontoereikend was geworden en dat er behoefte was aan een overheid die, samen met maatschappelijke partijen, actief de ruimtelijke ontwikkeling begeleidt (Dammers et al., 2004, p.7).

De toepassing van ontwikkelingsplanologie bleek, net zoals nu bij uitnodigingsplanologie, geen eenvoudige opgave te zijn. Het wiel voor ontwikkelingsplanologie moest nog grotendeels uitgevonden worden. Een duidelijke omschrijving van het begrip ontbrak en er was nog maar beperkte ervaring opgedaan met ontwikkelingsplanologie in de Nederlandse praktijk van het ruimtelijke beleid (Dammers et al., 2004, p.7). Ook hier zit weer overlap met uitnodigingsplanologie waarbij er nog weinig ervaring mee is opgedaan en een eenduidige definitie nog ontbreekt (Prins, 2014, p.10). De stap van een defensieve naar een offensieve aanpak vergde ook een cultuurverandering waarbij men moest omschakelen op proactief en projectmatig werken (Dammers et al., 2004, p.153).

Er zijn nog meerdere overeenkomsten tussen ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Zo plaatsen Fokkema & van der Linden (2005) nog een aantal vraagtekens bij ontwikkelingsplanologie. In 1998 werd ontwikkelingsplanologie genoemd als ‘opvolger’ van de toelatingsplanologie door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zonder echt op detail in te gaan (Fokkema & van der Linden, 2005, p.2). Het begrip werd opgepakt in de Nota Ruimte uit 2001 en ontstond er een discussie over de definitie. Er werd flink gedebatteerd over het thema ontwikkelingsplanologie en allerlei ‘nieuwe’ planvormen die daarbij kwamen kijken. Echter was de wetenschap nog steeds vorm aan het geven aan het begrip ontwikkelingsplanologie wat men hier nu onder zouden moeten verstaan, in 2005, zeven jaar na de ‘introductie’ van het begrip (Fokkema & van der Linden, 2005, p.2). Zo is de term uitnodigingsplanologie voor het eerst in documenten rond 2010 genoemd en werd het opgepakt door het voorstel van de toekomstige Omgevingswet in 2013. Ook hierbij ontstond een discussie over het begrip en allerlei vernieuwende, innovatieve en creatieve planvormen, wat nu nog steeds bezig is. Nu, zes jaar later, na de ‘introductie’ van uitnodigingsplanologie wordt er nog steeds gediscussieerd hoe dit het beste vormgegeven zou kunnen worden. Daarmee kunnen we ons hetzelfde afvragen wat Fokkema & van der Linden (2005) zich toen afvroegen en dat is: Staan planologen voor een nieuw tijdperk? Het veld van planologie blijkt zo een trendgevoelige te zijn en uitnodigingsplanologie is ook een beetje begonnen en uitgemond als een ‘hype’ zoals heel veel in Nederland, waardoor we een ‘hyperig’ volkje zijn geworden (De Zeeuw, p.c., 2016). Wellicht wordt uitnodigingsplanologie ook als hype gezien of zal het toch structureel van aard zijn.

2.1.3. Uitnodigingsplanologie

In de literatuur wordt uitnodigingsplanologie vaak aangehaald als een nieuwe vorm van planologie. De discussie over uitnodigingsplanologie kwam op en kreeg steeds meer aandacht naar aanleiding van het artikel 'Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief' (2011) door Peter van Rooy. Echter is het waard om te vertellen dat uitnodigingsplanologie eigenlijk niet geheel nieuw is. Zo stellen Bomhof & Oosterkamp (2013) dat de uitnodigingsplanologie eigenlijk de methodiek was voor het ontwikkelen van een gebied in de jaren 30 en volgens Van Rooy (2011) gaat dit zelfs terug tot voor de intrede van de Woningwet in 1901, waarbij het bouwen van woningen en bedrijfsgebouwen een organisch proces was op gemeentelijk niveau. Het concept mag dan wel niet geheel nieuw zijn, maar in de context van de huidige moderne planning wordt het wel als een nieuw concept gezien (Brouwer, 2014, p.13). Dat het als nieuw wordt beschouwd in de moderne planning context wordt duidelijk doordat er sinds ongeveer 2010 meer wordt gedebatteerd over uitnodigingsplanologie. Na het doorlezen van ruimtelijke structuurvisies en nota's grondbeleid van gemeenten valt te zien dat dit concept aangehaald wordt in meer actuele documenten van rond 2013 en 2014.

Zoals eerder vermeldt is de intrede van uitnodigingsplanologie te verklaren doordat de economische crisis, gebiedsontwikkelingen heeft doen stagneren en publieke instanties meer zijn gaan bezuinigen waardoor ze meer afstand doen van de rol als actieve ontwikkelaar. Uitnodigingsplanologie past ook binnen de trend richting faciliterend grondbeleid, waarin de overheid meer verantwoordelijkheid over laat aan andere partijen voor de uitvoering van ruimtelijk beleid (Muñoz Gielen, 2014, p.1038). Bovendien kan uitnodigingsplanologie ook gewoon voorkomen bij actief grondbeleid, vooral als gemeenten met verworven grond zitten en zich af vragen hoe deze ontwikkeld moeten worden. Een uitnodigende opstelling van gemeenten zou hier een nadrukkelijke rol in kunnen spelen (Van Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.320). Daarnaast komt ook bij kijken dat de maatschappij meer invloed krijgt op de processen rondom gebiedsontwikkelingen en dat er dus meer een vraaggerichte benadering opkomt. Uitnodigingsplanologie uit zich vooral in organische gebiedsontwikkelingen. Het alternatief is namelijk planologie in zijn klassieke manier waarbij men een blauwdruk heeft wat betekent dat er één partij is die een dusdanig machtspositie heeft die voor zijn fysieke gebied het helemaal zelf kan uitdenken en vervolgens om goedkeuring of instemming vraagt (Veltman, p.c., 2016). Bij uitnodigingsplanologie is zo'n blauwdruk niet van toepassing en gaat het juist om de dialoog tussen verschillende actoren om van tevoren al te bepalen of stakeholders zich in de ontwikkeling kunnen vinden of niet. *"Dus als je uitnodigingsplanologie in je proces wilt en concreet naar een gebied wilt vertalen, dan kom je daar in een organisch proces terecht"* (Veltman, p.c., 2016).

Uitnodigingsplanologie wordt als een tussenvorm van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie beschouwd (Buitelaar et al., 2012, p.9). Een eenduidige definitie van uitnodigingsplanologie is nog niet echt ontstaan en zou volgens Buitelaar et al. (2012) niet veel verschillen van toelatingsplanologie (Prins, 2014, p.10). Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen waarden. Binnen deze kaders of hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers (Van Rooy, 2011, p.39). Uitnodigingsplanologie is onderscheidend van toelatingsplanologie omdat uitnodigingsplanologie wel een actieve rol van de gemeente vraagt, waarbij ze ook actief potentiële initiatiefnemers opzoekt en aanspoort, oftewel actief uitnodigt en daarbij meer een netwerkrol vervult (Buitelaar et al., 2012, p.47).

De gemeente wil dat er initiatieven van de grond komen, probeert deze ook uit te lokken, te stimuleren en als initiatieven zich aandienen, te faciliteren (Van Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.320). ''De gemeente moet loslaten zonder in de steek te laten'' (Van Rooy, 2011, p.39).



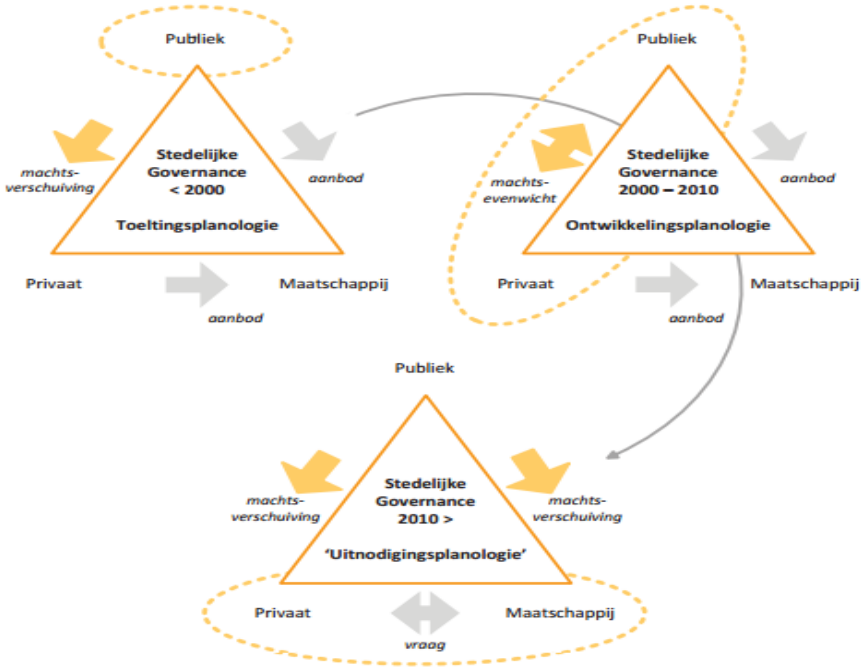
Figuur 1: De twee kernelementen van uitnodigingsplanologie. (Bron: Groot Jebbink, 2013, p.32).

Uitnodigen en faciliteren zijn bij uitnodigingsplanologie twee kernbegrippen. Echter dient het wel duidelijk gemaakt te worden wat deze twee begrippen precies betekenen, omdat dit onderscheid bij verschillende gemeenten niet altijd zo duidelijk en bewust wordt gemaakt (Groot Jebbink, 2013, p.31). Volgens Groot Jebbink (2013) betekent het voor een gemeente als je uitnodigend wilt zijn, dat je dan aantrekkelijk, attractief, gastvrij, open moet zijn en initiatieven moet uitlokken. Faciliteren heeft meer te maken met initiatieven ook mogelijk maken en ondersteunen. Deze twee begrippen zijn twee zijden van dezelfde munt: ''Om te kunnen faciliteren moet er wel een initiatief zijn en als dit zich niet spontaan aandient, is het noodzaak om uit te nodigen. Andersom geldt dat als er initiatieven zijn, spontaan of op uitnodiging, het van belang is om deze initiatieven ook goed te kunnen helpen, oftewel te kunnen faciliteren'' (Groot Jebbink, 2013, p.31). Niet alleen het uitnodigen van partijen is belangrijk, maar ook het faciliteren van initiatieven na de uitnodiging is onmisbaar als je echt betekenis wilt geven aan uitnodigingsplanologie. Dit wordt door sommige gemeente nog wel eens vergeten. Of gemeenten willen nog op de regisseurstoel blijven zitten en schrijft vervolgens flinke aanbestedingsdocumenten of ze blijven vrijblijvend uitnodigen en vergeten dan te faciliteren door bijvoorbeeld vooraf heldere publieke randvoorwaarden te formuleren (Veltman & de Gast, 2013, p.18). Hierin wordt dus ook duidelijk gemaakt dat alleen een toetsende en afwachtende houding bij uitnodigingsplanologie uit den boze is. Echter blijken veel overheden faciliteren verkeerd op te vatten en wordt het onjuist in de praktijk gebracht, zoals verwoord door Jeroen de Willigen, scriptiewinnaar Master City Developer 2014 (De Willigen, 2016). *"*In de stadsontwikkeling echter, lijken veel overheden 'organische stedenbouw' en 'faciliteren' te verwarren met visieloos en regelloos wachten op de markt*"* (De Willigen, 2016). Hiermee wordt onderschreven dat uitnodigingsplanologie ook zeker om een actieve rol van de overheid vraagt. Ook bij uitnodigingsplanologie is het van belang om een heldere visie en kader voor een gebied te formuleren zodat andere partijen weten waar ze aan toe zijn.

Hiermee stuiten we echter op een dilemma bij uitnodigingsplanologie, en ook bij ruimtelijke initiatieven in het algemeen. Heldere kaders zijn noodzakelijk om zekerheid te bieden aan initiatiefnemers, maar te strakke kaders belemmeren de flexibiliteit en maatwerk wat een gemeente kan bieden. Bij uitnodigingsplanologie wil je als gemeente natuurlijk initiatieven wel mogelijk maken, een belangrijk element zoals te zien in figuur 1. Mede door de rolverschuiving tussen partijen (zie figuur 2) en beperkte financiële ruimte, wordt er om maatwerk gevraagd voor ruimtelijke initiatieven

waarbij flexibiliteit vereist is (De Zeeuw, de Hoog & Franzen, 2015, p.17). Het knelpunt hierbij zit nu tussen het geven van voldoende flexibiliteit enerzijds en voldoende rechtszekerheid anderzijds. Daardoor is transparantie en duidelijke communicatie over de procedures en de wijze van besluitvorming, de informele dialoog, essentieel (De Zeeuw, de Hoog & Franzen, 2015, p.17).
Een ander dilemma wat daarmee gepaard gaat is hoe je dan het midden vindt tussen loslaten en sturen. Gemeenten denken dat ze bij loslaten rigoureus regels moeten afschaffen en dat ze geen beleidskaders meer kunnen hanteren. Door de grip op ontwikkelingen los te laten, bestaat er de angst onder gemeenten dat ze geen sturing meer hebben op de ontwikkeling en dat je geen kwaliteit als gemeente meer kunt waarborgen (De Zeeuw, de Hoog & Franzen, 2015, p.16). Dit is echter een misvatting, omdat er diverse vangnetbepalingen zijn opgenomen in de landelijke wet – en regelgeving. Weliswaar kan het een lastig dilemma zijn, maar loslaten betekent dat je keuzes moet maken en procesmatig moet sturen (De Zeeuw, de Hoog & Franzen, 2015, p.16). Je moet je als gemeente afvragen wat je allemaal wilt loslaten en wat je zelf nog wil regelen. Dit kan echter wel een keerzijde hebben en dat is besluiteloosheid. Uitnodigingsplanologie kan vallen of staan door de houding die je als gemeente hier tegenover aanneemt en de oprechtheid over het anders willen ontwikkelen via uitnodigingsplanologie.

Om uitnodigingsplanologie te bedrijven is een andere rol van de gemeente gewenst. Hierbij is een verbindende en bemiddelende rol gewenst, die vooral intermediërend van aard is (Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.326). De gemeente krijgt dus meer een netwerkrol en dat zal zich vooral uiten in het organiseren van communicatie tussen actoren. Gemeenten moeten mogelijkheden bieden, partijen in contact brengen met elkaar en stimuleren om initiatief te nemen. Hierbij wordt er ook meer nadruk gelegd op informele procedures. De omslag naar deze rol is belangrijk als gemeenten willen dat er toch ontwikkeld wordt, wat een cultuurverandering voor gemeenten betekent. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan en kan jaren duren voordat men er aan gewend is (Baardewijk, de Haan & Nijmans, 2013, p.327). Daarnaast moeten ook andere partijen dan alleen de gemeente een andere mindset aanwenden. Bij veel inwoners bestaat de indruk dat de gemeente niet naar hen luistert en zijn ze dan ook verbaasd als de gemeente een informeel dialoog wilt aangaan (Heesen, 2016, p.12).



Figuur 2: Veranderingen in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkeling. (Bron: Heurkens, 2012, p.39).

Aan de hand van figuur 2 wordt duidelijk gemaakt wat de verschuivingen in planningsvormen betekent voor de verhoudingen tussen verschillende partijen in de samenleving.
In het algemeen zijn er drie soorten partijen te onderscheiden: publiek, privaat en particulier. Overheden behoren tot de publieke partij, marktpartijen en het bedrijfsleven worden aangeduid als privaat en onder de particuliere partij vallen voornamelijk de burgers en ondernemers die zaken doen voor zichzelf en niet voor een bedrijf. Heurkens duidt de particuliere partij aan als 'maatschappij' in het bovenstaande figuur. 'Stedelijke governance' verwijst naar de dominante manier van het nemen van ruimtelijke beslissingen in de ruimtelijke ordening. Het slaat dus op de drie vormen van planologie met ieder hun tijdsbestek waarin de bepaalde type planologie dominant was. De cirkels geven aan welke partijen voornamelijk centraal staan bij de desbetreffende planologische vorm. De gekleurde pijlen duiden de machtsverschuivingen aan. Zo spelen private partijen een grotere rol bij ontwikkelingsplanologie ten opzichte van toelatingsplanologie. De aanduiding 'machtsverschuiving' is wellicht niet de beste. Dit komt vooral door het woord 'macht', deze is misschien niet het meest passend bij het figuur van Heurkens. Heurkens gebruikt deze term om aan te geven bij welke partij het primaat op komt te liggen. De woorden 'meer focus op' of 'toenemende positie/toenemend belang' zouden wellicht beter passen. Daarnaast is de weergave van de derde driehoek, discutabel. Allereerst heeft Heurkens uitnodigingsplanologie tussen aanhalingstekens gezet omdat het voor hem onduidelijk is of uitnodigingsplanologie een structurele 'nieuwe' vorm van stedelijke ontwikkeling is. Dit is begrijpelijk, zoals in eerdere stukken naar voren is gekomen in dit document. De cirkel suggereert dat privaat en maatschappij de belangrijkste actoren zijn bij uitnodigingsplanologie. Weliswaar klopt het dat we nu in een vraaggerichte benadering zitten bij ruimtelijke ontwikkelingen en dat het accent meer op de maatschappij komt te liggen. Maar de weergave hiervan wekt de indruk op dat de publieke partij buitenboord valt. De overheid heeft wel degelijk een belangrijke rol en is samenwerking en communicatie tussen de partijen van groot belang. Alle drie partijen moeten als gelijken gezien worden, een extra cirkel bij de derde driehoek zou dan goed op zijn plaats zijn. Al met al wordt het zichtbaar dat de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd worden door de tijd steeds veranderd.

Het is duidelijk geworden dat de rol van de gemeentelijke (beleids)medewerker onderhevig is aan verandering door economische en sociale gevolgen. Van voornamelijk plantoetser van initiatieven aan bestemmingsplannen naar een actievere houding om zelf te ontwikkelen en vervolgens naar de rol van netwerker/gebiedsregisseur door mogelijkheden te bieden, partijen te interesseren en bij elkaar te brengen (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p. 19). Niet de 'wat' vraag, maar vooral de 'hoe' vraag komt centraal te staan.

Uitnodigingsplanologie kan samengevat worden als een vorm van planologie waarbij overheden (voornamelijk gemeenten) op hoofdlijnen bepalen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen waarden. Binnen deze gestelde kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Hierbij nemen overheden ook een actieve rol in om initiatieven uit te lokken, te stimuleren, te ondersteunen en neemt regie waar nodig is. Al met al nemen gemeenten minder het voortouw en denken mee met initiatiefnemers waarbij loslaten en vertrouwen zonder in de steek te laten het principe is. De gemeente legt de focus meer op de voorkant van het proces en voert meer informeel dialoog.

De veranderende verhoudingen tussen partijen in de samenleving en ontwikkelingen in de maatschappij vergt dus soms om andere rollen van de overheid. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft daarom een ladder voor de overheid opgesteld die duidelijk maakt welke rollen de overheid kan aannemen. Dit wordt aangeduid als de 'overheidsparticipatietrap' en is te zien in figuur 3. De rollen zoals omschreven in de 'traptreden' worden hieronder in kernzinnen beschreven aan de hand van de informatie uit de Rob (2012) en informatie van Oude Vrielink & Verhoeven (2011).

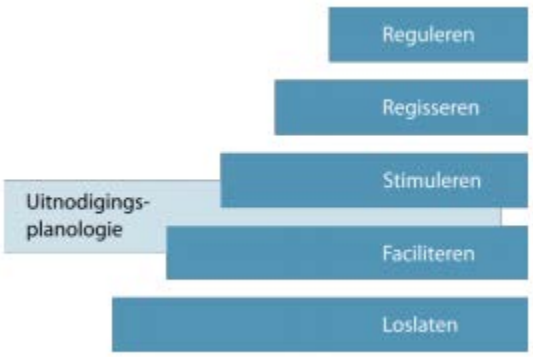
Reguleren: De overheid stuurt zoveel mogelijk door wet – en regelgeving en neemt initiatieven vaak over. Ruimte voor initiatiefnemers is erg beperkt.

Regisseren: Initiatieven zijn welkom, maar de overheid wilt de touwtjes nog in handen nemen. De gemeente is nauwelijks bereid om het beleid aan te passen en neemt het initiatief regelmatig over.

Stimuleren: De gemeente wilt dat er ontwikkelingen van de grond komen en probeert om anderen in beweging te krijgen. De realisatie van initiatieven laat zij zoveel mogelijk over aan anderen.

Faciliteren: Als een initiatief zich aandient dan wilt de gemeente dit ondersteunen en mogelijk maken als dit past binnen het beleid. De gemeente is bereid om het beleid aan te passen zodat het initiatief wellicht alsnog kan passen.

Loslaten: Als een initiatief groen licht heeft gekregen, dan heeft de overheid inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.



Figuur 3: De overheidsparticipatietrap en de positie van uitnodigingsplanologie. (Bron: Raad voor het openbare bestuur, 2012, p.67 uit Zwiggelaar, 2016, p.8)

In het nieuwe discours is particulier initiatief leidend in plaats van publiek initiatief om met ontwikkelingen te komen. Zo zien we dat het bij uitnodigingsplanologie voornamelijk gaat om stimuleren (uitnodigen) en faciliteren. Ook is een beetje regie nog gewenst indien nodig, maar de regierol staat niet centraal bij uitnodigingsplanologie. Eerder werd vermeld dat de overheid bij uitnodigingsplanologie los moet laten zonder in de steek te laten. In hat kader van de overheidsparticipatietrap betekent loslaten wel eerder 'in de steek laten', in ieder geval geen bemoeienis. Bij uitnodigingsplanologie staat de overheid weliswaar meer op de achtergrond, maar helpt zij vooral met informele procedures, dialoog aangaan en communicatie. Dit hoort eerder bij een stimulerende en/of faciliterende rol dan loslaten, vandaar de positie op de overheidsparticipatietrap zoals aangegeven in figuur 3. Actief uitnodigen neigt zo meer naar stimuleren en passief uitnodigen meer naar faciliteren. Welke van deze twee rollen het meest aan de orde is, hangt dus af van hoe actief de overheid partijen in de samenleving uitnodigt om ruimtelijke

ontwikkelingen op gang te brengen (Zwiggelaar, 2016, p.8). Reguleren zal na de paradigmawisseling nog steeds een veel gebruikt instrument zijn door de overheid. Waarbij toelatings – en ontwikkelingsplanologie vooral bovenaan de trap staat, neemt de overheid in het kader van uitnodigingsplanologie steeds in traptree naar beneden. Opmerking bij dit verhaal is dat er voor de overheid niet één ideale of beste rol is, dit verschilt per situatie (Rob, 2012, p.67).

Graaff & van der Meer (2015) vermelden dat overheidsparticipatie duidt op de aanwezigheid van uitnodigingsplanologie. Naast overheidsparticipatie bestaat er burgerparticipatie, twee begrippen wat gemeenten nog vaak op hun eigen manier interpreteren. Knobbe, van Vliet & Zunderdorp (2013) maken hier een helder onderscheid tussen. Het verschil is dat bij burgerparticipatie vooral gedacht wordt vanuit het beleid, terwijl er bij overheidsparticipatie gedacht wordt vanuit de mogelijkheden en de behoeften van de burgers (Knobbe, van Vliet & Zunderdorp, 2013). Bij overheidsparticipatie stimuleert en faciliteert de overheid initiatieven vanuit de maatschappij. Bij burgerparticipatie is eerder sprake van de klassieke rol, de burger mag meepraten mits het past binnen het plan. Uitnodigingsplanologie leunt dan inderdaad meer naar overheidsparticipatie waarin de overheid zich niet als een hiërarchische bovengestelde partij beschouwd maar als een gelijke.

2.2. De Omgevingswet

Om een goed beeld te kunnen geven voor welke opgaven gemeenten nog meer komen te staan, is het van belang om allereerst te beschrijven wat de Omgevingswet inhoudt. Allereerst zal er ingegaan worden op de noodzaak voor een herziening in het omgevingsrecht en zullen de punten kort beschreven worden waar de Omgevingswet van uitgaat. Daarnaast zullen de ontwikkelingen in de huidige maatschappij en de knelpunten van het omgevingsrecht in de praktijk kort besproken worden die geleid hebben tot een herziening van het omgevingsrecht. Tevens wordt er kort stilgestaan bij het nieuwe instrumentarium binnen de Omgevingswet. Tot slot wordt er aandacht besteedt aan de cultuurverandering die de Omgevingswet met zich meebrengt en zal de relatie met uitnodigingsplanologie tot slot verduidelijkt worden. Met name de cultuurverandering en de relatie met uitnodigingsplanologie hebben meerwaarde voor het verhaal. Een nadere beschrijving van de juridische context is opgenomen in bijlage 7.

2.2.1. Aanleiding Omgevingswet en de uitgangspunten

Het stelsel van het omgevingsrecht in Nederland is dynamisch en wordt tegenwoordig flink onder de schop genomen. De onderstaande gegevens, afkomstig uit de factsheet van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), dienen ter illustratie van hoe complex het huidig omgevingsrecht is geworden en hoe gigantisch de wetgevingsoperatie is voor de totstandkoming van de toekomstige Omgevingswet. Voor een meer gedetailleerde weergave wordt verwezen naar Bijlage 2.

Huidig recht	**Omgevingswet**
26 wetten	1 wet voor de hele leefomgeving
4700 artikelen	349 artikelen
120 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB)	4 Algemene Maatregelen van Bestuur
120 Ministeriële Regelingen	Circa 10 Ministeriële Regelingen

Het huidige regeerakkoord VVD – PVDA heeft naar aanleiding van de complexiteit van het omgevingsrecht het volgende afgesproken: ''De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de waterwet'' (Kabinet Rutte II, 2012, p.38). Op woensdag 1 juli 2015 stemde de Tweede Kamer met een grote meerderheid in met de Omgevingswet en de Eerste Kamer stemde op 22 maart 2016 ook in met de komst van de Omgevingswet. De grootschalige wetgevingsoperatie is hiermee een feit geworden en introduceert hiermee een nieuw tijdperk in het omgevingsrecht.

De herziening van het omgevingsrecht berust op het feit dat het lastiger wordt om in te spelen met het huidig instrumentarium op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de leefomgeving. De effectiviteit van het instrumentarium wordt niet als geheel positief ervaren dat voortvloeit uit de grote verscheidenheid aan wettelijke regelingen (Kamerstukken II, 2011/12b,p. 2). Op basis van de trends, ontwikkelingen en knelpunten gaat de Omgevingswet van bepaalde punten uit over hoe het omgevingsrecht zou moeten veranderen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) hanteert hierbij vijf uitgangspunten. Voor een verdere toelichting bij deze uitgangspunten wordt verwezen naar bijlage 7.

1) *Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter*
2) *Zekerheid en dynamiek*
3) *Ruimte voor duurzame ontwikkeling*
4) *Ruimte voor regionale verschillen*
5) *Actieve en kwalitatief goede uitvoering*

Er liggen een aantal ontwikkelingen ten grondslag aan de herziening van het omgevingsrecht. Hieronder worden een aantal ontwikkelingen beschreven.

Groeiende samenhang tussen projecten en activiteiten

Nederland is een dichtbevolkt land en heeft daarmee ook een dichtbebouwde omgeving. De leefomgeving kent daarmee een veelvoud aan functies en ook een veelvoud aan sectorale wetgevingen (Kamerstukken II, 2011/12b). Hieruit vloeit voort dat men meer moet gaan kijken naar integrale oplossingen bij projecten en activiteiten en dus minder ad hoc moet denken (Kamerstukken II, 2011/12b, p.3; VVM, 2014). Deze integraliteit wordt verankerd in het instrumentarium binnen de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie of het omgevingsplan (BRO, 2015; Kamerstukken II, 2011/12b; Lamberigts, Bruin & van Ree,2014).

Transitie naar duurzame ontwikkeling

Een belangrijk deel van het omgevingsrecht is voortgekomen uit de behoefte en noodzaak om de kwaliteit van de omgeving / milieu en de burger daarbinnen te beschermen tegen negatieve externe effecten. Hierdoor is er veel sectorale regelgeving ontstaan zoals: de Wet geluidhinder, Wet milieubeheer, Wet natuurbescherming, Wet bodembescherming e.d. (IenM, 2016b,p.1; Kamerstukken II, 2013/14a, p.8). Echter zijn veel regels verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen in de weg. Minister Schultz van Haegen stelt dat wettelijke regels randvoorwaarden kunnen scheppen om tot duurzame keuzes te komen, door de benodigde ruimte te bieden voor innovatieve duurzame oplossingen en door integrale, strategische planning voor de langere termijn als uitgangspunt te nemen (Kamerstukken II, 2011/12b,p.3).

Maatwerk in de regio's en op lokaal niveau

Kwaliteit boven kwantiteit staat centraal in de gebiedsontwikkeling van tegenwoordig (D66 Ruimtelijke Agenda, 2014). De problematiek in de ruimtelijke omgeving is bij iedere regio, gemeente of locatie verschillend van soort en omvang. Om goed in te kunnen spelen op regionale en locatiespecifieke behoeften is maatwerk en innovatie nodig. Het Rijk kan door te uniforme sturing het nodige maatwerk en innovatie in de weg staan (IenM, 2012b, p.6; Kamerstukken II, 2013/14a, p.13). Een prioriteit van het nieuwe omgevingsrecht derhalve is het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte op decentraal niveau (Kamerstukken II, 2013/14b, p.26; Kamerstukken II, 2011/12b, p.3).

Behoefte aan snelheid en vraaggerichtheid

In voorgaande teksten wordt klaarblijkelijk dat een vraaggerichte benadering van planologie opkomt en dat de hiërarchische sturing van overheden afneemt. Het gaat hierbij om de verschuiving naar uitnodigingsplanologie. Het is hierbij belangrijk dat de overheid snel kan reageren op aangedragen initiatieven en daarbij niet in de knel komt met tegenstrijdige regels en procedures die lang duren en onnodig zijn (Kamerstukken II, 2011/12b, p.4). De behoefte aan snelheid vloeit voort uit de toenemende dynamiek in de gebouwde omgeving, veroorzaakt door demografische ontwikkelingen en de economische situatie.

2.2.2. Ervaren knelpunten

De ontwikkelingen zoals beschreven in de vorige paragraaf hebben geleid tot de noodzaak voor de nieuwe Omgevingswet. Die ontwikkelingen vertalen zich in bepaalde uitgangspunten waaraan de Omgevingswet wordt opgehangen. De geformuleerde uitgangspunten impliceren dat er knelpunten zijn in de praktijk. In het huidige omgevingsrecht wordt door het ministerie van Infrastructuur en Milieu in de rapportage 'Eenvoudig Beter' (2013) twee hoofdproblemen onderscheiden. Het merendeel van de knelpunten heeft te maken met complexe en versnipperde regelgeving enerzijds en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek anderzijds (IenM, 2013, p. 7).

Complexe en versnipperde regelgeving

De leefomgeving kent vele relevante beleidsvelden. Naast de ruimtelijke ordening en milieubeleid zijn dat ook beleidsvelden als energiebeleid, natuurbeleid, verkeers - en vervoerbeleid, bouwregulering, waterbeheer, noem maar op (IenM, 2013, p.9). Ieder beleidsveld kent zijn specifieke problemen waarin de afgelopen decennia naar oplossingen gezocht werden voor deelproblemen. Daardoor ontstond er een gebrek aan samenhang in de regelgeving en is er een zeer divers wettelijk kader ontstaan in het omgevingsrecht (IenM, 2013, p.9). De vele wetten en AMvB's hanteren diverse definities en bevatten veel verwijzingen naar andere wetten en regelingen waardoor het omgevingsrecht erg complex wordt. De Omgevingswet tracht deze complexiteit te verbeteren.

Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

In onze samenleving bestaat een sterke behoefte aan zekerheid (IenM, 2013, p. 13). In het omgevingsrecht komt dit tot uiting in de talloze bepalingen waarin de bescherming van verworven rechten en het vermijden van risico's een belangrijke plaats inneemt (IenM, 2013, p. 13; Van Gompel, p. 14). Echter wekt de opeenstapeling van regels en voorschriften de indruk op dat risico's zijn uitgesloten en gaat de werkelijkheid voorbij en wordt er in zekere zin een schijnzekerheid gecreëerd. Volgens De Zeeuw (p.c., 2016) is een deel van die rechtszekerheid schijn, want er veranderde toch

dingen. *''We deden alsof het bestemmingsplan als het ware vastigheid gaf, in beton was gegoten, maar dat was vaak niet het geval''* (De Zeeuw, p.c., 2016). De opeenstapeling van regels en voorschriften levert tevens een stevige verzwaring van het omgevingsrecht op, dat zich uit in slepende procedures, gedetailleerde planning en normering en weinig ruimte voor dynamiek (IenM, 2013, p. 13).

Een andere klacht bij bestemmingsplannen en een ervaren knelpunt in het omgevingsrecht is de mate van het detailniveau waarin plannen worden vastgelegd in bestemmingsplannen (Bomhof & Oosterkamp, 2013; IenM, 2013, p.14). Een te gedetailleerde planning bemoeilijkt de afwegingsruimte voor bestuurders en biedt onvoldoende ruimte voor innovatieve ontwikkelingen (IenM, 2013, p.14). De toenemende dynamiek in de omgeving en steeds veranderende behoefte in de maatschappij, zorgt ervoor dat een inflexibel instrument zoals het bestemmingsplan niet meer bij de huidige tijdsgeest past. 'Bestemmingsplannen bevatten verboden en geen geboden' (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.11). Het inflexibele karakter van het omvangrijke en zware omgevingsrecht kan daarom in beperkte mate reageren en weinig ruimte bieden voor dynamiek. Flexibiliteit is daarom gewenst en dit wilt de minister met de Omgevingswet teweeg brengen

De conclusie is dat er nog het een en al mankeert aan het huidige omgevingsrecht. De oplossing die het IenM aandraagt is een stelselwijziging, waarbij de ontwikkeling van een samenhangende Omgevingswet centraal staat.

2.2.3. Instrumentarium binnen de Omgevingswet

Om deze uitgangspunten te bewerkstelligen moeten er handen en voeten worden gegeven aan de Omgevingswet. Hierin staat een zestal aan instrumentarium centraal dat hieronder bondig zal worden besproken. In het kader van dit onderzoek staat de omgevingsvisie en enigszins het omgevingsplan meer centraal. De andere instrumenten zullen kernachtig beschreven worden, omdat deze minder relevant zijn voor het onderzoek.

Omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief ontplooit kan worden en onder welke voorwaarden (Kamerstukken II 2013/14b, p.12). Door de verdere integratie van 26 vergunningsstelsels en procedures met betrekking tot aspecten van de fysieke leefomgeving van de Wabo in de omgevingsvergunning, kunnen initiatiefnemers nu via één aanvraag bij één loket sneller duidelijkheid krijgen over activiteiten die ze willen uitvoeren (Kamerstukken II 2013/14b, p. 29).

Projectbesluit

''Het projectbesluit omvat een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap'' (Kamerstukken II 2013/14b, p.12). In plaats van vijf besluiten zal het projectbesluit leiden tot een versnelling van besluitvorming over ruimtelijke projecten en een overzichtelijker omgevingsrecht.

Algemene rijksregels

In het nieuwe omgevingsrecht worden meer dan honderd AMvB's verder gebundeld, waardoor dit aantal stapsgewijs gereduceerd kan worden. Hierdoor wordt de regelgeving eenvoudiger en toegankelijker voor burgers, bedrijven en lagere overheden (Kamerstukken II 2013/14b, p.12).

Decentrale regelgeving

Op grond van de Omgevingswet wordt er een gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving per bestuursorgaan gemaakt (Kamerstukken II 2013/14b, p.11). De term bestemmingsplan komt te vervallen en wordt vervangen met de term omgevingsverordening of omgevingsplan. Het omgevingsplan vervangt een grote hoeveelheid bestemmingsplannen en verordeningen binnen de gemeente (Kamerstukken II 2011/12b, p.12). De inhoud van het gemeentelijke omgevingsplan bestaat uit de toedeling van locatiegebonden regels en vergunningsvereisten, eventuele omgevingswaarden en opgestelde ruimtelijke regels. Het resultaat is een integraal geheel aan regels dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat (IenM, 2016a,p1). De meerwaarde van het omgevingsplan is dat het een veel ruimere werking krijgt dan het bestemmingsplan en kan de afweging efficiënter en integraler plaatsvinden (BRO, 2015). Het omgevingsplan is een hulpmiddel voor uitnodigingsplanologie omdat er globalere regels van toepassing zijn dan het bestemmingsplan en daardoor dus meer flexibiliteit kan bieden.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie en de inhoud daarvan wordt als volgt gedefinieerd:

De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn en gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. (Kamerstukken II 2013/14a, p.114/p.443).

Het doel van dit instrument is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving (IenM, 2016a). De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd voor de verplichting van een gemeentelijke omgevingsvisie. Met een omgevingsvisie wordt door het opstellen van kaders en randvoorwaarden duidelijk waar de gemeente haar prioriteiten legt, waardoor initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Op deze manier daagt een omgevingsvisie burgers en bedrijven uit om de visie mede gestalte te geven (Kamerstukken II 2014/15, p.1). Een omgevingsvisie is integraal waarvan de strategische keuzes voor de lange termijn verder worden uitgewerkt in het omgevingsplan en in programma's. In de kern is er weinig verschil met de huidige structuurvisie. Beiden zijn vormvrij en binden uitsluitend het gemeentelijk bestuur, echter vormt de omgevingsvisie een antwoord op de recente trends en ontwikkelingen en is de ambitie steviger (BRO, 2015). De omgevingsvisie biedt initiatiefnemers vooraf planologische zekerheid en duidelijkheid. Dit instrument dient zo als hulpmiddel om partijen te inspireren en uit te nodigen tot investeringen.

Programma

Een programma wordt opgesteld voor de onderdelen van de leefomgeving waar actieve overheidsinzet vereist is om normen te halen en bevat concrete maatregelen voor beheer, gebruik, ontwikkeling en bescherming van de leefomgeving (IenM, 2014; Kamerstukken II 2011/12b, p.11). In een programma wordt beschreven hoe normen of doelen gehaald zullen gaan worden. Het programma concretiseert de doelen, de hoofdkoers, van een omgevingsvisie en het programma is dus niet integraal. Wel kan het programma sectorale belangen zoals water en natuur met elkaar verbinden.

2.3. Cultuurverandering

Het is maar de vraag in hoeverre het integreren van talloze wetten en regels daadwerkelijk leidt tot het oplossen van de ervaren knelpunten in de praktijk. Er wordt gesteld dat de Omgevingswet meer invloed zal hebben op het proces en gedrag dan de inhoud (Omgevingswetloket, 2016). Zo geeft minister Schultz van Haegen aan dat de houding en het gedrag voor 80% het succes van de Omgevingswet bepalen en dat de instrumenten dit voor 20% doen (De Boon & van der Velde, 2015, p.5). Om vernieuwing af te dwingen is een verandering van cultuur vereist, want anders ontstaat het gevaar dat partijen in oude patronen terugvallen. Dit was te merken toen de WRO de Wro werd, waarbij de daadwerkelijke vernieuwing van het bestemmingsplan, als voorbeeld, nihil bleek (Valkhoff, 2015). De vernieuwing van het omgevingsrecht zal niet volledig tot zijn recht komen zonder een andere attitude en werkwijze en daarmee brengt de Omgevingswet een complexe uitdaging. De stelselherziening is dus niet alleen een vereenvoudiging en herschikking van allerlei regels, maar het beoogt ook een cultuur van samenhang en samenwerking (Van den Broek, 2014, p.593). Zo wordt er gesteld dat de cultuurverandering momenteel wellicht belangrijker is dan structuur – en organisatieveranderingen (De Boon & van der Velde, 2015, p.5).

Meer flexibiliteit binnen het omgevingsrecht is gewenst. Willem Bosma, expert op het gebied van omgevingsrecht, stelt dat de beoogde flexibiliteit onvoldoende gerealiseerd kan worden door enkel een nieuwe Omgevingswet. Er is juist een cultuuromslag nodig bij overheden om die flexibiliteit te realiseren, waar anderen het ook mee eens zijn (Van den Broek, 2014, p.592). Zo zijn er nog een paar reacties en kritiek op de vernieuwing van het omgevingsrecht: " (…) er is meer behoefte aan duidelijkheid, rust, tijd voor het opdoen van ervaring, kennis en integraal interdisciplinair werken" en "betere samenwerking en communicatie, meer duidelijkheid en voorspelbaarheid van het beleid zijn belangrijker" (Cleton en Staal in Tonnaer, 2014, p.249). Om de uitvoering van de Omgevingswet te laten slagen is dus een cultuurverandering nodig, waarbij houding, gedrag en werkwijze om veel aandacht vragen (Bouma, van Duijn & van de Klundert, 2016; IenM, 2016b, p.3). Er wordt nog te veel gedacht in termen van 'wij-zij denken' tussen burgers en ondernemers aan de ene kant en de overheid aan de andere kant (zie ook figuur 2), met beiden hun eigen belangen en visies (IenM, 2015, p.29). Door allerlei regels en instituties is er een soort systeemwereld gemaakt waarin werk – en denkwijze enigszins zijn vastgelegd. Om deze 'padafhankelijkheid' te doorbreken moet men openstaan voor verandering en de kansen en mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, benutten (De Boon & van der Velde, 2015, p.30). De overheid moet daarom anders gaan werken op een manier die aansluit bij de veranderende ontwikkelingen in de samenleving en die ondersteunen (IenM, 2015, p.29). Bestuurders en ambtenaren moeten met een open - en brede blik naar de leefomgeving in zijn geheel kijken en dus niet alleen vanuit hun eigen specialismen (IenM, 2016b, p.3). De Omgevingswet richt zich dan ook op het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden, niet vanuit tegenstellingen maar vanuit samenhang (Bouma, van Duijn & van de Klundert, 2016, p.17). Coalitievorming met partijen, loslaten, vertrouwen en 'gewoon doen' zijn daarbij essentieel en belangrijke principes in de uitnodigingsplanologie (IenM, 2015, p.31).

In het huidige omgevingsrecht wordt sectoraal gedacht. Dat betekent dat men in hokjes denkt en niet zozeer rekening houden met andere sectoren. De Omgevingswet vraagt om integrale planvorming, want gemeenten bijvoorbeeld, moeten één omgevingsvisie en één omgevingsplan maken voor het gehele grondgebied en omvat dus aspecten van de gehele fysieke leefomgeving. Medewerkers die bezig zijn met ruimtelijke ontwikkeling, specialisten op het gebied van de aspecten van de fysieke leefomgeving, zullen dus ook moeten samenwerken om deze instrumenten op een

kwalitatief hoog niveau vast te kunnen stellen (Omgevingswetloket, 2016). Het betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen zullen zijn, maar besluiten moeten op grond van de Omgevingswet zoveel mogelijk integraal zijn. Voor een goede integratie is het juist belangrijk dat sectorale doelen en voorwaarden helder zijn vastgesteld, deze vormen immers het uitgangspunt voor een integrale zorg voor de fysieke leefomgeving (Kamerstukken II, 2013/14a, p.31).

Echter vindt men dat de invoering van de Omgevingswet te snel verloopt. Gemeenten zijn pas gewend aan wetten zoals de Wro en Wabo en hebben veel tijd gestoken in het maken van bestemmingsplannen en nu komt de overtreffende trap, de Omgevingswet er al aan (Oranjewoud, 2013). Het tempo van de veranderingen in de regelgeving worden als te snel ervaren en zijn moeilijk bij te houden. De Wabo is in 2010 in werking getreden en één jaar later kwam al een voorstel om met een nieuwe omgevingswet te komen. Zo werd er geopperd dat de Omgevingswet al in 2013 in werking moest gaan treden (Kamerstukken II, 2011/12a, p.4). Nu is er overlegd dat de Omgevingswet in 2018 in werking moet treden, maar dit lijkt niet langer haalbaar (Braanker, 2016). Er worden vraagtekens gezet bij deze datum, dit streefdatum lijkt nogal optimistisch want deze wetgevingsoperatie is immers een prestatie van groot formaat. Recentelijk werd er vermeldt dat de invoeringswet van de Omgevingswet nu weer rond juni of juli 2019 geïmplementeerd zal worden (De Vaan, p.c., 2016). Het is echter duidelijk dat een cultuurverandering nodig is ongeacht wanneer de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt. Zo wordt er zelfs gezegd dat er zonder cultuurverandering geen toekomst is voor gebiedsontwikkeling omdat ontwikkelingen snel gaan en dat daarom nu stappen moeten worden gezet (Kleine Staarman & Osterwald, 2015).

Zoals eerder vermeldt staan bestaande en ingesleten patronen in het denken en handelen van actoren een cultuurverandering en het succes van de Omgevingswet in de weg. Gemeenten moeten dus flink investeren om een verandering in houding, gedrag en werkwijze voor elkaar te krijgen. Er is dan ook weinig optimisme dat dit binnen enkele jaren lukt, echter zijn gemeenten hier wel al bezig met experimenteren (Bouma, van Duijn & van de Klundert, 2016, p.18; Lintsen, Plantinga, de Waard & van Westrenen, 2013, p.16). De strekking van de Omgevingswet is om flexibeler en globaler te regelen. De wetgever heeft een bepaalde bedoeling met de Omgevingswet en die mag daar het instrumentarium voor aanreiken, maar hoe dat instrumentarium gebruikt wordt daar gaat de wetgever niet over. Daarover gaat juist de gemeenteraad (Verhaak, p.c., 2016). Hoe invulling aan de Omgevingswet wordt gegeven is dus echter niet voorgeschreven, de keuze wordt hiervoor bepaald door de cultuur, de houding, het gedrag en de werkwijzen van de gemeente en de betrokken personen, natuurlijk ook afhankelijk van de problematiek van een gebied (De Boon & van der Velde, 2015, p.8). Gemeenten zouden ook gewoon star om kunnen gaan met de Omgevingswet. De Omgevingswet is geen doel op zich, maar vormt vooral een momentum voor gemeentes om die andere houding te gaan implementeren (Verhaak, p.c., 2016).

2.4. Relatie Omgevingswet met uitnodigingsplanologie

Volgens Buitelaar et al. (2012) ligt de bal vooral bij gemeenten als het gaat om uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie staat een uitnodigende en faciliterende houding van gemeenten centraal en is flexibiliteit van belang om te kunnen reageren op initiatieven. Er wordt minder gewerkt met ‘blauwdrukken’, wat bij toelatingsplanologie wel aan de orde is waarbij een vastomlijnd eindbeeld voorop staat. Bij uitnodigingsplanologie gaat het om een open benadering zonder dat een concreet eindbeeld vaststaat (VVM, 2014, p.17). Uitnodigingsplanologie gaat niet uit van alleen puur projecten, maar richt zich vooral op het proces.

Proces gerichte plannen worden echter niet mogelijk als de planhorizon niet meer dan tien jaar mag bedragen. Hierdoor verliest het uitnodigingsaspect bij gemeenten zijn waarde en wordt het werken met flexibiliteit niet bevorderd (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.24). Voor bestemmingsplannen geldt nu nog een 10-jaarlijkse actualiseringplicht. In de Omgevingswet komt deze plicht echter te vervallen. Tevens schrapt de Crisis- en herstelwet, die opgaat in de Omgevingswet, de maximumtermijn van vijf jaar voor afwijking van het bestemmingsplan (Tonnaer, 2014, p.263). Deze wijzigingen vergroot de flexibiliteit en maakt een open benadering mogelijk wat dus kansen biedt voor uitnodigingsplanologie (Tonnaer, 2014, p.263). Volgens de Kamerstukken II (2013/14a) schept het vernieuwde instrumentarium meer ruimte voor uitnodigingsplanologie dat samenhangt met organische ontwikkeling. Door het schrappen van de actualiseringsplicht zoals die nu geldt voor het bestemmingsplan en doordat exploitatieregels doorgeschoven kunnen worden naar de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, neemt het wetsvoorstel belemmeringen voor organische ontwikkelingen en uitnodigingsplanologie weg (Kamerstukken II, 2013/14a, p.276). Uitnodigingsplanologie is een toverwoord in het denken rond soepelere, flexibelere bestemmingsplannen. Nu wordt er nog te veel gedacht rondom de principes van toelatingsplanologie, vanuit een doelbestemming van een bepaalde locatie (Roon, 2013, p.21). Om een voorbeeld te geven in de veranderende principes is dat uitnodigingsplanologie niet uitgaat van specifieke doelen zoals horeca, cultuur, recreatie, industrie en verder, maar van een sfeer of gemengde bestemming. ‘Een dynamische woonwijk die een trekpleister vormt voor het omliggende deel van de stad’ wordt als voorbeeld genoemd wat eerder past bij uitnodigingsplanologie (Roon, 2013, p.21). Binnen zo’n breder kader passen gemengde bestemmingen wel en wordt er op deze manier meer flexibiliteit geboden. De gemeente onderzoekt dan zorgvuldig wat hier niet binnen past en wat zij dus niet wilt hebben hierbinnen. Gezamenlijk gaan partijen dan op zoek naar kansen en mogelijkheden in een gebied waarbij de gemeente moet gaan faciliteren, netwerken en partijen bij elkaar brengen (Roon, 2013, p.21). De Omgevingswet wilt de cultuur van ‘nee, tenzij’ veranderen in het principe van ‘ja, mits’ bij het beoordelen van ruimtelijke ontwikkelingen. In principe mag alles, indien het past binnen het opgestelde kader en de randvoorwaarden, waardoor er meer ruimte wordt gecreëerd voor ideeën van initiatiefnemers. Echter zou in het kader van uitnodigingsplanologie niet het ‘nee, tenzij’ -, zelfs niet ‘het ja, mits’ -, maar wel een ‘ja en’ principe de houding zijn (BV Buren, 2014). Veltman (p.c., 2016) vindt die ja en houding bij uitnodigingsplanologie beter passen want nee, tenzij is toelatingsplanologie en ja, mits is eerder burgerparticipatie. De burger mag mee praten, mits het past binnen de opgestelde regels. Ja en al meer als overheidsparticipatie en waarin de overheid zich niet als een hiërarchische bovengestelde maar als een gelijke beschouwd. *“Dus we gaan ervoor en als er deelbelangen van u toegevoegd moeten worden dan zijn wij ons bewust dat dat onderdeel van het spel is. En niet alleen onze belangen realiseren, maar er kunnen ook een paar verassende nieuwe dingen bijkomen die we dan ook meenemen daarin”* (Veltman, p.c., 2016).

De implementatie van uitnodigingsplanologie gaat niet vanzelf. De houding die gemeenten ten opzichte van de veranderingen aannemen is van doorslaggevende betekenis. Ook hier is dus een cultuurverandering vereist bij overheden om zich proactief, uitnodigend en faciliterend op te stellen, anders valt men terug in de gedachte van toelatingsplanologie (Pelders, van der Heijden & Borgers, 2012). Volgens De Zeeuw kan dan ook slechts met een cultuurverandering daadwerkelijke betekenis worden gegeven aan de aanpak van uitnodigingsplanologie (Doornhof & Holtkamp, 2015).

De Omgevingswet kan door structuurwijziging inhaken op die cultuurverandering, dit faciliteren, stimuleren en ertoe aanzetten (Tonnaer, 2014, p.250).

Zoals eerder besproken biedt de flexibiliteit die de Omgevingswet teweeg wilt brengen meer mogelijkheden om in te spelen op de beweging van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering bij ruimtelijke ontwikkelingen. “Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit” (Snijders, Markerink & Hoorn, 2016).

De omgevingsvisie wordt gezien als een essentieel instrument om de overstap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie te kunnen maken en kan de cultuurverandering stimuleren (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016; Kamerstukken II, 2014/15, p.1). Burgers en bedrijven worden door dit instrument uitgedaagd om de visie mede gestalte te geven. Een integrale strategische visie is belangrijk op lokaal niveau, omdat dit volgens de regering gebruikers meer duidelijkheid geeft bij hun investeringen en plannen (Kamerstukken II, 2014/15, p.1). De gemeente geeft in een omgevingsvisie een gewenste ontwikkelingsrichting aan voor de (midden)lange termijn. Daarmee wordt het helder waar de gemeente haar prioriteiten legt. Dit biedt meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het beleid voor initiatiefnemers en andere belanghebbende en daardoor weten zij waar ze aan toe zijn (Kamerstukken II, 2014/15, p.1). Een omgevingsvisie daagt zo burgers en bedrijven uit om deze visie in cocreatie gestalte te geven en dus uitnodigt tot samenwerking. Zo kan het maken en uitvoeren van een omgevingsvisie een cultuurverandering stimuleren, omdat het om een andere werkwijze (participatieve aanpak) vraagt. Hiermee zijn andere vaardigheden en competenties gemoeid en draagt dit bij aan het ontwikkelen van een andere houding en rolopvatting binnen gemeenten (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.17-18). Als burgers/initiatiefnemers meer betrokken/uitgenodigd worden bij de voorbereiding van plannen en projecten, dan krijgen ze meer het gevoel dat het omgevingsbeleid ook een stukje van hun is. Dit verhoogd zowel de kwaliteit als draagvlak van het beleid. Om een goede omgevingsvisie te maken is een participatieve aanpak daarom een vereiste (Tonnaer, 2014, p.265). Hoewel het bewustzijn groot is over het belang van cultuurverandering, worden processen als ingewikkelder ervaren dan voorheen. Er bestaat nog vaak de neiging om terug te vallen in de werkwijze en houding van toelatingsplanologie door de tijdsdruk of gebrek aan (bestuurlijke) urgentie (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.18).

De omgevingsvisie kan dus een instrument zijn om cultuurverandering bij gemeenten te stimuleren en er toe aan te zetten. De stimulans voor cultuurverandering is dat er door dit instrument dus: ‘’Een nieuwe attitude en rolopvatting van organisaties in het publieke domein ontstaat, wat een andere werkwijze om processen te faciliteren vergt wat weer gevolgen heeft voor organisaties en de ontwikkeling van benodigde kennis, competenties en vaardigheden van mensen die er mee aan het werk zijn’’ (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.59-60). De Omgevingswet wil uitnodigingsplanologie dus faciliteren door onder andere de flexibiliteit te verhogen om te kunnen reageren op initiatieven, onderzoekslasten te verminderen en de vereiste cultuurverandering te stimuleren door het verankerde instrumentarium. Belangrijk is dat gemeenten nu ook verplicht zijn om een omgevingsvisie op te stellen. Dit instrument vormt een belangrijk hulpmiddel voor uitnodigingsplanologie omdat het letterlijk een uitnodiging is. Want het gaat om samen met belanghebbende een visie formuleren, om samen iets te gaan maken waar men zich in kan vinden, benoemen waar en wanneer het plaatsvindt, wat er meegnomen moet worden en wat het beoogde resultaat is (Pelders, Stohr & de Geus, 2014).

Deelconclusie

Er staat een wetgevingsoperatie van grootste proporties op de agenda. Naar aanleiding van de complexiteit, knelpunten en ontwikkelingen in het huidige omgevingsrecht en de samenleving is een stelselherziening gewenst. Dit resulteerde in de introductie van de Omgevingswet die een groot scala aan wetten en regels vermindert en integreert om het omgevingsrecht minder complex te maken. Tevens beoogt de Omgevingswet een cultuurverandering teweeg te brengen. Momenteel staat de overheid en maatschappij nog te verticaal, te hiërarchisch tegenover elkaar en wordt er binnen overheden nog te ad hoc gedacht. De Omgevingswet richt zich dan ook op het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden en wilt de samenwerking daartussen stimuleren en bevorderen. Daarnaast vraagt de nieuwe wet om integrale planvorming wat ook weer samenwerking vereist van medewerkers die bezig zijn met ruimtelijke ordening. Het vernieuwde omgevingsrecht zal dus niet volledig tot zijn recht komen zonder een verandering in houding, gedrag en werkwijze. De stelselherziening is niet alleen een vereenvoudiging en herschikking van allerlei regels, maar het beoogt ook een cultuur van samenhang en samenwerking.

Met de Omgevingswet wordt ook getracht om de omslag naar uitnodigingsplanologie te faciliteren. Door onder andere meer flexibiliteit te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen en onderzoekslasten te verlagen, wordt een open benadering mogelijk en zijn initiatieven makkelijker om van de grond te krijgen. Ook bij uitnodigingsplanologie is cultuurverandering een doorslaggevende factor. De omgevingsvisie wordt hierbij gezien als een essentieel instrument om de omslag naar uitnodigingsplanologie te kunnen maken en kan de gewenste cultuurverandering stimuleren.

De regering wenst een paradigmawisseling waarbij ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving centraal staan. Vanuit dit perspectief wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving en haakt dus in op de paradigmawisseling naar uitnodigingsplanologie. De veranderende rol van de overheid en verhoudingen tussen partijen daardoor, vergen een andere manier van denken en handelen. Deze paradigmawisseling kan gekenmerkt worden door de omslag naar uitnodigingsplanologie en de introductie van de Omgevingswet. Door maatschappelijke en economische ontwikkelingen wordt de cultuurverandering in het algemeen en in het kader van uitnodigingsplanologie aangedreven. De Omgevingswet stimuleert hiertoe en vraagt immers zelf ook om een cultuurverandering. Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet kunnen gezien worden als reacties op de maatschappelijke en economische ontwikkelingen van deze tijd. Al met al is het duidelijk dat een cultuurverandering nodig is om uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet succesvol te laten zijn. Dit onderzoek tracht daarbij de relatie tussen de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie duidelijk te maken en kunnen de bevindingen tot een beter inzicht in de relatie hiertussen leiden.

3. Theoretisch kader

Voor het beantwoorden van de vragen die in dit onderzoek opgesteld zijn, zal worden uitgegaan van bestaande theoretische concepten die daarin van meerwaarde worden geacht. Hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie klinkt nog enigszins abstract en daarvoor biedt een analysekader handvaten om dit te onderzoeken. Er zal eerst ingegaan worden op de benaderingen van beleid om te kijken welk soort benadering het beste binnen dit onderzoek past om zo tot verdere relevante theoretische concepten te komen die het onderzoek verder kunnen afbakenen. Ook kan het kiezen van een bepaalde benadering helpen bij het opstellen van vragen binnen de interviewguide en het aanbrengen van structuur hierbij. In dit hoofdstuk zullen de relevante theorieën en concepten die binnen dit onderzoek van meerwaarde worden geacht verder worden uitgelicht.

3.1. Benaderingen van beleid

Het begrip beleid is een veelgebruikte en brede term waar veel kanten mee op kan worden gegaan. Allereerst is het noodzakelijk om de term beleid te definiëren en vervolgens een passende benadering van beleid binnen dit onderzoek te kiezen. De term beleid word volgens De Baas als volgt gedefinieerd: ‘’Beleid is het doelbewust en doelgericht handelen, gericht op het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen’’ (De Baas, 1995, p.16). Deze doelen worden verder gespecificeerd als zijnde het sturen van maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid is gericht op het begeleiden en beïnvloeden van zowel gewenste als ongewenste ontwikkelingen (Blummel, 2011, p. 48). Beleid kan op verschillende manieren en oogpunten beschouwd worden. Een bepaalde benadering van beleid biedt dan een richting om beleid vanuit een bepaalde manier te bekijken en te evalueren.

Er zijn vijf soorten benaderingen van beleid te onderscheiden: de rationele, politieke, culturele, netwerk en de institutionele benadering (Bekkers, 2007; Hoogerwerf & Herweijer, 2014). Bij de rationele benadering ligt het accent op doelmaximalisatie, hetgeen bereikt kan worden door volledige rationaliteit. De overheid verzamelt alle informatie die nodig is voor het bereiken van gestelde doelen en in feite worden daardoor veel te hoge eisen gesteld, dat perfect rationele besluitvorming in de praktijk nooit gehaald kan worden (De Baas, 1995, p.204). Volgens Simon is de rationaliteit van de ‘homo economicus’ de denkwijze binnen de rationele benadering. Dit is alleen in theorie denkbaar en is er eerder sprake van begrensde rationaliteit (Bekkers, 2007; De Baas, 1995, p.205). Bij deze benadering staat de rol van de overheid heel erg centraal waardoor het beleid te eenzijdig is. De zwakte van deze benadering is dan ook dat andere actoren vaak buiten beeld blijven en dat de belangen van andere partijen vaak verwaarloosd worden (Korsten, 2013, p.2). Door de monocentrische sturing van de overheid, nauwelijkse samenwerking en geringe belangstelling voor verschillende actoren, is de rationele benadering geen geschikte opvatting voor dit onderzoek. Deze benadering legt de focus te veel op de overheid en niet op meerdere partijen. Uitnodigingsplanologie gaat juist uit van het gezamenlijk bereiken van gemeenschapsbelangen waarbij de overheid zich als een gelijke moet zien, en niet als een hiërarchisch bovengestelde partij.

Ten tweede de politieke benadering. Bij de politieke benadering neemt de overheid meer een tussenpositie in. Beleid is bij de politieke benadering een uitkomst van de politieke strijd tussen macht en belang en geldt dat men zich grotendeels laat leiden door het veiligstellen van hun eigen belangen (Korsten, 2013, p.2; Scholsberg, 2011,p.24). Macht en invloed zijn belangrijke begrippen in

deze benadering en zijn bepalend voor de uitkomsten in het proces van de afweging tussen belangen en waarden. Echter in de veranderende verhoudingen tussen overheid, marktpartijen en burgers in de huidige maatschappij gaat het steeds meer om gelijkwaardigheid. Macht van actoren staat niet meer centraal en moeten actoren niet bevoordeeld of benadeeld worden door hun persoonlijke titels. Bij uitnodigingsplanologie gaat het niet om een strijd tussen actoren, maar juist om de synergie en samenwerking om tot een visie te komen waar iedereen zich in kan vinden. Iedereen heeft evenveel invloed en macht. De politieke benadering kijkt niet echt naar het bereiken van een gezamenlijk belang, maar juist op de manier hoe partijen hun eigenbelang willen veiligstellen. Het creëren van collectieve waarden en een gedragen visie past eerder bij een andere benadering dan de politieke benadering. Deze benadering wordt dus niet als geschikt geacht voor dit onderzoek.

De derde benadering is de culturele benadering. Belangrijke elementen binnen deze benadering zijn communicatie en interactie. Politici willen meer verbondenheid met de burger creëren door het spreken van dezelfde taal, door middel van 'framing' (Bekkers, 2007). Door het gebruik van bepaalde taal wordt er ingespeeld op het gedrag en emoties van mensen, waardoor meer draagvlak voor het beleid kan ontstaan. Echter kan verbondenheid en draagvlak ook gecreëerd worden door mensen juist te betrekken en uit te nodigen bij het vormen van visies en plannen. De culturele benadering is eerder geschikt om de manier waarop taal is gebruikt te analyseren. Hoewel de culturele benadering al meer gericht is op communicatie en interactie met burgers, ligt de nadruk minder op samenwerking met burgers en andere partijen. Hiervoor biedt de netwerkbenadering een beter perspectief en zal nu besproken worden.

In een dynamische context zoals we die nu kennen, is de netwerkbenadering bij uitstek geschikt om hoofd te bieden aan complexe vraagstukken waarbij samenwerking tussen verschillende actoren centraal staat (Van Es, 2015). Volgens Van Wijk, Engelen & Blom (2001) kan de netwerkbenadering gebruikt worden om relaties en samenwerking tussen actoren in kaart te brengen en de wijze waarop dit vorm krijgt. Het in kaart brengen hoe gemeenten omgaan met de veranderende interacties en nieuwe samenwerking met partijen in het kader van uitnodigingsplanologie is voor dit onderzoek belangrijk. Bij uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet is de samenwerking tussen gemeenten en maatschappij niet alleen van belang, maar ook de samenwerking tussen medewerkers binnen de gemeenten. Beleid wordt niet ontworpen aan de tekentafel, maar aan de onderhandelingstafel, waarbij gemeenten in gesprek gaan met maatschappelijke groepen en ontwerpen samen het beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, 85). Dit is van toepassing bij het maken van een omgevingsvisie en spreken we van cocreatie. Tegenwoordig spreken we steeds meer van een netwerksamenleving en is er een shift van *government* naar *governance* opgetreden (Louw, van der Krabben & Priemus, 2003, p.357). Verhoudingen tussen partijen veranderen, er is sprake van meer procesgerichtheid en staat samenwerking steeds meer centraal. De netwerkbenadering kan dus een prima perspectief bieden om te analyseren hoe gemeenten omgaan met het betrekken en uitnodigen van allerlei actoren en de manieren waarop er samengewerkt en gecommuniceerd wordt. Dit perspectief binnen de netwerkbenadering wordt om deze redenen van meerwaarde geacht binnen dit onderzoek.

Tot slot wordt de institutionele benadering behandeld. Binnen deze benadering wordt vaak onderscheid gemaakt tussen formele - en informele instituties. Bij formele instituties moet men denken aan wetten, beleidsregels, algemene regels, verordeningen en contracten en bij informele instituties aan ongeschreven regels zoals taboes, gewoonten, afspraken, tradities en werkpraktijken (Buitelaar et al., 2013, p.41; North, 1990, p.46). Volgens deze benadering zijn instituties het gevolg van gedrag dat over langere tijd eigen gemaakt wordt door actoren of groepen actoren.

Dit gedrag wordt geadopteerd en steeds verder aangescherpt om vaak voorkomende problemen op te lossen. Op deze wijze roest dit gedrag vast in de actoren en wordt dit in feite de norm (Tolbert & Zucker, 1999, p.180). Aan de ene kant wordt gedrag beïnvloedt door instituties en regels en aan de andere kant beïnvloeden ze daarmee weer het gedrag, interacties tussen actoren, ingenomen rollen en gekozen strategieën (Bekkers, 2007). Zo verklaart de institutionele benadering in wezen hoe instituties en beleid ontstaan. De institutionele benadering geeft niet alleen een verklaring voor het ontstaan van instituties. Het maakt ook duidelijk wat voor implicaties het heeft. Wanneer instituties gegroeid zijn in de samenleving en door mensen wordt geaccepteerd, dan zijn ze niet altijd makkelijk te veranderen. Bestaande structuren in de samenleving veranderen kost meer middelen en moeite dan de structuren behouden (Tolbert & Zucker, 1999, p.180). Dit wijst op het begrip padafhankelijkheid. Dit betekent dat beslissingen, of in dit geval de gegroeide instituties, uit het verleden in sterke mate ontwikkelingen in de toekomst beïnvloeden doordat het lastig is om bestaande instituties te veranderen. Door het vastroesten van formele en informele instituties ontstaat er dus een bepaalde houding, gedrag en werkwijze waarvan men het moeilijk vindt om af te wijken. De gedachte die hiermee gepaard gaat, de gedachte dat bestaande praktijken blijvend zijn, kan zelfs de wil om te veranderen onderdrukken. De gedachte dat instituties onveranderlijk zijn, kan onderliggende wil om te veranderen maskeren waardoor er niet van het bewandelde pad wordt afgeweken (Peters, Pierre & King, 2005, p.1275). Met de omslag naar uitnodigingsplanologie en de aankomst van de Omgevingswet wordt een cultuurverandering vereist en moet het oude vertrouwde daarmee doorbroken worden.

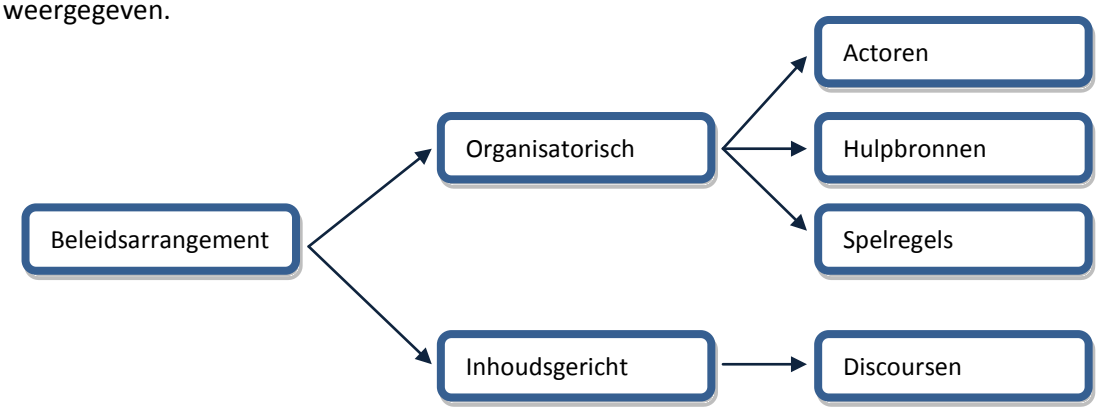
Informele instituties spelen hierbij vooral een rol, want deze gaan uit van de manier waarop actoren elkaar behandelen en benaderen. Er kan dan inzicht worden verkregen of de manieren van gemeenten stropen met de gedachtegoed van uitnodigingsplanologie. Omdat men door vastgelegde instituties een bepaalde denk – en werkwijze hanteren, zijn deze patronen moeilijk te doorbreken. Maar om uitnodigingsplanologie en het werken met de Omgevingswet een succes te laten zijn, moet men proberen af te wijken van vastgeroeste instituties en dus afwijken van een verouderde gedrag, houding en werkwijze. Zoals gesteld in de pilots van de omgevingsvisie is het een kwestie van ‘gewoon doen’. De institutionele benadering is daarom relevant voor dit onderzoek, omdat er nagegaan kan worden in hoeverre het gemeenten lukt om een andere denk – en werkwijze te hanteren en padafhankelijkheid kunnen doorbreken. Het is een goed perspectief om te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met veranderende instituties en de cultuurverandering die uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet met zich mee brengt. Dus zowel de netwerkbenadering als de institutionele benadering worden van meerwaarde geacht binnen dit onderzoek.

3.2. Beleidsarrangementenbenadering

De netwerk - en institutionele benadering passen bij dit onderzoek. Beide benaderingen bieden aanknopingspunten om het onderzoek verder af te bakenen. De omgang met uitnodigingsplanologie is nog enigszins abstract en heeft een afbakening nodig om het te analyseren. Alleen een beleidsbenadering biedt nog geen duidelijk analysekader waarmee de hoofdvraag geoperationaliseerd kan worden. Om de hoofdvraag beter hanteerbaar te maken wordt in dit onderzoek de beleidsarrangementenbenadering als analysekader gehanteerd. Deze theorie besteedt aandacht aan de verschillen en verhoudingen tussen betrokken partijen binnen een beleidsarrangement om een proces te analyseren. Het gedrag en handelen van actoren is een belangrijk onderdeel binnen de beleidsarrangementenbenadering, waarbij de netwerkbenadering dus naar voren komt.

Volgens dit theoretisch concept is enkel de netwerkbenadering echter niet voldoende om een proces te analyseren (Van Wijk, Engelen & Blom, 2001, p.28). Interacties zijn min of meer gestructureerd door instituties en schenkt daarbij ook aandacht aan de grondhouding van gemeenten en in hoeverre deze, voornamelijk informele instituties, doorbroken worden. De beleidsarrangementenbenadering is daarom geschikt als combinatie van de netwerk – en de institutionele benadering en wordt het als een verdere en geschikte theoretische afbakening voor dit onderzoek gezien. Tevens richt de beleidsarrangementenbenadering de aandacht ook op verschillende vlakken zoals sociale, discursieve en juridische veranderingen. Dit theoretisch concept houdt rekening met de dynamiek in de samenleving, want de beleidsarrangementenbenadering koppelt alledaagse beleidspraktijken aan bredere, structurele veranderingen in de hedendaagse maatschappij (Liefferink, 2006, p.45). We hebben gezien dat uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet ten grondslag liggen aan deze veranderingen en dus zou de beleidsarrangementenbenadering een goed analysekader kunnen zijn om de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet te analyseren en wordt om deze reden toegepast in dit onderzoek.

Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als: “The temporary stabilisation of the organisation and substance of a policy domain, at a specific level of policy making” (Van Tatenhove et al., 2000: 54 in Arts & van Tatenhove, 2004,p.3). Het veronderstelt dat de veranderende interacties tussen partijen en het hanteren van een andere denk – en werkwijze zich uiteindelijk geleidelijk ontwikkelen tot redelijk stabiele patronen, wat gerefereerd wordt als het proces van institutionalisering (Liefferink, 2006, p.47). Deze theorie gaat uit van de *structuration theory* van Giddens (1984) wat veronderstelt dat de gevormde patronen en structuren het gedrag van actoren sturen. Maar aan de andere kant worden deze structuren weer beïnvloed door het gedrag en handelen van actoren. Dit is bijvoorbeeld te herkennen aan de shift naar uitnodigingsplanologie waarvoor een ander gedrag is gewenst dan in de toelatingsplanologie, waardoor er andere structuren ontstaan. Zo bepaalt de toekomstige Omgevingswet een andere structuur in het omgevingsrecht waardoor het handelen van personen die hiermee werken, verandert. Aan de hand van de vier centrale dimensies binnen een beleidsarrangement, te verstaan onder: actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen, kan er een beeld geschetst worden van de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Deze dimensies zijn volgens Van Tatenhove, Arts & Leroy (2000) te verdelen in een organisatorische en een inhoudsgerichte dimensie. In figuur 4 wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 4: Operationalisatie schema van het beleidsarrangement. (Bron: eigen bewerking, op basis van Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000)

In de volgende paragrafen worden de vier dimensies kort besproken over wat deze inhouden en wordt er in globale lijnen aangegeven hoe hiernaar in dit onderzoek gekeken wordt.

3.2.1. Actoren

Actoren zijn personen, groepen en/of organisaties die betrokken zijn bij een bepaald thema van beleid of bij het vormen van beleid. Dit kunnen zowel private en particuliere als publieke partijen zijn. Als er sprake is van een probleem of opgave waar men in vastgelopen is, in dit geval de stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen en een niet passende cultuur, dan kan de oplossing gevonden worden bij nieuwe actoren, nieuwe inhoud of nieuwe werkwijzen (Kroes, 2015, p.2). Uitnodigingsplanologie richt zich op het uitnodigen van actoren en faciliteren van initiatieven van deze actoren. Dit vergt om een andere werkwijze en cultuur want de relaties tussen gemeenten en maatschappij zijn immers aan het veranderen. Het kost echter veel tijd voordat de samenwerking soepel verloopt en men elkaar begrijpt. Dit kan echter voor gemeenten moeilijk zijn, omdat gemeenten niet altijd even goed communiceren (Bomhof, p.c., 13 januari 2016). Volgens Teisman is het maken van persoonlijk contact een sleutel tot succes in deze nieuwe vorm van ruimtelijke ontwikkeling (Kroes, 2015, p.2). Daarnaast is het ook de kunst om de veelheid aan actoren met ieder hun eigenbelangen aan elkaar te verbinden in het proces om gezamenlijk tot resultaten te komen. Binnen deze dimensie wordt er in dit onderzoek dus gekeken naar de relaties, verhoudingen, interacties en de samenwerking tussen gemeenten en andere actoren in het kader van uitnodigingsplanologie.

3.2.2. Hulpbronnen

Actoren kunnen over bepaalde hulpbronnen beschikken. Hulpbronnen kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, financiële middelen, grondbezit, menskracht, sociale netwerken of bepaalde ideeën (Vreke, 2007, p.11). Zo kan in het kader van de Omgevingswet een omgevingsvisie helpen voor een uitnodigend karakter van een gemeente. Er kan nagegaan worden in hoeverre dit instrument de omslag naar uitnodigingsplanologie mogelijk kan maken volgens gemeenten. Maar er zijn ook andere manieren denkbaar waarop gemeenten middelen kunnen inzetten om zich uitnodigend op te stellen en initiatieven daarna te faciliteren.
Uitnodigingsplanologie begint met de kunst van het verleiden om te laten zien dat bepaalde gebieden aantrekkelijk zijn voor ontwikkelingen (Prins, 2014, p.11). Zo heeft de gemeente Houten bij het Eiland van Schalwijk, een bekend voorbeeld van uitnodigingsplanologie, een fotowedstrijd georganiseerd waarbij bewoners uitgenodigd werden om de mooiste plek van het eiland in beeld te brengen (Prins, 2014, p.11). Zo zijn er verschillende ideeën denkbaar om als gemeenten initiatieven uit te lokken. Echter is het wel onduidelijk welke hulpbronnen gemeenten inzetten om initiatieven uit te nodigen en wat ze eraan doen om initiatieven ook te ondersteunen. In dit onderzoek zal worden gekeken welke middelen gemeenten inzetten om initiatieven uit te nodigen en op welke manier zij initiatieven faciliteren.

3.2.3. Spelregels

De derde dimensie binnen deze theorie, spelregels, definiëren de mogelijkheden of beperkingen voor actoren om te handelen (Arts & van Tatenhove, 2004, p.5). Onder spelregels wordt bijvoorbeeld wetgeving en procedures verstaan en kan er een onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele regels (Wiering & Arts, 2006, p.329). Het onderscheid hiertussen ligt in het vastleggen van de regels. Bij formele regels gaat het om regels die officieel zijn vastgelegd, terwijl het bij informele regels gaat over regels die sociaal gevormd zijn en van invloed zijn op de manier waarop actoren

elkaar benaderen en behandelen (Boonstra, 2004). In dit onderzoek is het omgevingsrecht relevant omdat initiatieven hiermee kunnen vallen of opstaan. Daarbij is het de vraag in hoeverre het huidige omgevingsrecht eigenlijk mogelijkheden biedt voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie en in hoeverre de toekomstige Omgevingswet hier iets aan verandert. Bovendien is het interessant om te onderzoeken welke spelregels de gemeenten hanteren voor initiatieven in het kader van uitnodigingsplanologie. De informele regels hebben eerder betrekking op de verhoudingen tussen actoren, wat bij paragraaf 3.2.1 al is vermeld.

3.2.4. Discoursen

Tot slot wordt de discours beschreven als de inhoud van een beleidsarrangement. Onder het begrip discours wordt in het algemeen 'het geheel van opvattingen, ideeën, visies en probleempercepties over een bepaald onderwerp' verstaan (Leroy & Wiering, 2007, p.76). Het is dan ook belangrijk om te weten hoe gemeenten tegen uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet aan kijken. Is uitnodigingsplanologie wenselijk en hoe staan zij tegenover de nieuwe context van gebiedsontwikkeling? In de praktijk is nog gebleken dat de principes van uitnodigingsplanologie nog geen gemeengoed waren binnen ambtelijke organisaties (Beeckk, 2012, p.2). Het is dan wel bevorderlijk om uitnodigingsplanologie een succes te laten zijn als men hier positief tegenover staat. Deze dimensie is dus eerder subjectief. Deze dimensie biedt daarnaast een goede operationalisatie om de houding ten opzichte van de Omgevingswet te onderzoeken, of hier nog sceptisch over wordt gedacht. Ook wordt er in dit onderzoek gekeken naar de opvattingen van experts over uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet en hoe gemeenten volgens hen hier goed mee om zouden kunnen gaan. Verschillende perspectieven over uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet kunnen dan in kaart worden gebracht. Met andere woorden, deze dimensie trekt de context van gebiedsontwikkeling breed om te beschrijven in welke veranderende, nieuwe context van gebiedsontwikkeling we in verkeren.

Deze vier dimensies binnen de beleidsarrangementenbenadering zorgen dus voor een verdere afbakening van de hoofdvraag. In deze vier dimensies kunnen ook concrete vragen toegespitst worden, wat helpt om de interviews te structureren. Echter een belangrijk aspect binnen dit onderzoek komt bij deze benadering niet goed naar voren, en dat is wat de verandering naar uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet voor de gemeentelijke organisatie zelf betekent. Hiervoor wordt gekeken naar concepten over veranderingen binnen organisaties, te weten verandermanagement en transitiemanagement.

3.3. Verander – en transitiemanagement

Het vraagstuk rondom gebiedsontwikkelingen in de Nederlandse planologische context is complex en dynamisch van aard. In de planologische paradigma's, toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie, zijn denk – en werkwijzen zodanig vast geworteld in structuren en instituties dat het nu eenmaal niet eenvoudig is om een cultuuromslag te maken (Van der Brugge, Rotmans, & Loorbach, 2005, p.2). Door de haastig veranderende maatschappelijke omgeving zijn we op een punt beland dat het oude handelen niet meer volstaat, waardoor het noodzakelijk is om over te gaan op een andere manier van denken en werken in het kader van uitnodigingsplanologie en het nieuwe omgevingsrecht. Betrokken partijen in de ruimtelijke ontwikkeling zien in dat het anders moet en is het tijd voor verandering. Echter komen veranderingen in veel gevallen slechts zeer moeizaam tot stand doordat partijen vanuit padafhankelijkheid handelen (Peek, 2012). Dit padafhankelijkheid handelen moet doorbroken worden waarbij een andere manier van werken met

een integrale benadering van de leefomgeving leidend wordt. Het vakgebied van de fysieke leefomgeving is echter niet snel geneigd of gewend om te veranderen (De Boon & van der Velde, 2015, p.30).

Die verandering is mogelijk door de kansen en mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. Als het gaat om veranderingen waar organisaties, in dit geval gemeenten, mee te maken krijgen dan worden concepten als verandermanagement en transitiemanagement aangehaald. Bij organisatieverandering kan het gaan om het aanpassen van de organisatiestructuur, de organisatiecultuur of om een strategieverandering, een andere aanpak dus (Ter Steege, 2011). Tussen verandermanagement en transitiemanagement bestaan echter wezenlijke verschillen en is het belangrijk om toe te lichten welk concept voor dit onderzoek relevant kan zijn. De belangrijkste verschillen tussen verandermanagement en transitiemanagement volgens Markus (2014) zijn vooral:

- Verandermanagement richt zich vooral op verandering binnen organisaties, terwijl het bij transitiemanagement gaat om verandering naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen en hoe je daar als organisatie en als individu mee om gaat;

- Bij verandermanagement is veelal duidelijk wat men precies wil veranderen en hoe dat gedaan gaat worden. Bij transitiemanagement is veel minder sprake van zo'n planmatige aanpak. Hierbij gaat het meestal om complexe maatschappelijke vraagstukken waarbij verandering niet planmatig te beheersen valt, en waarbij het vooral gaat om zoeken, leren en experimenteren – maar dan wel op een systematisch mogelijke manier. Volgens Van Wielink (2014) is transitiemanagement meer gericht op de wijze waarop mensen met veranderingen omgaan, dan over de inhoud van de verandering zelf. Verandermanagement houdt zich in het bijzonder bezig met het veranderen van de structuur van een organisatie, te denken aan: fusies, reorganisaties, bezuinigingen of ontslagen (Van Wielink, 2014, p.4). Markus (2014) heeft zo het idee dat er vanuit transitiemanagement meer ruimte is voor leren en experimenteren. In het kader van uitnodigingsplanologie en al werken in de geest van de toekomstige Omgevingswet is juist het proces van zoeken, leren en experimenteren een belangrijk pad om te bewandelen om tot successen te komen. Al doende leert men, de tijd zal het uitwijzen hoe er effectief met uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet gewerkt kan worden. In ieder geval lijkt verandermanagement zich vooral te richten op veranderingen in een organisatie qua structuur, transitiemanagement kijkt verder dan dat. Aan de hand van deze verschillen past het concept van transitiemanagement dus beter in dit onderzoek dan verandermanagement.

Bij transitiemanagement wordt vaak de rits structuur, cultuur en werkwijze gebruikt als aspecten. Deze drie aspecten geven vorm aan organisaties, zoals een gemeente (Van Raak & de Pous, 2014, p.15). Alhoewel de omslag naar uitnodigingsplanologie en het nieuwe omgevingsrecht aangeduid wordt als een cultuurverandering, wordt er niet uitgesloten dat het ook om een structuurverandering zou kunnen gaan. De Boon & van der Velde (2015) stellen dat het waarschijnlijk niet nodig is om direct over te gaan tot het doorvoeren van veranderingen in de organisatiestructuur als gevolg van de Omgevingswet. Mocht de efficiency van de gemeentelijke structuur onvoldoende zijn om zich op een goede manier integraal bezig te houden met de fysieke leefomgeving, dan kan er gedacht worden aan het inrichten van nieuwe,- of het samenvoegen van teams en afdelingen (De Boon & van der Velde, 2015, p.21). Zo gaat het volgens Bouma, Duijn & van de Klundert (2016) ook meer over omvormen van ingesleten denk – en werkwijzen binnen organisaties en het optimaliseren van de condities voor cultuurverandering dan een nieuwe structuur. Organisatieverandering in de zin van de structuur kan wel, maar wordt niet geacht te veranderen door uitnodigingsplanologie of de

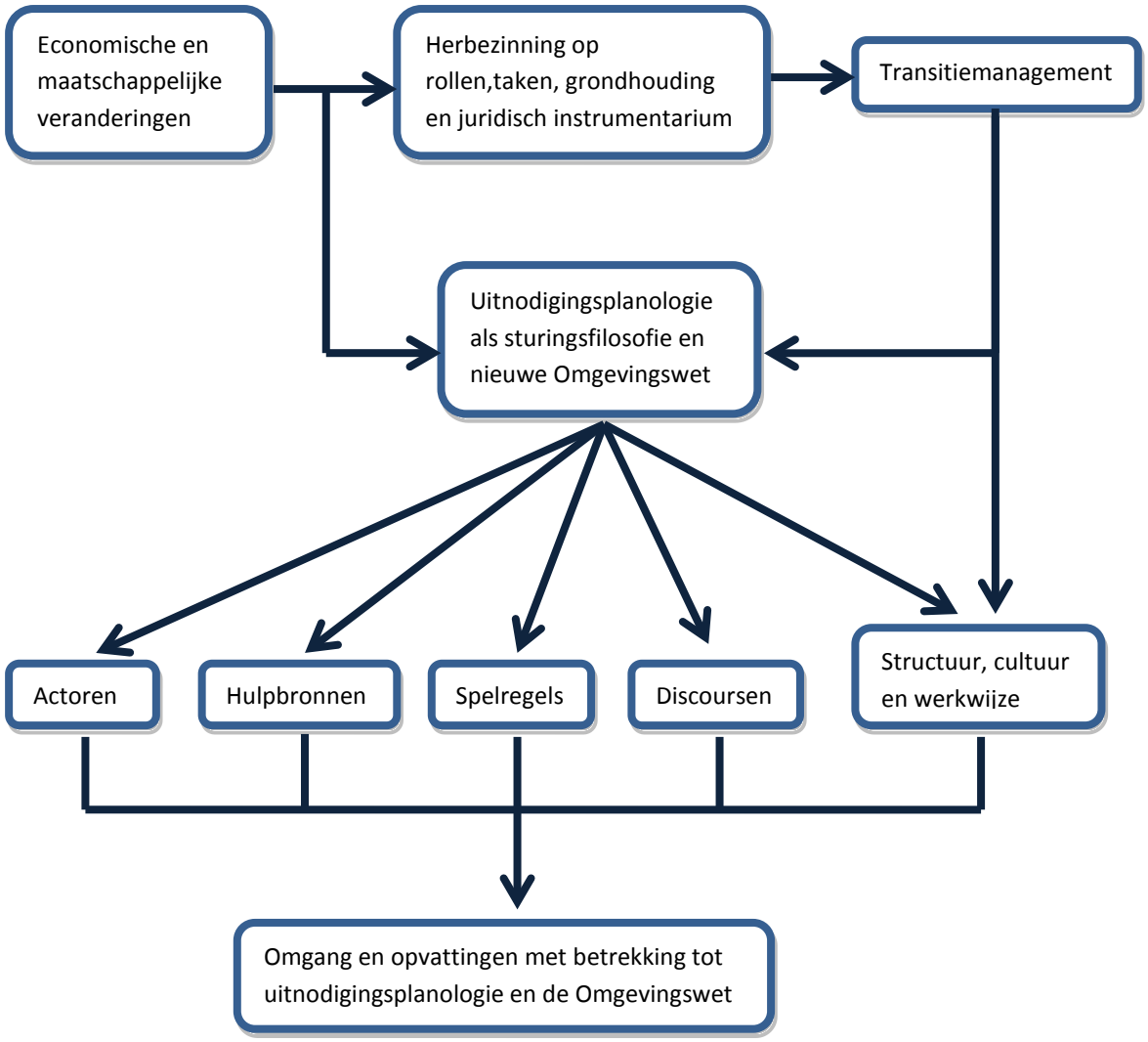
Omgevingswet. Trouwens gaat de structuur in het kader van transitiemanagement niet alleen om organogrammen van gemeenten, maar kan het ook gaan om de infrastructuur. Dat betekent bijvoorbeeld van aanbodgericht naar vraaggericht, van specialistisch en verkokerd naar generalistisch en integraal of het hanteren van minder gecompliceerde procedures, wat een andere manier van handelen mogelijk maakt (Van Raak & de Pous, 2014, p.21). Structuur wordt daarom binnen dit onderzoek ook opgehangen aan de term cultuurverandering. Deze term slaat vooral terug op veranderingen van denken en handelen en niet in de hoek van 'verbeter de wereld'.

Cultuur heeft betrekking op gedeelde opvattingen en waarden, uitgaan van een cultuur van vertrouwen in elkaar en cocreatie (Van Raak & de Pous, 2014, p.21). Eigenlijk wat de leidende visies zijn binnen de context van dit onderzoek. Wat dat betreft is er overlap tussen de dimensie discours en cultuur. Aangezien er in het licht van cultuurverandering vaak over houding en gedrag gepraat werd, zal cultuur in dit onderzoek om de houding en gedrag van partijen gaan. Het gaat dan minder richting de hoek van meningen, die eerder bij discoursen passen.

Met werkwijze worden typerende handelingen en routines bedoeld, met als voorbeeld in plaats van binnen het eigen systeem alles proberen op te lossen naar samenwerken en van buiten naar binnen werken (Van Raak & de Pous, 2014, p.21). Volgens Van Raak & De Pous (2014) is een transitie vooral een paradigmawijziging wat zorgt voor veranderende rollen tussen partijen en ook het opstaan van nieuwe partijen, iets wat dus sprake is bij uitnodigingsplanologie. Steeds vaker is er minder sprake van alleen de grotere ontwikkelende partijen, maar juist een samenwerking tussen meerdere partijen zoals particulieren, ondernemers en organisaties (Doepel & van den Berg, 2013, p.44). Om initiatieven te kunnen faciliteren en kansen aan te kunnen jagen, heeft de gemeente een andere organisatie nodig om dit mogelijk te maken. Namelijk een organisatie die naar buiten toe treedt, weegt in plaats van toetst en open in gesprek gaat met (potentiële) initiatiefnemers en dus de informele dialoog aan moet gaan. Dit heeft als gevolg dat de gemeente in moet spelen op andere netwerken dan voorheen voor de ontwikkeling van een gebied en dus een andere werkwijze hanteert (Doepel & van den Berg, 2013, p.44).

Transitiemanagement kan ons wellicht beter in staat stellen om de invloed die de cultuurverandering wat uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet met zich mee brengen, in kaart te brengen en beter te begrijpen dan verandermanagement. Transities verlopen over de jaren vaak grillig en onvoorspelbaar en wie weet zitten we over tien jaar als het misschien economisch goed gaat in een andere transitie (Van Raak & de Pous, 2014, p.13). Maar voor nu is het duidelijk dat de vorm van planologie en het omgevingsrecht een verandering doormaken.

3.4. Conceptueel model



Figuur 5: Conceptueel model

Toelichting

In tijden van economische laagconjunctuur hebben veel partijen een financiële klap gekregen. Overheden gingen bezuinigen op hun publieke middelen en grote investeringen verminderden. Naast de stagnatie van gebiedsontwikkelingen hebben eerder beschreven maatschappelijke veranderingen geleid tot een herbezinning op rollen, taken, grondhouding en juridisch instrumentarium, omdat de context van gebiedsontwikkeling om een nieuwe aanpak vraagt. Volgens het IenM (2016) past het huidige omgevingsrecht gewoonweg niet meer bij deze tijd van maatschappelijke veranderingen en daarom wordt er gepleit voor een stelselwijziging. Het concept transitiemanagement wordt hierbij aangehaald om te beschrijven welke invloed de verandering heeft op de structuur, cultuur en werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Dus de economische, maatschappelijke veranderingen en daarmee de herbezinning op rollen,taken, grondhouding en juridisch instrumentarium hebben geleid tot uitnodigingsplanologie als nieuwe sturingsfilosofie en een nieuwe Omgevingswet. De herbezinning wordt vanuit een institutionele en netwerkbenadering bekeken, wat leidde tot het toepassen van de beleidsarrangementenbenadering. Gepaard met transitiemanagement zal het onderwerp van dit onderzoek geanalyseerd worden.

Dit wordt geanalyseerd aan de hand van actoren, hulpbronnen, spelregels, discoursen en de structuur,cultuur en werkwijze van de organisatie. In de vorige paragraaf is de overlap tussen bepaalde aspecten besproken. Aan de hand van deze dimensies wordt er een antwoord gezocht op de vraag die centraal staat in dit onderzoek en dat betreft de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uiteengezet. Alvorens is het handig om het type onderzoek te benoemen om verdere methodologische keuzes te verantwoorden. Het doel van dit onderzoek luidt: *Inzicht krijgen in hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie en wat hun houding is ten opzichte van de toekomstige Omgevingswet, door het uitvoeren van een meervoudige casestudy betreffende de gemeenten Uden, Amersfoort en Heerde.*

De meest voorkomende classificaties voor het onderzoeksdoel in de literatuur is de onderverdeling beschrijvend, verkennend en verklarend (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011, p.116). Beschrijvend onderzoek richt zich vaak op ontwikkelingen van bepaalde verschijnselen. Ook is het geschikt om verschijnselen te beschrijven door middel van breed onderzoek en het houden van enquêtes. Beschrijvend onderzoek ontleent zich dan ook goed aan kwantitatief onderzoek (Vennix, 2011, p.152). Verklarend onderzoek gaat in op de verklaring waarom een bepaald verschijnsel zich al dan niet voordoet. Bij deze type staan verbanden en causale relaties centraal (Vennix, 2011, p.152). Verkennend onderzoek is vooral nuttig als je een bepaald verschijnsel beter wilt begrijpen. Verkennend onderzoek is een waardevolle methode om te onderzoeken “wat er gebeurt; om een bepaald inzicht te verkrijgen; om vragen te stellen; en verschijnselen in een nieuwe licht te beoordelen” (Robson, 2002:59, in Saunders et al., 2011, p.116). De doelstelling vertoont dus vooral trekjes van verkennend onderzoek. Er wordt namelijk getracht om inzicht te krijgen in de omgang van nieuwe verschijnselen zoals uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Hiervoor was het wel noodzakelijk om ‘beschrijvend’ vooronderzoek te verrichten om meer duidelijkheid over deze verschijnselen te verschaffen. Echter omdat uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet nieuw zijn, bestaat er nog enige onduidelijkheid en complexiteit en is het interessant om te onderzoeken hoe gemeenten hiermee omgaan om dit beter te begrijpen. Er kan dus meer duidelijkheid en inzicht worden verkregen in de omslag en de cultuurverandering naar uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet, waardoor het onderzoek vooral verkennend van aard is.

In paragraaf 4.1. zal een geschikte onderzoeksstrategie gekozen worden. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2. ingegaan op het onderzoeksmateriaal. Tot slot zal er in paragraaf 4.3. een onderzoeksmodel opgesteld worden.

4.1. Onderzoeksstrategie

Er zijn verschillende manieren waarop een onderzoek verricht kan worden. Verschuren en Doorewaard (2015) benoemen vijf onderzoeksstrategieën, namelijk;

1. Survey
2. Experiment
3. Casestudy
4. Gefundeerde theoriebenadering
5. Bureauonderzoek

Aan de hand van een aantal keuzes en afwegingen kan er worden bepaald welk type onderzoeksstrategie het meest geschikt is. Er staan drie kernbeslissingen centraal: Gaat het onderzoek om breedte of diepgang? Is het een kwantitatief of kwalitatief onderzoek? En als derde de afweging tussen empirisch of bureauonderzoek. Door het maken van deze keuzes en afwegingen kan verklaard worden welke strategieën geschikt zijn of niet voor een bepaald onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2015, p.160).

Dit onderzoek over de omgang met uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet en de opvattingen daarover, zal een diepgaand onderzoek zijn. Hoewel er ook in de breedte gegaan kan worden, leent dit onderzoek door de complexiteit en nieuwe verhoudingen die uitnodigingsplanologie en het nieuwe omgevingsrecht meebrengt, zich beter voor diepgang. Bij dit onderzoek zal dus gebruikt worden gemaakt van een kwalitatieve benadering. Voor het bereiken van de doelstelling wordt niet gezocht naar statistisch onderbouwde causale relaties en bestaat het beoogde antwoord op de hoofdvraag niet uit verzamelde cijfers. Bij kwalitatief onderzoek is eerder plaats voor diepte-interviews en wordt vooral met veel tekst en beschouwend gerapporteerd en zijn bevindingen hierdoor moeilijk te weergeven in tabellen, cijfers, berekeningen of grafieken (Verschuren & Doorewaard, 2015, p.157). Kwalitatief onderzoek verschaft inzicht in hoe mensen denken over een bepaald onderwerp en wat hun opvattingen, ideeën, en handelingen zijn bij het desbetreffende onderwerp (Creswell, 2012). Dit is in dit onderzoek ook essentieel, omdat het ook waardevol is om te onderzoeken of de relevante respondenten uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet wel wenselijk vinden en hoe hier volgens experts het beste mee omgegaan zou kunnen worden. Tevens wordt er getracht om te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met de cultuurverandering. Kwantitatief onderzoek kan hier niet diep op ingaan, wat wel als noodzakelijk wordt geacht. Om dit allemaal in kaart te brengen zal het 'veld' ingegaan moeten worden, waarbij de gegevens verzameld worden middels het uitvoeren van interviews. Tevens bestaat het onderzoek deels uit een deskresearch, omdat dit nodig werd geacht om de context te schetsen en omdat er beleidsdocumenten over omgevingsbeleid van de onderzochte gemeenten geanalyseerd worden. Met andere woorden is het onderzoek deels empirisch en deels niet-empirisch.

Om de resultaten boven tafel te krijgen zal er op basis van de eerder genomen keuzes een casestudy uitgevoerd worden. Om deze keuze te verantwoorden zal bondig uitgelegd worden waarom de andere vier strategieën niet als centrale strategie worden toegepast voor dit onderzoek. Met een survey-onderzoek kan de onderzoeker een breed overzicht creëren van een fenomeen. Hierbij wordt meer voor de breedte en generaliseerbaarheid gekozen in plaats van diepgang en specificiteit (Verschuren & Doorwaard, 2015, p.158). Om een case goed te kunnen onderzoeken is diepgaande informatie noodzakelijk. Enquêtes zijn hiervoor niet geschikt. Hoewel door enquêtes een grote dataset kan worden gecreëerd en daarmee mogelijk makkelijker naar een breed veld gegeneraliseerd kan worden, blijft de informatie veelal oppervlakkig. Bij het invullen van een enquête is vaak slechts weinig ruimte voor diepgang, er is weinig ruimte voor hoe en waarom vragen (Grit, 2005, p.14). In dit onderzoek is oppervlakkige informatie niet genoeg. Daarom is een diepgaand interview een sterkere optie. Doorvragen is mogelijk bij interviews wat bij een enquête niet of in mindere mate het geval is. Dit betekent dat bij interviews het mogelijk is om dieper in te gaan op het onderwerp en informatie te vinden die anders verborgen zou blijven (Grit, 2005, p.14). Het survey-onderzoek zou een goede methode zijn geweest als er werd gekozen voor breedte en kwantitatief onderzoek, echter is dit niet het geval en is deze strategie dus niet geschikt. Een experiment is ook niet geschikt. Er zullen geen interventies worden verricht en hoeven er geen effecten van deze interventies voor verschillende groepen onderzocht te worden. Het experiment is uitermate geschikt om causale relaties te onderzoeken, hetgeen wat dus niet gedaan wordt in dit onderzoek (Babbie, 2013, p.257). De gefundeerde theoriebenadering, een ander soort kwalitatief onderzoek, is tevens ongeschikt als centrale onderzoeksstrategie. Dit is een puur theoriegericht onderzoek, waarbij continu verschillende theoretische uitgangspunten met elkaar worden vergeleken om zodanig nieuwe theorieën te vormen (Verschuren & Doorewaard, 2015, p.159). Omdat uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet vooral praktijkgericht zijn en het hierbij niet echt gaat

om theorievorming, lijkt de gefundeerde theoriebenadering geen logische keus. Ten slotte het bureauonderzoek. Eerder is aangegeven dat het onderzoek deels bestaat uit een deskresearch. De keuze voor een bepaalde strategie sluiten andere opties niet uit en is een combinatie ook mogelijk. Echter als het puur om bureauonderzoek gaat, dan zal het onderzoek hoofdzakelijk achter het bureau, in de bibliotheek of in archieven afspelen. De onderzoeker gaat niet zelf het veld in en genereert geen eigen kennis. In dit onderzoek zal wel het veld ingegaan worden en interviews gehouden worden om informatie te verzamelen. Bureauonderzoek is dus niet geschikt als centrale onderzoeksstrategie in dit geval.

De onderzoeksmethode die wel het uitgangspunt vormt in dit onderzoek is de casestudy. Een casestudy is een kwalitatieve aanpak waarin de onderzoeker een of meerdere casussen grondig bestudeerd, waarmee meerdere vormen van data worden gehanteerd om tot een compleet beeld te komen van de casus (Creswell, 2012, p.97). Tot deze data behoort onder andere het houden van interviews, bestuderen van rapporten en documenten, observaties en het bestuderen van audiovisueel materiaal (Creswell, 2012, p.97). De data voor dit onderzoek zal door middel van interviews, rapporten en een analyse van beleidsdocumenten verkregen worden. Casestudies zijn geschikt om van een of enkele casussen een diepgaande analyse te verstrekken. Hierbij zijn er verschillende varianten te onderscheiden. Volgens Yin (2003) kan er een enkele afwijkende casus worden bestudeerd, om de opvallende karakteristieken uit te lichten. Echter kan er ook een meervoudige casestudy of een intrinsieke casestudy verricht worden. Een intrinsieke casestudy bestudeert de case in zijn wezenlijkheid. Bijvoorbeeld een bestudering van een student die moeite heeft met iets, waardoor deze variant de focus legt op narratief onderzoek (Creswell, 2012, p.100). Dit geldt echter niet voor dit onderzoek. Dit onderzoek zal zich richten op drie verschillende casussen om verschillende perspectieven op dit onderwerp te laten schijnen. De resultaten van deze casussen zullen onderling worden vergeleken. Dit kan waardevol zijn omdat er zo gekeken kan worden of er opvallende verschillen bestaan tussen de cases of niet. Omdat uitnodigingsplanologie al een complex onderwerp op zich is, wordt geprefereerd om diep in te gaan op een casus. Resultaten van één gemeente vind ik echter niet bevredigend om meer duidelijkheid te verschaffen over de complexiteit van dit onderwerp. Door meer gemeenten als casus te nemen kunnen er wellicht interessante resultaten opduiken, omdat gemeente X misschien totaal anders te werk gaat dan gemeente Y. Op deze manier kunnen er verschillende perspectieven op het onderwerp aangetoond worden, wat leidt tot een beter inzicht.

In eerste instantie zouden er twee gemeenten onderzocht worden, maar een aanbeveling van de gemeente Amersfoort was om een extra case te onderzoeken, omdat meerdere personen bij Amersfoort interviewen niet veel toegevoegde waarde zou opleveren volgens de respondenten. Een extra case zou interessanter zijn voor het verhaal. Vervolgens is gekeken naar een gemeente die verschilde van de gemeente Uden en Amersfoort, met name qua grootte en mate van verstedelijking. De indeling van gemeenten naar stedelijkheid is gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid per km². De volgende vijf klassen worden onderscheiden:

- Zeer sterk stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 2500 of meer)
- Sterk stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500)
- Matig stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500)
- Weinig stedelijk (omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1000)
- Niet-stedelijk (omgevingsadressendichtheid van minder dan 500)(CBS, 2015).

Binnen dit onderzoek worden gemeenten ingedeeld in vijf grootteklassen op basis van inwonersaantallen. De volgende categorieën worden onderscheiden:

- Kleine gemeenten < 25.000 inwoners
- Middelgrote gemeenten 25.000 - 50.000 inwoners
- Grote gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners
- Grootste gemeenten > 100.000 inwoners (KING, 2016).

Dit soort type casestudy binnen meervoudige cases, waarbij de onderzochte cases flink verschillen, wordt aangeduid als een maximum variation casestudy (Flyvbjerg, 2006, p.34). Hierbij worden meerdere casussen (drie tot vier) bestudeerd die op een bepaald vlak sterk van elkaar afwijken. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar grootte, organisatietype, locatie etc. Uiteindelijk is gemeente Heerde als extra case gekozen en zal er bij de casebeschrijvingen meer toegelicht worden. Door drie variërende gemeenten te onderzoeken, kunnen er dus meer inzichten worden geleverd in de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet.

Een nadeel van een case study met relatief kleine onderzoekseenheden is de generaliseerbaarheid. Deze term heeft echter niet veel betekenis voor veel kwalitatief onderzoek en is het immers moeilijk om met weinig bestudeerde gevallen uitspraken te doen over een groter geheel (Creswell, 2012, p.101). Dat er op een bepaalde manier gewerkt en gedacht wordt met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet hoeft niet per se te betekenen dat andere gemeenten dezelfde methodes en standpunten innemen. De onderzochte cases, met interviews met experts, kunnen echter wel meer inzicht bieden in de omgang en opvattingen over deze onderwerpen. Belangrijk voor de keuze van een casus is daarom representativiteit (Seawright & Gerring, 2008). Daarbij moet de vraag gesteld worden in hoeverre de onderzochte case de informatie kan leveren die je wilt verkrijgen. Daarom zullen er gemeenten geselecteerd worden die vanzelfsprekend uitnodigingsplanologie als sturingsfilosofie hanteren. Tevens wordt uitnodigingsplanologie vaak geformuleerd in beleidsdocumenten van gemeenten. Daarom zal de keuze voor de drie gemeenten gebaseerd zijn op de voorwaarde dat de gemeente uitnodigingsplanologie duidelijk als uitgangspunt heeft staan in beschikbare beleidsdocumenten en er meer over beschrijft. Eerder is vermeld dat de omgevingsvisie een belangrijk instrument is om de omslag naar uitnodigingsplanologie te faciliteren. Zo is de gemeente Uden een van de pilots van de omgevingsvisie geweest en heeft Uden uitnodigingsplanologie ook duidelijk in hun visie staan. Dit maakt gemeente Uden onder andere ook een interessante case.

4.2. Onderzoeksmethoden

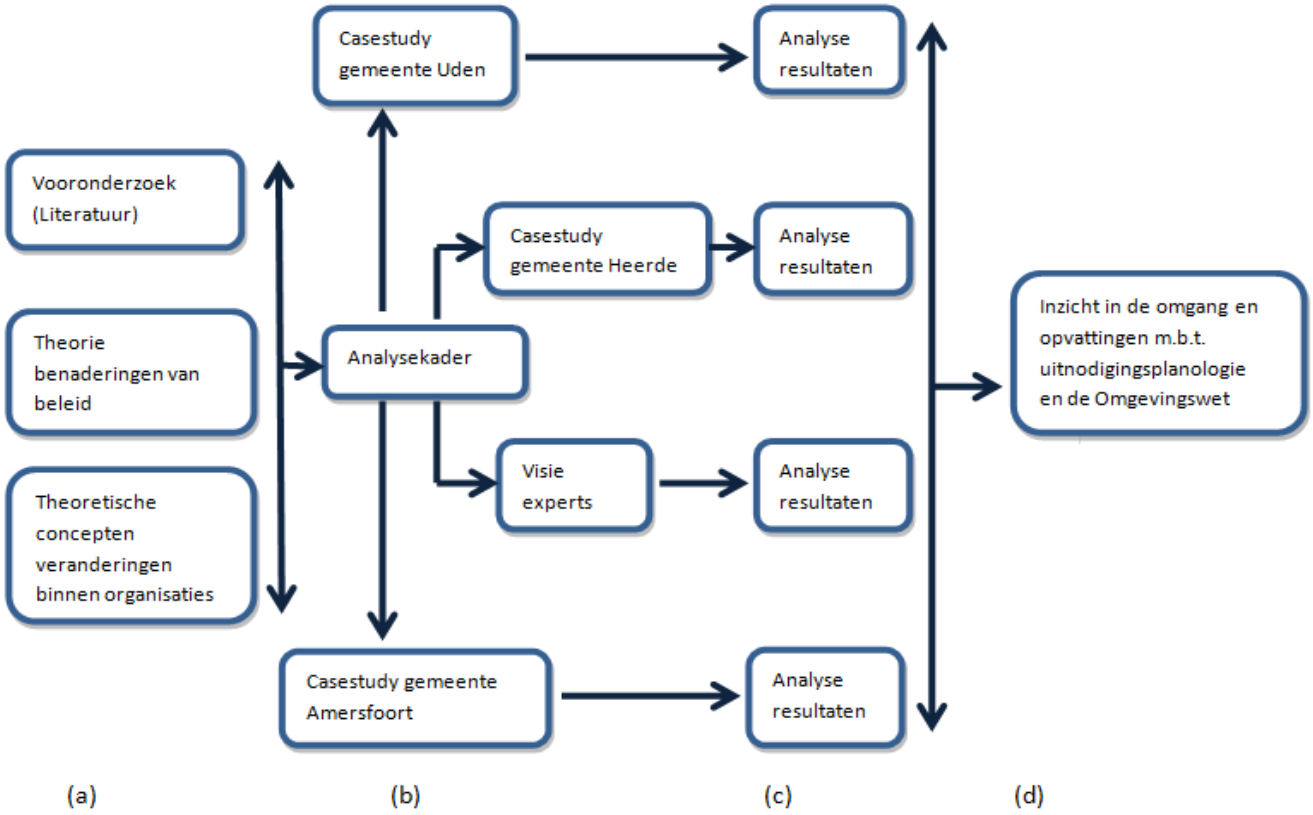
Zoals eerder gesteld zullen er interviews worden gehouden en beleidsdocumenten geanalyseerd worden als onderdeel van de dataverzameling. De beperkte generaliseerbaarheid is een probleem wat niet te verhelpen is, wel kan de betrouwbaarheid en validiteit vergroot worden door triangulatie toe te passen. Dit houdt in dat de onderzoeksgegevens op meerdere manieren verzameld worden in plaats van één manier. In dit onderzoek wordt triangulatie gewaarborgd door het uitvoeren van interviews en het analyseren van beleidsdocumenten. Daarnaast worden er interviews gehouden met personen bij de gemeenten met verschillende functies en ook met experts. De nadere beschrijvingen van de respondenten is opgenomen in Bijlage 1. Naast het verkrijgen van kennis bij personen bij gemeenten, wordt door het interviewen van experts extra kennis vanuit een ander en onafhankelijk perspectief verkregen. Er is dus sprake van zowel methoden – als bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 185).

Tevens worden keuzes goed beschreven en onderbouwd om de betrouwbaarheid te vergroten. Het gebruik van meerdere soorten methoden en bronnen zorgt dus voor een sterke datatriangulatie wat de validiteit van dit onderzoek ten goede komt (Vennix, 2010).

Semi-structured interviews zullen gehouden worden om de data te verzamelen. Op deze manier van interviewen kan diepgaande informatie vergaard worden en kan er doorgevraagd worden waardoor er nieuwe informatie kan opduiken (Verschuren & Doorewaard, 2015, p.234). Diepgaande informatie verkrijgen en doorvragen gaat lastiger bij structured interviews, omdat gesloten vragen hierbij centraal staan. De respondent heeft een beperkte keuzemogelijkheid en heeft nauwelijks invloed op de richting van het interview (Bryman, 2015, p.198). Open interviews kunnen problemen opleveren omdat de interviewer de richting van het interview moeilijker kan controleren. De interviewer heeft geen of nauwelijks opgestelde vragen en laat de respondent zelf een richting opgaan. Daardoor kan de interviewer niet altijd de relevante data krijgen die nodig is voor de beantwoording van zijn hoofdvraag (Kajornboon, 2005,p.7). De keuze valt daarom op semi-structured interviews, omdat hierbij zelf de richting van het interview bepaald kan worden, waardoor de meest relevante informatie voor dit onderzoek verkregen kan worden. Een belangrijke bedreiging die bij (semi-structured) interviews parten kan spelen is dat respondenten mogelijk strategisch antwoord geven op vragen of sociaal wenselijke antwoorden geven (Verschuren & Doorwaard, 2015, p.235). Dat bepaalde informatie wellicht verzwegen kan worden is niet te verhelpen. Echter wordt er verwacht dat dit zich nauwelijks afspeelt en dat er zo eerlijk mogelijk geantwoord wordt. De nauwkeurigheid van het meetinstrument, in dit geval de interviewguide, beïnvloedt de betrouwbaarheid van een onderzoek (Baarda, de Goede & Teunissen, 2009). Voor ieder interview is de interviewguide iets aangepast om de vragen beter toe te spitsen op de respondent. In grote lijnen zijn dezelfde vragen gesteld en daarom worden er twee interviewguides opgenomen in bijlage 6. Een vragenlijst voor gemeenten en de andere voor experts. Niet elke interviewguide was dus exact hetzelfde en is er binnen deze thesis geen gebruik gemaakt van een gestandaardiseerd instrument, waardoor toeval een rol kan spelen. Door het opstellen van een semigestructureerde vragenlijst met een aantal topics om structuur aan te brengen in de interviews, is er gepoogd om de kans op toeval te verkleinen.

De interviews zullen volledig getranscribeerd worden om vervolgens te analyseren. De transcripten zullen omgezet worden in gestructureerde samengevatte rapporten, zodat er relevante informatie voor het onderzoek overblijft, waardoor het eenvoudiger wordt om de informatie in het onderzoek te verwerken. Tijdens het transcriberen zijn er al mogelijke verbanden gelegd met andere interviews. Coderen is daarnaast ook een analysemethode, echter is hier geen gebruik van gemaakt in dit onderzoek. Het aanbrengen van codes levert nog geen overzichtelijk resultaat op. De kwaliteit van de codering is bovendien afhankelijk van hoe de codeur dit toepast. Er is nauwelijks ervaring opgedaan met coderen. De kern van het onderzoek komt dan tot stand op een onvertrouwde manier, wat dus riskant kan zijn voor de kwaliteit van de bevindingen. Daarnaast is het aantal interviews te overzien en lijkt een gestructureerde werkwijze met interviewverslagen persoonlijk het meest efficiënt. Om de resultaten van het onderzoek controleerbaar en inzichtelijk te maken, zijn de interviews opgenomen. Hiermee wordt gestreefd om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten.

4.3. Onderzoeksmodel



Figuur 6: Onderzoeksmodel

Toelichting

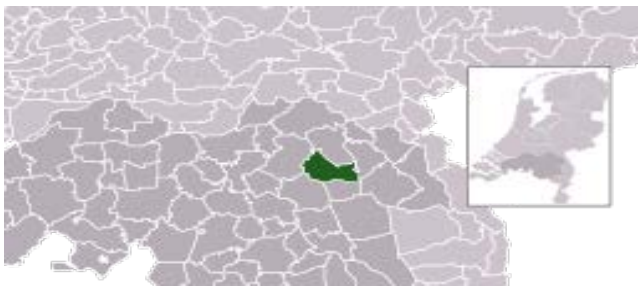
(a) Aan de hand van vooronderzoek en bestudering over uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet is het duidelijk geworden wat deze verschijnselen inhouden en impliceren. Dit was noodzakelijk om een goed beeld te schetsen over een nog onduidelijk en complex concept als uitnodigingsplanologie. Mede door de bestudering van relevante theoretische concepten is er een analysekader ontwikkeld om inzicht te kunnen verschaffen in de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet. (b) Aan de hand van dit analysekader worden de gegevens verzameld bij drie casus gemeenten met aanvulling van kennis van experts op het gebied van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Op deze manier kan er een beeld geschetst worden hoe gemeenten met deze concepten omgaan, maar ook hoe experts erover nadenken en hoe gemeenten volgens hun het beste zouden kunnen omgaan met uitnodigingsplanologie. (c) Vervolgens worden de hieruit verkregen resultaten kritisch geanalyseerd en vergeleken, waarbij ook het onafhankelijke perspectief en de kennis van de expert wordt geanalyseerd om een sluitend oordeel te kunnen vellen over het onderwerp van dit onderzoek. Enkele resultaten uit de interviews bij de gemeenten zijn voorgelegd bij de experts. Echter is het niet de insteek van de interviews geweest om de experts de resultaten van de gemeenten volledig en kritisch te laten reflecteren. Vandaar dat de pijlen tussen de experts en de casestudies zijn weggelaten. (d) Tot slot kunnen deze resultaten inzicht bieden in de omgang en opvattingen met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Na eigen verkregen kennis, en de visie van experts, kunnen er conclusies getrokken worden om vervolgens aanbevelingen te doen.

5. Cases en analyses

In dit hoofdstuk komen de resultaten uit de interviews centraal te staan. Alvorens de opmerking dat er minder interviews gehouden zijn met gemeente Amersfoort en Heerde. Dit komt doordat er in eerste instantie twee cases geanalyseerd zouden worden. Dit resulteerde in een soort opsplitsing van de 'tweede' case, waardoor er wat minder interviews zijn gehouden bij de gemeente Amersfoort en Heerde dan bij gemeente Uden, tevens door het tijdsbestek van dit onderzoek. De cases zullen allereerst kort beschreven worden en daarna zullen de bevindingen, op basis van de verschillende dimensies uit de theorie, beschreven worden. In paragraaf 5.4. worden de cases onderling met elkaar vergeleken en zullen de visies van de experts aan bod komen.

5.1. Gemeente Uden

Uden is een gemeente gelegen in het noordoosten van de provincie Noord-Brabant. Bij de gemeenten horen nog twee andere kerkdorpen, namelijk Volkel en Odiliapeel. Uden zelf kent veruit het meeste aantal inwoners van het geheel. Op 1 april 2016 telde de gemeente een inwonersaantal van 41.302, waarmee Uden in dit onderzoek geclassificeerd wordt als een middelgrote gemeente. Daarnaast heeft Uden een omgevingsadressendichtheid van 1327 per km² (CBS, 2015, p.39). Er kan gezegd worden dat deze gemeente dus matig verstedelijkt is, maar op weg is naar een sterkere stedelijke gemeente. Daarnaast vervult Uden ook een regiofunctie (Gemeente Uden, 2015, p.7).



Figuur 7: Plattegrond locatie gemeente Uden. (Bron: Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over de gemeente Uden, z.j., van: http://www.oozo.nl/cijfers/uden).

Uden is een van de eerste gemeenten die een omgevingsvisie heeft vastgesteld en dat is volledig in samenspraak met de burgers tot stand gekomen. Binnen deze omgevingsvisie is de gedachte van uitnodigingsplanologie omarmd en wilt de gemeente meer ruimte overlaten voor initiatief (Gemeente Uden, 2015, p.5). De tijd van grote groei is voorbij en de focus komt meer te liggen op het beter benutten van wat er nu is. Met dit instrument wil de gemeente richting geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en de omgevingsvisie moet een antwoord bieden op de trends en ontwikkelingen in de maatschappij. De gemeente belichaamt de kwaliteit 'gezamenlijk' door met elkaar en samen aan de slag te gaan voor meer betrokkenheid tussen politiek en inwoner (Gemeente Uden, 2015, p.8). De zoektocht naar ruimtelijke waarde wordt gezocht in de samenwerking met andere Udense partijen en dat vraagt om een stap van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie en komt daarmee uit de 'ivoren toren'. (Gemeente Uden, 2014, p.12).

5.1.1. Actoren

Andere verhoudingen tussen de gemeente en de maatschappij begon met de komst van Uden's nieuwe toekomstvisie. Die werd gezamenlijk opgesteld met veel mensen van buiten. Die visie heet Udenaar de Toekomst. Dat is ook een beweging die ontstaan is rondom die toekomstvisie waarbij

burgers heel actief hebben meegedacht. Dat is een soort kerngroep geworden die steeds heeft gekeken hoe ze allerlei initiatieven gaan oppakken en die hebben ook concrete projecten van de grond getild en geprobeerd breder te krijgen. Die verbreding is nog lastig omdat het vaak dezelfde mensen zijn die iets doen, mensen die inmiddels met pensioen zijn, tijd hebben of werkloos zijn. Udenaar de Toekomst heeft al ontzettend goede dingen voor elkaar gekregen volgens Kemperman en het is fijn om daar gebruik van te maken. Daarnaast heeft gemeente Uden ook een G1000 georganiseerd. Dat is een burgertop, een evenement op één dag waarbij inwoners en betrokkenen met elkaar in gesprek gaan over de toekomst van hun stad of gemeente. Samen gaan zij op basis van dialoog op zoek naar wat zij belangrijk vinden voor de gemeente. De G1000 biedt een nieuwe manier op invloed uit te oefenen op het beleidsproces, in cocreatie dus. Het is geen plan van de gemeenteraad, maar zij hebben wel allerlei partijen van Uden uitgenodigd vanuit heel Uden om hen terug te geven hoe zij als raad effectiever kunnen zijn. Daaromheen is een nieuwe groep ontstaan, die heeft dat initiatief opgepakt. Op een gegeven moment ontstond er wel wat concurrentie tussen Udenaar de Toekomst en de G1000. Deze twee groepen zijn nu min of meer gefuseerd en dat zijn nu ook de drijvende krachten achter de bottom-up initiatieven. Naast het gemeentehuis staat een pand 'Het Kantelhuis', dat eigenlijk op de nominatie van slopen staat, maar wordt gratis in gebruik gesteld voor mensen vanuit die burgerbeweging. De lijnen tussen de gemeente en deze burgerinitiatieven zijn dus letterlijk en figuurlijk heel kort.



Figuur 8: 'Het Kantelhuis'. (Bron: Auteur).

Echter participeren vaak dezelfde mensen mee. Gemeente Uden probeerde ook de 'unusual suspects' aan tafel te krijgen in het kader van de pilot omgevingsvisie. Dat blijkt lastig te zijn, met name jongeren en mensen die veel aan het werk zijn, zijn lastig te betrekken. De meerwaarde van plannen die gemaakt zijn door cocreatie, zoals de toekomstvisie en de omgevingsvisie, is volgens Kemperman dat die plannen dan ook goed gebruikt worden, omdat ze echt voor de gemeenschap gemaakt worden. Een voorbeeld is een uitbreidingswijk in een woonwijk dat verkaveld wordt. De gemeente had van tevoren gezegd dat ze alle regels vrij willen laten zodat er de meest futuristische woningen kunnen komen. *"Die groep die daar aan wilde bouwen gaf aan van, nou dat willen we helemaal niet, wij willen gewoon traditioneel bouwen, gewoon normaal wonen. Ze wilden wel graag meetekenen van hoe het zit met kavels, want ze willen gewoon traditioneel wonen"* (Kemperman, p.c., 2016). Gemeente Uden heeft het dus naar aanleiding van gesprekken met de bewoners aangepast naar hun wensen. Dit project blijkt zeer succesvol te zijn, want de personen willen de kavels snel kopen omdat ze meegetekend hebben. Als de gemeente het op de oude manier had

gedaan, dan stond het misschien nog in de verkoop en waren er minder belangstellende, aldus Kemperman. Zo zie je dat cocreatie dus goede resultaten kan opleveren. Udenaar de Toekomst, de G1000 en uitnodigingsplanologie vullen elkaar aan. *"Op het moment dat je uitnodigingsplanologie wilt doen, dat je ook goed moet zorgen dat je op verschillende manieren in contact staat met je samenleving"* (Ijsseldijk, p.c., 2016). In het kader van de transitie wordt daar ook verandering in gemerkt en is het volgens de respondenten wel essentieel dat je dit soort platforms of netwerken hebt om op een andere manier mensen mee te krijgen.

De netwerkrol van de gemeente wordt duidelijker door het feit dat de gemeente een verbinderstraject heeft ingeslagen en door de G1000 en Udenaar de Toekomst. Gemeente Uden heeft raadsleden, ambtenaren en inwoners gevraagd om verbinder te worden en verbinders zijn mensen die bij initiatieven verbindingen proberen te leggen tussen partijen. Dus het netwerk wat er is vanuit de gemeente en vanuit de gemeenschap te stimuleren en intensiever te gebruiken. Hiermee wordt geprobeerd om initiatieven sneller van de grond te krijgen. De gemeente helpt daarbij niet inhoudelijk, maar procesmatig. Dit traject gebeurt sinds een half jaar als voortvloeisel van de G1000 en Udenaar de Toekomst. Daarnaast wordt er ook gewerkt met gebiedsplatforms om partijen te verbinden. Uden is opgedeeld in zeven gebieden en ieder gebied heeft zijn eigen gebiedsplatform. Op het moment dat de gemeente buiten iets wilt gaan doen, dan gaat ze bij een gebiedsplatform aan tafel en wordt er gevraagd mee te denken over de manier waarop mensen in een specifiek gebied benaderd kunnen gaan worden. Het gebiedsplatform heeft dus geen inhoudelijke rol maar meer een meedenkrol in hoe er gecommuniceerd kan worden met mensen in het gebied en hoe ze het beste bereikt kunnen worden. Daar zitten de gebiedsregisseurs van de gemeente.

De communicatie verliep vroeger veelal schriftelijk volgens Van Gemert. Tegenwoordig wordt meer het ambtelijk apparaat opgezocht, zowel mondeling als schriftelijk. Het gesprek wordt meer opgezocht om te onderzoeken vanuit de initiatiefnemer maar ook vanuit de gemeente om te kijken om tot een verzoek te komen voor een nieuw initiatief. In de voorfase vindt al steeds meer communicatie plaats. De gemeente laat zoveel mogelijk over aan de initiatiefnemer, maar hij wordt ook wel gestuurd en geholpen. Hier komt de faciliterende houding van de gemeente in terug. De gemeente durft ook steeds duidelijker te zijn of het zin heeft om een verzoek in te dienen of niet. De gemeente probeert dus om aan verwachtingsmanagement te doen, vooral in gesprekken en niet alleen op papier.

Het knelpunt bij communicatie is volgens De Vaan dat je de mensen zo volledig mogelijk moet informeren. Het gaat om een verwachtingspatroon waarbij de mensen zo volledig en juist mogelijk geïnformeerd moeten worden en het contact behouden moet blijven. Als de gemeente weinig contact houdt met initiatiefnemers, dan gaat het gevoel weg. Dat gaat soms nog lastig door de drukte waarin de gemeente verkeerd. Daarnaast zou het volgens Ijsseldijk handiger zijn als initiatieven via één loket binnenkomen. Nu gebeurt het vaak dat initiatieven op allerlei manieren binnenkomen en dan zijn er verschillende manieren waarop de communicatie kan verlopen. Volgens Ijsseldijk zou het dan handiger zijn als de gemeente die loketgedachte beter vorm weet te geven en meer uitdragen dat mensen echt via één punt binnenkomen. Op die manier kan de communicatie steeds op dezelfde manier in gang gezet worden en kun je eenduidiger richting de initiatiefnemers zijn.

Het belangrijkste qua communicatie en samenwerking volgens de respondenten is dat gemeenten van een regisserend ambtenaarschap naar een begeleidend en coachend ambtenaarschap moeten. Het blijkt lastig te zijn om de balans te vinden om de juiste personen op

het juiste moment om de tafel te hebben. Men moet elkaar daarom altijd in een vroegtijdig stadium opzoeken. Volgens Ijsseldijk is dat ook de basis van de planologie, maar in de tijd dat het economisch erg goed ging waren er meer marktpartijen die een hele sterke sturing in de ontwikkeling hadden. Nu valt het op dat er veel meer van de samenleving gevraagd wordt. Dus economische voorspoed is eigenlijk niet goed geweest voor de planologie in de zin dat de samenleving weinig werd betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Marktpartijen investeerden meer, maar verrommeling van het landschap was vaak het gevolg (De Zeeuw, p.c., 2016). De omslag gaat nu naar kwaliteit boven kwantiteit. Verwachtingsmanagement is daarom heel belangrijk volgens Van Gemert. Dat betekent dat aan de voorkant alles helder en duidelijk moet worden aangegeven hoe het proces zal verlopen en hoe lang het zal duren. Er wordt gezegd om niet altijd voor een 10 te gaan als bepaalde zaken niet zo spannend zijn, maar het mag ook een 6 zijn. De gemeente moet vooral de verwachting aan de voorkant goed scheppen en duidelijk zijn over financiële aspecten. *"De belangrijke zaken ook zwart op wit zetten, dit is wat je van ons kan verwachten, dit is de tijdsplanning waar u rekenen mee moet houden afhankelijk van hoe snel men zelf is. Dus verwachtingsmanagement"* (Van Gemert, p.c., 2016).

5.1.2. Hulpbronnen

Samen met de beweging Udenaar de Toekomst en de G1000 zorgt de gemeente ervoor om initiatieven uit te nodigen en te ondersteunen. De gemeente promoot ook dat mensen daar terecht kunnen. De gemeente gaat niet al te actief de boer op om ideeën en plannen uit te nodigen. De gemeente sluit vooral aan bij die burgerbeweging. De gebiedsregisseurs zijn ook een belangrijk hulpmiddel om initiatieven te ondersteunen. De gemeente kan inhoudelijke kaders meegeven, bestemmingsplannen maken, in het proces ondersteunend zijn en verbinden. Financiën is een minder toepasselijke hulpbron, daar zit ook het knelpunt om dingen te kunnen doen. Er wordt dan vooral gekeken hoe er creatief met schaarste ruimte omgegaan kan worden zodat ook iets financieel kan. De raad heeft wel een klein budget, maar eerder als middel op ontwikkelingen op gang te krijgen. Maar het gaat vooral om netwerken, het verbinden met een netwerk, of voorzien van relevante informatie. Tevens kan de gemeente met de locatie helpen, zoals Het Kantelhuis. Tevens bleek overheidsparticipatie een onderwerp te zijn in Uden, in welke mate de gemeente gaat faciliteren.*"Gaan wij faciliteren in procesmatige vorm? Gaan wij ook faciliteren misschien wel in het maken van plannen? Gaan wij actief meepraten met de marktpartijen? Gaan wij actief mee investeren?"* (Van Gemert, p.c., 2016). Overheidsparticipatie kan op verschillende manieren gezien worden volgens Van Gemert en dat is op dit moment een zoektocht binnen gemeenten.

De omgevingsvisie wordt gezien als een document om initiatieven uit te nodigen. Deze moet straks als basis dienen voor het afwegingskader en voor de implementatie voor de programmalijnen. De omgevingsvisie biedt een goed aanknopingspunt voor hoe de gemeente nu verder gaat met de implementatie van de Omgevingswet. De gemeente moet nog onderzoeken hoe de omgevingsvisie nu de juiste basis biedt om straks tussen gebieden te kunnen zeggen waar een bepaalde ontwikkeling is toegestaan of niet. Dit afwegingskader is het volgende deel van de omgevingsvisie. *"Dus we moeten al het beleid nog samen gaan vatten en daar heldere uitgangspunten en toetsingskaders aan gaan stellen"* (Ijsseldijk, p.c., 2016). Hoe je het midden vindt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid moet straks gevonden worden in het afwegingskader. De gemeente is daarin nog echt zoekende hoe gebieden op de juiste manier gekarakteriseerd worden en om de juiste waardes daarin toe te kennen. De omgevingsvisie die er nu ligt is deel 1 en de integrale beleidsafweging wordt deel 2.

"Dus als je vraagt, zijn wij volledig, hebben we alles uitgekristalliseerd voor uitnodigingsplanologie, nee nog niet geheel" (De Vaan, p.c., 2016). Op een gegeven moment werd de wet dus alsnog veranderd waardoor er oudere elementen zijn teruggekomen in de zin van dat er weer een belangenafweging opgenomen moet worden. *"Dat vinden wij persoonlijk wat jammer, omdat je daarmee weer wat terug gaat in de oude tijd eigenlijk. Die stap die moeten we nog gaan zetten. Maar eigenlijk is dat jammer want dat doet afbreuk aan de uitnodigingsplanologie"* (Kemperman, p.c., 2016). Kemperman snapt dat een aantal partijen daarvoor gestreden hadden, maar zij dachten nog te ouderwets om belangen veilig te stellen in de visie.

Volgens de respondenten bewerkstelligt de omgevingsvisie de omslag naar uitnodigingsplanologie niet zozeer. Dat is meer de huidige maatschappelijke, economische tendens en het transitiedenken in de algemene zin. Mensen willen steeds sterker sturing op hun eigen woonomgeving hebben en het is niet meer de overheid die het allemaal maar bepaald. De omgevingsvisie die er nu is heeft een hele andere invalshoek dan visies van voorheen. Het is veel meer vanuit de uitnodiging en minder vanuit strenge regels. *"En dat helpt op zich wel en dat zet ook partijen aan het denken. Bij de inspraakronde dachten de gebruikelijke belangengroepen nog te ad hoc"* (Kemperman, p.c., 2016). In een omgevingsvisie is het niet zo dat de belangen van verschillende partijen vastgelegd worden, maar dat het veel opener blijft en dat het per initiatief zaak is om ervoor te zorgen dat met de omgeving gepraat is. Die omgevingsdialoog is nu ook een vereiste bij college – en raadsbesluiten. De visie geeft richting aan nieuwe initiatieven zonder daar vooraf een precieze invulling aan te geven. Initiatieven die bijdragen aan de gestelde doelen kunnen dan rekenen op een positieve grondhouding (Gemeente Uden, 2015, p.11). Hoe een gemeente uitnodigend kan zijn zit het hem volgens De Vaan dus in hoe het beleid vormgegeven wordt en welke mate van flexibiliteit je laat.

5.1.3. Spelregels

De allerbelangrijkste spelregel bij initiatieven is dat het draagvlak heeft bij de omgeving. De omgeving moet het zien zitten en meerdere partijen moeten het ook willen. Of het initiatief voldoende bijdraagt aan de visie wordt vooral bepaald door het maatschappelijk draagvlak dat de initiatiefnemer zelf moet organiseren, maar waarbij de gemeente wel behulpzaam kan zijn (Gemeente Uden, 2015, p.21). In zijn algemeenheid zal de gemeente eerst toetsen aan de omgevingsvisie of het initiatief in principe past. Als die toets positief is, dient voorafgaande aan de formele planologische procedure een dialoog plaats te vinden met de omgeving. De initiatiefnemer is ook vrij om voorafgaande aan zijn principeverzoek al met de omgeving in gesprek te gaan. De spelregels bij nieuwe ontwikkelingen is opgenomen in een stroomschema dat te zien is in Bijlage 3. Daarnaast hanteert de gemeente drie uitgangspunten die voor elk gebied moeten gelden en mogen daar geen afbreuk aan doen. Dat is duurzaam ruimtegebruik, waarbij ontwikkelingen moeten passen binnen de principes van de ladder van duurzame verstedelijking. Ten tweede ruimtelijke kwaliteit waarbij behoud en ontwikkeling van het landschap centraal staat. Binnen de kernen gelden hiervoor geen regionale/provinciale spelregels. Hier bepaalt de initiatiefnemer samen met de gemeente en de omgeving wat de gewenste ruimtelijke kwaliteit is (Gemeente Uden, 2015, p.13). En ten derde dat initiatieven in hun onderlinge samenhang moeten worden bekeken en beoordeeld.

De gemeente probeert steeds te kijken hoe ze ruimte kunnen creëren voor initiatiefnemers. Het principe is om initiatieven mogelijk te maken en niet om te voorkomen. "*Waar we met name omgaan is dat op het moment dat het een nee is, dat je mensen probeert mee te denken om dingen om te vormen totdat het een ja is"* (Ijsseldijk, p.c., 2016).

De gemeente wilt naar minder regels toe die minder stringent zijn in wat ze wel en niet eisen van mensen. Het beleid zou dan aangepast kunnen worden en neemt de gemeente ook een faciliterende rol in, zoals omschreven bij figuur 3. Hoeveel ruimte er is scheelt ook per initiatief. Een goed idee kan niet doorgaan als er allerlei normen en rijksnormen zijn en als de veiligheid in het geding komt. Het zijn eerder bedrijven die daar dichter tegenaan zitten dan burgers. In hoeverre er ruimte is voor initiatiefnemers om initiatieven te kunnen ontplooien zal niet zozeer toenemen met de komst van de Omgevingswet volgens Van Gemert, want er blijven strenge regels bestaan. Een voorbeeld is dat er bij een ontwikkeling een beschermde diersoort in gevaar kan worden gebracht, namelijk de das. Dan kan zo'n ontwikkeling helemaal anders uitgevoerd worden, dat staat los van de Omgevingswet. *"En wat we vooral moeten doen als gemeente zorg dat je daar heel erg van te voren duidelijkheid over verschaft, de verwachtingsmanagement weer"* (Van Gemert, p.c., 2016).

Uden gaat volgens de respondenten flexibel om met regels en dat is altijd afhankelijk van de dialogen die gevoerd worden. *"Als het jouw vakgebied is waar een initiatief net overheen wilt gaan dan is het wel de kunst om dat los te willen laten en dat ook in het totaal af te wegen. Het blijft ook mensenwerk, maar je ziet wel dat de aandacht bij de medewerkers heel erg verschuift naar het voeren van dat soort gesprekken"* (Kemperman, p.c., 2016). Er wordt nu meer gekeken naar het totale belang van een initiatief en uiteindelijk is het de raad of college die dit soort beslissingen neemt. Dit gebeurt wel in het voortraject al erg veel. De regels worden niet aangepast om een initiatief wel te kunnen laten passen, dat wordt gelegenheidsplanologie genoemd en daar doet de gemeente niet aan. Ijsseldijk heeft niet het idee dat de gemeente ontzettend veel regels hanteert. Wat dat betreft is Uden qua beleid terughoudend om zoveel mogelijk beleid in detail vast te leggen om ervoor te zorgen dat ze zelf geen last heeft van haar eigen beleid, aldus Van Gemert. *"Dus met andere woorden, we proberen ook te kijken of de kaders zo ruim mogelijk kunnen zijn binnen hoofdlijnen. En als je dat doet dan wijk je ook niet zo snel af van je beleid* (Van Gemert, p.c., 2016). De gemeente probeert de wettelijke procedures ook steeds minder belangrijk te maken in de zin dat de gemeente aan de voorkant alles in dialoog en in goede stukken probeert te regelen. Ook hier weer komt goed verwachtingen managen terug, waardoor de wettelijke procedures een peulenschil worden om te doorlopen.

5.1.4. Discoursen

Uitnodigingsplanologie is al wat langer bekend in Uden, al rond 2012 kwam het op volgens Kemperman. De hoofdredenen om uitnodigingsplanologie toe te passen was omdat de samenleving minder maakbaar is en mensen, inwoners, bedrijven en instellingen worden kritischer. Zij willen meer met de gemeente te maken hebben en nemen zelf het initiatief in plaats van dat de gemeente alles vanuit zichzelf bepaalt. Dit past ook binnen de beweging die heel de gemeente Uden de afgelopen jaren in heeft gezet richting participatie en G1000. Vanuit de gemeente is er de wens om mee te denken en anderzijds is het ook een hele actieve samenleving volgens de respondenten. Anderzijds is het de tendens van de overheid die zich anders gaat opstellen, mede door het gevolg van de crisis en dus op een andere manier moet komen tot planvorming. Gezien de maatschappelijke tendens en de teruglopende financiële middelen zou het volgens Ijsseldijk arrogant zijn om te denken dat de gemeente alles beter weet. De mensen die er leven weten goed wat zich in de leefomgeving afspeelt. Als dienstverlenende organisatie past deze beweging ook daarbij. Dus de omslag naar uitnodigingsplanologie is een soort tijdgeestverandering die een extra katalysator heeft gehad in de crisis.

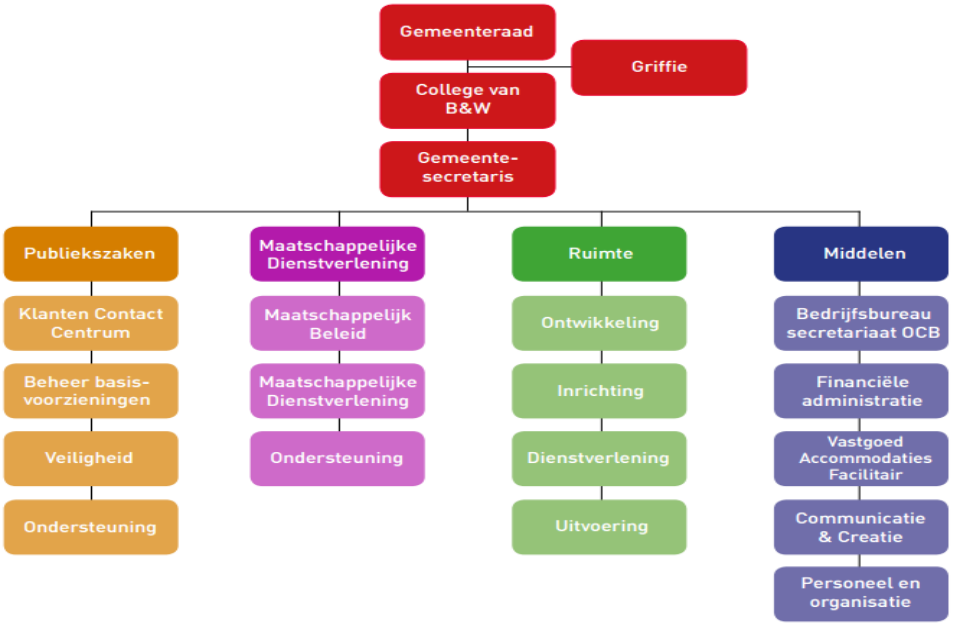
Iedere respondent is positief over de komst van de Omgevingswet.*"Je merkte dat heel veel zaken die geregeld werden met de crisis – en herstelwet dat die ook weer werden overgenomen in de Wro. Die zijn voor een groot deel weer verwerkt in de Wabo"* (Ijsseldijk, p.c., 2016). Er wordt steeds gekeken hoe het voor partijen aantrekkelijker kan worden om iets te gaan ondernemen. Men loopt steeds vaker tegen allerlei vormen van wet – en regelgeving aan. Dat men daar vanaf probeert te komen is volgens iedereen dus een hele goede zaak. Volgens de respondenten is de gedachte van de Omgevingswet een hele goede om integraler te kijken en om meer naar de mensen buiten te luisteren. De Omgevingswet druipt van de omgevingsdialoog, cocreatie, samenwerken en dergelijke, en deze intenties van de Omgevingswet vinden de respondenten positief. Alleen zal de cultuurverandering die gepretendeerd wordt met de komst van de Omgevingswet daarmee niet afgedwongen worden. Dit ligt echt aan de houding en het gedrag van een persoon, want je kunt ook star omgaan met de Omgevingswet. Zonder de Omgevingswet zat die cultuurverandering er ook al aan te komen, aldus Van Gemert. Die verandering is in Uden al een tijdje bezig, bijvoorbeeld met de G1000 en Udenaar de Toekomst. De Omgevingswet kan de cultuurverandering niet afdwingen maar wel stimuleren, omdat men bijvoorbeeld integraler moet gaan denken. Deze gedachte probeert mensen om uit hun koker te komen.

Grote verbeteringen met de komst van de Omgevingswet worden onder andere gezien in het integraler werken, cocreatie en samenwerking en de manier van denken die wordt gestimuleerd. De grootste verbetering volgens Van Gemert is dat het omgevingsplan meer wordt dan nu het bestemmingsplan. Vooral dat men ook milieuhygiënisch kan kijken wat de omgevingsfactoren zijn die daarin een rol kunnen spellen en dat dat soort zaken geregeld mag worden. Dus dat er bij wijze van spreke meer inhoud wordt gegeven aan het omgevingsplan dan een bestemmingsplan. De grootste uitdaging wordt gezien in het hele ICT spoor wat op de rit moet komen en om dit op tijd te kunnen implementeren. Het gaat om het toegankelijk krijgen van alle informatie die er is, op dezelfde manier door heel Nederland. Zodat iemand voor iedere willekeurige locatie min of meer op de knop kan duwen waardoor er precies uitkomt welke informatie er allemaal beschikbaar is. Wat dat betreft is het ministerie ambitieus om de invoeringswet in 2019 in te laten gaan, want deze digitalisering is een enorme operatie. De uitdaging is volgens Van Gemert daarom om niet in paniek te raken en niet te veel blijven hangen van wat er moet gebeuren. *"Gewoon doen en laten we leren van datgene wat we aan het doen zijn. En dat is ook wel een beetje op zijn Udens denk ik* (Van Gemert, p.c., 2016).

De belemmeringen van de Omgevingswet is om alle regels op te kunnen nemen in een omgevingsplan en zou het belemmerend voor uitnodigingsplanologie kunnen zijn door de integrale beleidsafweging die gemeenten nu geacht zijn op te nemen. Het goede daarvan is dat de gemeente van tevoren na moet denken hoe zij het een en andere willen wegen en niet alles casuïstiek oplost. De grondexploitatie zal ook lastig worden volgens de respondenten, want tegenwoordig moet de grondexploitatie al helder en technisch compleet zijn in een bestemmingsplan. Maar als er geen blauwdruk is zoals bij uitnodigingsplanologie, dan wordt het moeilijk om dat goed in beeld te krijgen. Het is daarbij onduidelijk in hoeverre uitnodigingsplanologie bij gebieden die getransformeerd worden een goede plek kan geven. Dus de grondexploitatie en dat men een redelijk globaal plan kan maken waarbij het omgevingsplan nieuwe ontwikkelingen makkelijk in de hand kan spelen zijn nog uitdagingen voor de gemeente. Eerst ging het kostenverhaal over de hele gemeente, nu wordt het meer gebiedsgericht. Of de Omgevingswet uitnodigingsplanologie direct bevordert is nog een twijfelpunt. Wellicht in de zin van wetgeving en normering, maar qua houding niet. Niet in Uden in ieder geval wordt er gezegd. Het huidige omgevingsrecht biedt voldoende houvast om uitnodigingsplanologie te kunnen bedrijven, daarvoor is de Omgevingswet niet per se nodig.

5.1.5. Structuur, cultuur en werkwijze

Structuur



Figuur 9: Organogram gemeente Uden. (Bron: Gemeente Uden, 2015, van: https://www.uden.nl/data/downloadables/2/2/8/1/organogram2015.pdf)

Gemeente Uden heeft sinds een jaar een nieuwe organisatiestructuur. Uitnodigingsplanologie en de komst van de Omgevingswet zijn de redenen geweest voor het ontstaan van de nieuwe afdeling Ruimte. Drie afdelingen zijn samengevoegd: stedelijk ontwikkeling, bouw en milieu en openbare werken, vooral vanuit de filosofie van de Omgevingswet die zegt dat men integraler moet werken en meer datgene doen waar volgens de burgers behoefte aan is. Daarnaast speelde ook mee dat de organisatie relatief drie kleine afdelingen van ongeveer 25 mensen had. *"Daar dachten we van, dat moet efficiënter kunnen en dan kunnen we ook nog bezuinigingen doorvoeren. Maar het inhoudelijke doel wat daar boven lag was inderdaad veel integraler werken, vanuit de gedachte van de Omgevingswet"* (Kemperman, p.c., 2016). De communicatie en samenwerking tussen teams loopt daardoor ook beter volgens Kemperman. Mensen uit verschillende teams hebben elkaar nu ook echt nodig. Het is bewust zo georganiseerd dat mensen waarmee medewerkers samenwerken niet per definitie in hun eigen team zitten. Medewerkers die het nieuwe werken nog moeilijk vinden, worden op verschillende manieren bijgestaan. Elk team heeft een teamleider die hen daarin begeleidt en er worden ook workshops georganiseerd op dat gebied. Bijvoorbeeld een workshop omgevingssensitiviteit. Vroeger was het bij de gemeente soms het geval dat bij een project verschillende beleidsmedewerkers vanuit hun eigen specialisme aan het langste eind probeerden te trekken, waardoor er per saldo niks gebeurde. Wat er nu meer gevraagd wordt is om bij elkaar in het hok te kijken en te zoeken wat de beste oplossing buiten is. Het is niet winnen of verliezen welk aspect prolongeert.

Uitnodigingsplanologie is met name op de afdeling ruimte gericht, maar de gemeente als geheel is steeds beter in staat om de dialoog met de omgeving aan te gaan. Bij de afdeling middelen speelt het ook wel, dat gaat om maatschappelijke dienstverlening. Dan gaat het niet zozeer om uitnodigingsplanologie zelf, maar eerder het contact en de communicatie. Bijvoorbeeld de gebiedsregisseurs horen bij maatschappelijke dienstverlening. Volgens de respondenten raakt de gedachte de hele gemeente wel. Ijsseldijk vindt dat plannen niet lastig zijn om op integrale wijze tot stand te laten komen. Men kan elkaar makkelijk vinden in de organisatie, maar zou het makkelijker

zijn als men met z'n allen bij elkaar kon zitten volgens Ijsseldijk. Alleen de mensen husselen op de afdelingen en teams is nog geen garantie voor integraal werken, dat zit ook echt in de cultuur van de organisatie.

De omvang van de gemeentelijk organisatie heeft wel invloed op het bedrijven van uitnodigingsplanologie volgens Van Gemert en Ijsseldijk. De schaalgrootte kan helpen met kwaliteitsvergroting en mindere kwetsbaarheid. Of het effectiever of efficiënter wordt is een tweede. Daarnaast is het bij gemeenten met een omvang zoals Uden wellicht makkelijker om met de samenleving in contact te komen omdat de afstand tot de burger veel kleiner is dan bij een grotere gemeente. Ijsseldijk woont zelf in Breda en daar merkt zij op dat de samenwerking echt op de kracht van enkele ambtenaren zit die heel actief daarin zijn. Gemeente Uden weet bijvoorbeeld wat er zich op straatniveau afspeelt. *"Ik denk ook dat bij een grotere gemeente die afstand echt wel groter is en dat er ook meer behoefte is om die afstand op te vullen"* (Ijsseldijk, p.c., 2016).

Cultuur

Van Gemert vertelt dat de gemeente vroeger meer de houding van 'wij zijn de gemeente en wij bepalen het' had. Daardoor verliep de communicatie en samenwerking tussen de gemeente en initiatiefnemers niet altijd goed. Tegenwoordig is die houding veranderd want niemand schrikt meer van het woord omgevingsdialoog af. Die eerdere houding moet een gemeente als vertegenwoordiger van de maatschappij eigenlijk niet hebben, dus de gemeente moet ook weer een stuk vertrouwen terug winnen van de maatschappij. Door de G1000 en Udenaar de Toekomst is dit wel beter geworden. De houding is dus veranderd naar het gezamenlijk bereiken van doelen en erop sturen dat dat op die manier gebeurd. In grote lijnen stelt de gemeente zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers. Links en rechts zullen er nog initiatieven binnen komen die vrij snel te horen krijgen dat het niet kan, terwijl er best naar gekeken had kunnen worden volgens Kemperman. Er zijn dus nog medewerkers die moeite hebben om te werken binnen de principes van uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is nu wel steeds meer het gesprek binnen de gemeente. De gemeente neemt ook concrete acties om de verandering in houding en gedrag te stimuleren. Bij de projectgroep implementatie Omgevingswet is de interne cultuurverandering een separaat project. De gemeente heeft ook trainingen en bijeenkomsten waarmee je inspiratie broedt en dat gebeurt ook in de werkprocessen in het algemeen. Die cultuurverandering lukt al aardig volgens De Vaan. Toen de gemeente in 2014 begon met het maken van de omgevingsvisie was dat heel erg wennen. Toen was gemeente Uden er op een of andere manier nog niet klaar voor een nieuwe houding en gedrag, maar dat is nu helemaal anders. Dus in die zin heeft de omgevingsvisie wel geholpen met de cultuurverandering. Private en particuliere partijen zijn inmiddels ook wel aan een andere mindset gewend. Dat komt omdat veel mensen bij Uden zijn betrokken en de gemeente betrekt hun ook graag.

Als afdelingshoofd zet Kemperman wel de stip op de horizon voor medewerkers waar zij naartoe kunnen groeien. Medewerkers voeren gesprekken over dit onderwerp en er worden ook trainingen gegeven om bewust te worden van de nieuwe rol en de cultuurverandering te stimuleren. De manier waarop Uden wilt werken is door het betrekken van – en samenwerken met burgers. Dit staat eigenlijk los van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet, dat zijn toevallig twee begrippen die heel erg spelen binnen de ruimtelijke afdeling. Dit geldt ook voor het gehele gemeentehuis.
De cultuurverandering is al gaande binnen de organisatie gezien het feit dat er al langer gepraat werd over het samenvoegen van de afdelingen. Er zitten echter nog wel knelpunten in de organisatiecultuur volgens Kemperman. *"In de cultuur is het altijd zo dat je voorlopers hebt, een grote*

middengroep en een paar achterlopers aan de achterkant. En het is zaak om ervoor te zorgen dat de mensen die voorlopen dat die alle ruimte krijgen en in staat worden gesteld om die middengroep mee te trekken" (Kemperman, p.c., 2016). Binnen de cultuur zou ook nog meer aandacht voor omgevingssensitiviteit kunnen zijn, aldus Kemperman. Dat is het gevoel hebben van wat er buiten allemaal gebeurd en daarop kunnen actoren en dus meer inlevingsvermogen in de ander. Dat zit ook op competentieniveau van de medewerker en daarvoor is het opleidingplan van de gemeente op toegesneden. Daarnaast wordt dat ook door bepaalde werkvormen gestimuleerd. De afdeling ruimte zit meer in die gedachte vanuit de ruimtelijke deskundigheid, maar de hele gemeentelijke organisatie zit in die beweging, dat er meer wordt samengewerkt met de Udenaren. Tussen de afdelingen zit niet zozeer een verschil in cultuur, maar wel binnen de individuen zowel binnen als buiten de afdeling ruimte. Volgens Kemperman zal dat verbeterd kunnen worden door het blijven voeren van gesprekken daarover zodat er meer samenhang komt in de manier van denken. Houding en gedrag is niet zo snel te veranderen waarbij geduld dus een schone zaak is.

De cultuurverandering zou bij de gemeenteraad het lastigste zijn om door te voeren. De raad wilt natuurlijk haar invloed uitoefenen, maar ambtelijk en het college willen een mate van flexibiliteit behouden om maatwerk te leveren. In het begin werd er bijvoorbeeld nog over stoeptegelniveau gepraat. Dan is het zo ingekaderd dat uitnodigingsplanologie niet meer tot zijn recht kan komen en waarbij het college de mate van flexibiliteit en maatwerk niet meer kan leveren. Deze houding is binnen de gemeente echter veranderd, de gemeente is flexibeler geworden. Om te wennen en te oefenen met een nieuwe manier van denken en handelen, heeft Uden botsproeven georganiseerd. Daar hebben ze de omgevingsvisie aan de hand van fictieve initiatieven uitgeprobeerd. Deze botsproeven bleken volgens Verhaak niet alleen te werken, maar het bleek ook heel verhelderend voor de gemeenteraad te zijn van hoe de visie moest gaan werken. De Vaan vind dat de raad daarmee heel goed is omgegaan. *"Zo is de raad ook mee geweest naar de pilot om maar een voorbeeld te noemen"* (De Vaan, p.c., 2016). De raad heeft ook een grote rol gepakt bij de omgevingsvisie. De raad had op een gegeven moment de regie bijna overgenomen van het ambtelijk apparaat in de zin van hoe dat proces verder ingevuld moest worden. Dat is iets wat Verhaak (p.c., 2016) nog nooit had mee gemaakt, want er zijn gemeenten waarbij de gemeenteraad niet veranderingsgezind zijn, bij Uden dus wel. De raad gaat ook weer een grote rol pakken bij de integrale beleidsafweging. Dit is het veranderingsproces waar gemeente Uden nu in zit.

Het proces van de omgevingsvisie is daarom lang geweest, omdat de houding niet ineens omgedraaid kan worden. De houding is niet meer om achter je bureau te blijven zitten, maar er wordt veel meer naar buiten toe gewerkt en de mensen opgezocht. Of een omgevingsvisie een voldoende uitnodigend karakter heeft ligt aan de houding van de hele gemeente. Ook voor regelgevingen die verminderd moeten worden, want voor sommigen voelt dat als loslaten, terwijl het geen loslaten is, maar je zet een ander kader op. Het gaat daarbij om echt anders denken. Mensen van buiten zijn ook nog niet altijd gewend dat de gemeente zich meer uitnodigend en faciliterend opstelt tegenover initiatiefnemers. *"Dus de veranderende rol die de gemeente heeft ten aanzien van uitnodigingsplanologie, dat is ook nog wel eens lastig in de communicatie met mensen van buitenaf"* (Van Gemert, p.c., 2016). Alhoewel is het toch best duidelijk geworden door de G1000 en Udenaar de Toekomst dat de gemeente zich een andere houding en gedrag aanwendt.
In basis gaat de gemeente uit van vertrouwen in initiatiefnemers. De neiging bestaat nog om in oude patronen terug te vallen op het moment als het spannend wordt. Dan heeft de gemeente nog te veel neiging om de controle te willen behouden en hetzelfde geldt voor andere partijen.

Werkwijze

De gemeente opereert minder van binnen naar buiten, maar heeft een continue wisselwerking tussen buiten en binnen. En van de gemeentelijke medewerker wordt ook verwacht dat die meer naar buiten toe treedt. Uitnodigingsplanologie heeft een inhoudelijke en een procesmatig aspect. De dialoog in de omgeving betekent ook een stukje uitnodigingsplanologie. De gemeente nodigt mensen uit om zelf met de omgeving in gesprek te gaan. Vroeger was de gemeente veel meer diegene die daar regie op voerde. Een mooi voorbeeld is dat inspraakprocedures steeds minder worden, want daar komt de dialoog aan de voorkant tussen initiatiefnemer en de omgeving voor in de plaats. De gemeente vindt dit ook efficiënt en die omgevingsdialoog is in Uden ook een vereiste. Het wordt wel een knelpunt als het omgevingsdialoog te laat in het proces plaatsvindt. Dan is het heel moeilijk om nog dingen te wijzigen. De eerste fase is een soort brainstorm fase en verwachtingen managen. De tweede is om dan met de omgeving te praten en daarna gaat het proces verder. Heel vaak gebeurt alleen de tweede fase volgens Van Gemert. Dat is ook een beetje het kip – ei verhaal, de gemeente heeft vaak gezegd dat inwoners met plannen en ideeën kunnen komen, maar de inwoners zeggen weer dat de gemeente eerst met plannen moet komen en dan schieten ze wel. Dus de houding van de inwoners moet ook veranderen wil alles goed verlopen.

Kemperman vindt een integrale werkwijze op zich niet zo lastig. Als men aan het begin van een project gewoon goed nadenkt, dan loop je ook minder risico's. Aan de voorkant van het proces moet meer rust worden genomen om na te denken over wie je allemaal nodig hebt, hoe dat georganiseerd moet worden en dat partijen ook hun inbreng hebben. Verwachtingsmanagement is wederom belangrijk. De werkwijze van de gemeente ligt er ook aan of het een private partij is of een groep burgers. De eerste vraag die de gemeente stelt aan de initiatiefnemers is of ze buiten al gecheckt hebben of er belangstelling is voor hun plan. Zodra dit gedaan is wordt er verder gekeken. Bij private partijen wordt het vrij snel zakelijk, die hebben zelf al veel kennis en deskundigheid. Wel wordt aan hen dus gevraagd of er al een dialoog is gevoerd met de omgeving. Want vaak wil een private partij iets omdat er een verdienmodel in zit, maar de gemeente vindt het nu van belang of het iets is waar er in Uden behoefte aan is. Dus er is ook enigszins regie nodig binnen uitnodigingsplanologie, anders kan het gemeenschapsbelang niet optimaal verzekerd worden. Bij burgers probeert de gemeente ze verder op weg te helpen, maar initiatieven worden niet overgenomen. Er wordt bij burgers meer meegekeken en meegedacht hoe het initiatief gerealiseerd kan worden en wat daarvoor nodig is.

Initiatieven worden bijna niet meer overgenomen door de gemeente. De gemeente wil vooral faciliterend zijn. Als een ontwikkeling op een mooie directe entree van een dorp is, dan heeft de gemeente ook meer de neiging om het heft in eigen handen te nemen. In Uden-Zuid, Uden-Noord en in Veldmolen-Oost worden de principes van uitnodigingsplanologie toegepast. Daar worden bestemmingsplannen gemaakt voor 'elk wat wils'. Daar wordt in samenhang met mensen die geïnteresseerd zijn een plan ontwikkeld. Bij Uden-Noord is bijvoorbeeld een heel gebied waar de gemeente met allerlei particulieren, gele vlekken neerlegt met wat verbale regels. Gezamenlijk wordt er gekeken hoe ze de kavels willen indelen, welke kavels ze willen, hoe ze een kavel willen kopen, hoe groot of klein. Dus op diverse plekken werkt de gemeente samen met mensen die iets willen ontwikkelen. Volgens de respondenten is uitnodigingsplanologie vooral geschikt voor een locatie wat nog vrij magerlijk is, dus als er niet te veel derde belanghebbende meekijken of omgevingsfactoren zijn. In het centrum bijvoorbeeld is dat veel lastiger te doen omdat meteen de hele omgeving meekijkt. Een gebied waar ze regelluwe zones hebben of waar de overheid in wet – en regelgeving wat terugtrekt, dat is ook een vorm van uitnodigingsplanologie volgens Ijsseldijk.

Dat gebied wordt soort van losgelaten en die grond is bijvoorbeeld beschikbaar voor start-ups om te proberen te pionieren.

Wat er dus opgemerkt wordt is, hoe eerder je mensen in het traject betrekt, hoe eerder je het kunt voorkomen dat er hobbels op de weg komen. Er moet wederzijds begrip zijn en dat heeft allemaal te maken met een verwachtingspatroon wat er bij iemand neergelegd wordt. Dus men moet simpelweg met elkaar praten en er moet een open sfeer zijn. Initiatiefnemers moeten weten bij wie ze moeten zijn. Dat is soms nog lastig bij gemeente Uden, omdat het een grote organisatie van 350 medewerkers is. Mensen weten op een gegeven moment niet meer wie ze waarvoor moeten hebben. Al met al werkt gemeente Uden nu veel meer procesgericht dan projectgericht.

Conclusie

Uden heeft uitnodigingplanologie omarmd, in al hun besluiten en handelen is dat de primaire drijfveer. Volgens de respondenten zou dit beter kunnen door nog meer integraal af te wegen van verschillende zaken en het denken daarin. Het lijkt erop dat de hele gemeente al mee gaat in een andere houding en gedrag. De Omgevingswet zal dat ook stimuleren, want als je de uitnodiging in zijn algemeenheid vertaalt, dan impliceer je daarmee een informeel gesprek. Daar is de Omgevingswet bij uitstek op gebaseerd, op cocreatie en samenwerken. Van de medewerkers van de gemeente wordt ook verwacht dat zij de netwerkrol meer vervullen, dat ze dus veel meer de informatie van buitenaf naar binnen halen. Zij moeten verbindingen leggen en minder kijken naar wat vanuit hun vak het allerbeste is en dat vervolgens naar buiten gaan vertellen. Het is duidelijk dat er steeds meer naar de burger geluisterd wordt. Wat dat betreft is Uden goed in plannen maken met collectieve waarden. Als er de ruimte is om echt nog vorm en richting te geven, dan probeert de gemeente daar altijd de samenleving bij te betrekken met open avonden bijvoorbeeld om de omgeving vroegtijdig te betrekken.

Het anders ontwikkelen op de manier van uitnodigingsplanologie levert enigszins resultaten op volgens de respondenten, het is niet zo heel verschillend dan voorheen. Het draagvlak wordt er wel beter op doordat er meer samengewerkt wordt met de omgeving en met initiatiefnemers. Uitnodigingsplanologie biedt dan ook de kans dat er een soort kruisbestuiving ontstaat tussen de gemeenschap, de buitenwacht en de mensen binnen de gemeente. De uitdaging is om ervoor te zorgen dat mensen komen opdagen en dat de gemeente alle belangen mee kan nemen. Hierbij is er wel een spanningsveld tussen de flexibiliteit en de regelgeving. De gemeente kan vaak niet ontkomen aan het vastleggen van regelgeving voor het behartigen van belangen. De succesfactor is de houding van de mensen en moet de gemeente vooral meedenken bij initiatieven. De mensen intern bij de gemeente van het ambtelijk apparaat, het college en de raad moeten zich verplaatsen in datgene wat er buiten gedacht en gedaan wordt. Ook de integrale beleidsafweging maakt daar onderdeel van uit. De gemeente kan natuurlijk met dichttimmeren van de weg door regelgeving elk initiatief onderuit halen als ze dat willen.

De belangrijkste leerpunten van de gemeente met betrekking tot het uitnodigen en faciliteren van initiatieven is dat je aan de voorkant helder moet zijn over verwachtingen die mensen mogen hebben over elkaars rol en waar je als overheid ook voor staat. Verwachtingsmanagement speelt dus een grote rol bij uitnodigingsplanologie. Om optimaal te kunnen faciliteren, moet de uitnodiging zo open mogelijk zijn en een minimum aantal beperkingen kennen. Tegelijkertijd blijft enige sturing gewenst, want de uitnodiging is niet voor elke locatie hetzelfde. Gemeenten moeten volgens de respondenten in het kader van uitnodigingsplanologie dus stimuleren, faciliteren en verbinden. Dat zijn de sleutelwoorden die daarop van toepassing zijn volgens de respondenten.

5.2. Gemeente Amersfoort

Van de drie cases binnen dit onderzoek, is gemeente Amersfoort veruit de grootste met een inwoneraantal van 153.773. Volgens de indeling klassengrootte behoort Amersfoort tot een van de grootste gemeenten in Nederland. Aangezien de ligging van de gemeente, heeft Amersfoort een van de grootste spoorwegknooppunten van Nederland en vervult economisch een regiofunctie. Met een omgevingsadressendichtheid van 2231 per km² is de gemeente Amersfoort sterk verstedelijkt binnen de provincie Utrecht (CBS, 2015, p.34).



Figuur 10: Plattegrond locatie gemeente Amersfoort. (Bron: Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over de gemeente Amersfoort, z.j., van: http://www.oozo.nl/cijfers/amersfoort).

De stad en markt zijn nu aan zet. Amersfoort wilt haar inwoners en ondernemers meer invloed, zeggenschap en ruimte bieden om zelf hun woon- en/of werkomgeving vorm te geven. Graag wil de gemeente gezamenlijk met hun ambities waarmaken (Gemeente Amersfoort, 2014, p.5). Dit uitgangspunt is uitgewerkt in de vorm van uitnodigingsplanologie in de structuurvisie. In de toekomst wilt de gemeente Amersfoort een meer bescheiden rol spelen en meer een faciliterende en stimulerende rol pakken. In ieder geval wordt er minder voor de actieve rol gekozen en wordt er ruimte voor initiatiefnemers geboden door minder regels en meer flexibiliteit (Gemeente Amersfoort, 2013, p.7).

5.2.1. Actoren

Gemeente Amersfoort geeft aan dat de voornaamste reden voor de omslag naar uitnodigingsplanologie is om mee te gaan met de veranderende maatschappij en om minder een actieve ontwikkelingsrol in te nemen. Zo trekt de gemeente steeds meer samen met andere initiatiefnemers op. De rol die de gemeente inneemt bij ontwikkelingen hangt van een door de gemeente opgestelde matrix af (meer hierover bij werkwijze). De rol en de manier waarop er samengewerkt wordt met andere partijen hangt af van de positie die ingenomen wordt binnen deze matrix. Amersfoort is zelf met uitnodigingsplanologie bezig, maar ze stimuleren ook andere partijen om ook op die manier bezig te zijn. Aan de hand van presentaties probeert Amersfoort de provincie en ook de waterschappen waarmee ze samenwerken, te stimuleren. Zo probeert de gemeente wel andere partijen waarmee ze samenwerken, wat een beetje paternalistisch klinkt volgens Goossens, in ieder geval te laten beseffen dat de gemeente Amersfoort beleid niet meer alleen maakt en ontwikkelt, maar dat ze dat samen met andere partijen doen. Daarmee wil Amersfoort aangeven dat dat een andere houding van hun naar de gemeente betekent. Hetzelfde dat de gemeente een andere houding heeft aangenomen dat ze niet meer aan de lat staan van wat er precies gaat gebeuren, wordt hetzelfde verwacht van de provincie. Daar moeten zowel de provincie als waterschappen flexibeler in zijn volgens Goossens.

Een ander voorbeeld waardoor het duidelijk wordt dat de verhoudingen tussen de overheid en burgers, is het organiseren van een G1000, wat ook bij gemeente Uden gedaan werd.

Er komen steeds meer burgers met initiatieven, al gaat het nog steeds om een redelijke kleine groep. Er blijkt nog gewoon een kleine groep actoren te zijn die geïnteresseerd zijn. *"Als voorbeeld even voor die G1000. Daarvoor zijn 10.000 burgers voor uitgenodigd. Er hebben zich 400 aangemeld geloof ik. Ongeveer 400, dat is 4%"* (Goossens, p.c.,2016). Goossens gaf aan dat de burger gewoon eigenlijk vindt dat die belastingen betaald en er wordt dan verwacht dat de overheid gewoon haar werk doet. "*Vaak zijn de betrokken actoren bij dit soort activiteiten geen doorsnee inwoners van Amersfoort. Het is de blanke, oudere, hoogopgeleide"* (Vlaar, p.c.,2016). Vaak zijn het de 'usual suspects' die mee participeren. Van allerlei kanten wordt er wel geprobeerd om iedere doelgroep te laten participeren, maar dat is niet makkelijk omdat het vooral ook gaat om de oprechtheid en interesse van iemand om mee te doen. De G1000 is volgens Goossens een andere invalshoek, die wel gepaard gaat met uitnodigingsplanologie. Het zegt wel al iets over de houding en het gedrag van de gemeente.

Qua communicatie wordt er per project een programmamanager of een projectleider aangesteld, dus in die zin sleutelpersonen. Daarbij wordt ook naar die matrix gekeken van over welke competenties een persoon moet beschikken als je een bepaalde rol gaat spelen. Per kwadrant zijn de competenties ingevuld. De vraag of de gemeente andere partijen uitnodigt, hangt af van de soort initiatieven en projecten. De gemeente probeert wel alle belanghebbende partijen uit te nodigen om een visie te geven op een bepaalde plek en er wordt steeds meer gevraagd of die eventueel een bod willen doen op die plek. Van tevoren houdt de gemeente een gesprek met de initiatiefnemer waarin ze luisteren wat de initiatiefnemer wil en dan wordt er verteld of het plan haalbaar lijkt op die plek of niet. Hierbij wordt er vanuit de gemeente altijd met twee personen gepraat. Het haalbaarheidsteam beslist uiteindelijk of een initiatief wel of niet kan. De gemeente probeert de lijntjes zo kort mogelijk te houden en per ontwikkeling maar één contactpersoon te hebben. Het knelpunt hierbij is dat de gemeente tegelijkertijd ziet dat veel initiatiefnemers, ondanks dat er gezegd wordt dat je een bepaalde persoon als contactpersoon moet gebruiken, dan op allerlei andere afdelingen en lagen van de organisatie proberen contact te krijgen. *"Dat is gewoon niet handig en gaan ze daarna zeggen, ja maar ik moet met zoveel mensen praten. Je hebt er zelf voor gekozen om met zoveel mensen te praten, je maakt het daardoor ingewikkeld"* (Goossens, p.c., 2016). De gemeente probeert de lijnen dus zo kort mogelijk te houden, maar initiatiefnemers zoeken nog steeds meerdere contactpersonen op.

5.2.2. Hulpbronnen

In de literatuur wordt vermeldt dat een omgevingsvisie een belangrijk instrument is bij uitnodigingsplanologie. Volgens Vlaar maakt een omgevingsvisie de omslag naar uitnodigingsplanologie niet per se beter.*"Ten opzichte van de structuurvisie is de omgevingsvisie natuurlijk breder, omdat er ook de milieuaspecten daarin worden afgewogen. Maar ik zie niet dat het veel meer uitnodigt dan de structuurvisie nu al doet".* Het moeilijkste van een omgevingsvisie lijkt om niet een opsomming te geven van allerlei verschillende beleidsvelden, maar een integrale afweging te maken en dan kan het dus zijn dat duurzaamheid wint boven ruimtelijke kwaliteit, als voorbeeld. Wat het zwaarst weegt hangt af van de locatie.

De manieren waarop er wordt gefaciliteerd is vooral door middel van kennis en ondersteuning en begeleiding in procedures. In enkele gevallen wordt er ook financieel ondersteund, dat hangt ook van de situatie af. Als voorbeeld wordt het gebied van het station naar het stadhuis genoemd waar een aantal grote kantooreigenaren en gebruikers zitten. *"Dat is eigenlijk een van de toplocaties voor Nederland voor kantoren en toch is dat, door er te veel leegstand is een saai stuk. De*

eigenaren en de gebruikers die er nog zitten vinden dat ook" (Goossens, p.c., 2016). De eigenaren hebben de gemeente gevraagd om samen een plan te maken voor dat gebied zodat het weer een boost krijgt. De gemeente was hier heel blij mee dat de eigenaren het graag zelf willen en dus laat de gemeente de ontwikkeling zoveel mogelijk los aan de eigenaren. Echter werd er na een half jaar geconcludeerd dat de eigenaren het niet alleen konden en dus hulp nodig hadden. Er werd gevraagd om bepaalde begeleiding en sturing, waarbij het voor de gemeente in eerste instantie lastig was om niet meteen het initiatief over te nemen. Het werd dan ook duidelijk dat het de vraag van de eigenaren werd om hen daarin mee te nemen. De eigenaren willen het graag, maar sommige dingen weten of kunnen ze niet, dus misschien kan de gemeente helpen. Dan kan er bijvoorbeeld ook een financiële bijdrage van de gemeente geleverd worden om dit een boost te geven. Dat hangt dus af van de plek en van wie je het vraagt.

De Omgevingswet zal later ook initiatieven gaan stimuleren en makkelijker maken. Het idee is minder regels en flexibiliteit om meer mogelijk te maken. Daarnaast zijn er ook minder vergunningen nodig. Door de algemene regels kan iemand thuis zelf beoordelen of hij iets wilt beginnen aan een ontwikkeling. Dus op die manieren wordt het ook makkelijker om initiatieven beter mogelijk te maken.

5.2.3. Spelregels

Amersfoort werkt in de structuurvisie met negen principes en per ontwikkeling worden de principes gekozen die daarvoor gelden. Met deze 'Amersfoortse principes' (zie Bijlage 4) worden initiatiefnemers uitgedaagd en uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Amersfoort (Gemeente Amersfoort, 2013, p.7). Gemeente Amersfoort geeft meer ruimte aan nieuwe initiatieven van inwoners en andere partijen door meer los te laten, maar geeft tegelijkertijd ook richting aan de ontwikkeling van de stad. Door middel van vier uitgangspunten, die ten alle tijden gelden voor elke ontwikkeling, worden hier handen en voeten aan gegeven. Deze vier uitgangspunten zijn: 'wij zijn een diverse stad', 'wij zijn een duurzame stad', 'we willen waardecreatie' en 'we denken vanuit de plek en context' (Gemeente Amersfoort, 2013, p.18). Als het niks toevoegt aan waarde, als er geen diversiteit is, niet duurzaam is, dan moet je het eigenlijk niet willen wordt er gezegd. Daarnaast zijn er die negen principes en welke principes en uitgangspunten van toepassing zijn hangt ook van de plek en context af. Er is bijvoorbeeld nogal een verschil qua beoordeling als het gaat om een plek die heel dichtbij de binnenstad ligt of dat het gaat om een bedrijventerrein waar niemand zit en het niet zoveel importantie voor de stad als geheel heeft. Afhankelijk daarvan wordt er ook bepaald hoeveel principes strikt bovenop een ontwikkeling worden gezet. De gemeente probeert wel zo snel en veel mogelijk helderheid te geven en probeert initiatieven van mensen verder te brengen. De insteek is altijd om mee te werken.

5.2.4. Discoursen

Uitnodigingsplanologie wordt vooral gezien als de nieuwe ontwikkeling in de planologie naast de trends van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Amersfoort noemt dit een nieuwe bestuursfilosofie in de gebiedsontwikkeling voor gemeenten om anders over hun rol te laten denken en om te gaan met de spelers en dus op een nieuwe manier naar de gebiedsontwikkeling te kijken. Overheidparticipatie wordt dan ook vaak genoemd als een nieuwe trend, maar dit begrip kan volgens Goossens twee kanten opgaan. Volgens hem gaat het over nadenken als overheid om te participeren, sommigen doen dat andersom. Het tweede is dus burgerparticipatie, waaruit blijkt dat verschillende gemeenten al een ander beeld hebben van overheidsparticipatie. Net zoals dat andere

gemeenten in de provincie Utrecht een ander beeld hebben bij uitnodigingsplanologie. *"Variërend van, dat betekent dat we als gemeente niks meer hoeven te vinden daarvan dat we..of sommigen zeggen dat we wel een visie moeten hebben, maar hoeven niks te doen"* (Goossens, p.c., 2016). Dus het is merkbaar dat gemeenten heel anders over uitnodigingsplanologie kunnen denken en er anders mee omgaan.

De omslag naar uitnodigingsplanologie bij gemeente Amersfoort komt ook voort uit dat ze in feite bezig waren met een structuurvisie die nog een blauwdruk karakter had. Op een gegeven moment had het bestuur en management het gevoel van, zowel college als raad, dat ze de visie een andere insteek moesten geven. De actuele structuurvisie is daarom gebaseerd op het principe van uitnodigingsplanologie. Volgens Goossens is uitnodigingsplanologie een extra sturingsmechanisme en een nieuwe manier van denken naast toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Die twee andere vormen hanteert de gemeente ook gewoon nog en wordt gehanteerd afhankelijk of de plek ervoor geschikt is. *"Als je het op een andere manier niet voor elkaar krijgt, kies je voor uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is ook niet het walhalla nu"* (Goossens, p.c., 2016). Uitnodigingsplanologie staat niet op zichzelf, want het is ook omdat de wereld verandert en dan is het misschien nu nog niet zozeer de overheidsparticipatie, maar wel de participatie van de burger. De burger wordt mondiger die ook gewoon zijn mening heeft en mee wil praten over wat er in de stad gebeurt. Amersfoort noemt dat 'de kracht van de stad' en de eerder genoemde G1000 is een van de manieren om dat te doen.

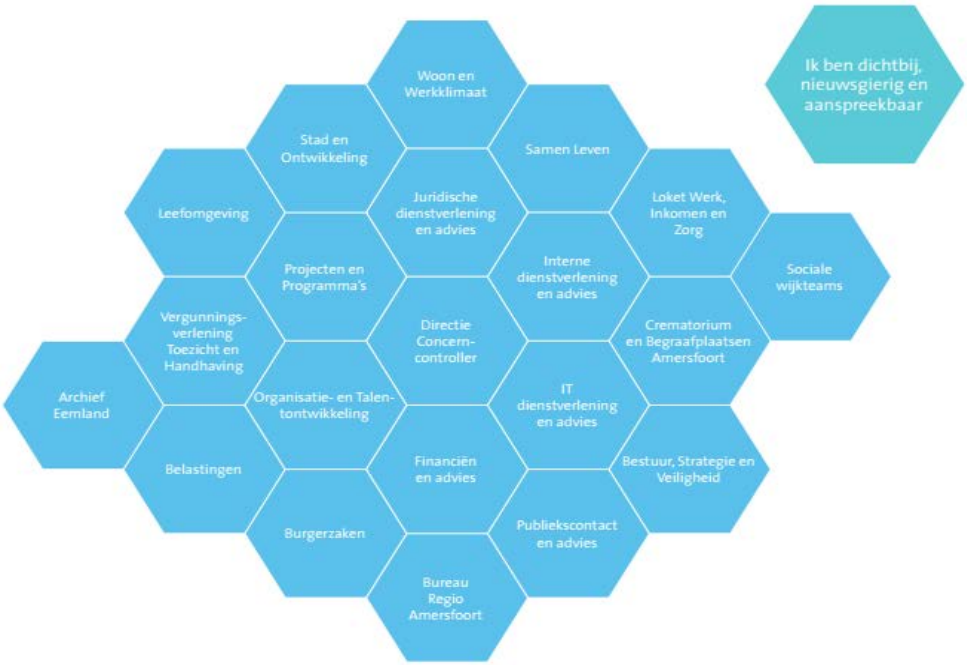
De Omgevingswet zal waarschijnlijk in 2019 in werking treden. Vlaar is enthousiast met de komst van de Omgevingswet. *"Kijk het gedachtegoed 'eenvoudig en beter' daar kan je natuurlijk niet tegen zijn. Ik bedoel we hebben al heel veel regels en het is ingewikkeld en als we gaan proberen om dat gemakkelijk te maken denk ik dat het heel goed is".* De grootste verbetering is volgens Vlaar dat het dus eenvoudiger en minder een zoektocht naar allerlei regels wordt. Ze vindt dat het nu eigenlijk ook niet helemaal zo slecht gaat, want uit bijeenkomsten kreeg Vlaar ook vaak te horen dat andere mensen die met de Wro werken, dat daar ook een hoop goed gaat. Volgens het ministerie wordt het straks allemaal beter, maar zo slecht is het dus nu allemaal niet volgens Vlaar. De lange procedures zijn vooral een knelpunt en als de wettelijke procedure eenmaal op gang zit, dan is het geleed al geleden. Waar het volgens Vlaar vooral om gaat is het voortraject, in andere woorden de zoektocht binnen het stadshuis. "*Waar moet ik zijn? Bij wie? En wat vindt die afdeling en wat vindt die afdeling? Kijk als je dat aan de voorkant allemaal goed organiseert dan is de procedure, die heb je dan zo zeg maar doorlopen"* (Vlaar, p.c., 2016).

De negatieve klanken luiden vooral over dat het allemaal zo snel moet. In een van de eerste bijeenkomsten van de Omgevingswet werd de volgende vergelijking gemaakt: "Het is een rijdende trein, je kunt erop springen of niet". Er is ook niet veel mis met de instrumenten die er momenteel zijn, aldus Vlaar. Voor een niet-professional is het allemaal nu nog heel ingewikkeld, maar het is de vraag of het straks ook echt allemaal eenvoudiger wordt. Daar moet wellicht eerst nog een generatie overheen voordat het echt eenvoudiger wordt. De gemeente wilt een omgevingsplan maken met een experiment om in de geest van de Omgevingswet daarmee aan de slag te gaan. Dan wordt er gehoopt als het plan af is, dat er dan helemaal geen omgevingsplan meer nodig is en dat er zonder de Omgevingswet al integraal gewerkt wordt, geen nodeloze regels zijn en dat de gemeente dus uitnodigt. Verder is het integrale afwegen volgens Vlaar de grootste uitdaging dat de Omgevingswet met zich meebrengt. Daarnaast zijn er nog heel veel onduidelijkheden.

Als voorbeeld wordt genoemd dat de uitvoeringsregels er nog niet zijn.
Daar staat concreet in wat je echt moet doen en de invoeringswet is er ook nog niet.

5.2.5. Structuur, cultuur en werkwijze

Structuur



Figuur 11: Organogram gemeente Amersfoort. (Bron: Gemeente Amersfoort, 2014, p.11).

Het honingraatmodel is de meest recente organogram. De reden om de structuur van de organisatie te veranderen was omdat de gemeente voorheen in de sector sociaal en de sector ruimtelijk, stedelijk beheer en ontwikkeling (SOB) georganiseerd was. Dat waren volgens Vlaar twee culturen die heel erg gescheiden waren, een andere taal spreken, anders denken en zelfs andere beleidsprocessen hadden. Om dat beter op elkaar af te stemmen en daarmee de organisatie flexibeler te maken is er uiteindelijk voor een honingraat model gekozen. Op die manier zijn er meerdere raakvlakken met andere afdelingen. Het is dus een plattere organisatie geworden met meer verbanden ertussen en op de hoop dat er minder cultuurverschillen in de organisatie zijn.

De gemeente is nu al voor een jaar bezig in deze nieuwe structuur. De afdeling stad en ontwikkeling was voorheen de afdeling ruimtelijke ontwikkeling en afdeling verkeer en dan is het merkbaar dat de integratie best goed gaat, volgens Goossens. Vlaar merkt dit wat minder. Dat komt door de aard van haar werk. Dan is te merken, op eigen afdelingsniveau, hoe moeilijk het is om echt te integreren. *"De organisatie veranderen is een klein dingetje net zoals bij de Omgevingswet. Dat is zoals je al zei 20% regels en die andere 80% is cultuurverandering. Nou hier geldt hetzelfde, maar dit is wel de aanzet om tot die andere cultuurverandering te komen"* (Goossens, p.c., 2016).

Volgens Vlaar en Goossens heeft de grootte van de gemeentelijke organisatie invloed op het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Zo kregen ze van een kleine gemeente te horen, bij een bijeenkomst over de Omgevingswet, dat ze niet zo goed snapten waar alle commotie over ging omdat zij al integraal werken. Des te groter je bent des te meer gescheiden disciplines je hebt.

Dan heb je ook meer specialisten in dienst. Dat is het grote voorbeeld. Een ander aspect is dat Amersfoort dé gemeente is met het minst aantal ambtenaren per inwoner. "*Bij uitnodigingsplanologie, bij initiatief is ook iedere keer de vraag moet je nou achter ieder initiatief aangaan, moet je die allemaal ondersteunen? Of kun je daar in kiezen, welke wel en welke niet? En daar zit een capaciteitsvraagstuk aan"* (Goossens, p.c., 2016).

Daarnaast heeft de gemeente Amersfoort nog een structuur bedacht hoe ze initiatieven kunnen stimuleren, in die zin ook een hulpbron dus. Zo kent de gemeente een heel programma 'bestuurlijke vernieuwing' anders gezegd bestuurlijke ontwikkeling. Daarin kijkt Amersfoort hoe ze de kracht van de stad zijn plek kan geven. Voor professionele initiatieven, mensen die iets willen wat niet past in het bestemmingsplan, heeft de gemeente een haalbaarheidsteam. Dit is een andere structuur dan normaal, want normaal komen mensen aan het loket met hun plan en krijgen dan te horen of het in het bestemmingsplan past of niet. Nu is het zo georganiseerd dat op het moment dat een plan niet in het bestemmingsplan past, mensen hun ruimtelijk plan kunnen voorleggen aan het haalbaarheidsteam. Daar zitten alle benodigde disciplines en deskundigen bij elkaar. Dus vanuit milieu, verkeer, vanuit stedenbouw, juridisch, enzovoorts. Zij beoordelen dan heel snel met elkaar of een ontwikkeling wenselijk is voor de stad of niet. Zij vragen zich dan af of zij bereid zijn om het bestemmingsplan hierop aan te passen.

Cultuur

Gemeente Amersfoort heeft meegedaan als 'ontslakkingsexperiment' (De Zeeuw & Dorrestein, 2016). Hierbij doen gemeenten mee als experiment voor deregulering en opschonen van beleid. Het viel Goossens op dat de gemeente er ambtelijk redelijk in mee gaat, maar dat is af en toe nog een worsteling. Het college gaat er ook in mee, maar op het moment dat het bij de raad komt wordt er nog getwijfeld. Het ging om vragen zoals: *"Daar weten we niet precies wat er gaat gebeuren, hoe moeten we hier nou de kaders stellen van wat daar gaat gebeuren en hoe ga je nou om met de kaders die wij gesteld hebben?"* (Goossens, p.c., 2016). Ondanks dat ze er heel veel energie in hadden gestopt om aan de raadsleden te vertellen dat de gemeente het op een andere manier ging doen, was het nog heel ingewikkeld voor raadsleden om daar een besluit over te nemen. Zo zijn cultuurverschillen binnen de gemeentelijke organisatie bijvoorbeeld te merken. Hoeveel ruimte een initiatief heeft hangt dan ook af van de persoon aan wie je het vraagt. De raad kijkt natuurlijk naar wie ze gekozen zijn, de inwoners, daar doen ze het voor. Dat is de andere kant van de ontwikkeling. De gemeente kan een ontwikkelaar wel veel ruimte geven, maar *"de ruimte voor de een is de beperking van de ander"* (Goossens, p.c., 2016). Dat is het dilemma van de raad, want door uitnodigingsplanologie waarin loslaten en vertrouwen belangrijk uitgangspunten zijn, lijkt het alsof je de stad dan niet meer bestuurt. Voor de raad kan dat dus een ingewikkeld proces zijn.

Amersfoort is op zich al bezig met de cultuurverandering los van uitnodigingsplanologie. Namelijk in de zin van hoe de gemeente anders met de stad om moet gaan, meer open staan, meer loslaten en meer overlaten aan de stad waar dat kan. Eigenlijk dus wel de principes van uitnodigingsplanologie. Die eigenschappen, vaardigheden of competenties moeten daarin mee veranderen. Voor sommige afdelingen of medewerkers is dat nog moeilijker dan voor de anderen. Wat vooral nog in de gemeentelijke cultuur moet veranderen is het integraal werken, een van de belangrijkste peilers van de Omgevingswet. Volgens Vlaar en Goossens kan dat altijd beter en de Omgevingswet stimuleert deze manier van werken. Echter als je niet integraal wilt werken, dan doe je dat ook niet met de Omgevingswet, aldus Goossens. Dus in die zin heeft het ook te maken met

houding en gedrag. Het knelpunt om integraal te werken binnen de gemeente zijn de verschillende afdelingen. "*Dus de schotten die daartussen staan, soms letterlijk de afstand tot een afdeling en ook gewoon je eigen beleid willen vasthouden. En er is natuurlijk niks moeilijker dan je eigen beleid opzij te moeten zetten voor een beleid van een andere discipline"* (Vlaar, p.c., 2016). Vaak is het niet de wil om het niet te doen, maar vaak weet men nog niet welke afdelingen er in het begin allemaal bij moeten zitten. Bijvoorbeeld in de werkgroep voor de Omgevingswet zitten bijna alle afdelingen behalve burgerzaken en het crematorium. Al die andere afdelingen zitten aan de tafel en men merkt wel de wil om mee te denken en om mee te doen. Volgens Vlaar wordt het werken er ook leuker door met meer verschillende collega's aan tafel gaan.

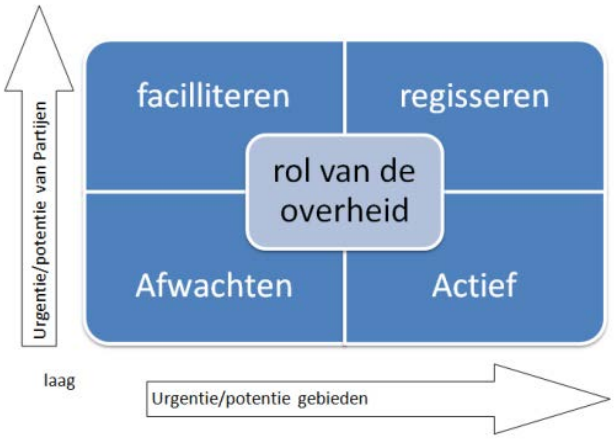
De gemeente onderneemt ook acties om de cultuurverandering te stimuleren. Het is een heel veranderingsprogramma wat daar op los gelaten wordt. Zowel intern en extern en samen met de stad. Die verandering is al ongeveer twee of drie jaar bezig. Het staat misschien niet geheel in het teken van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet, maar eerder als een grotere verandering in de samenleving en de gemeente. Uitnodigingsplanologie loopt daarmee parallel op. De gemeente heeft bijvoorbeeld een programmamanager bestuurlijke ontwikkeling die allerlei dingen organiseert zoals stadscafés, plaatsen om ideeën uit te wisselen en de G1000 met burgers. Goossens noemt als voorbeeld een pilot waarmee ze bezig zijn voor de binnenstad. Er komen een aantal mensen van buiten, burgers die meedenken over hoe ze dat proces opzetten. Dat blijkt al redelijk moeilijk te zijn. Verder om houding en gedrag te stimuleren houdt de gemeente een keer per jaar een inspiratiedag waarin medewerkers allerlei projecten laten zien die inspirerend kunnen zijn in deze geest, ook om competenties te ontwikkelen.

In principe gaat de gehele gemeentelijk organisatie mee in de uitnodigende en faciliterende houding en dus de nieuwe cultuur. Dat verschilt wel per afdeling en wat voor een taak een afdeling heeft en in hoeverre die daarin mee kunnen. Bijvoorbeeld de afdeling monumentzorg heeft als taak de monumenten van de stad te beheren en te bewaken. Die kunnen dan niet flexibel zijn, maar werken juist vanuit regels. Hetzelfde geldt voor de milieumedewerkers die aan geluid en risico's moeten denken. Die kunnen dan niet al te flexibel zijn in hun werk, zij moeten de regels handhaven. In hoeverre een afdeling mee kan gaan in een uitnodigende en faciliterende houding verschilt dus per rol van een afdeling. De houding tegenover initiatiefnemers is niet meteen vertrouwelijk. Er wordt wel gekeken wie de initiatiefnemer is en wat die eerder heeft gedaan. De basishouding is wel positief.

Amersfoort is al heel vroeg bezig in het meedenken met de Omgevingswet, als sinds 2011 zegt Vlaar. De gemeente heeft een werkgroep, de implementatie Omgevingswet, en hebben ook een werkgroep die de omgevingsplan gaat maken, vooruitlopend op de wet. *"Dus we willen eigenlijk al werkende weg de wet implementeren, dus in de geest van de Omgevingswet eenvoudig en beter gaan we aan de slag daarmee"* (Vlaar, p.c., 2016). Onder de Wro hanteert de gemeente ook een ja,mits principe. Er zijn weinig ontwikkelingen die de gemeente niet wilt hebben en ze kijken ook altijd of ze kunnen meewerken en op welke manier. Volgens Vlaar is het dus een kwestie van houding, de gemeente kan nu ook al een ja,mits houding hanteren in plaats van nee, tenzij. Daar is de Omgevingswet niet voor nodig.

Werkwijze

Amersfoort heeft een model, of matrix, ontwikkeld om te bepalen op welke manier de gemeente een rol gaat spelen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat om een matrix met vier kwadranten, waarin bepaald wordt, afhankelijk van hoe belangrijk ze iets voor de stad vinden en afhankelijk van de potentie van partijen die het initiatief nemen, wat de rol van de gemeente is en in die zin ook de rol van overheidsparticipatie *"De filosofie is eigenlijk van als een partij het net zo goed kan als de wij, waarom zouden wij het dan doen?"* (Goossens, p.c., 2016).



Figuur 12: Vierkwadranten model voor keuze rol. (Bron: Gemeente Amersfoort, 2014, p.8).

Als je in de rechterkant van het vierkwadranten model zit, dan is iets heel belangrijk voor de stad. Dan is de filosofie van de gemeente niet om los te laten, maar dan kiezen ze de rol van regisseren. Dat betekent dat ze samen met een partij ontwikkelen, maar wel willen sturen op wat er gebeurd. Als er geen partijen zijn die het ook kunnen doen, dan is de rol van de gemeente gewoon actief. Een voorbeeld van deze actieve rol voor de gemeente is bij het aanleggen van wegen of riolering. Er zijn weinig particulieren die deze taak op zich nemen, dat soort taken is eerder besteed voor de gemeente. Bij zo'n actieve rol van de overheid of dit soort ontwikkelingen voldoet uitnodigingsplanologie niet. Op het moment dat iets minder belangrijk is voor de gemeente dan wordt er gekeken naar de linkerkant van de matrix. Als de partijen graag iets willen en kunnen en de gemeente vindt het niet heel belangrijk, dan gaan gaat de gemeente faciliteren ofwel dienst verlenen. En het laatste vakje is net zo belangrijk. Op het moment dat er geen partijen zijn die dat kunnen en de gemeente het ook niet zo belangrijk vindt voor de stad, dan wordt er voor de afwachtende rol gekozen. Een voorbeeld is het voormalig ziekenhuis, Elisabeth locatie. *"Daarbij hebben wij hun uitgenodigd van willen jullie een plan maken en hoe dat eruit moet zien in dat gebied? En hoe dat beheert kan worden? En toen hebben ze dat gemaakt"* (Goossens, p.c., 2016). Bij een ander gebied, de Zonnehof, hebben de initiatiefnemers de raad zelf gevraagd of zij een plan mogen maken voor dat gebied. Dat is een gebied met een voormalige bibliotheek, een GGD gebouw en een grote parkeerplaats. De initiatiefnemers hadden een plan gemaakt om van die parkeerplaats een groen park te maken. Hier moet nog wel over besloten worden. De gemeente heeft bijvoorbeeld ook een bedrijventerrein 'De Hoef' en daar is veel kantorenleegstand. Amersfoort heeft een flink tekort aan sociale woningen volgens Goossens, dus willen ze meer sociale woningen. Er wordt dan gekeken of dit gerealiseerd kan worden in dat bedrijventerrein, door het te transformeren naar een woonwerk gebied. Maar de gemeente is niet van plan om die kantoren te gaan opkopen, dat betekent dus dat zij andere partijen moeten gaan uitnodigen. Zoals de eigenaren, de bank of de ontwikkelaars om de kantoren te gaan transformeren. Dan kies je volgens Goossens vanuit de

context van die plek om wat je zelf wil en wat je niet wil, voor uitnodigingsplanologie.

Het maakt dus niet uit of het grote of kleine initiatieven zijn waarbij uitnodigingsplanologie beter past. Initiatiefnemers, ontwikkelaars en grote partijen willen vooral helderheid en duidelijkheid wat kan en wat niet kan. Men wilt van tevoren weten binnen welke kaders je kunt bewegen. *"En dat is volgens mij, ook de essentie van goed uitnodigingsplanologie doen, dat je dat helder maakt. En of het nou een grote of een kleine partij is dat maakt niet uit"* (Goossens, p.c., 2016).

De respondenten vonden een integrale werkwijze nog lastig. Als de gemeente een plan op integrale wijze tot stand wilt laten komen dan wordt er een projectgroep ingesteld om het plan mogelijk te maken. Daar zitten als het goed is alle disciplines in. De gemeente heeft ook een handboek 'projectmatig werken'. Op dit moment stelt de gemeente een handboek of een leidraad 'programmatisch werken' op. Daarin wordt er geprobeerd om garanties in te zeggen dat je integraal werkt. Dus op deze manier is ook weer opvallend hoe de gemeente een andere werkwijze wilt hanteren en op een andere manier wilt handelen. Welke disciplines er allemaal betrokken moeten worden bij een project is ook de verantwoordelijkheid van het management. Soms wordt er nog eens een bepaalde discipline over het hoofd gezien die er wel bij zou kunnen zitten. De term integraal is volgens Goossens ook voor interpretatie vatbaar. *"Als ik iemand van het waterschap vraag om een integraal plan te maken, dan komt die naar een paar maanden terug met een heel integraal plan volgens hem. Het heeft alle aspecten van water meegenomen".* Daar zit dan bijvoorbeeld natuur, recreatie en waterbeheer in en dat is dus niet een heel integraal plan. Goossens geeft nog een mooie vergelijking van uitnodigingsplanologie:

"Wat wij vanuit de uitnodigingsplanologie heel erg naar zoeken is, en dat zit eigenlijk in dat eerste woordje uitnodiging. Ik denk, vergelijk dat altijd parallel naar het uitnodigen van een feestje. Daarbij moeten je gasten wel weten waar het feestje gegeven wordt, wat voor soort feestje het is, of ze verkleed moeten komen of niet, thuis gebracht moeten worden, of ze drank mee moeten nemen. Dat zijn eigenlijk allemaal dingen die je wel moet weten, maar je gaat niet voorschrijven wat ze precies moeten aanhebben en welke drank ze mee moeten nemen. Die keuze maken van wel helderheid geven waar het over gaat, wat je wil, wat je visie is op het gebied, wat je plannen zijn, maar dat niet helemaal in een blauwdruk vastleggen, dat is hetzelfde wat je met de Omgevingswet in feite ook ambieert. Daarin zit heel duidelijk die overlap." (A.Goossens, p.c., 21 april 2016).

Conclusie

Het is duidelijk geworden dat de gemeente Amersfoort uitnodigingsplanologie heeft omarmd en doen ook hun best om steeds meer in deze gedachte te werken. Er wordt een heel veranderingsproces op los gelaten en langzamerhand is de cultuurverandering binnen de organisatie steeds meer te merken. Uitnodigingsplanologie wordt hierbij als een nieuw, extra instrument gezien om op een manier te ontwikkelen waar de gemeente het niet op een normale manier kan doen. Uitnodigingsplanologie is ook niet het walhalla nu, toelatings – en ontwikkelingsplanologie worden ook gewoon nog steeds toegepast.

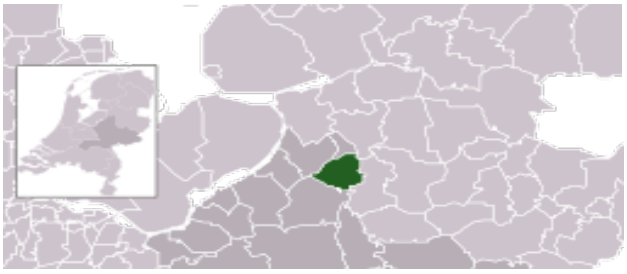
Bij de gemeente Amersfoort hangt de rol sterk af van in welke kwadrant je bij een ontwikkeling zit. Iedere keer is dat anders en kiest de gemeente dus ook steeds een andere rol. Amersfoort handelt dus vanuit situationeel grondbeleid, oftewel maatwerk per project. De gemeente vindt dat ze zich actief uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover initiatiefnemers. Of anderen dat ook van ze vinden zou eigenlijk aan de andere kant van de medaille gevraagd moeten worden.

De gemeente doet in ieder geval haar uiterste best. Volgens Goossens levert het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie deels wel voldoende resultaten op. Bij 'De Hoef' waar nog een besluit over moet worden genomen, moeten ze nog zien of het lukt. Bij de Prodentfabriek, Oliemolenkwartier en de nieuwe stad en omgeving lukt het wel al.

De grootste uitdaging wat uitnodigingsplanologie meebrengt volgens de respondenten is het juiste niveau van kaders stellen. Het spanningsveld tussen flexibiliteit en zekerheid blijkt toch nog wel het grootste dilemma te zijn, de mate van concreetheid van dat je krijgt wat je wilt, maar nog voldoende ruimte hebt dat andere partijen er ook kansen in zien. De grootste uitdaging volgens Vlaar zit het hem dan ook in het integraal afwegen. De meest belemmerende factor voor uitnodigingsplanologie is volgens Goossens dan ook als je te veel op sectorale dingen gaat zitten. Een voorbeeld was om een bepaalde wijk helemaal los te laten met vrije kavels en dat laten ontwikkelen met een soort kavelpaspoort. Echter vanuit de kwaliteit van die wijk denkend is er in het bestemmingsplan al bijna opgeschreven waar iemand de auto moet parkeren en hoe ver die van de straat af moet staan. Aanbevelingen die gedaan werden is gewoon om risico's durven te nemen anders komt de ontwikkeling niet van de grond en kun je er ook niet van leren. Ga gewoon doen, want aspecten worden gaande weg toch wel opgelost.

5.3. Gemeente Heerde

Heerde is een kleine gemeente ver in het noordelijke punt van de provincie Gelderland gelegen op de Veluwe tussen Zwolle en Apeldoorn. De gemeente telt 18.511 inwoners en kent een omgevingsadressendichtheid van 603 per km² (CBS, 2015, p.35). Hiermee is Heerde dus een kleine en weinig verstedelijkte gemeente. Daarnaast is Heerde een Cittaslow-gemeente. Dit internationale keurmerk wordt toegekend aan gemeenten die op het gebied van: leefomgeving, landschap, gastvrijheid, milieu , streekproducten, cultuurhistorische waarden, infrastructuur en behoud van eigen identiteit hoog scoren en tot de top behoren (Gemeente Heerde, z.j.).



Figuur 13: Plattegrond locatie gemeente Heerde. (Bron: Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over de gemeente Heerde, z.j., van: http://www.oozo.nl/cijfers/heerde).

Ondernemers en privépersonen vragen steeds meer vrijheid bij plannen op het gebied van bouwen en ruimtegebruik waarop Heerde wil inspelen (Gemeente Heerde, z.j.). De gemeentelijke focus verschuift naar het proces om tot een resultaat te komen. Enthousiasmeren, verbinden en faciliteren zijn daarbij de sleutelwoorden (Gemeente Heerde, 2014, p.5). Gemeente Heerde gaat naar een nieuwe bestuurscultuur die in moet spelen op de economische en maatschappelijke processen. In de structuurvisie 2025 slaat de gemeente Heerde een nieuwe weg in door uitnodigingsplanologie toe te passen. Er is engagement en durf noodzakelijk om de toekomstvisie tot een succes te maken. Heerde wilt dus meer netwerken, ruimte geven, samenwerken, grensoverschrijdend denken en handelen en gezamenlijke verantwoordelijkheid delen (Gemeente Heerde, 2012, p.61).

5.3.1. Actoren

Het groeit steeds meer dat inwoners meer willen inbrengen en meer betrokken willen zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het is merkbaar dat gemeenten zich vaker organiseren in netwerkorganisaties. Vroeger grepen gemeenten vaak naar instrumentarium van de wet gemeenschappelijke regelingen. Nu is het uitgangspunt meer 'the coalition of the willing', volgens Spronk. Dat betekent als je mee wil doen, dan doe je mee. Zo niet, dan misschien de volgende keer wel. Als opmerking heeft Haverkamp dat er wel nog steeds partijen zijn die graag van de gemeente horen wat mag en wat niet. De tegenvraag die dan gesteld wordt is wat zij juist precies willen. De netwerkrol van de gemeente wordt wel steeds duidelijker, alhoewel Heerde er nog niet is volgens Haverkamp. De netwerkrol is er meer dan voorheen en die rol ga wordt toegepast als het vertrouwen tussen partijen goed is. Wat gemeente Heerde graag wil bereiken in deze rol is dat je plannen via cocreatie kan creëren dat ook veel maatschappelijk draagvlak heeft. Het handigste zou zijn als dit al aan de voorkant van het proces bereikt wordt. Volgens Bijsterbosch was dit in het verleden anders, toen ging de gemeente gelijk de procedure in en dan zag men wel wat er gebeurde. Communicatie is bij de voorkant van het proces heel belangrijk en dat blijkt gewoon iets heel moeilijks te zijn volgens Bijsterbosch. De gemeente gaat altijd eerst een informatiegesprek aan met de initiatiefnemer en dan wordt ook verwacht dat de initiatiefnemer al zijn basis huiswerk heeft gedaan en of hij al met de omgeving heeft gepraat of er wellicht andere initiatieven zijn die bij zijn plan passen. De meerwaarden voor zo'n ontwikkeling kunnen dan sterker worden. De gemeente zoekt zoveel mogelijk persoonlijk contact op en Bijsterbosch geeft aan dat de lijnen ook erg kort zijn door de schaal van de organisatie. Vanaf een concept aanvraag wordt iemand gekoppeld aan één persoon en wordt er geprobeerd het voortraject en het natraject bijeen te houden, wat niet altijd lukt. Hoe meer het voortraject is doorlopen hoe minder tijd het natraject in beslag neemt. *"In het verleden schreven wij de beoordelingen van plannen dus de ruimtelijke beoordelingen en allerlei dat soort dingen. En wij huurden een bureau in om het bestemmingsplan te vaardigen, dat ligt nu allemaal bij de initiatiefnemer"* (Bijsterbosch, p.c., 2016).

Haverkamp en Bijsterbosch vinden dat het verbinden van partijen wellicht eerder door een onafhankelijk persoon gedaan kan worden, maar het kan ook gewoon goed door de gemeente. De gemeente is namelijk soms ook zelf een partij vanuit cofinanciering. Dan is het handiger als er een externe partner is die alle belangen van de betrokken partijen op een rijtje zet. De gemeente heeft natuurlijk al een bepaald beeld soms en dan kan er het beeld ontstaan dat bepaalde partijen voorgetrokken worden. Dit is een beeld waar de gemeente ook vanaf wilt. *"Je wilt het ook samen met mensen doen en niet dat je daar tegenover staat en dat mensen maar tegen de gemeente moet opboksen om iets voor elkaar te krijgen"* (Bijsterbosch, p.c., 2016). Dan is een externe partner als gebiedsmakelaar soms handiger. Aan de voorkant moet duidelijk worden aangegeven wat de rol dan is vanuit de gemeente. Op dit moment worden partijen nog vooral door de gemeente verbonden.

Volgens Haverkamp en Spronk heeft een betere samenwerking en communicatie alles te maken met houding en gedrag. Het heeft ook te maken met hoe een gemeente georganiseerd is. Loslaten en vertrouwen zijn belangrijke uitgangspunten in het kader van uitnodigingsplanologie, een organisatie moet dat dan ook voelen. Een professional moet dan ook het idee hebben dat hij op de gemeente kan vertrouwen of dat hij de mandaat heeft om bepaalde dingen te doen. Als het bestuur overal beslissingen over wilt nemen, dan is dat natuurlijk een grote belemmering. Dan wordt de communicatie daartussen alweer een stuk lastiger, langer en moeizamer. Er zijn partijen in het veld die een andere houding en gedrag snel oppakken en wel het gevoel voor uitnodigingsplanologie hebben. Aan de andere kant zijn er ook partijen, projectontwikkelaars bijvoorbeeld, die gelijk met

een plan aankomen en vragen of het zo mag of niet, zonder dat ze echt nagedacht hebben wat dat plan precies zou betekenen voor de buurt. Heerde gaat nu ook voor kwaliteit en kwantiteit is minder van belang. Door participatie en communicatie kan er gezamenlijk voor een goede fysieke leefomgeving gezorgd worden, zoals de Omgevingswet dat noemt. De gemeente is open en heeft ook ideeën.
"Er is geen duidelijk ja of nee zeg maar. Het is samen sparren samen kom je tot het plan" (Bijsterbosch, p.c., 2016). Participatie blijkt nog wel een lastig puntje te zijn, want sommige doelgroepen zijn lastig te bereiken. Zoals de jeugd, allochtonen of mensen met een leeftijd rond de 40 jaar. De gemeente nodigt ze wel uit, maar bepaalde doelgroepen komen gewoon niet of nauwelijks opdagen. Het gaat natuurlijk ook puur om de interesse van mensen. Opmerking is wel dat een heel groot gedeelte van de bevolking in het algemeen niets met de overheid te maken wil hebben. Spronk zegt dat in het onderzoek van Motivaction blijkt dat ongeveer 66% van de mensen hooguit een keer stemmen en voor de rest zien ze het wel. Dus als het gaat om dingen zoals overheidsparticipatie, dan moeten overheden ook heel veel doen om het vertrouwen van de maatschappij weer terug te winnen en te laten zien dat als mensen iets willen en initiatieven willen ontwikkelen, dat daar ook daadwerkelijk ruimte voor gaat ontstaan (Spronk, p.c., 2016). Het is dus veel breder dan een nieuwe rol die de gemeente heeft. *"Het is het terugwinnen van het vertrouwen en het herstellen zeg maar van een bepaalde verhouding en balans in de maatschappij"* (Spronk, p.c., 2016). Daar kan wel een generatie over gaan, in optimistische zin 10 jaar.

In het kader van uitnodigingsplanologie wordt wel samengewerkt met andere overheden, maar nog te beperkt volgens Spronk. Dit komt doordat uitnodigingsplanologie op dit moment nog geen gemeengoed is bij gemeenten. Bovendien zijn een heleboel gemeenten zich nog aan het oriënteren over wat de Omgevingswet gaat inhouden. Andere gemeenten in de regio maken wel al voorzichtige bewegingen richting uitnodigingsplanologie. De gemeente is nu ook bezig met de implementatie van de Omgevingswet voor de voorbereiding daarvan zoeken ze ook contacten op met buurgemeenten. Volgens de respondenten moet dat ook als kleine gemeente. In ieder geval moeten gemeenten open zijn richting partijen en meer aan de voorkant van het proces zitten met een duidelijke visie.

5.3.2. Hulpbronnen

De manier waarop gemeente Heerde initiatieven actief probeert uit te lokken en te stimuleren is door middel van kavelpaspoorten. Er zijn her in der in de kern van Heerde locaties die leegstaan en dat noemen ze de vrijkomende locaties. Voor die locaties wordt een kavelpaspoort opgesteld. Daarin geeft de gemeente specifiek aan wat de kwaliteiten van zo'n locatie zijn en welke richting zij als gemeente op hoofdlijnen zien. Dit staat als uitnodigingsdocument op de website van de gemeente. Op die manier wordt het onder de aandacht gebracht van partijen die daar dan op kunnen inschrijven en reageren. Dit hanteert de gemeente ook alleen met hun eigen eigendommen. Er zijn ook projecten waarbij de gemeente geen eigenaar van het grond is, maar wel een belangrijk knooppunt is in economische of recreatieve zin en dat de gemeente graag wilt dat daar iets moet gaan gebeuren. Heerde vindt het nog lastig hoe je dan eigenaren zo ver krijgt om mee te gaan en welke rol je dan als gemeente hebt. Volgens Haverkamp gaat het vooral om verbinden en enthousiast maken waarop de gemeente kan faciliteren. Ook volgens Spronk is netwerken essentieel om initiatieven uit te lokken en te stimuleren. Dat er ergens geld in gepompt wordt gebeurd bijna niet. In sommige gevallen worden er ambtelijke uren naar een project toegeschoven, maar dat is een soort verkapte financiële bijdrage. Draagvlak creëren en de politiek voorbereiden op bepaalde

ontwikkeling die eraan komen is misschien ook wel een hulpbron die de gemeente kan inzetten, merkt Haverkamp op. Kennis en echt meedenken zijn voornamelijk de hulpbronnen die de gemeente veel in kan brengen in een proces. Een uitnodigend karakter komt ook met name met de houding en het gedrag naar voren. De gemeente moet bekend staan als een gemeente waar je met een goed idee terecht kan komen en het idee hebben dat er echt iets met het idee gedaan kan worden.
De algemene uitnodiging moet er liggen dat iedereen die iets kan toevoegen aan kwaliteit in de gemeenschap van Heerde of een groter gebied welkom is. De manier waarop deze boodschap overdragen kan worden, kan op verschillende manieren volgens Spronk. Zo is er sociale media, internet is belangrijk, allerlei bijeenkomsten organiseren en netwerken. Op dit moment zijn er weinig hulpbronnen die de gemeente kan scheppen om initiatieven te ondersteunen. Er wordt dus nauwelijks ondersteunt financieel gezien, vooral met advies of expertise kan de gemeente helpen. De gemeente is met name bezig om verschillende initiatieven met elkaar te verbinden, waardoor die ontwikkelingen weer sterker kunnen worden. Dan komt de gemeente terecht in de rol als gebiedsmakelaar, wat te herleiden is tot kennis of netwerken.

De respondenten vinden dat een omgevingsvisie de omslag naar uitnodigingsplanologie beter mogelijk maakt. De structuurvisie van gemeente Heerde is al eigenlijk een soort van omgevingsvisie, want het is veel breder dan alleen de fysieke leefomgeving. Ook het sociaal-maatschappelijk aspect is er deels in verwerkt. Veel beleidsprocessen en beleidsvelden komen daarin terug. Dus met een structuurvisie kun je ook al uitnodigingsplanologie bedrijven, het ligt aan de insteek en houding en gedrag. Het document zelf zal weinig vanuit zichzelf doen. Het midden vinden tussen loslaten en sturen bij een omgevingsplan is wel het spanningsveld van de Omgevingswet volgens Haverkamp. Hoe dat straks zal gaan bij de gemeente is nog onduidelijk. *“Ik denk dat de sleutel zoveel mogelijk in het voortraject moet liggen en met elkaar in overleg, draagvlak proberen te creëren en plannen misschien nog weer iets aan te passen en dat we dan pas de procedure in gaan”* (Haverkamp, p.c., 2016). In ieder geval kan de gemeente meer ruimte en flexibiliteit bieden doordat het omgevingsplan vaker geactualiseerd gaat worden en dat er minder sectoraal en meer gemengd gedacht kan worden ten opzichte van een bestemmingsplan. In die zin is er ook veel ruimte voor initiatiefnemers om hun initiatieven te kunnen ontplooien doordat de gemeente niet meer naar het bestemmingsplan kijkt, maar naar de structuurvisie. Daarnaast probeert de gemeente de minst belastende procedure te kiezen, indien wettelijk en politiek mogelijk. Als een initiatief zich aandient, dan probeert Heerde dit zoveel mogelijk te ondersteunen en mogelijk te maken doordat er ook gepraat wordt over ideeën en niet over wat mag op basis van het bestemmingsplan. Of een omgevingsplan een goed hulpmiddel wordt ligt aan de flexibiliteit van de gemeenschap, aldus Spronk. Als er bijvoorbeeld een akkefietje is met de buurman, dan stappen mensen meteen naar de gemeente die het dan maar op moet lossen. Dat is straks over volgens Spronk, want het wordt weer de bedoeling dat mensen met de buurman of omgeving gaat overleggen welke plannen je hebt en hoe dat in elkaar steekt. De macht van de buurman wordt echter niet ontnomen om een plan al dan niet tegen te houden. Daarbij gaat de overheid een rol spelen, die moet bepaalde kaders en doelstellingen aangeven waarbinnen zo’n gemeenschap zich moet bevinden. Zo moet er ruimte komen voor initiatief en is het dus aan de overheid om te bepalen welk plafond daar in ligt en boven welk plafond specifieke toestemming van de gemeente nodig is om bepaalde zaken te doen. Regels worden meer kwalitatief ingestoken en hoe zich dat exact vorm gaat geven hangt af van de maatschappelijke discussie die men straks met de omgeving gaat voeren over wat nu belangrijk is in een goede fysieke leefomgeving. Als men gezamenlijk bepaalt dat bepaalde zaken gewoon moeten kunnen, dan moeten zij ook accepteren dat ontwikkelingen op die manier geregeld worden. Er moet

niet bij elk akkefietje meteen in de regelstress worden geschoten. In Nederland moet ineens alles dichtgeregeld worden zodra er een incident is geweest, aldus Spronk. Dan is er ineens heel veel aandacht voor. Maar je moet dan gewoon accepteren dat het wel eens fout zou kunnen gaan en die acceptatie hoort ook bij de invoering van de Omgevingswet en bij uitnodigingsplanologie.

5.3.3. Spelregels

Bij de gemeente Heerde wordt een plan altijd beoordeeld op de maatschappelijke meerwaarde ervan. Er is een soort van spelregel, hoe groot de impact van het plan of hoe belangrijk het ook is, dat je maatschappelijke meerwaarde creëert. Er moet dus wel voor gezorgd worden dat initiatiefnemers breed gaan denken en dat het niet alleen een ruimtelijke spoor krijgt, maar ook een sociaal-maatschappelijk. Onder maatschappelijke meerwaarde worden volgens de leidraad voor initiatieven (2014) de volgende meerwaardes verstaan:

1) *Ruimtelijke meerwaarde;*
2) *Sociaal-maatschappelijke meerwaarde;*
3) *Economische en recreatieve meerwaarde;*
4) *Maatschappelijke aanvaardbaarheid meerwaarde;*
5) *Duurzame meerwaarde*

Op deze vijf punten wordt een plan dus beoordeeld. De gemeente zegt ook altijd tegen een initiatiefnemer om eerst in gesprek te komen om te kijken waar de meerwaarden in het plan zitten. In zo'n gesprek kunnen punten aangescherpt worden en wordt er eerlijk verteld of de ontwikkeling kansrijk is of dat er meerwaarde in zit. De initiatiefnemers zijn ook vrij om het zelf aan het college voor te leggen. In een informatie gesprek wordt ook altijd gevraagd of de initiatiefnemer met de omgeving heeft gepraat en dat is ook een kwestie van vertrouwen in de initiatiefnemer dat die ook dat soort stappen gaat zetten.

Volgens Spronk is het belangrijk dat je bij uitnodigingsplanologie loskomt van allerlei beleidsregels en dat je op een doelstellingen – of visieniveau gaat werken. Dus dat gemeenten eigenlijk moeten gaan 'ontslakken' (minder regelgeving). In het geval van Heerde een 'dubbele slak gemeente' dus (zie Cittaslow teken). Dat schept ook ruimte en dat betekent dat je de regelreflex die in Nederland heerst, tegen moet gaan. *"Het is dus de kunst om niet in de regelstress terecht te komen en juist zoveel mogelijk afstand te nemen van regels, maar wel duidelijke kaders weet te stellen"* (Spronk, p.c., 2016). Het liefst zijn het kwaliteitskaders in plaats van kwantitatieve kaders, want daar is men nog het meest toe genegen in de ruimtelijke ordening, om alles zogenaamd te objectiveren volgens Spronk. Een heleboel regels belemmert het bereiken van een doelstelling. In het kader van de Omgevingswet zal een gemeente ook al zijn beleidsstukken tegen het licht moeten houden en kijken wat weg kan en wat geen toegevoegde waarde heeft. Momenteel is Heerde nog niet aan het 'ontslakken' omdat daar soms de handvaten nog niet voor zijn om dat te kunnen doen. Qua opschonen van beleidsdocumenten moet de gemeente nog mee beginnen. Die deregulering is wel een stap van de implementatie van de Omgevingswet.

Hoeveel ruimte er voor initiatiefnemers is om hun initiatieven te ontplooien bepaalt de gemeenteraad grotendeels. En daarbij komt het weer terug op loslaten en vertrouwen en in hoeverre de raad durft los te laten. Gemeente Heerde beschouwt bestemmingsplannen niet meer als plannen voor de komende tien jaar bijvoorbeeld. Zij beschouwen het vastleggen in juridische situaties in het verleden. Dat is een hele andere benadering, waarmee gezegd wordt dat je vanuit

een bepaalde basis situatie werkt. Als een plan in strijd is met het bestemmingsplan, dan is dat geen reden om het plan te verweren. Er wordt uitsluitend gekeken naar de kwaliteit van het initiatief. Het is dus duidelijk dat Heerde geen bureaucratische houding heeft, echter merkt Spronk wel op dat de gemeente nog te veel regels hanteert voor gebieds – of vastgoedinitiatieven.
Dat maakt ook onderdeel uit van de invoering van de Omgevingswet waarbij de gemeente haar beleidsregels en alle verordeningen tegen het licht houdt en ook herschrijft. Dus er zou verondersteld kunnen worden dat de Omgevingswet een grote 'ontslakkingsprocedure' gaat worden. Vaak komt men tot de conclusie dat beleid jezelf alleen maar gaat belemmeren. *"De Duitsers noemen het niets voor niets 'Selbstbindung'. Want het bindt alleen jezelf, niet derden om het maar zo te zeggen. En daardoor belemmerd het ook in de beoordeling, in een goede beoordeling van een initiatief"* (Spronk, p.c., 2016). Volgens Spronk zou het ook arrogant zijn om die houding aan te nemen als overheid, dat de overheid al kan voorzien welke initiatieven er binnen moeten komen en of die van voldoende kwaliteit zijn en aan welke regels die moeten voldoen. Dan is er sprake van een maakbare samenleving en dat de gemeente alles moet sturen. Dat past totaal niet in het idee van uitnodigingsplanologie en van de Omgevingswet, aldus Spronk.

5.3.4. Discoursen

Volgens Spronk is het veranderingsproces van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie een logisch vervolg. Spronk vertelt dan een verhaal dat je eerst helemaal terug moet gaan naar de basis van de planologie. In de Nederlandse maatschappij werd vroeger gezegd dat het voorkomen moest worden dat zij niet meer in hun eigen onderhoud konden voorzien. Dus de groene gebieden die er in Nederland zijn moeten zoveel aan de agrarische sector gegeven worden, zodat er voedsel beschikbaar is in tijden van nood. *"En wat je dan ziet is dan dat de maatschappelijke ontwikkeling in natuurlijk van die agrarische maatschappij eigenlijk zie je ze doorschuiven, globaliseren, groter worden, de EEG komt er. De hele globalisering met Amerika zie je ook TTIP. Je kunt zo alles extrapoleren doordat die hele maatschappij aan het veranderen is*" (Spronk, p.c., 2016). De maatschappij wordt veel technologischer en komt los van de voedselproductie, terwijl landbouw nog steeds een hele belangrijke factor is in Nederland. En in de toekomst wordt landbouw nog belangrijker volgens Spronk, omdat we vanuit natuurlijke producten onze nieuwe grondstoffen zullen gaan halen. Dus dat betekent dat er voor de toekomst een hernieuwde aandacht voor het buitengebied zal komen. Momenteel wordt er alleen gekeken naar de problematiek in het buitengebied zoals leegloop en leegstand. Volgens de visie van Spronk komt daar een eind aan, omdat er een hernieuwde aandacht voor de landbouw komt en zal niet alleen producent zijn voor voedsel, maar zal ook producent van grondstoffen worden. Volgens Spronk zie je de grote behoefte naar grondstoffen al ontstaan in het westen van het land, dus kunnen ze rekenen op agrarische gebieden zoals in de omgeving van Heerde. De overheid bepaalde alles, dat paste in de jaren 70 met de maakbaarheid van de samenleving dat de overheid alles kon sturen. Dit heeft tot de jaren 90 geduurd met de Vierde – en de Vijfde Nota. Ontwikkelingen gaan gewoon door en volgens Spronk is de maatschappij er nu aan toe om meer ruimte te bieden. Al die nieuwe initiatieven op het gebied van ecologie, biologie in combinatie met techniek, kunstmatige intelligentie (een andere manier van grondstofproductie), moet ruimte voor geboden worden. *"Daar zal ruimte voor moeten komen, kunnen wij niet meer voorschrijven om het maar zo te zeggen. En voorschrijven is een uitvloeisel van toelatingsplanologie. Dus wij moeten ruimte bieden en ruimte bieden is het uitvloeisel van uitnodigingsplanologie"* (Spronk, p.c., 2016). De truc zit het hem dan in het zoeken naar uiterste grenzen van de leefbaarheid van de samenleving om ontwikkelingen te faciliteren. Dan zijn er ook

andere doelstellingen en dan zal de gemeente op doelstellingniveau met elkaar zo'n gemeenschap moeten organiseren. En dat betekent ook ruimte organiseren. Dus het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie is volgens Spronk de noodzaak om voldoende bodem en kwaliteit te blijven bieden aan de ontwikkelingen en de leefbaarheid van deze maatschappij.
Ook Haverkamp en Bijsterbosch zijn positief over de omslag naar uitnodigingsplanologie. Het werken op die manier is volgens hen fijn en wordt ook leuker en uitdagender. Meedenken en sparren en met name het verbinden van initiatieven en projecten is een aanvulling wat nog miste.
Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie gebeurt nog wel eens, maar uitnodigingsplanologie is wel het belangrijkste voor Heerde. Wat dat betreft is gemeente Heerde al vroeg bij de omslag naar uitnodigingsplanologie. In 2009 met het opstellen van de toekomstvisie 2025 werd al aan bestuurlijke vernieuwing gedacht en was dit al geïmplementeerd in de structuurvisie van 2012. De gemeente had al vrij snel een leidraad initiatieven binnen uitnodigingsplanologie, wat bij paragraaf 5.3.3. is besproken.

De komst van de Omgevingswet wordt als groots, maar ook noodzakelijk beschouwd. *"We zitten vastgeroest in een bepaald patroon. Veel te veel wetten waardoor je het overzicht kwijt raakt. De procedures waren te ingewikkeld en te lang. Je kon het gewoon niet meer goed uitleggen richting de samenleving zeg maar, dus het is wel heel goed dat dat gaat gebeuren"* (Haverkamp, p.c., 2016). De regeldichtheid in Nederland is een natuurlijke reactie gelet op de politiek en in Den Haag. Vaak is het zo, als er iets mis is met een regel dan komt er een nieuwe regel die de oude regel moet corrigeren. Daardoor ontstaat er een zodanig netwerk van allerlei regels dat niemand daar nog uitkomt. De grootste verbeteringen met de komst van de Omgevingswet zien de respondenten in de integraliteit, vereenvoudiging van procedures en het anders omgaan met ruimte bieden, dus houding en gedrag vooral. Eigenlijk precies de uitgangspunten die de wet als doel heeft. De politiek moet ook letten dat ze niet alles dicht gaan regelen vanuit rechtszekerheid, want dat is de natuurlijke neiging. Dat is volgens Spronk ook maar een schijnzekerheid, wat al eerder benoemd is.

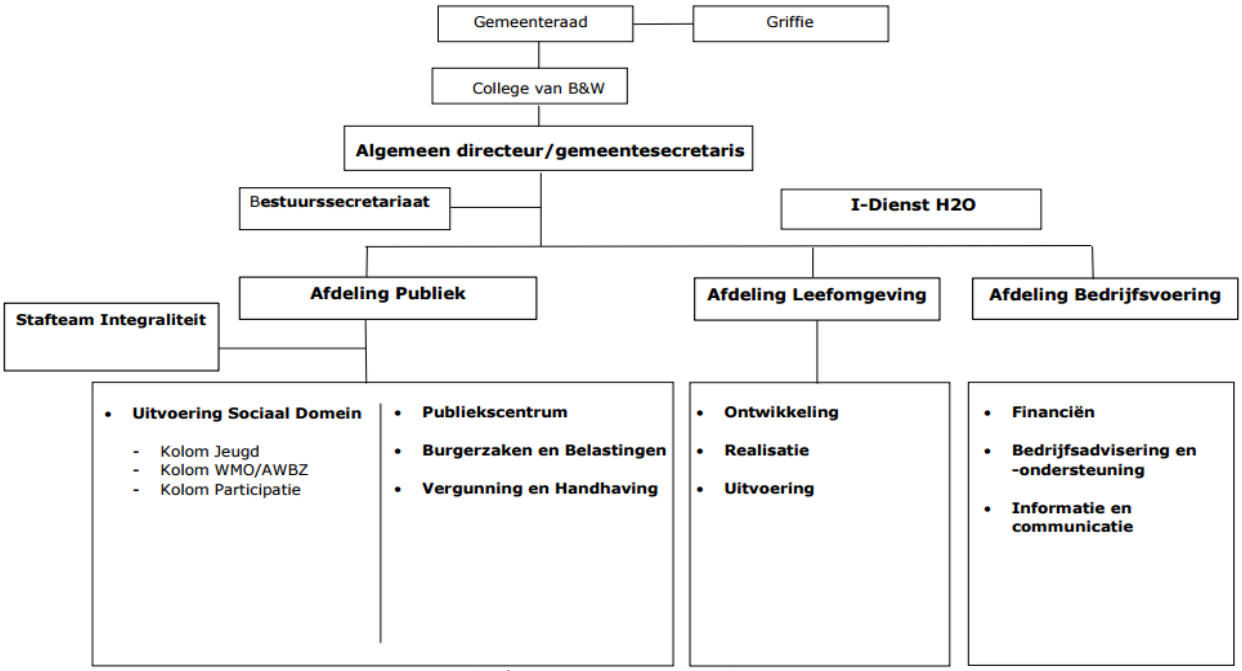
Zo zijn er volgens de respondenten nog bergen onduidelijkheden omdat de exacte invoeringswet nog onbekend is. Met name de digitale snelweg wat de Omgevingswet wil meebrengen is belangrijk volgens Bijsterbosch. Dat moet rond zijn voordat er op de invoering van de Omgevingswet overgegaan wordt, anders hebben veel dingen nog geen zin. De grootste hobbel van de Omgevingswet is de digitalisering en of dit op tijd klaar zal zijn als de invoeringswet er is, volgens de respondenten. Ook is onduidelijk hoe het financiële plaatje eruit gaat zien. Er zullen minder inkomsten zijn door minder vergunningen en afwijkingen. De gemeente is veel meer in gesprek met mensen en dan moet er ook veel gecontroleerd worden, dus in principe moet er geld bijkomen om het op een goede manier te doen. Haverkamp vraagt zich nog het een en ander af. Krijgen gemeenten bijvoorbeeld geld vanuit het Rijk erbij of gaat de WOZ belasting overal omhoog? Ook is onduidelijk hoe planschade eruit gaat zien, dat is nog niet ingevuld. Het werk wordt er ook niet minder op nu er minder regels zullen zijn. *"Ik denk dat het misschien nog wel meer wordt. Want als je bijvoorbeeld meer naar buiten wilt en meer door de hele organisatie dan gaat daar veel tijd in zitten en dat moet wel allemaal betaald worden"* (Haverkamp, p.c., 2016).

De grootste uitdaging is de houding en het gedrag. Volgens Haverkamp en Bijsterbosch wordt uitnodigingsplanologie flink bevorderd met de komst van de Omgevingswet. Met name in de zin van de cultuurverandering die de Omgevingswet daartoe stimuleert. Zowel intern als extern als bij de bestuurders moet die verandering plaatsvinden. Volgens Haverkamp ligt de sleutel tot succes dan ook op de cultuurverandering.

De Omgevingswet kan die cultuurverandering echter niet afdwingen, want men kan er net zo star mee omgaan in de Omgevingswet als met de huidige systematiek en omgang.

5.3.5. Structuur, cultuur en werkwijze

Structuur



Figuur 14: Organogram gemeente Heerde. (Bron: Gemeente Heerde, z.j., van: http://www.heerde.nl/Bestuur_en_organisatie/Organisatie/Organisatiestructuur)

De organisatiestructuur van gemeente Heerde wordt momenteel vernieuwd en de planning is om in 2017 een nieuwe structuur te hebben. De redenen hiervoor zijn om flexibeler te werken en het nieuwe werken met de komst van de Omgevingswet. Er zou zelfs nog te weinig aandacht zijn voor de nieuwe organisatie voor de uitgangspunten van de Omgevingswet volgens Spronk. Er zou nog te veel in hokjes gedacht worden en wellicht moet er minder in functies gedacht gaan worden en meer in rollen. Volgens Spronk zeggen structuren eigenlijk helemaal niks, die staan alleen maar in de weg. Hoe de structuur uitziet is niet zo relevant, het heeft met name te maken met houding en gedrag, met name ook van het gemeentebestuur zelf. Bijvoorbeeld hoeveel ruimte wordt er geboden? Wat zijn de mandaten en dergelijke die iemand meekrijgt? Wat voor rol speelt iemand en wat mag iemand voor een rol spelen? Wat mag hij uit zichzelf beslissen en wat niet? Tot hoeverre mag iemand gaan? Heerst er een afrekeningscultuur binnen een gemeentehuis of niet? Dit zijn allemaal belangrijke vragen volgens Spronk die op intermenselijk en op houdingen en gedrag zitten en niet op basis van structuur. *"Structuur is alleen maar een hulpmiddel, cultuur is veel belangrijker"* (Spronk, p.c., 2016). Momenteel wordt eraan gedacht of de gemeente gaat werken vanuit de functie of vanuit de rollen, inhoud of proces. Gemeenten zouden het beste integraal kunnen werken door in rollen te gaan werken in plaats van in functies vindt Spronk. Voor een gemeente die niet meer volgens een traditionele organogram werkt, maar volgens rollen (opgaven), wordt verwezen naar Bijlage 5. Daar is te zien hoe die gemeente op een andere manier georganiseerd is, door opgaven en vraagstukken vanuit de gemeenschap. Er is dus nog geen nieuwe organogram voor Heerde, maar er wordt al over gepraat. *"Onze gemeentesecretaris noemt het een Barbapapa organisatie dus die op alle kanten gewoon mee op kan vormen zowel intern als extern gericht.*

Dat is waar we naartoe gaan denk ik" (Haverkamp, p.c., 2016). De medewerkers zitten momenteel ook allemaal door elkaar, daar moet dit allemaal op gaan aansluiten.

Nog een klein gedeelte van de gemeentelijke organisatie gaat mee in de principes van uitnodigingsplanologie. Het heerst vooral bij ruimtelijke ontwikkeling. Maar een klein stukje bedrijfsvoering hoort er ook al bij en dan gaat het vooral over communicatie adviseurs. Ook werkt de afdeling leefomgeving vaak samen met vergunning en handhaving. De afdeling leefomgeving is natuurlijk al vooruitstrevend en enthousiast voor uitnodigingsplanologie, bij vergunning en handhaving leeft het wat minder. Dit komt doordat zij van oudsher aan allerlei regels toetsen, dus daarin moeten nog stappen gezet worden. Er moet nu minder getoetst worden aan regels, maar meer aan meerwaarden. Er loopt nu ook een projectopdracht bij Heerde en straks zal de andere houding bij alle werkgroepen bemenst gaan worden. Dan pas zal de gemeente merken wat de houding en openheid is en als iedereen daarin meegaat, dan zal de cultuurverandering natuurlijk erg goed gaan.

Haverkamp vindt het niet heel lastig om integraal te werken, wat misschien komt doordat het een kleine gemeente is volgens hem. Haverkamp en Bijsterbosch zijn er ook sterk van overtuigd dat de grootte van de gemeentelijke organisatie invloed heeft op het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Volgens Spronk zouden grotere gemeentes in theorie gemakkelijker om moeten kunnen gaan met uitnodigingsplanologie, maar in de praktijk is dit niet zo. Dat komt doordat grote gemeentes in kleinere eenheden is en de afstemming tussen afdelingen en teams zou dan een andere vorm krijgen. Integraal werken is bij grotere gemeenten dus lastiger. Haverkamp zegt dat je bij een kleine gemeente wel wordt gedwongen om een generalist te zijn, dat draagt wel bij van wat de Omgevingswet ook straks vraagt. Grotere gemeenten hebben eerder specialisten. Dus in die zin hebben kleinere gemeenten een voorsprong om integraal te werken. Zo is de toekomstvisie bijvoorbeeld opgesteld door een ruimtelijk strateeg en een strateeg maatschappelijk sociaal. Dus die integraliteit tussen het maatschappelijke – en het ruimtelijke veld is er dan al, dat is ook een voorbode van de Omgevingswet.

Cultuur

Heerde neemt een open grondhouding aan, denkt mee, ondersteunt en is uitnodigend. Het is ook belangrijk dat de gemeente in het voortraject op een open, vrije manier gedachten uit kan wisselen. De gemeente werkt in verschillende stappen dat ze eerst een grondhouding van het college vragen over een ruimtelijke ontwikkeling. Het college geeft dan aan, op basis van de structuurvisie, of ze een positieve of negatieve grondhouding aannemen ten opzichte van een initiatief. In het begin wordt helemaal niet meer naar bestemmingsplannen gekeken, dat komt later in het proces, stap voor stap wordt dat concreter. Het zwaartepunt ligt daarom meer op het informele proces. Deze nieuwe cultuur staat wel vast in de structuurvisie, maar dat is maar een tekstueel document. Dan moet je volgens Haverkamp zorgen dat dat document als het ware gaat leven. In die zin kunnen er nog wel stappen gemaakt worden volgens hem. Welke richting de gemeente precies opgaat is nog onduidelijk, want nu wordt de toekomstvisie geactualiseerd. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld hoe de gemeente echt gaat participeren, hoe cocreatie vormgegeven zal worden en hoe het bestuur daarmee om wilt gaan. Als de nieuwe cultuur niet gemeentebreed doorgevoerd wordt, dan wordt het natuurlijk lastig. De raad gaat ook steeds meer mee in de uitnodigende gedachte. Van de raad komen af en toe wel nog kritische geluiden als er bijvoorbeeld over maatschappelijke meerwaarden gepraat wordt. De raad wil weten hoe dat dan meetbaar is en hoe je dit tussen initiatieven vergelijkt.

Volgens Haverkamp zul je daar vanaf moeten stappen, want de volledige rechtszekerheid die er eerst was gaat straks overboord. De rol van de raad moet dus ook open zijn en breed denken, maatwerk leveren en alleen maar kijken naar de kwaliteiten van een plan en daar achter kunnen staan. Gemeente Heerde is dus momenteel zelf bezig om die cultuurverandering binnen de organisatie door te voeren. Momenteel creëren ze randvoorwaarden en probeert de gemeente dat te doorgronden op welke manier zij dat zou kunnen doen. Hierbij zit Heerde nog in de conceptiefase en voor uitnodigingsplanologie moet natuurlijk ook ruimte komen om het te proberen. De gemeente is ook pas begonnen met het informeren en dergelijke bij de raad en het college, dat ze ruimtelijke ontwikkelingen graag op een andere manier willen aanpakken. De wethouder is in ieder geval een groot voorstander volgens Spronk*. "The proof of the pudding is always in the eating"* (Spronk, p.c., 2016). Op dit moment moet dus nog meer ervaring opgedaan worden met het anders denken en handelen binnen de gedachte van uitnodigingsplanologie.

Het belangrijkste in het kader van uitnodigingsplanologie is hoe de organisatie is, de ambtenaren zeg maar, volgens Haverkamp. Dan heeft alles dus met houding en gedrag te maken. Het eerste gesprek met initiatiefnemers is heel bepalend, als de medewerkers dan de verkeerde houding aannemen of net de verkeerde dingen zegt, dan gaat het al heel vaak fout. Er wordt nog wel eens gedacht dat de gemeente niet mee wil werken. Het leeft dus nog niet echt bij initiatiefnemers, burgers die er wonen en met name niet bij projectontwikkelaars. Die zijn nog vooral het oude denken gewend volgens de respondenten. Projectontwikkelaars zouden nog moeite hebben om uit te leggen waarom hun plan nu meerwaarde creëert voor de omgeving. Dus niet alleen een andere mindset van de gemeente is gewenst, maar ook van private en particuliere partijen, anders kan uitnodigingsplanologie niet werken. *"Culturen zijn natuurlijk lastig om te vormen en zeker bestuursculturen zijn lastig om te vormen. En ambtelijke culturen denk ik ook*" (Spronk, p.c., 2016). Dat is op dit moment nog pionieren en het is zeker nog geen gemeengoed in Nederland volgens Spronk. *"Maar dat heeft ook puur te maken met het feit dat wij als overheid een Angelsaksische systeem eraan hangen, controle en voorschrijven en dergelijke. Terwijl de Omgevingswet meer het Rijnlandse model volgt waarbij je dus eigenlijk meer doet op basis van vertrouwen en die omslag moet nog komen"* (Spronk, p.c., 2016). Hoewel het al merkbaar is dat Heerde een andere mindset aanwendt en gewend begint te raken met uitnodigingsplanologie, zou er misschien nog een generatie over heen moeten gaan om uitnodigingsplanologie goed voor elkaar te krijgen. Dat heeft ook te maken dat private en particuliere partijen ook in beweging moeten komen en een andere mindset moeten aanwenden. Spronk heeft in de gaten dat dit nog in beweging moet komen. Het besef is nog niet doorgebroken dat deze partijen daar ook een belangrijke rol in spelen.

De gemeente onderneemt wel acties om hun veranderende rol naar buiten te communiceren. De gemeente heeft ongeveer drie keer een avond georganiseerd in het algemeen en hebben vooral projectontwikkelaars uitgenodigd om hen bij te praten hoe de gemeente werkt met uitnodigingsplanologie. Via de Schaapskooi, het huis aan huis blad, proberen ze ook mensen te bereiken en zoveel mogelijk de boodschap van mond op mond over te brengen. Volgens Bijsterbosch moet je de rust bewaren om hetzelfde verhaal tegen dezelfde persoon nog eens uit te leggen en vertrouwen is ook nodig. Dat vertrouwen is ook van het bestuur nodig en andersom. Ambtenaren moeten weten of ze plannen op de manier van uitnodigingsplanologie kunnen doen en het bestuur moet weten dat de ambtenaren een open houding hebben en daar niet van af gaan wijken. In het proces wordt dit geleidelijk opgebouwd en neemt de zekerheid toe. Dat vertrouwen moet er ook zijn tussen gemeente en initiatiefnemer. In de fase van planologische medewerking, als het wat serieuzer wordt, dan moet het vertrouwen er nog zijn dat wat er aangegeven is, ook werkelijkheid is.

Zo geeft Bijsterbosch aan dat er eens gebeurt was dat zij vertrouwen hadden in de initiatiefnemer op basis van uitnodigingsplanologie en het planologische proces was toen rond en bij de vergunning bleek dat de initiatiefnemers het ineens anders deden. Dit kwam omdat die flexibiliteit gegeven werd, maar het is het ook een kwestie van normen, zo werd het vertrouwen in de initiatiefnemers wel geschaad. De initiatiefnemer moet natuurlijk wennen, omdat de manier van werken in het verleden anders was. De verandering van gedrag en houding vindt zich geleidelijk plaats binnen de gemeente. Zelf hadden de respondenten in het begin ook moeite om anders te gaan denken. Daar komt ook steeds meer begrip voor binnen de gemeentelijke organisatie. Dat heeft gewoon tijd nodig en het moet ook werken natuurlijk. Er wordt wel intensief samengewerkt met elkaar zodat die boodschap ook makkelijker over gebracht kan worden dat men het op een andere manier gaat doen. Vooral van elkaar leren. *"Leren op het begin ook dan deden we een combinatiegesprek, een gesprek dat we met z'n tweeën deden en dat je weet hoe doet de college dat. Gewoon om van elkaar ook te leren en tips en trucs uit te wisselen, waarom doe ik zus en zo"* (Bijsterbosch, p.c., 2016). Ook is er wekelijks een ruimtelijke ordening overleg, zodat er niet individueel aan plannen gedacht wordt. Er wordt veel gecommuniceerd en dus niet op een eiland gewerkt.

Werkwijze

Wat vooral veranderd is, is dat er veel meer aan de voorkant van het proces gewerkt wordt. Verwachtingsmanagement is dus straks het allerbelangrijkste, dat je aan de voorkant aangeeft waar de ruimte zit en waar de ruimte gegeven wordt, aldus Spronk. *"En dat bepaald natuurlijk met name zometeen de gemeenteraad en dat is in, voor zover ik weet, nog maar in heel weinig gemeenten gebeurd waar dat echt al helder is"* (Spronk, p.c., 2016). De gemeente moet op een wijze te werk gaan waarin zij ook echt geïnteresseerd is in de mening van mensen en dat er daadwerkelijk iets mee gedaan wordt. Een mooi voorbeeld hiervan is de gemeente Doetinchem (persoonlijke communicatie, 12 mei 2016). In Doetinchem werd er samen gewerkt aan de toekomst van de stad. Mensen kwamen met 600 ideeën, die werden samengevoegd en teruggebracht naar 63 ideeën. De gemeente vroeg bewoners op een online panel om deze ideeën in een top-10 te rangschikken. Deze tien ideeën werden gepresenteerd in een stadslab zodat bewoners daarop weer konden reageren. Deze plannen worden uiteindelijk gerealiseerd en dan zie je dat bewoners graag willen meedenken met de gemeente voor de stad. In cocreatie werd er dus samengewerkt. Ideeën over participatie en dan met name overheidsparticipatie is echter zeker nog geen gemeengoed, aldus Spronk. Op dit moment is dat zoeken en durft men niet al te grote experimenten uit te voeren. Volgens Spronk moet je klein beginnen bij kleine dingen om te kijken hoe je elkaar kunt vinden en hoe je het idee weer kan overbrengen dat de overheid echt luistert naar ideeën van mensen en daar ook daadwerkelijk iets mee doet. *"Dat hebben mensen natuurlijk heel lang niet gehad. Dan kun je ook niet verwachten dat ze dat van het een op andere moment dat vertrouwen ook direct weer hebben daarin. Dus vanuit de overheid zal het erg zoeken worden om mensen weer geïnteresseerd te krijgen in onderwerpen die hun aangaat"* (Spronk, p.c., 2016). Heerde is hierbij nog in de kinderschoenen volgens Spronk. De gemeente is nog aan het onderzoeken wat de consequenties van het een of andere zijn. Heerde kan momenteel nog geen uitgebreide experimenten uitvoeren zonder grote risico's te nemen, omdat daar de kaders nog niet voor geschapen zijn. *"Wij hebben dan wel een structuurvisie die op gebiedsniveau gemaakt is en die gebiedsgericht geschreven is en volledig op uitnodigingsplanologie is gebaseerd en dergelijke, maar daarmee heb je nog niet de kaders voor participatie en dergelijke en communicatie voor geschapen. En dat is wel van heel groot belang en zeker in het kader van de Omgevingswet"* (Spronk, p.c., 2016). Dus uitnodigingsplanologie is van heel veel factoren afhankelijk

om te laten slagen. Gemeente Heerde kan nog niet altijd optimaal te werk gaan om actief initiatieven uit te nodigen en te stimuleren. Dit komt omdat Heerde geen hele grote organisatie is en ze krijgen al heel veel initiatieven op hun plank. Vaak gebeurt het dan ook dat de gemeente hulp moet inhuren om initiatieven te kunnen behandelen. Aan de ene kant heeft dat wellicht met de regelgeving te maken en integraal werken gaat nog niet altijd in optima forma. Aan de andere kant kost het gewoon veel tijd in de communicatie om samen met elkaar dingen te doen. Volgens Spronk moet je dan wel altijd waken dat de communicatie niet te formalistisch wordt. Vrije communicatie moet de ruimte krijgen. Bij Heerde is daarom altijd de afspraak: *"We zijn pas met elkaar in gesprek als er een concept aanvraag is ingediend en wij kunnen totdat er een planologische medewerking is toegezegd in het voorproces, kunnen wij geen toezeggingen doen. Geen wethouder, geen college en geen ambtenaar. Want dat staat het vrije gesprek over de kwaliteit van het initiatief ernstig in de weg"* (Spronk, p.c., 2016).

Zoals eerder besproken werkt de gemeente met kavelpaspoorten bij hun eigen eigendommen. Dan volgt er soms een concept aanvraag of soms meerdere. Gemeente Heerde werkt met een soort drietrapsraket. Het begint dus eerst met een concept aanvraag, dat hoeft alleen maar het idee van de initiatiefnemer te bevatten. De drempel wordt zo laag mogelijk gehouden doordat het college daar eerst een grondhouding over neemt nadat er overlegd is om te kijken wat de kwaliteiten van het initiatief zijn en dergelijke. Als de grondhouding positief is dan beslist de initiatiefnemer zelf of die verder gaat of niet. Dit is nog steeds het informele proces. Als hij doorgaat dan is de volgende fase het beschrijven van het initiatief. De initiatiefnemer moet dan de maatschappelijke meerwaarde aantonen en daar zit ook het draagvlak in. Het gaat bij Heerde niet alleen om de goede ruimtelijke ordening, maar het gemeentebestuur beslist op basis van inhoud van het initiatief. Initiatiefnemers zijn ook vrij om hun plan voor te leggen aan het college over hoe en wat. De gemeente zet de initiatiefnemers wel zoveel mogelijk zelf aan het roer. Het uitnodigende document, de structuurvisie, probeert de gemeente steeds meer onder de aandacht te brengen bij burgers. Volgens Haverkamp zou de gemeente hier actiever in kunnen zijn door meer naar buiten te treden. Bij bewonersavonden die de gemeente op een traditionele manier organiseert, in het huis en huis blad en via de website, is te merken dat er niet veel mensen op af komen.*"Misschien moet je dat juist integreren in de vergadering van een sportvereniging of van de buurtvereniging, meer op die manier zeg maar. Dat je op de agenda komt van partijen uit de samenleving. Daar zitten we wel een beetje aan te denken om meer die kant op te gaan*" (Haverkamp, p.c., 2016).

Heerde is dus op zich al redelijk ver met het handelen binnen uitnodigingsplanologie. Graag zouden ze meer naar buiten willen treden en de veranderende gedachte meer onder de aandacht willen brengen. Als er gekeken wordt naar hoe samenwerking, participatie en integraliteit vorm moet krijgen, dan heeft dat niet alleen betrekking op zaken binnen een gemeentehuis, maar met name ook buiten het gemeentehuis. Dat betekent dat je als organisatie klaar moet zijn om in los-vaste verbanden te werken. De gemeente moet ruimte hebben om te kunnen participeren in een proces wat bij het waterschap of bij de provincie loopt. En dan moet de gemeente daar niet voor hun eigenbelang zitten, maar voor de het belang van de gemeenschap. *"Dus dat jij met elkaar van welke partij je ook bent, een gezamenlijk doel nastreeft"* (Spronk, p.c., 2016). Het punt is dat gemeenten tot op het heden nog te veel naar binnen zijn gericht en moeten dus meer naar buiten gericht zijn. De organisatie van gemeenten moet dus veranderen en voldoende naar buiten komen en voldoende in gesprek komen met mensen. *"Je moet een gevolg kunnen geven aan de uitnodiging die je doet of aan de houding die je uitstraalt. Dat moet niet één persoon zijn binnen de organisatie die dat doet, maar daar moet de hele organisatie op ingericht zijn"* (Spronk, p.c., 2016). Het succes hierbij ligt in de

oprechtheid van de gemeente om op een andere manier te werk te gaan. Volgens de respondenten is uitnodigingsplanologie vooral geschikt voor dynamische gebieden. Of er echt wordt losgelaten bij gebiedsontwikkelingen is nog moeilijk te zeggen, dat moet nog vormgegeven worden. In ieder geval is een gebied of locatie altijd geschikt voor het hanteren van uitnodigingsplanologie volgens Spronk's visie. *"Daarin sta ik wel redelijk uniek om het zo te zeggen. Maar in mijn visie kun je altijd op kwaliteit sturen. En ik vind op kwaliteit sturen de essentie van de Omgevingswet"* (Spronk, p.c., 2016). Echter is de ontwikkelruimte voor initiatieven enigszins beperkt in Heerde, omdat een groot deel van de gemeente op de Veluwe ligt. Dat zijn de natuurkwaliteiten en heeft Heerde ook vaak te maken met natuurwetgeving wat de ontwikkelruimte dus beperkt. Er kunnen dus goede initiatieven niet doorgaan omdat het toevallig tegen een bepaalde rechtsregel aanloopt die zo strikt geformuleerd is dat die ook geen ruimte biedt om het initiatief te ontwikkelen. In de kern van Heerde is bijvoorbeeld veel meer mogelijk. De eerder besproken vrijkomende locaties zijn volgens Haverkamp en Bijsterbosch wel locaties die op de manier van uitnodigingsplanologie ontwikkeld worden. Het is wel op te merken dat deze manier van ontwikkelen goed verloopt. Zo gingen de kavelpaspoorten voor eerdere ontwikkelingen vrij snel de deur uit en momenteel is er nog een vrijkomende locatie beschikbaar, 'De Oude Werf'. Voor de rest ligt al een concreet plan klaar.

Conclusie

De omslag naar uitnodigingsplanologie bij Heerde is gemaakt om meer aansluiting te zoeken bij de maatschappij en dat de markt ook de ruimte moet hebben om met goede ideeën te komen en die goede ideeën ook te kunnen ontwikkelen. Er zijn andere waarden neergelegd van hoe men wilt leven en de participatie tussen burger en gemeente is ook veranderd. De burger keerde zich steeds meer af van de gemeente dat zij alles bepaalden, terwijl de maatschappij aan het veranderen is dat mensen steeds meer hun eigenwaarden graag terug willen zien hoe ze wonen, werken, leven, recreëren. Toen heeft Heerde gezegd, omdat ze daardoor steeds meer tegen dingen aanliepen in het proces die bij ruimtelijke ordening hoort om plannen mogelijk te maken, om op een andere manier te werk te gaan. Daardoor is de omkeer gegaan van dat je niet alles vanuit de overheid moet bedenken en regelen, maar bepaalde basisregels neerlegt in het kader van vertrouwen. Dit vertrouwen is in de Omgevingswet ook heel belangrijk. Het vertrouwen dat je in de inwoner geeft dat ze goed met hun eigen leefomgeving om kunnen gaan. Uitnodigingsplanologie is volgens Spronk niet voortgekomen uit de economische crisis, want economische crises zijn van alle tijden. Overheidsparticipatie past binnen uitnodigingsplanologie omdat het om de manier gaat van hoe je met mensen in contact komt.

Heerde lijkt uitnodigingsplanologie volledig te hebben omarmd, want alles gaat volgens Spronk op basis van uitnodigingsplanologie en volgens alle drie staat het ook echt voorop. Uitnodigingsplanologie is een principe en dat principe hanteert Heerde met een bepaalde visie en met de huidige instrumentarium dat nu nog gebaseerd is op de toelatingsplanologie. Dus gemeente Heerde laat al zien dat je door houding en gedrag uitnodigingsplanologie nu ook al kan toepassen. Op deze manier worden hogere kwaliteiten van plannen bereikt en ontstaan er mooie initiatieven die je op een andere manier misschien niet had kunnen bereiken. De resultaten die uitnodigingsplanologie oplevert begint langzamerhand te komen bij gemeente Heerde. De gemeente wilt integraal werken bevorderen, echter is dit een hele opgave als je ook nog eens integraal moet werken met de partijen om je heen, dan wordt het heel complex. Intern bij de gemeentelijke organisatie lukt het wel.

Uitnodigingsplanologie biedt kansen voor de maatschappij om de gemeenschap weer een gemeenschap te laten zijn. Volgens Spronk eigenlijk zoals een gemeente zou moeten zijn, en dat is

dat zij voor het gemeenschappelijk belang handelt en niet uit eigenbelang. Spronk vindt dat uitnodigingsplanologie geen uitdaging heeft, want het zijn mensen die een uitdaging hebben om de uitgangspunten die de Omgevingswet en de uitnodigingsplanologie kent, om daar een goede invulling aan te geven. Alle drie vinden dat de grootste uitdaging het hem in de houding, het gedrag en het vertrouwen zit. Wat dat betreft omarmt de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie elkaar volledig. Een andere houding is voor beiden nodig. Er werd gezegd dat men een grote slag mist voor uitnodigingsplanologie als het digitale stuk van de Omgevingswet niet op tijd klaar is. Daarnaast zou uitnodigingsplanologie te omvangrijk kunnen worden, dat het niet meer behapbaar is voor gemeenten.

De succesfactoren van uitnodigingsplanologie zijn vooral de integrale benadering, cocreatie en het succes zelf. Als blijkt dat de nieuwe methode daadwerkelijk ruimte biedt en de positieve effecten heeft die men voor ogen heeft, dan creëert dat ook het draagvlak voor die ontwikkeling. Dit begint bij pionieren en zullen er een aantal mensen moeten zijn die hun nek gaan uitsteken om daar een invulling aan te geven. Daarom zal uitnodigingsplanologie ook niet goed werken als de cultuurverandering niet meekomt. Deze nieuwe manier van werken blijkt nog taai te zijn, omdat er veel uitgelegd moet blijven worden wat er eigenlijk mee bedoeld wordt en wat de gemeente ermee voor ogen heeft. Die andere houding en gedrag is nu het moeilijkste wat om uit te leggen. Heerde werkt al binnen de ja, mits houding die de Omgevingswet beoogt teweeg te brengen. Het lijkt erop dat de gemeente op de goede weg is en ook al een hele tijd waren in het kader van uitnodigingsplanologie. Het heeft volgens de respondenten gewoon tijd nodig. In al die jaren zijn zoveel regels gemaakt. De maatschappij moet weer vertrouwen krijgen in de gemeente en andersom ook. Daar kan wel een generatie over gaan.

5.4. De expert kijkt mee naar de vergelijkende analyse

In deze paragraaf worden de onderzochte cases met elkaar vergeleken. Daarbij zullen ook de visies van de experts betrokken worden. Deze paragraaf sluit af met een conclusie over belangrijke succesfactoren van het bedrijven van uitnodigingsplanologie.

Actoren

Gemeente Uden uit de netwerkrol doordat zij veel plannen maken in cocreatie met de Udense samenleving door middel van Udenaar de Toekomst en de G1000. De gemeente staat door deze twee platforms goed in contact met de samenleving. Heerde zou juist graag meer plannen willen maken via cocreatie, maar hier is nog wel een slag in te slaan voor de gemeente. Ook Amersfoort heeft een G1000 organiseert, alhoewel lijkt deze niet zo succesvol te zijn geweest in vergelijking met Uden. Goossens gaf aan dat er 10.000 mensen uitgenodigd waren, waarvan er maar 400 kwamen opdagen, 4% dus. Daarin blijkt nog een kleine groep actoren geïnteresseerd te zijn, terwijl bij Uden het tegenovergestelde het geval was. Uden en Heerde hebben daarnaast een meer plattelandskarakter dan Amersfoort, dus wellicht is de gemeenschapszin sterker en de samenleving wat actiever bij Uden en Heerde. Misschien is er dan wel een relatie tussen de grootte of de mate van verstedelijking van een gemeente en de mate van participatie bij beleidsvormingsprocessen. Alhoewel lijken de inwoners van Uden meer betrokken te zijn bij beleidsvormingsprocessen dan bij Heerde. Dit komt waarschijnlijk doordat Uden gebruik kan maken van platforms (Udenaar de Toekomst en G1000) die Heerde niet heeft. Gemeente Heerde heeft geen G1000 gehad, maar alle drie de gemeenten merken dat vaak de ‘usual suspects’ komen opdagen bij zo’n processen. Volgens Verhaak is het dan ook de kunst om de breedte te vinden en belangrijk is dat de gemeente de partijen serieus neemt en dat de gemeente oprecht nieuwsgierig is naar hun ideeën.

Vaak zijn het dus dezelfde mensen die meedoen bij participatieprocessen. *"Als gemeente ben je dat ook vaak gewend en is dat geen onwil. Dat is zo gegroeid van de gemeente die organiseert een avond en trommelen iedereen bij elkaar op"* (Verhaak, p.c., 2016).
Hier zit dus een soort padafhankelijkheid in zoals Tolbert & Zucker (1999) het noemen omdat die patronen als het ware geïnstitutionaliseerd zijn. Heerde zou bijvoorbeeld graag meer naar buiten willen treden om die breedte te kunnen vinden. "*Dan denk ik ook ga niet zelf je gemeentelijke feestje organiseren. Sluit aan bij de vergadering van de dorpsraad of iets dergelijks, want die zijn toch al bezig. Of organiseer zo'n avonden bij een voetbalvereniging, dat is echt hét ontmoetingspunt voor sommige dorpen"* (Verhaak, p.c., 2016). Verhaak propageert dan ook altijd bij dit soort processen dat de gemeente bestaande structuren op moet zoeken en daarbij moet aansluiten, want dan zijn er meer mensen en andere doelgroepen die normaal niet snel op komen dagen op avonden van de gemeente.

Zoals Groot Jebbink (2013) stelt zijn uitnodigen en faciliteren onlosmakelijk met elkaar verbonden. Veltman ziet dat gemeenten na het uitnodigen soms vergeten om dat op een goede manier in te kaderen en vervolgens ook te faciliteren. Veltman (2013) noemt dit 'Poolse landdagen'. "Iedereen wordt uitgenodigd om mee te denken en te doen, maar als je vooraf niet aan verwachtingmanagement doet, dan heb je na afloop op zijn best 50 mooie plannen en 49 gefrustreerde bedrijven" (Veltman & de Gast, 2013, p.18). Of gemeenten faciliteren na het uitnodigen is volgens De Zeeuw ook een kwestie van verwachtingsmanagement. Hoe gemeenten dit wel goed in kunnen kaderen is om in het uitnodigingsplanologisch traject 'het publieke huis op orde' te hebben volgens Veltman. Hierbij geeft Veltman het volgende voorbeeld, zoals Goossens ook al eens aangaf:

"Dat betekent dat je als overheid zeg maar wilt gaan uitnodigen dat je eerst je uitnodiging op een hele goede manier vormgeeft. Bij een uitnodiging, je geeft een feestje, nou dan wil je weten waar geef ik het feestje? Wie nodig ik uit? Van hoe laat tot hoe laat is het? Moeten zij hun eigen drank meenemen? Gaan we warm eten of doen we hapjes? Al dat soort randvoorwaarden, wil ik live muziek of wil ik jazz of wil ik dansmuziek? Dus dat zijn allemaal dingen die je nodig hebt voor een goed feestje. Dus als je gaat uitnodigen als gemeente of als overheid dan moet je heel duidelijk je kaders waarbinnen je het feestje gaat geven, definiëren. En dat is per definitie een integraal kader" (N.Veltman, p.c., 18 mei 2016).

Als dat kader en het publieke huis op orde is en daar voldoende speelruimte in zit, dan kan de gemeente vervolgens de markt op, volgens Veltman. Daarbij lijkt het alsof Amersfoort al een helder kader heeft door middel van de 'Amersfoort principes' en de opgestelde matrix. Dit hebben Uden en Heerde niet. In de literatuur wordt vermeld dat procesmanagement nu veel belangrijker is dan projectmanagement in het kader van uitnodigingsplanologie (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Kroes, 2015). Teisman benoemt dan ook dat de nieuwe meerwaarde van de overheden niet meer het bepalen, maar het organiseren van 'dit feest' is en dat is een kunst (Kroes, 2015, p.2). Vervolgens is het de kunst om initiatieven te verbinden tot een hoogwaardige ontwikkeling waardoor er sprake is van meerwaardecreatie.

Gemeente Uden verbindt partijen op allerlei manieren. Zo is er een verbinderstraject in de gemeente ingeslagen. De verbinders kunnen mensen binnen of buiten de gemeente zijn. Daarnaast werkt Uden met gebiedsplatforms waar gebiedsregisseurs bij zitten. Bij Amersfoort en Heerde wordt het verbinden van partijen vooral door de gemeente zelf gedaan en zijn zij minder actief daarin dan gemeente Uden. Door al deze dingen waar Uden gebruik van kan maken, lijkt het erop dat de

samenleving die het meest actief is en het meeste wordt betrokken in Uden is.

Volgens Bomhof & Oosterkamp (2013) verandert de rol van de gemeentelijke beleidsmedewerker, in het kader van uitnodigingsplanologie, naar de rol van netwerker en verbinder. Echter stellen alle drie de gemeente dat de rol van de gemeente nu meer is dan dat. De onderzochte cases benadrukken dat zij veel meer moeten meedenken, sparren en samenwerken met initiatiefnemers. Dus de gemeentelijke rol is meer dan alleen netwerken en verbinden. Daarnaast stellen Baardewijk et al. (2013) dat een verbindende en bemiddelende rol van de gemeente gewenst is, die vooral intermediërend van aard is om uitnodigingsplanologie te bedrijven. Nu verbinden alle drie de gemeenten zelf initiatieven met elkaar, met uitzondering van Uden die ook mensen buiten de gemeente heeft die partijen verbinden. Echter als het om het verbinden van belangen van verschillende partijen gaat dan kan er volgens Haverkamp, Bijsterbosch en Veltman wellicht beter een onafhankelijke intermediair ingeschakeld worden. *"Op het moment dat je het daarbij houdt, dus als je als publieke partij die makelaarsrol gaat vervullen, dan kom je in een spagaat terecht"* (Veltman, p.c., 2016). Daarom moet je volgens Veltman ook drie posities onderscheiden. Dat zijnde publieke belang in zijn diversiteit gekoppeld als aan elkaar hangend en er is een privaat of particulier belang en dat moet aan elkaar gekoppeld worden. In het spel tussen het verbinden van die belangen moet er af en toe een deelbelang opgeofferd worden om een ander belang een positie te kunnen geven. *"En als je dat vanuit je eigen huis doet, dan ga jij intern een machtsspel krijgen"* (Veltman, p.c., 2016). Daarom moet er naast het publieke en een private of particulier belang een onafhankelijke intermediair onderscheiden worden die op individueel niveau alle belangen op een rij kan zetten en dit duidelijk kan maken voor de betrokken partijen. Als de overheid die rol inneemt, dan wordt het een onderhandelingsspel volgens Veltman. Dus als er een onafhankelijke intermediaire positie gecreëerd wordt, dan kan die het informeel speel beter verkennen en uitvoeren.

Hoe de communicatie tussen gemeenten en initiatiefnemers beter kan volgens Veltman is om uitnodigingsplanologie als een ambacht te gaan hanteren en niet de fout maken dat het hetzelfde is als de burger en het bedrijfsleven informeren. Op het gebied van uitnodigingsplanologie qua samenwerking en communicatie moeten gemeenten duidelijk onderscheid maken tussen de formele en de informele dialoog. Klassiek is de rol van de overheid het objectief informeren en zorgen dat de formele regelgeving op een goede manier van inspraak gediend moet worden. *"En die rol is onlosmakelijk, nog steeds bij de overheid geen discussie over, maar als je uitnodigingsplanologie gaat doen, moet je een informele dialoog met elkaar voeren, en die zijn parallel. En die moet je niet mixen, maar die moet je met elkaar parallel schakelen"* (Veltman, p.c., 2016). Qua communicatie loopt de gemeente wel eens vast, omdat een ambtenaar voor een bepaald belang staat dat hij moet behartigen. Gemeenten zouden daarom ook moeten ontslakken volgens de Zeeuw (meer hierover bij spelregels).

Hulpbronnen

De manier waarop Uden initiatieven vooral uitnodigt en faciliteert is via Udenaar de Toekomst en de G1000. Gebiedsregisseurs zijn vaak een hulpmiddel. Uden borduurt hier echt op voort en is het handig om dit soort platforms te hebben. Bij Amersfoort en Heerde is hier minder sprake van. Amersfoort heeft een haalbaarheidsteam dat initiatieven stimuleert. Heerde daarentegen werkt met kavelpaspoorten om initiatieven actief proberen uit te lokken en te stimuleren. Bij Amersfoort waren de kavelpaspoorten een minder groot succes, doordat regels nog te gedetailleerd vastgelegd werden.

Bij gebieden waar gemeente Heerde geen eigenaar is, blijkt het soms lastig te zijn om eigenaren zo ver te krijgen om mee te gaan en de rol die de gemeente dan heeft. Bij Amersfoort lijkt dit wel goed te zijn gelukt, met als voorbeeld de eerder genoemde Elisabeth locatie. Of er financieel geholpen wordt is vooral context afhankelijk volgens Amersfoort, in enkele gevallen gebeurd dat wel. Bij Uden en Heerde is financiële ondersteuning nauwelijks het geval. De raad bij Uden heeft een klein budget en Heerde schuift soms ambtelijke uren naar een project toe, een soort verkapte financiële bijdrage. De hulpbronnen die een gemeente kan scheppen om initiatieven te faciliteren en te stimuleren is volgens de onderzochte cases vooral door middel van kennis, verbinden (netwerken), enthousiasmeren, ondersteuning en begeleiding in procedures. Tevens kan de gemeente met de locatie helpen, zoals Het Kantelhuis in Uden. Een uitnodigend karakter is ook sterk afhankelijk van houding en gedrag.

Welke hulpbronnen de gemeente kan scheppen om initiatieven te faciliteren hangt ook af van de ambtelijke capaciteit volgens De Zeeuw. Goossens noemt daarbij dat Amersfoort de minste ambtenaren heeft per inwoner en dat bij uitnodigingsplanologie een duidelijk capaciteitsvraagstuk zit. Gemeente Heerde is een kleine organisatie en dan is de ambtelijke capaciteit al beperkt. Van Gemert merkte op dat er bij de afdeling ruimte ook wel wat meer 'body' mocht komen, dus het capaciteitsvraagstuk speelt zich bij alle drie de cases op een verschillende manier wel af. Daarnaast is de capaciteit beperkt en staat onder druk doordat welzijn en zorg nu veel en meer aandacht krijgt dan de fysieke leefomgeving in het algemeen, aldus De Zeeuw. *"Je zou kunnen zeggen als je nu je best doet om eenvoudiger initiatieven wat sneller af te handelen met minder bureaucratie, dan kan je dus wat capaciteit in koste vrijspelend, voor wat complexere initiatieven"* (De Zeeuw, p.c., 2016). Volgens Veltman is wet – en regelgeving een duidelijke hulpbron die de gemeente kan scheppen om initiatieven te faciliteren door goed inzicht te geven wat wel of niet kan vanuit de wet – en regelgeving. Het kan voor de gemeente werken of het kan een remmende factor zijn, want daar zit de speelruimte. Dus daar kunnen partijen in geholpen worden door het beleid te moderniseren en te actualiseren. Hierbij speelt het ontslakken weer een rol.

De omgevingsvisie zou de omslag naar uitnodigingplanologie niet zozeer bewerkstelligen. Amersfoort en Heerde hebben een structuurvisie die volgens hen al een soort van omgevingsvisie is. Dus met een structuurvisie kun je ook al uitnodigingsplanologie bedrijven, het ligt aan de insteek en houding en gedrag. Het document zelf zal weinig vanuit zichzelf doen, maar het stimuleert de cultuurverandering wel enigszins. Alle drie de gemeenten hebben een uitnodigende visie gemaakt, waarbij Uden dus een omgevingsvisie heeft in plaats van een structuurvisie. De manier waarop een gemeente initiatieven kan stimuleren of uitnodigen is volgens Verhaak door een omgevingsvisie te maken en er een hoop lawaai omheen te maken dat er dingen gaan veranderen. Dat proces moet vooral gebruikt worden om die veranderende houding duidelijk te maken. Bij Uden lijkt die veranderende rol dan ook beter gecommuniceerd te zijn dan bij Amersfoort en Heerde, doordat Uden al een omgevingsvisie heeft gemaakt en verschillende platforms gebruikt om die andere houding duidelijk te maken.

Spelregels

In de onderstaande tabel is een overzichtelijke weergave van welke spelregels de gemeente hanteren bij het beoordelen van een initiatief. De nummers impliceren geen rangorde.

Regel	Gemeente Uden	Gemeente Amersfoort	Gemeente Heerde
1.	Duurzaam ruimtegebruik	Duurzaamheid	Duurzame meerwaarde
2.	Ruimtelijke kwaliteit	Waardecreatie	Ruimtelijke meerwaarde
3.	Samenhang	Diversiteit	Economische en recreatieve meerwaarde
4.	Draagvlak	Denken vanuit plek en context	Maatschappelijke aanvaardbaarheid
5.			Sociaal-maatschappelijke meerwaarde

De allerbelangrijkste spelregel bij Uden is toch wel dat een initiatief draagvlak heeft bij de omgeving. Deze omgevingsdialoog is een vereiste wat initiatiefnemers aan moeten tonen. Bij Heerde zit het draagvlak bij maatschappelijke aanvaardbaarheid, maar de initiatiefnemer is niet verplicht om dat zelf aan te tonen. Bij Heerde is de spelregel, hoe groot de impact van het plan of hoe belangrijk het is, er moet maatschappelijke meerwaarde gecreëerd worden. Daar vallen eigenlijk die vijf meerwaarden onder. Bij kleinere initiatieven wordt daar niet zo streng op beoordeeld. Waardecreatie bij Amersfoort is redelijk identiek aan de meerwaarden zoals Heerde die benoemd hebben. Dus Amersfoort en Heerde lijken nog een vrij breed kader te hebben door de vele meerwaarden. Uden daarentegen heeft een wat minder strak kader. Wel speelt duurzaamheid bij alle drie de gemeenten een belangrijke rol en dit thema is ook een uitgangspunt van de Omgevingswet. Amersfoort heeft naast deze uitgangspunten nog negen principes die afhankelijk zijn van de locatie. Daarmee lijkt Amersfoort met deze principes al een afwegingskader gemaakt te hebben, wat de andere gemeenten nog niet echt hebben.

Het ontslakken heeft volgens De Zeeuw (p.c., 2016) een directe relatie met uitnodigingsplanologie want: “Uitnodigingsplanologie is een prachtige kreet, maar een gemeente die niet eerst ontslakt, kan maar moeilijk spreken van een gastvrije uitnodiging” (Feijtel & de Zeeuw, 2013, p.23). Volgens De Zeeuw et al. (2015) staat ontslakken voor dereguleren van gemeentelijk beleid, het slim omgaan met regels en anders omgaan met initiatieven waarbij geïnvesteerd wordt in processen en samenwerking. De Zeeuw vindt het een essentieel punt dat iemand snel antwoord krijgt en dat de gemeente open moet staan voor initiatieven. De Zeeuw vindt dat de regeldrang bij gebieds – of vastgoedinitiatieven nog niet zo meevalt, want er is een neiging of mechanisme van overheden om dingen meer en beter te willen regelen en die is veel groter dan de tegenstroom die zegt om het tapijt een stuk terug te rollen. *“Dus het is in wezen een cynische bui zou je kunnen zeggen, het is gewoon water naar de zee dragen. Dus wij proberen, wij dweilen, maar de kraan staat gewoon open. Dat moet je wel beseffen. Maar als je niet dweilt dan wordt het helemaal een puinzooi”* (De Zeeuw, p.c., 2016). Het hangt ook af van maatschappelijke ontwikkelingen of er animo voor is. De crisis was bijvoorbeeld een grote aanleiding om het tapijt terug te rollen, maar als het weer beter gaat, dan

bestaat er weer de neiging om het tapijt weer uit te rollen. Dus gemeenten moeten beseffen dat teveel regels alleen maar belemmerend werken. Gemeente Amersfoort heeft bijvoorbeeld al meegedaan als ontslakkingsexperiment. Uden is wat dat betreft terughoudend qua beleid en wilt de wettelijke procedures minder belangrijk maken. Bij Heerde zouden er nog te veel regels gehanteerd worden, dus met het opschonen van beleidsdocumenten moet nog begonnen worden. De deregulering maakt onderdeel uit van de invoering van de Omgevingswet waarbij de gemeente haar beleidsregels en alle verordeningen tegen het licht houdt en ook herschrijft. Uden en Heerde zijn momenteel nog niet aan het 'ontslakken', maar zij willen wel naar minder regels toe en is dit nog een opgave waarvoor zij staan.

Discoursen

Volgens Veltman is de omslag naar uitnodigingsplanologie een must, want de macht is per definitie diverser verdeeld. In de fysieke leefomgeving is het steeds minder het geval dat men elkaar niet nodig heeft. Dan ontkomt de gemeente er niet aan om dat ambacht onder de knie te krijgen. Het betekent echter niet dat alles op de manier van uitnodigingsplanologie moet. *"Elk welbegrepen eigenbelang of dat nou publiek, privaat of particulier is, wat je zeg maar zelf of met enkele kunt doen, daar hoef je geen uitnodigingplanologisch traject op te doen"* (Veltman, p.c., 2016). Voor iedere gemeente is het aansluiten bij de veranderende maatschappij de voornaamste reden geweest om de omslag naar uitnodigingsplanologie te maken. De samenleving is kritischer geworden en wilt ook invloed uitoefenen op het ruimtelijk beleid, in plaats van dat de gemeente alles bepaalt. Economische redenen waren niet zozeer de aanleiding, maar de verandering heeft meer een extra katalysator gehad in de crisis. Amersfoort ziet uitnodigingsplanologie eerder als een extra sturingsmechanisme naast toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Bij Uden en Heerde staat uitnodigingsplanologie echt voorop. Heerde ziet uitnodigingsplanologie minder als een extra instrument, maar eerder als een heel principe.

Graaff & van der Meer (2015) vermelden dat overheidsparticipatie duidt op de aanwezigheid van uitnodigingsplanologie en de gemeenten vinden ook dat dit bij elkaar past, omdat het om de manier gaat van hoe je met mensen in contact komt. Er wordt opgemerkt dat de begrippen overheidsparticipatie en uitnodigingsplanologie nog geen gemeengoed zijn en kunnen verschillend geïnterpreteerd worden. Dat is nog echt een zoektocht binnen gemeenten. Volgens Verhaak zou uitnodigingsplanologie gepaard moeten gaan met overheidsparticipatie. Maar de uitnodiging doen hoeft nog niet altijd expliciet in te houden dat er sprake is van overheidsparticipatie. De gemeente moet goed nadenken over de rol die ze wilt vervullen en daarmee wordt gezegd op wat voor manier de gemeente gaat sturen. Amersfoort heeft hiervoor dus al een model ontwikkeld om zich af te vragen welke rol de gemeente bij een ontwikkeling moet spelen. Verhaak merkt wel dat gemeenten het moeilijk vinden om een stukje regie en zeggenschap los te laten. De regie hoeft ook niet helemaal los gelaten te worden, maar gemeenten moeten goed nadenken over welke onderdelen ze per se regie willen voeren en welke ze meer los kunnen laten. *"Dus het zou een eigenaardige gang van zaken zijn als iedereen denkt, oh moeten we loslaten we doen niks meer. Zo werkt het natuurlijk niet. Hoewel veel mensen wel zo reageren valt op. Het is vooral een kwestie van denk na over wat voor een gemeente je wilt zijn"* (Verhaak, p.c., 2016). Lowndes, Pratchett en Stoker (2007) hebben een zogenaamde 'CLEAR-model' ontwikkeld om de kwestie rondom participatie en het succes van burgerinitiatieven beter te kunnen begrijpen.

Het CLEAR-model betekent het volgende:
Can do (middelen en kennis beschikbaar hebben om te kunnen participeren)
Like to (burgers en gemeenten *willen* participeren en verbondenheid met de gemeenschap voelen)
Enabled to (men moet de mogelijkheid hebben om te kunnen participeren)
Asked to (mensen moeten gevraagd worden om te participeren)
Responded to (mensen moeten het idee krijgen dat er oprecht naar hun ideeën geluisterd wordt)

Gemeenten moeten ook 'CLEAR' zijn door een duidelijke visie en helderheid te geven over rollen en niet alleen maar zeggen dat mensen met initiatieven kunnen komen en dan zien we wel verder. Bij Uden komt het aspect 'like to' sterker naar voren dan bij Amersfoort en Heerde, omdat veel Udenaren vaak meedoen met participatieprocessen. Wellicht zouden de twee andere gemeenten de andere vier aspecten kunnen verbeteren om een actievere samenleving te krijgen.

Iedere gemeente is positief met de komst van de Omgevingswet en dit werd ook als noodzakelijk beschouwd. De grootste verbeteringen worden gezien in het integraler werken, vereenvoudiging van procedures, cocreatie, samenwerking en vooral de houding en gedrag wat ermee gestimuleerd wordt. Volgens de gemeente kan de Omgevingswet die cultuurverandering echter niet afdwingen. Volgens iedere gemeente biedt het huidige omgevingsrecht voldoende houvast om uitnodigingsplanologie te kunnen bedrijven, daarvoor is de Omgevingswet niet per se nodig, dat ligt echt aan de houding. De grootste uitdaging ziet men in het hele ICT spoor, om die digitalisering op tijd te kunnen implementeren. Daarnaast wordt de verandering van houding en gedrag ook als een grote uitdaging gezien, daarom moet men niet in paniek raken en gewoon doen en ervan leren. De belemmering van de Omgevingswet voor uitnodigingsplanologie is volgens Uden dat gemeenten nu weer een integrale beleidsafweging geacht zijn op te nemen. Daarnaast is het onduidelijk hoe het financiële plaatje eruit komt te zien, de grondexploitatie is onduidelijk en zullen er minder inkomsten zijn voor de gemeente doordat er minder vergunningen en afwijkingen zijn en doordat men veel meer in gesprek is met mensen. Amersfoort neemt daarom ook geen financiële paragraaf op in de nota grondbeleid. Er is namelijk geen blauwdruk bij uitnodigingsplanologie en kan er ook geen saldo vermeldt worden bij plekken en opgaven (Gemeente Amersfoort, 2014). Er zijn nog veel onduidelijkheden omdat de uitvoeringsregels er nog niet zijn en de invoeringswet is nog onbekend. Dat de deadline van de invoeringswet steeds wordt opgeschoven leidt tot ergernissen en onzekerheden. Het rapport van Oranjewoud (2013) liet zien dat de Omgevingswet bij ongeveer de helft van de gemeenten nog geen item was en was de houding ten opzichte van de nieuwe wet niet geheel positief. De onderzochte gemeenten zijn wel zeer positief met de komst van de Omgevingswet en luidt er niet veel kritiek. Er bestaan alleen nog onduidelijkheden.

Men moet de Omgevingswet niet als een statisch gegeven beschouwen, vindt Veltman. De Omgevingswet is net zo goed als uitnodigingsplanologie een proces waarin je voortdurend je ambacht versterkt, vernieuwd, beter wordt en al doende leert. *"Dus niet denken dat men klaar is zodra de wet in werking treedt, dan begint het spel pas juist. Dus als men die Omgevingswet zeg maar versie 2.0, 3.0, 4.0 dan gaat het een hele mooie wet worden"* (Veltman, p.c., 2016). Dat is volgens Veltman ook de grootste uitdaging die de Omgevingswet met zich meebrengt, dat het een 2.0, 3.0 en een 4.0 proces kent.

Structuur

Volgens De Boon & van der Velde (2015) zou het waarschijnlijk niet nodig zijn om tot organisatieverandering over te gaan als gevolg van de Omgevingswet. In de praktijk blijkt dat Uden en Amersfoort de structuur van hun organisatie wel veranderd hebben en Heerde is dit nog van plan. Voor Amersfoort was de Omgevingswet wellicht niet de hoofdoorzaak om de structuur te veranderen, maar eerder doordat de sociale en ruimtelijke sectoren te veel gescheiden waren. Bij Uden is uitnodigingsplanologie en de komst van de Omgevingswet de reden geweest om de structuur aan te passen die zegt om integraler en meer naar buiten te werken. Heerde is momenteel bezig om de organisatiestructuur te vernieuwen. De reden is flexibeler werken en ook het nieuwe werken met de komst van de Omgevingswet en de participatiemaatschappij. Echter zou er nog te weinig aandacht zijn voor de nieuwe organisatie voor de uitgangspunten van de Omgevingswet. Heerde wilt meer in rollen denken zoals in Bijlage 5 te zien is. De organisatie van de gemeenten wordt voornamelijk veranderd om de efficiënte te vergroten en om cultuurverschillen binnen de gemeente kleiner te maken. De structuurverandering is niet direct van invloed op de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet of uitnodigingsplanologie.

Iedereen bij de onderzochte cases en de experts waren het eens over dat de omvang van de gemeentelijke organisatie invloed heeft op het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Zo zouden kleinere gemeenten makkelijker met de samenleving in contact kunnen komen omdat de afstand tot de burger veel kleiner is dan bij een grotere gemeente. De samenwerking met burgers ligt op de kracht van enkele ambtenaren bij grote gemeenten die daar echt actief in zijn en zouden grote gemeenten door hun vele gescheiden disciplines moeite hebben om integraal te werken. Bij kleine gemeenten zoals Heerde zijn eerder generalisten in dienst dan specialisten zoals bij Amersfoort. Een generalistische blik bevordert het integraal werken. Kleinere gemeenten zouden volgens Veltman eerder geneigd kunnen zijn om die cultuurverandering tot stand te kunnen brengen dan grotere gemeenten, omdat bij kleine gemeenten ambtenaren per definitie al veroordeeld zijn om een generalist te zijn. Dat is af en toe ook heel lastig, omdat ze dan net niet genoeg weten om iets goed voor elkaar te krijgen. Verhaak vindt dat het nu ook de bedoeling is om breder te kijken met z'n allen en is het de kunst als specialist om na te denken wat hij kan bijdragen aan het hoger doel wat afgesproken is. Volgens Veltman is het ook een kwestie van ambtelijke capaciteit. Kleine gemeenten zouden daarentegen door hun beperkte capaciteit meer externe hulp moeten inhuren waardoor niet altijd optimaal uitnodigend en faciliterend gehandeld kan worden. Aan de andere kant kan het zijn dat kleine gemeenten meer afhankelijk zijn van een omgevingsdienst en regionale ondersteuningen. Dat bevordert de integratie natuurlijk ook niet. Grote gemeenten hebben overigens meer mogelijkheden om deskundigheid in te huren. Echter hoe deskundiger iemand wordt hoe meer oogkleppen die zal ophebben over het algemeen, aldus Verhaak. Kleinere gemeenten kunnen dan wel weer makkelijker integraal werken, omdat je sneller alles bij elkaar hebt. Heerde heeft een open werkplek waar iedereen bij elkaar zit en elkaar makkelijk kan vinden. Bij Uden en Amersfoort is dat meer gesloten en Ijsseldijk noemde ook al dat het handiger zou zijn als men bij elkaar zou kunnen zitten. Een kleiner ambtapparaat werkt in die zin makkelijker. Volgens De Zeeuw zouden middelgrote gemeenten het makkelijkste kunnen inspelen op dit vraagstuk. Grote gemeenten zijn dan weer enorme bureaucratieën en duurt het lang voordat je die om hebt, verteld De Zeeuw. Dus zoals Verhaak (p.c., 2016) het zegt: *"Hoe groter het ambtelijke apparaat, hoe meer mensen je moet betrekken en rekening mee moet houden en hoe lastiger het wordt".*

Cultuur

Iedere gemeente was op zich al bezig met de cultuurverandering los van uitnodigingsplanologie. Meer in de zin van hoe de gemeente anders met de stad om moet gaan, meer open moet staan en meer overlaten aan de samenleving als dat kan. Dat sluit goed aan bij uitnodigingsplanologie.
Een andere houding aanwenden was in het begin met het maken van de omgevingsvisie in Uden nog erg wennen. Binnen de cultuur van deze gemeente zou nog meer aandacht voor omgevingssensitiviteit kunnen zou en meer inlevingsvermogen in de ander. Wat bij gemeente Amersfoort vooral moet veranderen in de gemeentelijke cultuur is het integraal werken. Dat is nog een knelpunt door de verschillende en vele afdelingen. De afdelingen gaan wel zoveel mogelijk mee in een uitnodigende en faciliterende houding. Gemeente Heerde is momenteel zelf bezig om die cultuurverandering binnen de organisatie door te voeren, want het zou nog vooral heersen bij de ruimtelijke afdeling. Momenteel creëert Heerde randvoorwaarden en probeert de gemeente dat te doorgronden op welke manier zij dat zou kunnen doen. Hierbij zit Heerde nog in de conceptiefase en is de gemeente ook pas begonnen met het informeren en dergelijke bij de raad en het college. Dat informeren aan de raad en college had Amersfoort al gedaan en merkte daarbij op dat de raad nog moeite had om daar besluiten over te nemen. De andere gemeenten zijn het er ook mee eens dat de raad de meeste moeite heeft met de cultuurverandering. Bij Heerde gaat de raad wel steeds meer mee in de uitnodigende gedachte, maar heeft nog wel redelijk moeite om een deel rechtszekerheid los te laten. Bij Uden gaat de raad daar goed mee om en zijn ze ook veranderingsgezind. De Udense raad heeft bijvoorbeeld een grote rol bij de omgevingsvisie gepakt en gaat dat ook weer bij de beleidsafweging doen. Elke gemeente neemt ook concrete acties om de cultuurverandering te stimuleren en gaat de gemeente als geheel steeds meer mee in een uitnodigende en faciliterende houding. Binnen elke gemeente zitten koplopers, een grote middenmoot en wat achterlopers. Deze koplopers hebben in het kader van transitiemanagement een belangrijke rol (Van Raak & De Pous, 2014, p.13). Veltman noemt dan ook vaak 'koplopers inspireren volgers'. *"Een van de valkuilen die de gemeente kan doen is, de ketting is zo sterk als de zwakste schakel en als je alle schakels aan je ketting wil rijgen, dan kom je er niet"* (Veltman, p.c., 2016). In ieder geval hebben deze gemeenten dezelfde houding en gedrag ten opzichte van uitnodigingsplanologie. In hoeverre gemeenten meegaan in een andere houding en gedrag verschilt natuurlijk per gemeente. Dat is ook de toegevoegde waarde die Veltman bij gemeenten probeert in te brengen en hij gebruikt vaak een uitspraak van Toon Gerbrands om uitnodigingsplanologie in zijn zoektocht bij ambtenaren voor elkaar te krijgen. Deze quote luidt: "Mensen vinden slecht nieuws vervelend, maar onzekerheid verschrikkelijk". Op het moment dat er geen kader is, dan gaan mensen heel moeilijk bewegen. Op het moment dat je slecht nieuws verteld dan geef je mensen duidelijkheid en zekerheid. *"En het grote voordeel van duidelijk is dat als iets niet kan, dan worden mensen creatief en gaan ze alternatieve oplossingen zoeken. Op het moment dat het onzeker is, blijven ze stilzitten*" (Veltman, p.c., 2016). Dus de gemeente moet de mensen wel een duidelijk kader meegeven.

Naast de gemeente moeten andere partijen ook een andere mindset aanwenden. Bij veel inwoners bestaat de indruk nog dat de gemeente niet naar hen luistert en zijn ze dan ook verbaasd als de gemeente een informeel dialoog wilt aangaan (Heesen, 2016, p.12). In Uden zijn private en particuliere partijen inmiddels al gewend aan een andere houding. Dat komt omdat veel mensen bij Uden zijn betrokken en de gemeente betrekt hun ook graag. In Amersfoort beseffen deze partijen ook dat ze een belangrijke rol spelen in gebiedsontwikkeling. Bij Heerde is dat besef echter nog niet doorgebroken dat die partijen daar ook een belangrijke rol in spelen. Het leeft nog niet echt bij de initiatiefnemers en die zijn nog vooral het oude denken gewend. Bij Uden en Amersfoort is dat besef

er wel eerder en zou dat wellicht kunnen komen door de G1000 en bij Uden in het bijzonder ook nog door Udenaar de Toekomst. Gemeenten kunnen nu niet verwachten dat mensen het opeens gewend zijn dat de gemeente het anders wil gaan doen. Dat hebben de inwoners natuurlijk lang niet gehad en de gemeente moet weer het vertrouwen terug winnen van de maatschappij. Volgens Bouma et al. (2016) bestaat er nog vaak de neiging om terug te vallen in de werkwijze en houding van toelatingsplanologie door de tijdsdruk of gebrek aan urgentie. Dit is bij de onderzochte cases niet het geval, maar wordt er eerder gezegd dat men terugvalt in oude patronen op het moment dat het spannend wordt bij een ontwikkeling.

Werkwijze

Gemeente Amersfoort heeft nagedacht over welke rol zij inneemt bij ontwikkelingen. Hiervoor is een model ontwikkeld. De andere twee gemeenten hebben geen model daarvoor. De overstap van sectoraal naar integraal werken lijkt een van de lastigste opgaven te zijn (Bouma, Duijn & van de Klundert, 2016, p.18). Echter vinden Uden en Heerde een integrale werkwijze niet zo lastig, terwijl Amersfoort dit nog juist lastig vindt. Als je de organogrammen van de gemeente met elkaar vergelijkt, dan kan er wellicht een verklaring gevonden worden door het verschil in de hoeveelheid afdelingen en teams. Het is duidelijk dat Uden heel erg naar buiten gericht is door de platforms die ze hebben. Heerde zou juist meer naar buiten toe willen treden en heeft deze platforms ook nog niet. Initiatieven worden in Uden en Heerde bijna niet meer overgenomen. In Amersfoort gebeurt dit vaker, maar dat ligt ook aan de andere problematiek in de stad en daar zijn meer majeure opgaven. Elke gemeente heeft ook een andere soort problematiek. Amersfoort is bijvoorbeeld meer stedelijk en heeft veel te maken met kantorenleegstand. Heerde heeft een beperkte ontwikkelruimte omdat ze vaak te maken hebben met natuurwetgeving, omdat de gemeente voor een groot deel op de Veluwe ligt. Bij Uden zijn deze problemen minder gebruikelijk.

De onderzochte cases hebben ieder hun eigen ervaringen en concrete toepassingen van uitnodigingsplanologie. Zo ontwikkelt gemeente Uden een aantal locaties met de principes van uitnodigingsplanologie. Bij die locaties wordt in samenhang en cocreatie met mensen die geïnteresseerd zijn een plan ontwikkeld. De mensen kunnen zelf bepalen hoe ze hun kavels willen indelen. Gemeente Amersfoort heeft bijvoorbeeld bij het voormalig ziekenhuis, Elisbeth locatie partijen uitgenodigd om een plan te maken hoe dat gebied eruit moet komen te zien en hoe dat beheerd moet worden. Bij de ‘Zonnehof’ kwamen de initiatiefnemers zelf naar de raad om een plan te maken voor dat gebied en de gemeente faciliteert hen daarbij. Bij bedrijventerrein ‘De Hoef’ is veel leegstand en de gemeente wilt de belanghebbende partijen uitnodigen om het terrein weer een boost te geven. Gemeente Heerde werkt zoals eerder genoemd met kavelpaspoorten bij hun eigendommen. Dit hanteren ze bij vrijkomende locaties. Heerde merkt op dat deze manier van ontwikkelen goed verloopt. Of uitnodigingsplanologie beter past bij grote of kleine initiatieven maakt volgens alle drie gemeenten en de experts niet uit. Volgens Uden is uitnodigingsplanologie wel vooral geschikt voor een locatie wat nog vrij magerlijk is, waar niet te veel belanghebbenden of omgevingsfactoren zijn. Volgens Heerde is uitnodigingsplanologie vooral geschikt voor dynamische gebieden. Volgens Spronk’s visie is ieder gebied of locatie altijd geschikt voor het hanteren van uitnodigingsplanologie. Volgens hem staat hij daar wel redelijk uniek in. Dat komt omdat uitnodigingsplanologie niet alleen een andere ontwikkelmethode is, maar een principe. Veltman vindt dat uitnodigingsplanologie vooral geschikt is als methode als er meerdere belangen spelen. Het is dan natuurlijk wel makkelijker als er maar enkele actoren zijn, want dan kun je makkelijker de belangen verbinden. Maar in de fysieke leefomgeving heb je dat eigenlijk zelden of nooit.

Zeker bij grote transformatievraagstukken, dan zijn er heel veel belangen die verbonden moeten worden. Zo zijn er dus verschillen tussen de manier waarop uitnodigingsplanologie wordt toegepast en voor welke gebieden dat het beste zou kunnen passen. Wat er vooral veranderd is bij iedere gemeente, is dat er veel meer aan de voorkant van het proces gewerkt wordt.

Het anders ontwikkelen op de manier van uitnodigingsplanologie levert deels wel resultaten op volgens de gemeenten. Dat begint bij iedere gemeente langzamerhand op gang te komen. De onderzochte cases hebben uitnodigingsplanologie omarmd en willen oprecht op een andere manier handelen met de omgeving en de samenleving. De gemeenten hanteren met het huidige omgevingsrecht ook al een open en ja, mits houding en willen ze meer samenwerken met partijen. Gemeenten moeten bij de start al met initiatiefnemers in gesprek gaan over elkaars verwachtingen. Dat wordt naar Verhaak's inschatting nog niet genoeg gedaan. Dat bleek ook uit de pilots omgevingsvisie. Verhaak heeft in masterclasses al heel vaak, van met name grote gemeenten, gehoord dat ze eerst intern zo met zichzelf bezig zijn om alle beleid te onderzoeken en daarna gaan ze hele conclusies daaruit trekken. *"Ga gewoon eens ophalen wat er in de werkelijke wereld afspeelt, dat vind ik een prioriteit. Daar hoef je ook weinig voor voor te bereiden, laat je verassen. Te veel gemeenten zeggen van, dan moeten we ons goed voorbereiden, nee zo min mogelijk"* (Verhaak, p.c., 2016). Er wordt gepleit om open aan de mensen te vragen wat belangrijk is volgens hun en wat de knelpunten zijn binnen de gemeente. De uitdaging van uitnodigingsplanologie zien de gemeenten in het spanningsveld tussen de flexibiliteit en zekerheid. Dit blijft lastig in de ruimtelijke ordening. In bepaalde gebieden kun je meer toelaten dan andere. Daarom is het de noodzaak, zegt De Zeeuw, dat de gemeente hun gebieden goed karakteriseert, wat ook op visieniveau kan. In het algemeen kan het niet anders zijn dat er dus wat minder rechtszekerheid ontstaat. Aanbevelingen die gedaan worden is gewoon om risico's durven te nemen anders en men moet gewoon doen. Elke gemeente zegt wel dat er nog meer ervaring opgedaan moet worden en dat de cultuurverandering ook tijd nodig heeft.

Succesfactoren

Alle onderzochte cases vinden de omslag naar uitnodigingsplanologie een goede ontwikkeling. Daarbij lijkt Heerde al heel vroeg nagedacht te hebben over bestuurlijke vernieuwing om meer uitnodigend en faciliterend te kunnen zijn en Amersfoort is al heel vroeg aan de slag gegaan met de implementatie van de Omgevingswet. Uden werkt ook al graag vooruit, getuige het feit dat Uden een van de eerste gemeente is die een omgevingsvisie heeft vastgesteld. Daarnaast lijkt Uden ook een hele actieve samenleving te hebben. Dit kwam toch wat minder naar voren bij Amersfoort en Heerde.

Op basis van de empirie kunnen er een aantal belangrijke succesfactoren genoemd worden voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Voor eerdere succesfactoren voor uitnodigingsplanologie wordt verwezen naar het werk van Brouwer (2014) en Pelders, Stohr & de Geus (2014). Een belangrijke succesfactor is verwachtingsmanagement. Dat betekent dat de gemeente aan de voorkant van een proces duidelijkheid en zekerheid moet geven en de juiste partijen moeten zo vroeg mogelijk betrokken worden. Die duidelijkheid kan gegeven worden door gebieden op een goede manier te karakteriseren. Daarnaast is ontslakken ook belangrijk, want dat bevordert de totstandkoming van initiatieven. In het kader van de Omgevingswet moet ook getoetst worden aan waarden en minder aan regels. Het succes van uitnodigingsplanologie is ook een succesfactor op zich. Als een gemeente een vervelende ervaring daarmee heeft opgedaan, dan zal er minder animo voor zijn. En als het de positieve effecten oplevert die men voor ogen heeft, dan is er ook meer

vertrouwen in uitnodigingsplanologie. Hierbij zullen een paar mensen hun nek moeten uitsteken en daarom is aandacht voor koplopers op dit gebied en het hele transitiedenken ook een belangrijke succesfactor. Zij moeten de ruimte krijgen om de middengroep mee te trekken. Het is heel belangrijk dat de gemeente oprecht op een andere manier wilt ontwikkelen en oprecht een andere houding wilt aannemen. Een belangrijke succesfactor is dus de houding van de mensen en de gemeente moet vooral meedenken bij initiatieven. Deze houding moet gemeentebreed gedragen worden en moet men zich verplaatsen in datgene wat er buiten gedacht en gedaan wordt om uitnodigingsplanologie goed te laten verlopen. Daarnaast moet de cultuurverandering ook plaatsvinden binnen de maatschappij, anders werkt uitnodigingsplanologie niet optimaal. Hierin spelen platforms zoals Udenaar de Toekomst en de G1000, die open staan voor initiatieven en initiatiefnemers en die met elkaar verbinden, een belangrijke rol. Wederzijds begrip en vertrouwen in elkaar draagt ook bij aan het succes van uitnodigingsplanologie. Tot slot moet de gemeente accepteren dat er wel eens iets fout kan gaan en moet men niet in paniek raken zodra iets niet naar behoren gaat.
Er zullen nog kleinere succesfactoren vermeldt zijn dwars door dit hoofdstuk, maar de zojuist genoemde succesfactoren zijn het meest naar voren gekomen of de meest belangrijke.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de voorgaande hoofdstukken de belangrijkste conclusies uiteengezet (paragraaf 6.1.). In paragraaf 6.2. zullen aanbevelingen voor de praktijk en voor vervolgonderzoek gedaan worden. Dit hoofdstuk sluit af met een reflectie op het onderzoek in paragraaf 6.3.

6.1. Conclusies

De deelvragen van dit onderzoek zullen eerst beantwoord worden voordat er een antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag.

1). Wat is uitnodigingsplanologie en wat betekent dit voor de gemeentelijke rol in de ruimtelijke ordening?

Uitnodigingsplanologie is een heel breed begrip, dat je ook in relatie moet zien uit de ontwikkeling van toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie, waarbij de gemeente ruimte biedt aan initiatieven vanuit de maatschappij om zich te ontwikkelen. De overheid neemt hierbij een uitnodigende en faciliterende houding aan en krijgt meer een rol om partijen en initiatieven met elkaar te verbinden. Maar de gemeentelijk rol is meer dan alleen verbinden. Het gaat ook om open staan, meedenken, samenwerken en het betrekken van de burgers, een hele andere grondhouding. Er wordt steeds meer aan de voorkant geregeld, kwaliteit staat nu ook boven kwantiteit. Bij uitnodigingsplanologie geeft de overheid burgers meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten gaan van een regisserend ambtenaarschap naar een begeleidend en coachend ambtenaarschap. Uitnodigingsplanologie is dus meer dan alleen een extra instrument of mechanisme. Het is een heel principe om op een hele andere manier te werk te gaan wat een totaal andere houding vergt van gemeenten dan dat zij gewend waren met toelatings – en ontwikkelingsplanologie. Er wordt gezegd dat gemeenten in het kader van uitnodigingsplanologie weer een gemeente wordt zoals die vroeger hoorde te zijn, en dat is voor de gemeenschap.

2). Wat houdt de Omgevingswet in en wat is de relatie met uitnodigingsplanologie?

De Omgevingswet druipt van de cocreatie, samenwerking en het betrekken van de maatschappij. Hierin zit duidelijk een overlap met uitnodigingsplanologie. De basis van de Omgevingswet is uitnodigingsplanologie, los van een paar andere begrippen zoals loslaten en vertrouwen, eenvoudigere procedures, participatie en integraal werken. Maar dat zit eigenlijk allemaal in elkaar verweven. Uitnodigingsplanologie kan wellicht beter tot zijn recht komen door de Omgevingswet, door het aantal regels te verminderen en door initiatieven vrijer te laten door met een afwegingskader te werken in plaats van echt toetsing aan allerlei regels. En dat het bestuurders meer afwegingsruimte biedt om maatwerk te kunnen leveren. Echter is het instrumentarium niet van groots belang, de grote wijziging zit het hem in houding en gedrag. De Omgevingswet zou die cultuurverandering kunnen stimuleren. Gemeenten moeten vooral regels durven los te laten. De Omgevingswet wilt een ja,mits houding teweeg brengen. Echter zou een ja en houding beter passen, ook in het kader van uitnodigingsplanologie, want dat vangt de gedachtegoed rondom samenwerking beter op. Er worden wel vraagtekens gezet bij de hele filosofie van ‘eenvoudig beter’ en dat het straks sneller gaat, omdat gesprekken en samenwerking aan de voorkant van het proces veel tijd in beslag nemen. Het huidige omgevingsrecht biedt in ieder geval voldoende houvast om uitnodigingsplanologie te kunnen bedrijven, daarvoor is de Omgevingswet niet per se nodig.

3). Hoe gaan de gemeenten, op basis van de beleidsarrangementenbenadering, om met veranderingen die uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet met zich meebrengen? Wat betekent dit voor de structuur, cultuur en werkwijze van de gemeentelijke organisatie?
Een beleidsarrangement veronderstelt dat de veranderende interacties tussen partijen en het hanteren van een andere denk – en werkwijze zich uiteindelijk geleidelijk ontwikkelen tot redelijk stabiele patronen. Aan de hand van de bevindingen kan geconcludeerd worden dat stabiele patronen nog ontwikkeld moeten worden. Momenteel is uitnodigingsplanologie nog een zoektocht binnen gemeenten en moet er nog meer ervaring mee opgedaan worden. Bijvoorbeeld het voeren van informeel dialoog vinden sommige burgers nog heel apart, omdat in tijden van toelatings – en ontwikkelingsplanologie bepaalde instituties vastgegroeid zijn in de samenleving. Daardoor moet het vertrouwen van de maatschappij teruggewonnen worden. Bij sommige gemeenten is de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie de aanleiding geweest om de organisatiestructuur te veranderen om de efficiëntie van de organisatie te vergroten. De structuurverandering is echter niet direct van invloed op de uitvoerbaarheid van de Omgevingswet of uitnodigingsplanologie. De organisatiestructuur kan een goed hulpmiddel zijn om bepaalde zaken goed te ordenen en om processen makkelijker te laten verlopen, maar het gaat vooral om een andere houding en gedrag om te kunnen werken met uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Houding, gedrag en werkwijze zijn wel wezenlijk anders dan dat men gewend was ten opzichte van voorgaande planologische vormen. Alle drie de gemeenten doen hun uiterste best om binnen de gedachtegoed van uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet te werken, maar dit moet gewoon wennen wat uiteindelijk kan leiden tot stabiele patronen. Voor een nader antwoord op deze deelvraag wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

4). Hoe verhouden de verschillende gemeenten zich tot elkaar met betrekking tot de omgang en opvattingen over uitnodigingsplanologie en de toekomstige Omgevingswet en welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken?
Iedere onderzochte gemeente past uitnodigingsplanologie anders toe in de praktijk. Bij Uden worden sommige locaties in samenhang en cocreatie met geïnteresseerden ontwikkeld waarbij de mensen zelf hun kavelindeling kunnen bepalen. Gemeente Amersfoort heeft partijen uitgenodigd om een plan te maken voor een verouderd gebied en werkte samen met eigenaren om het stuk tussen het station en het gemeentehuis een boost te geven. Heerde werkt met kavelpaspoorten en dat wordt als uitnodigingsdocument op hun website gezet. Iedere gemeente hanteert daarvoor andere spelregels. Maar de grootste overeenkomst is dat elke gemeente uitnodigingsplanologie heeft omarmd en qua houding en gedrag zijn weinig verschillen te bekennen. De cases vinden de komst van de Omgevingswet zeer positief en werken al flink in de geest van de Omgevingswet door allerlei implementatie werkgroepen te organiseren en het bezoeken van bijeenkomsten. Wel zou er een relatie zitten tussen de grootte van de gemeente en het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Amersfoort heeft namelijk meer moeite om integraal te werken dan Uden en Heerde. Kleinere gemeenten hebben op hun beurt weer andere uitdagingen. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 5.4.

5). Welke conclusies kunnen getrokken worden over de succesfactoren voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie?
Aan de hand van de bevindingen kunnen er een aantal belangrijke succesfactoren voor het bedrijven van uitnodigingsplanologie geformuleerd worden. Ook zijn er andere kleine succesfactoren door het

document heen genoemd die voornamelijk te maken hebben met de houding en het gedrag van de gemeente. Maar de belangrijkste succesfactoren zijn:
1) Verwachtingsmanagement en het publieke huis op orde: duidelijkheid en zekerheid geven aan initiatiefnemers aan de voorkant van het proces. Communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Gemeenten kunnen het uitnodigingsplanologisch traject goed inkaderen door het publieke huis op orde te hebben en dat houdt in dat 'het feest' (de uitnodiging) goed georganiseerd moet zijn, waarbij verwachtingsmanagement een belangrijke rol speelt.
2) Ontslakken: opschonen van beleid en het slim omgaan met initiatieven bevordert de totstandkoming van gebieds – of vastgoedontwikkelingen. Ook moet er getoetst worden aan waarden en minder aan allerlei regels.
3) Het succes zelf en acceptatie: als uitnodigingsplanologie de positieve effecten oplevert die de gemeente voor ogen heeft, dan is er meer animo en vertrouwen in uitnodigingsplanologie. De gemeente moet dan ook accepteren dat er wel eens iets fout kan gaan en dan niet meteen in paniek raken en uitnodigingsplanologie afschrijven.
4) Ruimte voor koplopers: er zullen een paar mensen zijn die hun nek moeten uitsteken om uitnodigingsplanologie een succes te laten worden en de cultuurverandering binnen de gemeente op gang te zetten. Zij moeten de ruimte krijgen en in staat gesteld worden om de middenmoot mee te trekken.
5) Houding en gedrag: dit is de belangrijkste succesfactor, want zonder een cultuurverandering kan de gemeente gewoon star omgaan met de Omgevingswet of met uitnodigingsplanologie. Gemeenten moeten oprecht nieuwsgierig zijn om op een andere manier te ontwikkelen en oprecht een andere houding willen aannemen. Deze cultuurverandering moet gemeentebreed gedragen worden en ook plaatsvinden binnen de maatschappij, anders werkt uitnodigingsplanologie niet optimaal. Hierin spelen vergelijkbare platforms zoals Udenaar de Toekomst en de G1000 een belangrijke rol waardoor wederzijds begrip en vertrouwen in elkaar bevorderd kan worden.

Gemeenten kunnen hun welbegrepen eigenbelangen of wel het weloverwogen gemeenschapsbelang wat ze dienen niet zelfstandig meer realiseren. Hetzelfde geldt omgekeerd, samenwerking en collectieve waarden creëren is belangrijker geworden. Hiervoor is uitnodigingsplanologie geschikt. Het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie lijkt langzaam resultaten op te leveren. Echter is het geen panacee voor de stagnatie van ruimtelijke ontwikkelingen. Uitnodigingsplanologie is echter nog geen gemeengoed binnen Nederland en is ook nog niet zozeer bekend bij de maatschappij. De maatschappij speelt daarbinnen een grote rol, want de burger moet afstappen van het idee dat de gemeente maar alles oplost. Voor de cultuurverandering zal nog een generatie overheen moeten gaan en moet er meer ervaring opgedaan worden. Het lijkt erop dat het beleidsarrangement rondom uitnodigingsplanologie zich dus nog moet stabiliseren. Gemeenten moeten daarom zoveel mogelijk duidelijk communiceren dat er op een andere manier gehandeld wordt. De onderzochte gemeenten lijken het principe van uitnodigingsplanologie volledig omarmd te hebben en is de uitnodigende en faciliterende houding bij alle drie de gemeenten aanwezig. Echter blijft het de uitdaging om uitnodigingsplanologie goed in de praktijk te brengen, want echt loslaten blijkt nog moeilijk te zijn. De cases passen uitnodigingsplanologie ook op verschillende manieren toe in de praktijk, maar het blijft nog een zoektocht hoe dat het beste vormgegeven kan worden. Volgens de respondenten biedt uitnodigingsplanologie de kans dat er een soort kruisbestuiving ontstaat tussen de gemeenschap en de mensen binnen de gemeente.

Het biedt kansen voor de maatschappij om de gemeenschap weer een gemeenschap te laten zijn. Eigenlijk zoals een dienstverlenende organisatie zou moeten zijn, en dat is dat zij voor het gemeenschappelijk belang handelt en niet uit eigenbelang en dit is bij alle drie de cases merkbaar. Uitnodigingsplanologie is een fenomeen van nu, maar zodra het economisch weer beter wordt, wordt er niet verwacht dat het 'business as usual' is, het is een duurzame transitie. Tot slot moet de gemeente zich ervan bewust worden dat het spel pas begint zodra zij een gebied wil ontwikkelen via de principes van uitnodigingsplanologie.

6.2. Aanbevelingen

6.2.1. Aanbevelingen voor de praktijk

De meeste aanbevelingen voor de praktijk hebben betrekking op de eerder genoemde succesfactoren. Deze aanbevelingen gelden voor gemeenten in het algemeen die de omslag naar uitnodigingsplanologie willen maken of als aanscherpingspunten voor gemeenten die uitnodigingsplanologie al toepassen.

1) Zorg voor goede verwachtingsmanagement en het publieke huis moet op orde zijn

Hoe eerder je mensen in het traject betrekt, hoe eerder je het kunt voorkomen dat er hobbels op de weg komen. Er moet wederzijds begrip zijn en dat heeft allemaal te maken met een verwachtingspatroon wat er bij iemand neergelegd wordt. Duidelijkheid en helderheid richting de initiatiefnemer is noodzakelijk. Hiervoor moet de gemeente het publieke huis op orde hebben, waarbij de gemeente intern in hun eigen huis moet inventariseren van hoe zij zelf bij ontwikkelingen daar in staan.

2) 'Ontslak'

Alle beleidsstukken en beleidsregels moeten tegen het licht gehouden worden en moet er gekeken worden wat er sowieso weg kan wat geen toegevoegde waarde heeft. Probeer de beleidsstukken te herformuleren op visieniveau. Dim met regelgeving en steek verordeningen kwalitatief in en niet kwantitatief.

3) Geef ruimte voor koplopers binnen de gemeentelijke organisatie

Er moet ruimte worden gegeven voor de koplopers binnen de gemeentelijke organisatie op het gebied van uitnodigingsplanologie, zodat zij de mogelijkheid hebben en in staat worden gesteld om de grote middengroep mee te trekken, want 'koplopers inspireren volgers'.

4) Wees oprecht nieuwsgierig en draag die houding gemeentebreed

De grootste uitdaging van uitnodigingsplanologie is de cultuur – of gedragsverandering. Als men niet oprecht nieuwsgierig is om op een andere manier te willen handelen, dan kan uitnodigingsplanologie niet in optima forma plaatsvinden. Daarnaast moet de houding gemeentebreed gedragen worden, dus zowel de raad als het college als het ambtelijke apparaat moet veranderingsgezind zijn. Of er daadwerkelijk iets gaat gebeuren hangt niet zozeer van de methode af, maar van de houding en het gedrag. Belangrijk is dat er binnen de gemeenten veel samengewerkt wordt en gesprekken gevoerd blijven worden over dit onderwerp om de verandering in houding en gedrag geleidelijk te laten plaatsvinden binnen de hele gemeente. Organiseer dus regelmatig overleggen, zodat er niet individueel aan plannen gedacht wordt en er meer samenhang komt in de manier van denken.

5) De gemeente moet 'CLEAR' zijn

Aan de hand van het 'CLEAR-model' (paragraaf 5.4.) kunnen gemeenten de kwestie rondom participatie en het succes van burgerinitiatieven beter begrijpen. Gemeenten moeten ook CLEAR zijn door een duidelijke visie en helderheid te geven over rollen. Een aanbeveling is om de vijf punten van dit model ter harte te nemen om participatie en cocreatie te verbeteren. Vergelijkbare platforms zoals Udenaar de Toekomst en de G1000 spelen een belangrijke rol hierin en deze bevorderen ook het wederzijds begrip en vertrouwen in elkaar doordat de samenleving actiever betrokken wordt. Dus het is handig als de gemeente van zo'n soort platforms gebruik kan maken en communiceer ook zoveel mogelijk dat er op een andere manier gehandeld wordt. Daarvoor is sociale media, bijeenkomsten en netwerken beschikbaar.

6) Leer, experimenteer en accepteer

Voor gemeenten die moeite hebben om te werken binnen de gedachtegoed van uitnodigingsplanologie en de gedachte van de Omgevingswet is de aanbeveling om met gemeenten te praten die ermee bezig zijn. Dus uitwisseling van kennis en ervaring, minder op jezelf zijn en vooral naar buiten gaan. Profiteer van diegene die er al bestuurlijk of ambtelijk meer mee bezig is en maak schaamteloos gebruik van die ervaring. Uden heeft bijvoorbeeld botsproeven gehouden, fictieve initiatieven, die heel verhelderend en succesvol bleken te zijn. Vooral ook voor de raad. Accepteer dat er ook iets fout kan gaan. Het is onmiskenbaar dat bij experimenten fouten gemaakt worden. Die fouten moeten echter niet afgestraft worden, maar moeten gezien worden als een les voor de volgende keer. De aanbeveling is om risico's durven te nemen, anders komen ontwikkelingen niet van de grond en kan er ook niet van geleerd worden. Ga gewoon doen, zorg voor zo min mogelijk voorbereiding en laat je verassen, want aspecten worden gaandeweg toch wel opgelost. Beschouw uitnodigingsplanologie als een ambacht waarbij een lerende organisatie cruciaal is.

6.2.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Uitnodigingsplanologie is een breed onderwerp waarbij dit onderzoek zich op de kant van de gemeente heeft gericht. Voor een vervolgonderzoek zou het dan interessant kunnen zijn om de andere zijde van de medaille te onderzoeken en dus de insteek te richten op de initiatiefnemers. Er kan dan een concreet project binnen een gemeente gekozen worden dat ontwikkeld wordt via de principes van uitnodigingsplanologie om dat te onderzoeken. Het kan interessant zijn hoe andere partijen dan de gemeente, en dan met name initiatiefnemers, denken over het veranderingsproces naar uitnodigingsplanologie. En of zij vinden dat de gemeente zich ook daadwerkelijk voldoende uitnodigend en faciliterend opstelt. Daarnaast zou binnen gemeenten zelf nog met medewerkers gepraat kunnen worden die minder flexibel met regels om kunnen gaan. Dan ontstaat er wellicht een andere visie op uitnodigingsplanologie. Denk hierbij aan afdelingen zoals vergunning en handhaving.

Uit dit onderzoek is ook gebleken dat veel respondenten vonden dat de omvang van de gemeentelijke organisatie invloed heeft op het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Een vervolgonderzoek hiernaar zou bijvoorbeeld kwantitatief van aard kunnen zijn of er daadwerkelijk een relatie is tussen de omvang van de gemeentelijke organisatie en het bedrijven van uitnodigingsplanologie. Kleinere gemeenten zouden bijvoorbeeld makkelijker integraal werken, echter hebben grotere gemeenten meer ambtelijke capaciteit om dingen te kunnen doen. Voor verdere relaties wordt verwezen naar paragraaf 5.4. Daarnaast is het interessant om te onderzoeken of er misschien een relatie zou kunnen zijn tussen de grootte of de mate van verstedelijking van een gemeente en de participatie bij beleidsvormingsprocessen. Bij Uden lijkt de samenleving heel erg

actief te zijn en was de G1000 een groot succes. Amersfoort wekte minder die indruk op, wellicht dat mensen in grotere steden daar geen behoefte aan hebben. Uden heeft ook meer een plattelandskarakter dan Amersfoort, en is er in Uden daardoor wellicht meer sprake van een gemeenschapszin. Of er dus een relatie is tussen de gemeente grootte en het bedrijven van uitnodigingsplanologie en de grootte of mate van verstedelijking en participatie bij beleidsvormingsprocessen, zou beter statistisch onderbouwd kunnen worden door middel van kwantitatief onderzoek.

Tot slot zou er een vervolgonderzoek gedaan kunnen worden hoe gemeenten over een paar jaar met uitnodigingsplanologie omgaan als er meer ervaring mee opgedaan is. Medewerkers binnen gemeenten zijn dan beter in staat om te kunnen reflecteren op uitnodigingsplanologie, want nu is het nog een zoektocht binnen gemeenten en wordt er vooral nog mee geëxperimenteerd. Dus na een aantal jaren zou nogmaals een kwalitatief onderzoek gevoerd kunnen worden naar de omgang met uitnodigingsplanologie. Wellicht is het een idee om dit voor dezelfde cases als dit onderzoek te doen, want dan kun je daar goed op terug reflecteren.

6.3. Reflectie

Allereerst wil ik reflecteren op het feit dat dit document nogal lang is. Uitnodigingsplanologie is een heel breed onderwerp en dan heb ik nog niet eens alle aspecten en visies gehad. Daarnaast was uitnodigingsplanologie een vaag en onbekend onderwerp. In het begin van het onderzoek was het daarom een flinke zoektocht om het onderwerp goed in te bedden en verliep het proces moeizaam. In die zin was het wel fijn dat het onderwerp breed was. Zo ben ik achter veel nieuwe inzichten gekomen en is uitnodigingsplanologie ook stukken duidelijker geworden. Omdat het hoofdstuk over de context van het onderwerp noodzakelijk werd geacht, aangezien uitnodigingsplanologie bij velen nog onbekend in de oren klinkt en niet iedereen weet wat de Omgevingswet inhoudt, is dit document natuurlijk ook groter geworden. Daarnaast was in eerste instantie de bedoeling om twee cases te onderzoeken. Uiteindelijk zijn dit drie cases geworden, waardoor er nog een case helemaal geanalyseerd moest worden, dat telt natuurlijk allemaal flink bij elkaar op. Achteraf gezien kon de Omgevingswet wellicht weggelaten worden om het onderzoek minder breed te maken. Soms bleek het ook lastig te zijn om deze twee onderwerpen op een goede manier te structureren in het onderzoek. Echter ben ik daardoor juist weer achter relaties tussen de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie gekomen. Naar mijn mening vond ik dat de beleidsarrangementenbenadering een goed analysekader bood en een goede houvast was voor dit onderzoek. Een opmerking daarbij is dat deze theorie misschien net een andere insteek heeft dan hoe het in dit onderzoek gebruikt is. De beleidsarrangementenbenadering is eerder bruikbaar om de vier dimensies te analyseren als er ook meerdere partijen onderzocht worden. In dit onderzoek stond de gemeente juist centraal. Over transitiemanagement was weinig te vinden, maar het heeft wel een goed kader geboden om het onderzoek verder in te kaderen. Wat dat betreft was de combinatie van deze twee theorieën eigenlijk niet geheel efficiënt. Dit kwam doordat het soms lastig was om de uitspraken van de respondenten een goede plek te geven, omdat er soms overlap zit in een uitspraak en dan tussen de twee theoretische concepten.

Jammer was dat ik niet met meerdere respondenten bij Amersfoort kon praten. Want grotendeels ben ik voor de resultaten van Amersfoort afhankelijk van één interview met twee personen. Dit interview was ook in het begin toen het onderwerp nog niet geheel duidelijk was, dus een extra interview in Amersfoort met betere vragen zou nog waardevol zijn geweest. Er moet dan ook opgemerkt worden dat op basis van een aantal respondenten per case geen gehele

generaliserende uitspraken gemaakt kunnen worden voor de gemeente. Een gemeente beslaat natuurlijk heel veel mensen en verschillende lagen en afdelingen. Er is wel een algemene indruk verkregen van wat de omgang en opvattingen zijn met betrekking tot uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. De interviews verliepen naar mijn mening goed, alleen had ik ze wel wat korter mogen houden. De gebruikte onderzoeksmethode was wat mij betreft geschikt. Door het verkennend karakter van het onderzoek was het onontbeerlijk om zelf bij gemeenten langs te gaan en om interviews af te nemen. Ik ben ook tevreden met de resultaten uit de interviews en heb ik niet het idee dat de respondenten bepaalde informatie niet wilden vertellen. Ik merkte juist op dat de respondenten graag over dit onderwerp wilden vertellen. Een opmerking is wel dat uitnodigingsplanologie in het begin nog vrij onduidelijk was voor mij. Maar hoe meer interviews er gehouden werden, hoe duidelijker het werd. Als ik met die kennis al begon met het houden van interviews, dan zou het wellicht fijner zijn geweest en beter zijn gelopen. Meer dezelfde vragen konden dan gesteld worden. Nu was het dat interviews veel vragen opriepen en die vragen konden weer gebruikt worden voor verdere interviews. Dus dan zou het handiger zijn geweest als ik die kennis voorhanden had, waardoor de afstemming van de resultaten wat beter zouden zijn. De praktijk bleek dus meer verhelderend te zijn dan de literatuur en theorie over uitnodigingsplanologie. Daarnaast was het idee om eerst alle interviews bij de gemeenten te houden en de experts daarna daarop te laten reflecteren. Aangezien de beperkte tijd van de respondenten en dit onderzoek, is dit niet volledig zo geweest. Het zou wel leuker zijn geweest. Het transcriberen en analyseren van uiteindelijk 10 interviews met 12 personen is een flinke en tijdrovende klus geweest. Het regelen van de interviews bij gemeenten ging vrij makkelijk, terwijl er vaak gezegd wordt dat je van het kastje naar de muur gestuurd wordt. Dit zegt natuurlijk ook al weer iets over de houding van de gemeente. Naar mijn mening heb ik de kern van de gesprekken goed weergegeven en kijk ik positief terug naar het onderzoek.

Literatuur

Arts, B. & van Tatenhove, J. (2004). *Policy and power a conceptual framework between the 'old' and 'new' paradigm.* Geraadpleegd op 26 maart 2016, van http://brinjal.org.uk/themes/policy-advocacy/2002-7%20(2).pdf

Baarda, D.B., de Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2009). *Basisboek Kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Tweede druk. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Babbie, E. (2013). *The basics of social research*. Cengage Learning.

Beeckk. (2012). *Gezocht: Ondernemers in het algemeen belang Revolutie naar uitnodigingsplanologie.* Geraadpleegd op 24 maart 2016, van *http://www.beeckk.nl/uploaded/Artikel_uitnodigingsplanologie_20121106_SjS_2.pdf?phpMyAdmin=8YACM92aQooC6eQ3aS1othc%2CjS2*

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

BV Buren. (2014). *Coalitieplanologie in de praktijk. In BV Buren werken bewoners, ondernemers en overheid samen aan de stad.* Bloc. Geraadpleegd op 23 april 2016, van *http://samenwerkenaan.gelderland.nl/wp-content/uploads/sites/10/2014/11/141028-In-BV-Buren-werken-bewoners-ondernemers-en-overheid-samen-aan-de-stad-bloc.pdf*

Blummel, P. (2010). *De provincie aan zet! Een vergelijkend onderzoek naar het provinciaal detailhandelsbeleid en de handelswijze van provincies bij bovenlokale detailhandelsontwikkelingen.* (Master's thesis, Radboud Universiteit Nijmegen). Geraadpleegd op 27 februari 2016, van *http://gpm.ruhosting.nl/mt/2010MAPL09BlummelPeter.pdf*

Bomhof, W. & Oosterkamp, J. (2013). *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen.* Geraadpleegd op 6 februari 2016, van *http://www.platform31.nl/publicaties/onderzoek-flexibelebestemmingsplannen*

Bouma, G., Duijn, M. & van de Klundert, M. (2016). *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie "Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!".* Gedownload op 10 februari 2016, van *http://bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie/eindrapport-pilots-omgevingsvisie-6-januari-2016/*

Braanker, W. (2016). *Omgevingswet door de Eerste Kamer, maar 2018 lijkt niet langer haalbaar.* Geraadpleegd op 27 maart 2016, van *https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/omgevingswet-door-de-eerste-kamer-maar-2018-lijkt-niet-langer-haalbaar/*

BRO. (2015, 19 juni). *Nieuwsbrief Ruimte 62: De Omgevingswet.* Gedownload op 25 mei 2016, van *http://bro.nl/nieuws/papieren-nieuwsbrief/19-06-2015-ruimte-62*

Brouwer, L. (2014). *Uitnodigingsplanologie Een verkennend onderzoek naar de randvoorwaarden voor succesvolle uitnodigingsplanologie.* (Master's thesis, Radboud Universiteit Nijmegen). Geraadpleegd op 7 februari 2016, van *http://gpm.ruhosting.nl/mt/PL2014/2014MAPL47BrouwerLotte.pdf*

Bryman, A. (2015). *Social research methods*. (5de editie). Geraadpleegd op 21 maart 2016, van *https://books.google.nl/books?id=N2zQCgAAQBAJ&dq=Social+research+methods&lr=&hl=nl&source=gbs_navlinks_s*

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.

Buitelaar, E., Sorel, N., Verwest, F., van Dongen, F. & Bregman, A. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. (Rapport nr. 941). Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Buitelaar, S. (2015). *Kamer stemt voor verplichte omgevingsvisie.* Geraadpleegd op 26 maart 2016, van *http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/kamer-stemt-voor-verplichte-omgevingsvisie.9481940.lynkx*

CBS. (2015). *Stedelijkheid.* Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek. Geraadpleegd op 30 mei 2016, van *http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=7467&D1=0-1,27,53,79,90-91,117,140-142&D2=23-27&D3=a&VW=T*

CBS. (2015). *Demografische kerncijfers per gemeente 2015*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Coumou, F. (2015). *Regels opruimen, hoe doe je dat?* Ministerie van Binnenlandse Zaken. Geraadpleegd op 25 mei 2016, van *http://doedemocratie.net/sites/default/files/Regels%20opruimen%20hoe%20doe%20je%20dat.pdf*

Creswell, J. W. (2012). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches.* Sage.

D66 Ruimtelijke Agenda. (2014). *STEDENLAND MET TOPKWALITEIT: Krachtige steden en een vitaal platteland: topkwaliteiten centraal.* Afdeling Ruimte & Mobiliteit. Geraadpleegd op 26 mei 2016, van *https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2015/01/D66-Ruimtelijke-Agenda-21-11-2014.pdf*

Dammers, E. , Verwest F., Staffhorst B. & Verschoor W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk.* Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

De Baas, J. H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen: invloed op beleid*. Wolters-Noordhoff.

De Boon, A. & van der Velde, J. (2015). *Aan het werk met de Omgevingswet: Leidraad voor gemeenten.* Werkplaats Omgevingswet.

De Groot, F. (2015). Bundeling van wetten en regels leefomgeving. *Bouwkwaliteit in de praktijk,* (6), 6-9.

De Kraker, J., van Laeken, M.F. & Cörvers, R.J.M. (2006). *Over de mogelijkheid en noodzakelijkheid van een concept.* In: cursus Duurzame ontwikkeling, Open universiteit, versie 25-11-2006.

De Willigen, J. (2016). *Jeroen de Willigen over zijn winnende MCD-scriptie.* Geraadpleegd op 23 mei 2016, van *https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/reactie-jeroen-de-willigen-op-de-artikelen-van-de-heren-ten-have-en-soetebroek/*

De Zeeuw, F., de Hoog, W. & Franzen, A. (2015). *Eenvoudig Beter, het 'Ontslakken' van gebiedsontwikkeling. Lessen uit het traject 'Onstlakken' ontwikkelingsgericht omgaan met wet – en regelgeving en initiatieven.*

De Zeeuw, F. & Dorrestein, A. (2016). *Gemeenten voelen knelpunten nieuwe Omgevingswet.* Geraadpleegd op 25 mei 2016, van *http://www.houdheteenvoudig.nl/gemeenten-voelen-knelpunten-nieuwe-omgevingswet/*

Doepel, D. & van den Berg, R. (2013). *Smart talks Over binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, lessen uit de praktijk en een veranderende bestuurlijke rol.* Samenwerkingsverband Zuidvleugel. Geraadpleegd op 29 mei 2016, van *http://www.zuidelijkerandstad.nl/files/documenten/smarttalks_book_zs.pdf*

Doornhof, H. & Holtkamp, M. (2015). *Gebiedsontwikkeling vraagt om anders denken.* Geraadpleegd op 26 maart 2016, van *https://www.akd.nl/b/Paginas/Gebiedsontwikkeling-vraagt-om-anders-denken-170615.aspx*

Federatie ruimtelijke kwaliteit. (2015). *Kwaliteitscommissie met body in Omgevingswet.* Geraadpleegd op 24 maart 2016, van *http://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/item?id=603*

Flyvbjerg, B. (2006). "Five misunderstandings about case-study research". *Qualitative inquiry*, *12*(2), 219-245.

Fokkema, M. & van der Linden, M. (2005). Perspectieven op planning. Staan planologen voor een nieuw tijdperk? Een reflectie op het trendgevoelige veld van de planologie. *AGORA, 21(5),* 1-6.

Fontein, R.J., Breman, B.C., Kuindersma, W. & Westerink, J. (2012). Gemeenten en krimp: uitnodigingsplanologie als perspectief. *ROM Magazine, 30(7/8),* 33-36.

Gemeente Amersfoort. (2014). *Nota grondbeleid*. Amersfoort.

Gemeente Amersfoort. (2013). *Structuurvisie Amersfoort 2030. Een nieuwe ruimtelijke sturingsfilosofie voor onze stad.* Amersfoort.

Gemeente Amersfoort. (2014). *Werken voor Bestuur en Stad Organisatie- en Ontwikkelplan Gemeente Amersfoort: Stad met een hart.* Amersfoort.

Gemeente Heerde. (z.j.). *Bestuur en Organisatie: Over Heerde.* Geraadpleegd op 30 mei 2016, van *https://www.heerde.nl/Bestuur_en_organisatie/Over_Heerde/Cittaslow/Over_Cittaslow*

Gemeente Heerde. (2014). *Centrumvisie Heerde 2.0.* LOS stadomland B.V. 's Hertogenbosch/Heerde.

Gemeente Heerde. (2012). *STRUCTUURVISIE GEMEENTE HEERDE 2025: Verbinden van rust en schoonheid, bewegen en gezondheid en tegelijkertijd dynamiek, mogelijkheden en wilskracht.* Heerde

Gemeente Heerde. (2014). *Uitvoeringsparagraaf 3.0 Structuurvisie Heerde 2025.* Heerde.

Gemeente Uden. (2015). *Omgevingsvisie Uden 2015.* Uden.

Gemeente Uden. (2014). *Overdrachtsdocument.* Uden.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press, 1-28. Geraadpleegd op 25 maart 2016, van *http://geography2.ruhosting.nl/archive/Giddens(1984).pdf*

Graaff, L. & van der Meer, L. (2015). *De blijvertjes van de nieuwe planologie. Vier actuele vormen van échte publiek-private gebiedsontwikkeling.* Geraadpleegd op 12 mei 2016, van *http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xD_CypsZ-E4J:bit.ly/1JgwXMC+&cd=3&hl=nl&ct=clnk&gl=nl*

Grit, R. (2005). Projectmanagement. *6e druk, Noordhoff Uitgevers BV.*

Groot Jebbink, S. (2013). Uitnodigingsplanologie. Overheid aan zet voor nieuw evenwicht in gebiedsontwikkeling. *MCD Special 2013,* 31-34.

Heesen, P. (2016, 22 maart). Help, de gemeente praat met me. *Dagblad De Limburger*, p.12.

Heurkens, E.W.T.M. (2012). *Privaat-gestuurde gebiedsonwikkeling: sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*. A+ BE: Architecture and the Built Environment.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Huisingh, T. (2014). *E-participatie. De toegevoegde waarde van online participatie in de ruimtelijke planvorming.* (Master's thesis, Universiteit Utrecht). Geraadpleegd op 10 februari 2016, van *http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/297331?_ga=1.184694633.1151304989.1452624132*

IUCN, UNEP & WWF. (1980). *World conservation strategy: Living resource conservation for sustainable development*. Gland, Switzerland: IUCN.

Kabinet Rutte II . (2012). Bruggen slaan - Regeerakkoord VVD – PvdA. Geraadpleegd op 25 maart 2016, van *http://www.parlement.com/9291000/d/regeerakkoord2012.pdf*

Kajornboon, A. B. (2005). Using interviews as research instruments. *E-journal for Research Teachers*, *2*(1).

Kamerstukken II. (2011/12a). 31 953. *Nr. 50*

Kamerstukken II. (2011/12b). 33 118. *Nr. 3*

Kamerstukken II. (2013/14a). 33 962. *Nr. 3*

Kamerstukken II. (2013/14b). 33 962. *Nr. 4*

Kamerstukken II. (2014/15). 33 962. *Nr. 97*

KING. (2016). *Definitielijst rapport gemeentelijke monitor Sociaal Domein.* Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 30 mei 2016, van *https://kinggemeenten.nl/sites/king/files/Definitielijst-rapport-gemeentelijke-monitorsd20160127.pdf*

Kleine Staarman, A. & Osterwald, E. (2015). *Duurzame gebiedsontwikkeling (ver)eist cultuurverandering.* Geraadpleegd op 10 maart 2016, van *http://www.duurzaamgebouwd.nl/visies/20150612-duurzame-gebiedsontwikkeling-vereist cultuurverandering*

Knobbe, M., van Vliet, M. & Zunderdorp, M. (2013). *Burgerparticipatie of Overheidsparticipatie? Hoe dienend is uw gemeente?* Berenschot. Gedownload op 24 mei 2016, van *https://mett.nl/de-nieuwe-participatietrap-het-verschil-tussen-overheidsparticipatie-en-burgerparticipatie/*

Korsten, A. (2013). *Denkpistes: Beleidsevaluatie in relatie tot benaderingen van beleid.* Geraadpleegd op 20 maart 2016, van *http://www.arnokorsten.nl/PDF/Adviezen%20algemeen/Denkpistes.pdf*

Kroes, S. (2015). *De procesmanager van de toekomst.* Weusthuis en Partners. Geraadpleegd op 25 maart 2016, van *http://www.weusthuis-bestanden.nl/upload/zo16rve442/De%20procesmanager%20van%20de%20toekomst%202.pdf*

Lamberigts, P., Bruin,L. & van Ree, P. (2014). *Verbindingskracht. Een perspectief op de governance voor de 1e Nationale Omgevingsvisie.* (Strategy Paper nr. 3). Rotterdam: Royal HaskoningDHV - SMC

Langeveld, S. (2014). *"Van onderop is een vreselijke term als je mensen echt inbreng wil geven".* BNSP. Geraadpleegd op 24 maart 2016, van *http://bnsp.nl/pilotsomgevingsvisie/2014/11/27/380/*

Leroy, P. & Wiering, M. (2007). Inhoudelijke ontwikkelingen, doelstellingen en uitgangspunten van het milieubeleid. Uit: Driessen, P. & Leroy, P. (red.)(2007). *Milieubeleid, Analyse en perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, (pp.75-99*)*. In: Wiering, M & Meijerink, S. (2015). *Reader Omgevingsbeleid in Nederland.* Geografie, Planologie en Milieu (GPM). Faculteit Managementwetenschappen.

Liefferink, D. (2006). *"The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron"*, in: B. Arts en P. Leroy (eds.).(2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Springer: Dordrecht, p. 45-68.

Lintsen, W., Plantinga, F., de Waard, R. & van Westrenen, C. (2013). *OMGEVINGSWET. Onderzoek naar impact voor gemeenten.* Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten. Den Haag. Geraadpleegd op 17 maart 2016, van *https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/impactanalyse_ow.pdf*

Louw, E., van der Krabben, E. & Priemus, H. (2003). Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy, 20(4),* 357-366.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2007). *CLEAR: An auditing tool for citizen participation at the local level.*

Lubbers, H. & Zandee, R. (2014). *Themabijeenkomst 'juridische aspecten organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', succesvol.* MUAD: Master of Urban & Area Development. Geraadpleegd op 4 februari 2016, van *http://www.muad.nl/310792.aspx?t=themabijeenkomst+%E2%80%98juridische+aspecten+organische+ontwikkeling+en+uitnodigingsplanologie%E2%80%99%2C+succesvol*

Markus, A. (2014). *Het (grote) verschil tussen verandermanagement en transitiemanagement.* Geraadpleegd op 26 maart 2016, van *http://www.eur.nl/erasmusacademie/nieuws/nieuwsarchief/blogs/verschil_verandermanagement_en_transitiemanagement/*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012a). *Stand van zaken ontwikkelingen Omgevingsrecht: Kabinetsnotitie maart 2012.* Interdepartementale Programma Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012b). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Waarom een Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen.* Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Omgevingswet: 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Omgevingswet in thema's: De stelselherziening uitgediep*t. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016a). *De zes instrumenten van de omgevingswet.* Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016b). *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit.* Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Platform31. (2014). *Faciliterend Grondbeleid in de praktijk Opbrengst van de leerkring*. Geraadpleegd op 9 februari 2016, van *http://www.platform31.nl/uploads/media_item/media_item/37/1/Eindpublicatie_leerkring_grondbeleid_definitief-1423671602.pdf*

Muñoz Gielen, D. (2014). Uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling versus het kostenverhaal in de Omgevingswet. *Tijdschrift voor Bouwrecht, 182*(11), 1038-1047.

Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening 84*(*2),* 39-43.

Niemans, J. & Slegh, E. (Eds.). (2014). *Meer ruimte voor initiatief. Organische stedelijke ontwikkeling: een tussenstand.* Platform 31. Rotterdam: Platform P.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Geraadpleegd op 20 maart 2016, van *https://books.google.nl/books?id=oFnWbTqgNPYC&dq=Institutions,+Institutional+Change+and+Economic+Performance&lr=&hl=nl&source=gbs_navlinks_s*

Omgevingswetloket. (2016). *Cultuurverandering.* Geraadpleegd op 11 maart 2016, van *http://www.omgevingswetloket.nl/cultuurverandering/*

Oranjewoud. (2013). *Wro en Omgevingswet*. Onderzoeksbureau EVA Rotterdam. Geraadpleegd op 5 februari 2016, van *http://www.anteagroup.nl/sites/default/files/rapport_oranjewoud_wro_en_omgevingswet.pdf*

Oude Vrielink, M., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, *38*(11), 377-387.

Peek, G.J.(2012). *Investeren in gebiedsontwikkeling nieuwe stijl: Handreikingen voor samenwerking en verdienmodellen.* Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

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.* Geraadpleegd op 2 februari 2016, van *http://static.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.05.28_kans-voor-nieuwe-we-515ec34f35bb0.pdf*

Pelders, E., Stohr, J. & de Geus, S. (2014). *Uitnodigingsplanologie, wat zijn de kritische succesfactoren?* Geraadpleegd op 24 maart 2016, van *https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/uitnodigingsplanologie-wat-zijn-de-kritische-succesfactoren/*

Peters, B. G., Pierre, J., & King, D. S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *Journal of Politics*, *67*(4), 1275-1300.

Prins, P. (2014). Uitnodigingsplanologie, de succes- en faalfactoren. Verslag van een rondgang over het Eiland van Schalkwijk. *Landwerk, 4,* 10-14.

Raad van het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.* , Den Haag: Raad van het openbaar bestuur (Rob).

Rijksoverheid. (2014). *Omgevingswet: betere wetgeving, minder regels, meer ruimte.* Geraadpleegd op 12 februari 2016, van *https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/06/17/omgevingswet-betere-wetgeving-minder-regels-meer-ruimte*

Rijksoverheid. (z.j.). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger.* Geraadpleegd op 15 februari 2016, van *https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht*

Roon, A. (2013). Flexibeler bestemmen: Van een 'ja, mits' naar een 'nee, tenzij'. *Milieumagazine,* (8), 20-21.

Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M. & Verckens, J.P. (2011). Methoden en technieken van onderzoek. Amsterdam: Pearson Education Benelux.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, *61*(2), 294-308.

Scholsberg, S. (2011). *Beleid in uitvoering: Een onderzoek naar de werking van het geweldsprotocol in het korps Rotterdam-Rijnmond.* (Afstudeerscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam). Geraadpleegd op 20 maart 2016, van *http://hdl.handle.net/2105/8902*

Schultz van Haegen, M.H. (2015). *Memorie van antwoord Omgevingswet.* Bijlage bij aanbiedingsbrief memorie van antwoord Omgevingswet.

Snijders, A., Markerink, K. & Hoorn, M. (2016). *Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit. Evaluatie experiment flexibele bestemmingsplannen.* Geraadpleegd op 27 maart 2016, van *https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ontwikkelingen-uitnodigen-met-flexibiliteit/*

Stohr, J. & de Geus, S. (2014). *Succesfactoren uitnodigingsplanologie*. BRO. Geraadpleegd op 15 maart 2016, van *http://bro.nl/nieuws/publicatie/23-10-2014-succesfactoren-voor-uitnodigingsplanologie*

Ten Cate, F. (2015). *Met sterke schouders en rechte rug biedt Omgevingswet onvermoede kansen.* Geraadpleegd op 8 februari 2016, van *http://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/nieuws/nieuwsbrief/nieuwsbrief_34/Commentaar*

Ter Steege, M. (2011). *Dimensies in een veranderproces.* Psychologie & Transitiemanagement. Geraadpleegd op 26 maart 2016, van *https://transitiemanagement.wordpress.com/2011/04/25/dimensies-in-een-veranderproces/#more-414*

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. *Studying Organization. Theory & Method. London, Thousand Oaks, New Delhi*, 169-184.

Tonnaer, F.P.C.L. (2014). Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht? *Bouwrecht, 49*, 249-266.

Valkhoff, J. (2015). *Succes Omgevingswet in handen van gemeenten.* Geraadpleegd op 14 maart 2016, van *http://www.gemeente.nu/Leefomgeving/Nieuws-in-Leefomgeving/2015/12/Succes-Omgevingswet-in-handen-van-gemeenten-2727984W/*

Van Baardewijk, E.J. & Bouterse, P.J. (2015). Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel 5): Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet. *Bouwrecht, 29(4),* 175-84.

Van Baardewijk, E.J., de Haan, M.J. & Hijmans, E.R. (2013). Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel 1): Enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. *Bouwrecht, 60(5),* 317-327.

Van den Broek, J.H.G. (2014). Omgevingswet: dubbeltje kan eenvoudig beter een kwartje worden. *Milieu en Recht, 117,* 591-593.

Van der Brugge, R., Rotmans, J., & Loorbach, D. (2005). Transitiemanagement en duurzame ontwikkeling: co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit. *Beleidswetenschap, 19(2),* 3-23.

Van Es, W. (2015). Nieuwsbrief Onderwijsbeleid. Sardes. Geraadpleegd op 20 maart 2016, van *http://www.sardes.nl/uploads/Sardes/Nieuwsbrief_Onderwijsbeleid_april_2015.pdf*

Van Gompel, F. (2014). *De gemeentelijke omgevingsvisie: Een onderzoek naar de inhoud en vormgeving van een strategisch en integraal beleidsdocument.* (Master's thesis, Radboud Universiteit Nijmegen). Geraadpleegd op 14 maart 2016, van *http://gpm.ruhosting.nl/mt/PL2014/2014MAPL04GompelFrankvan.pdf*

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

Van Tatenhove, J., Arts, B. & Leroy, P. eds. (2000). *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers

Van Wielink, J. (2014). *Als alles verandert. Veerkrachtig leiderschap tijdens transitie.* Alba-academie voor leiderschap & coaching. Geraadpleegd op 16 maart 2016, van *http://www.psc-tkan.nl/wp-content/uploads/2014/03/Als-alles-verandert-Veerkrachtig-leiderschap-tijdens-transitie-I-Alba-academie.pdf*

Van Wijk, J. J., Engelen, R., & Blom, W. (2001). Verkenning van methodieken ten behoeve van netwerkanalyses in transitieonderzoek. Bilthoven: RIVM.

Veltman, N. & de Gast, M. (2013). Aanpak Poort van Zeeland prikkelt fantasie: innovatie in proces toeristisch-recreatieve gebiedsontwikkeling. *Recreatie & Toerisme* (2), 18-20.

Vennix, J. A. M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek.* Pearson/Custom Publishing.

VNG. (2015). *Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet.* Geraadpleegd op 19 maart 2016, van *https://vng.nl/files/vng/20150203-bestuurlijke-afwegingsruimte-omgevingswet.pdf*

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek. Vijfde druk.* Amsterdam: Boom Lemma.

Vreke, J. (2007). *Evaluatie van natuurbeleidsprocessen.* Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen UR.

VVM. (2014). *Schaven aan een megawet in wording. Terugblik derde Nationale Dag van de Omgevingswet 2014.* Utrecht: VVM, netwerk van milieuprofessionals.

Wiering, M. A., & Arts, B. J. M. (2006). Discursive shifts in Dutch river management:'deep'institutional change or adaptation strategy?. In *Living rivers: trends and challenges in science and management* (pp. 327-338). Springer Netherlands.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. London: Sage publications, Thousand Oaks, p19-56. Geraadpleegd op 25 mei 2016, van *https://blackboard.ru.nl/bbcswebdav/pid-2112817-dt-content-rid-4426675_4/institution/MAN/MAN-C-SG/Courses/MAN-BCU2033/Yin%282003%29optimized.pdf*

Zwiggelaar, B. (2016). *Van keukentafel naar erftransformatie. Ruimtelijke kwaliteit in het metropolitaan landelijk gebied door middel van uitnodigingsplanologie.* (Master's thesis, Universiteit Wageningen). Geraadpleegd op 24 mei 2016, van *http://www.wageningenur.nl/upload_mm/8/d/b/fedf49c2-4e96-493a-9f27-2da43dcc3c0d_Zwiggelaar_Bart_THE_LUP80436_20160113.pdf*

Bijlagen

Overzicht

Bijlage 1: Respondentenlijst
Bijlage 2: De Omgevingswet in één oogopslag
Bijlage 3: Stroomschema bij nieuwe ontwikkelingen gemeente Uden
Bijlage 4: De negen Amersfoort principes
Bijlage 5: Organogram gemeente Deventer
Bijlage 6: Interviewguides
Bijlage 7: Nadere beschrijving context Omgevingswet

Bijlage 1: Respondentenlijst

Gemeente Uden

Respondent	Functie/rol	Datum interview
Tineke Kemperman	Hoofd afdeling Ruimte	13-04-2016
Mildred de Vaan	Vastgoedjurist en projectleider omgevingsvisie afdeling Ruimte	03-05-2016
Maarten van Gemert	Juridisch adviseur bestemmingsplannen afdeling Ruimte en verbinder	03-05-2016
Linda Ijsseldijk	Planoloog stedelijk gebied	11-05-2016

Gemeente Amersfoort

Respondent	Functie/rol	Datum interview
Annelies Vlaar	Sr. jurist/ Sr. Planologisch-juridisch adviseur afdeling Stad en Ontwikkeling	21-04-2016
Arno Goossens	Strateeg Gebiedsontwikkeling afdeling Stad en Ontwikkeling	21-04-2016

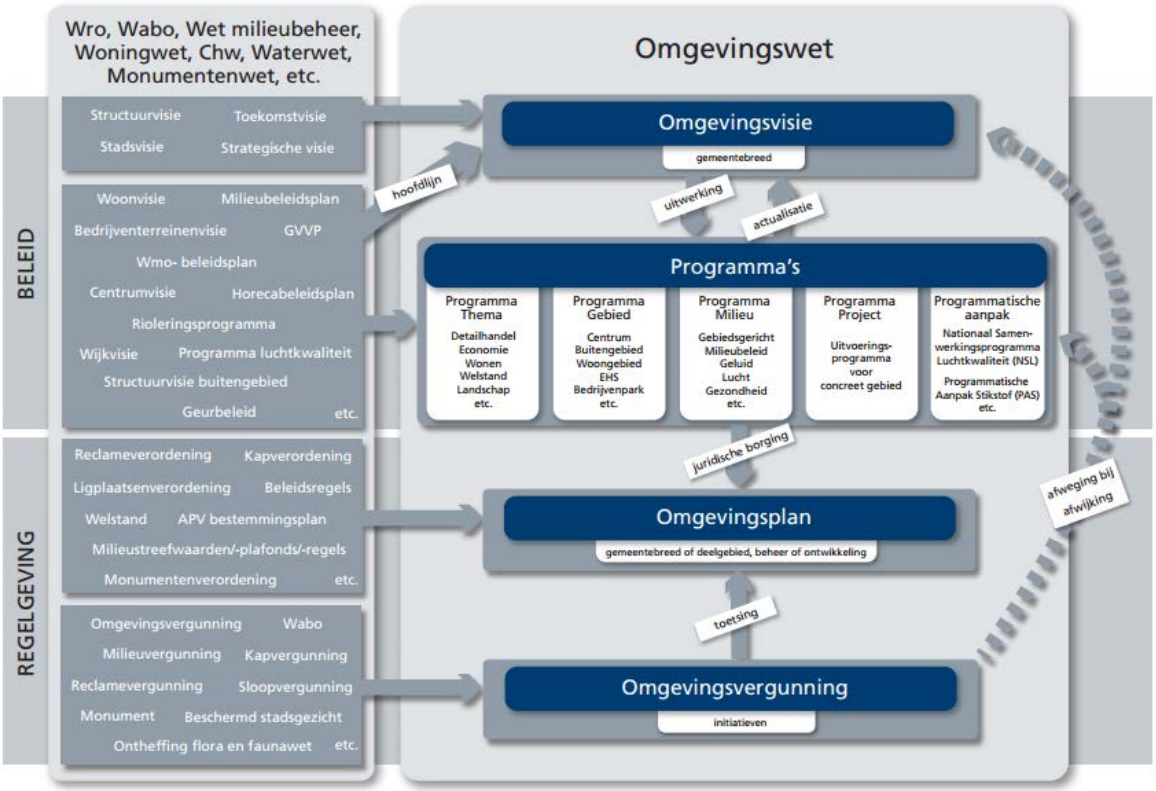
Gemeente Heerde

Respondent	Functie/rol	Datum interview
Niek Haverkamp	Adviseur Fysieke leefomgeving specialist landschap	31-05-2016
Riette Bijsterbosch	Adviseur Fysieke leefomgeving, specialist erfgoed	31-05-2016
Jacob Spronk	Adviseur Fysieke leefomgeving, specialist strategische ontwikkelingen	31-05-2016

Experts

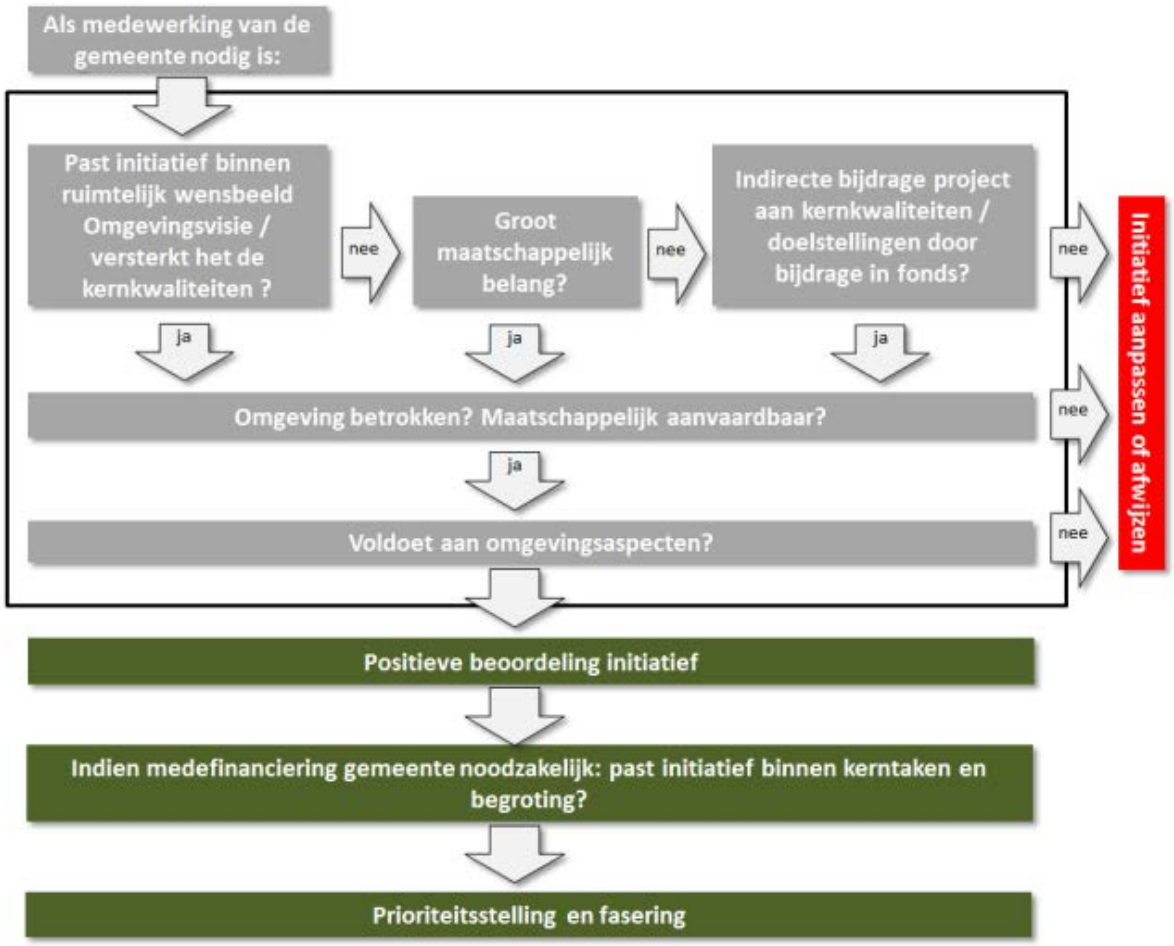
Respondent	Functie/rol	Datum interview
Derk-Jan Verhaak	Senior projectleider Rho Adviseurs voor leefruimte en betrokken bij proces omgevingsvisie Uden	26-04-2016
Friso de Zeeuw	Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling, TU Delft. Voormalig Directeur Nieuwe Markten, BPD	12-05-2016
Nicolaas Veltman	Zelfstandig project- en procesmanager en adviseur in de leefomgeving. Uitnodigingsplanologie behoort tot expertiseveld.	18-05-2016

Bijlage 2: De Omgevingswet in één oogopslag



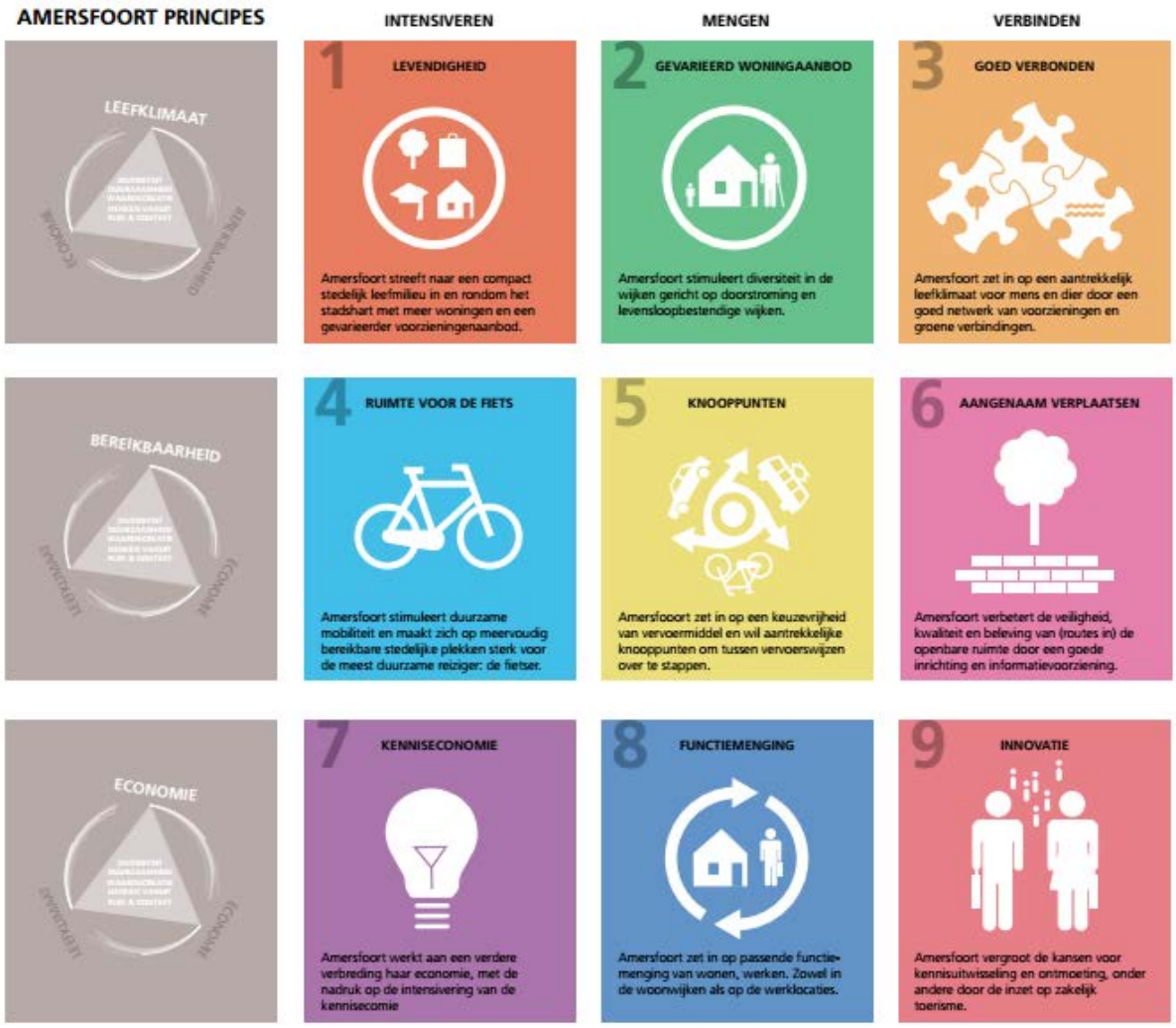
Bron: BRO Ruimte om in te leven. (2015). *De Omgevingswet in één oogopslag.* Overgenomen van http://bro.nl/nieuws/papieren-nieuwsbrief/19-06-2015-ruimte-62

Bijlage 3: Stroomschema bij nieuwe ontwikkelingen gemeente Uden



Bron: Gemeente Uden. (2015). Stroomschema nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Overgenomen uit de omgevingsvisie van Uden op pagina 20.

Bijlage 4: De negen Amersfoort principes



Bron: Gemeente Amersfoort. (2013). *Amersfoort Principes.* Overgenomen uit de structuurvisie van Amersfoort op pagina 38.

Bijlage 5: Organogram gemeente Deventer



Bron: Gemeente Deventer. (z.j.). *Organisatie opgave gestuurd werken.* Overgenomen van https://www.deventer.nl/besturen/organisatie/opgavegestuurd-werken

Bijlage 6: Interviewguides

Interviewguide gemeenten

Introductie onderzoek

- Praktische vragen (toestemming opname, dataverwerking)
- Opbouw van interview

Persoonsgegevens respondent

- Nu ik mezelf en mijn onderzoek een beetje heb voorgesteld, zou u zichzelf eerst ook willen voorstellen?

Algemeen

- Na het lezen van de literatuur blijkt er nog niet echt een eenduidige definitie te bestaan van uitnodigingsplanologie. Hoe zou u uitnodigingsplanologie definiëren?
- In beleidsdocumenten van gemeente X staat dat de gemeente uitnodigingsplanologie als sturingsfilosofie hanteert. Wat waren de voornaamste redenen hiervoor?
- In hoeverre bent u op de hoogte van de Omgevingswet voor alle duidelijkheid?
  - Welke relatie ziet u tussen uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet?

Actoren

- Vindt u dat de gemeente tegenwoordig meer een netwerkrol vervult ten opzichte van voor het hanteren van uitnodigingsplanologie? Hoe uit deze netwerkrol zich en waaraan kun je dit zien?
- Is het verbinden van partijen een taak van de gemeente? En merkt u dat gemeente een meer verbindende rol vervult? Op welke manieren worden partijen nu met elkaar verbonden?
- Kunt u mij een beschrijving geven van hoe de samenwerking en communicatie tussen de gemeente en initiatiefnemers tot stand komt en hoe dit verloopt bij ruimtelijke ontwikkelingen?
- Waarin merkt u op waar er nog knelpunten zitten in de samenwerking/communicatie tussen de gemeente en initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen?
- Hoe zou de communicatie tussen de gemeente enerzijds en initiatiefnemers anderzijds beter kunnen, volgens uw inziens?
- Wordt er in het kader van uitnodigingsplanologie ook samengewerkt met andere overheden? Merkt u dat andere gemeenten in de regio ook al de stap zetten richting uitnodigingsplanologie?
- Gaat de gemeente en initiatiefnemer vanaf de start met elkaar al in gesprek over elkaars verwachtingen?
- **Concluderend:** Hoe zouden gemeenten op het gebied van uitnodigingsplanologie om moeten gaan qua samenwerking en communicatie met andere partijen?

Hulpbronnen

- Op welke manieren zorgt de gemeente ervoor om initiatieven te stimuleren/uit te lokken?
- Is de gemeente naar uw mening actief bezig om initiatieven uit te nodigen en te stimuleren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar zitten hier de knelpunten in?
- Als initiatieven zich aandienen, welke hulpbronnen zijn er die de gemeente X dan kan scheppen om initiatieven te faciliteren/ondersteunen? (Financieel/Kennis,advies,expertise/Anders).

- De omgevingsvisie wordt gezien als een belangrijk instrument binnen de uitnodigingsplanologie. Bent u van mening dat een omgevingsvisie de omslag naar uitnodigingsplanologie beter mogelijk maakt?
- Een omgevingsplan zal het bestemmingsplan later gaan vervangen waarin globalere regels van toepassing zijn. In het algemeen wilt men ook gewoon minder dichtgetimmerde plannen zodat men maatwerk kan leveren. Kaders moeten helder en niet te strak zijn zodat er nog ruimte is voor flexibiliteit. Dit is bij de omgevingsvisie idem. Echter is enige sturing en zekerheid gewenst, anders kan alles. Hoe kan de gemeente hierbij nu het midden vinden tussen flexibiliteit/loslaten en rechtszekerheid/sturen?

Spelregels

- In hoeverre wordt uitnodigingsplanologie bevorderd met de komst van de Omgevingswet?
- In welke opzicht zou de omgevingswet belemmerend kunnen zijn voor uitnodigingsplanologie?
- In hoeverre is er ruimte voor initiatiefnemers om initiatieven te kunnen ontplooien? En daarmee doel ik vooral op juridisch/planologische ruimte. Waar zitten de knelpunten?
- Hoe zou de gemeente meer ruimte kunnen bieden voor initiatiefnemers om initiatieven te kunnen ontplooien op ruimtelijk gebied?
- In welke mate gaat de gemeente flexibel om met regels om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden om zo initiatieven te faciliteren? Hoe? Dus als een initiatief zich aandient, wat niet binnen het plan past, wat wordt hier dan mee gedaan? Afwijzen of kijken hoe het wel kan passen?
- Vindt u dat gemeenten, nog te veel regels hanteren, waardoor de totstandkoming van gebieds- of vastgoedinitiatieven belemmerd wordt, of valt de regeldrang mee?

Discoursen

- Wat vindt u eigenlijk van het veranderingsproces van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie? Dus hoe staat u eigenlijk tegenover het anders ontwikkelen via het principe van uitnodigingsplanologie?
- Hoe ver is de gemeente hierbij? Wat moet er nog veranderen in uw ogen?
- Wat moet er volgens u wijzigen in de gemeentelijke cultuur om het veranderingsproces naar uitnodigingsplanologie en het werken in de gedachte van de Omgevingswet goed mogelijk te maken?
- Voor uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet is een cultuurverandering nodig. Dat betekent met name een transformatie in houding en gedrag. In hoeverre merkt u dat dit binnen de gemeente X gaande is?
- Wat vindt u van de komst van de Omgevingswet? Waarin ziet u de grootste verbetering? Welke kritiek heeft u hierop? Zijn er nog onduidelijkheden die de Omgevingswet met zich mee brengt?
- Denkt u, dat de omgevingswet door allerlei wetten en regels bij elkaar te proppen het ook echt eenvoudig beter wordt?

Structuur,cultuur en werkwijze

Structuur

Organogram gemeente X laten zien

- Merkt u dat uitnodigingsplanologie zich alleen een beetje afspeelt op de afdeling Leefomgeving of komen hier ook andere afdelingen/teams bij te pas? Welke? Op welke manier?
- Als er een plan is voor een ruimtelijke ontwikkeling, hoe gaat men dan te werk om met allerlei aspecten van de leefomgeving rekening te houden? Hoe lastig vindt u het om plannen op integrale wijze tot stand te laten komen?
- Bij het maken van plannen willen gemeenten nu eerder van specialistisch en verkokerd naar generalistisch en integraal. Hoe zouden gemeenten het beste op zo'n integrale manier te werk kunnen gaan?

- Heeft de omvang van de gemeentelijke organisatie denkt u invloed op het bedrijven van uitnodigingsplanologie? (Groter, misschien moeilijker?)

Cultuur

- Welke concrete acties onderneemt de gemeente om een verandering in houding en gedrag binnen de organisatie in gang te zetten?
- In hoeverre gaat de gehele gemeentelijke organisatie mee in een uitnodigende en faciliterende rol? Merkt u dat er hierin nog knelpunten liggen? binnen uitnodigingsplanologie?
- Merkt u op dat de houding van het college en de raad bij gemeenten wat terughoudender is in deze nieuwe context van gebiedsontwikkeling? Wat zou de rol van de raad en het college bij uitnodigingsplanologie moeten zijn?
- Hoe moeilijk vindt u het om het oude denken/ padafhankelijkheid te doorbreken? Wat merkt u hierbij op bij de teams van de gemeentelijke afdelingen?
- Niet alleen van publieke partijen,gemeenten vooral, is een andere houding/mindset vereist voor uitnodigingsplanologie, maar ook van private/particuliere partijen. In hoeverre merkt u dat private/particuliere partijen ook een andere mindset aanwenden en gewend zijn aan het ontwikkelen op de manier van uitnodigingsplanologie ?

Werkwijze

- Bij uitnodigingsplanologie zijn vertrouwen en loslaten twee belangrijke punten. In hoeverre wordt er door de gemeente X bij gebiedsontwikkelingen echt losgelaten, voor zoverre u kunt zeggen? Merkt u nog op dat de regierol van de gemeente lastig is om los te laten?
- Kunt u kort vertellen wat uw bevindingen zijn van het op een andere manier te werk gaan op de wijze van uitnodigingsplanologie?
- Wanneer is een gebied of locatie eigenlijk geschikt voor het hanteren van uitnodigingsplanologie?
- Is er een locatie aan te wijzen dat ontwikkeld wordt door de principes van uitnodigingsplanologie?

Concluderend

- Welke kansen biedt uitnodigingsplanologie volgens u?
- Gemeenten gaven aan dat de traditionele manier van ontwikkelen niet meer voldoende resultaten opleverden, en dat ontwikkelingen zijn gestagneerd. Levert het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie wel voldoende resultaten op volgens u?
- Wat is in uw optiek en vanuit uw onderzoeksveld dé uitdaging voor uitnodigingsplanologie? Wat zijn volgens u de meest belemmerende factoren voor uitnodigingsplanologie? Wat zijn de succesfactoren?
- En wat is volgens u de grootste uitdaging wat de Omgevingswet met zich meebrengt?

Afsluiting

- Wilt u naar aanleiding van dit interview nog ergens op terug komen of heeft u nog vragen?
- Ben ik naar uw mening nog iets belangrijks vergeten in het kader van uitnodigingsplanologie?

Optioneel: Wie zou volgens u nog een goede respondent kunnen zijn voor mijn onderzoek?

Bedanken voor het interview

Interviewguide Experts

Introductie onderzoek

- Praktische vragen (toestemming opname, dataverwerking)
- Opbouw van interview

Persoonsgegevens respondent

- Nu ik mezelf en mijn onderzoek een beetje heb voorgesteld, zou u zichzelf eerst ook willen voorstellen?

Algemeen

- Na het lezen van de literatuur blijkt er nog niet echt een eenduidige definitie te bestaan van uitnodigingsplanologie. Hoe zou u uitnodigingsplanologie definiëren?
- Wat zijn volgens u de voornaamste redenen voor gemeenten om uitnodigingsplanologie nu te gaan toepassen?
- Wanneer is een gebied of locatie eigenlijk geschikt voor het hanteren van uitnodigingsplanologie?
- In hoeverre bent u op de hoogte van de Omgevingswet?
  - Welke relatie ziet u tussen uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet?

Actoren

- Vindt u dat de gemeente tegenwoordig meer een netwerkrol vervult ten opzichte van voor het hanteren van uitnodigingsplanologie? Hoe uit deze netwerkrol zich en waaraan kun je dit zien?
- Is het verbinden van partijen een taak van de gemeente? En merkt u dat gemeente een meer verbindende rol vervult? Hoe kunnen ze dit het beste doen?
- Waarin merkt u op waar er nog knelpunten zitten in de samenwerking/communicatie tussen de gemeenten en initiatiefnemers bij ruimtelijke ontwikkelingen?
  -Hoe zou de communicatie tussen de gemeente enerzijds en initiatiefnemers anderzijds beter kunnen, volgens uw inziens?
- Merkt u dat andere gemeenten in de regio ook al de stap zetten richting uitnodigingsplanologie? Werkt de provincie hier ook in mee?
- **Concluderend:** Hoe zouden gemeenten op het gebied van uitnodigingsplanologie om moeten gaan qua samenwerking en communicatie met andere partijen?

Hulpbronnen

- Op welke manieren kan de gemeente ervoor zorgen om initiatieven te stimuleren/uit te lokken?
- Zijn gemeenten naar uw inschatting actief bezig om initiatieven uit te nodigen en te stimuleren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar kunnen hier de knelpunten inzitten?
- Als initiatieven zich aandienen, welke hulpbronnen zijn er die een gemeente dan kan scheppen om initiatieven te faciliteren/ondersteunen? (Financieel/Kennis,advies,expertise/Anders).
- Merkt u wel eens op dat gemeente na het uitnodigen, daarna niet echt meer initiatieven faciliteren?
- De omgevingsvisie wordt gezien als een belangrijk instrument binnen de uitnodigingsplanologie. Bent u van mening dat een omgevingsvisie de omslag naar uitnodigingsplanologie beter mogelijk maakt?
- Een omgevingsplan zal het bestemmingsplan later gaan vervangen waarin globalere regels van toepassing zijn. In het algemeen wilt men ook gewoon minder dichtgetimmerde plannen zodat men maatwerk kan leveren. Kaders moeten helder en niet te strak zijn zodat er nog ruimte is voor flexibiliteit. Dit is bij de omgevingsvisie idem. Echter is enige sturing en zekerheid gewenst, anders kan

alles. Hoe kan de gemeente hierbij nu het midden vinden tussen flexibiliteit/loslaten en rechtszekerheid/sturen?
- Weet u nog andere mogelijkheden hoe een gemeente uitnodigend kan zijn?

Spelregels

- In hoeverre wordt uitnodigingsplanologie bevorderd met de komst van de Omgevingswet?
- In welke opzicht zou de omgevingswet belemmerend kunnen zijn voor uitnodigingsplanologie?
- Hoe zouden gemeenten meer ruimte kunnen bieden voor initiatiefnemers om initiatieven te kunnen ontplooien op ruimtelijk gebied?
- In welke mate merkt u dat gemeenten flexibel omgaan met regels om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden om zo initiatieven te faciliteren? Hoe? Dus als een initiatief zich aandient, wat niet binnen het plan past, wat wordt hier dan mee gedaan?
- Vindt u dat gemeenten, nog te veel regels hanteren, waardoor de totstandkoming van gebieds- of vastgoedinitiatieven belemmerd wordt, of valt de regeldrang mee?
- Ik heb laatst een interview gehad waarin aan mij verteld werd dat alle gemeentelijke afdelingen in principe meegaan met een uitnodigende en faciliterende houding. Echter nadat er verteld werd dat de afdelingen het dus op een andere manier gaan doen, hadden de raadsleden nog moeite om daar besluiten over te nemen. Merkt u op dat de college en de raad bij gemeenten meer moeite hebben met uitnodigingsplanologie in deze nieuwe context van gebiedsontwikkeling?
- Ik heb vaker gehoord dat de gemeenteraad nu haar eigen rol is aan het onderzoeken. Wat zou die rol in het kader van uitnodigingsplanologie moeten zijn voor de raad? En het college?

Discoursen

- Wat vindt u eigenlijk van het veranderingsproces van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie? Dus hoe staat u eigenlijk tegenover het anders ontwikkelen via het principe van uitnodigingsplanologie?
- Voor uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet is een cultuurverandering nodig. Dat betekent met name een transformatie in houding en gedrag. In hoeverre merkt u dat dit gaande is bij gemeenten waarbij u geholpen heeft?
- Wat valt u op aan de houding van gemeenten ten op zichten van de verandering naar een nieuwe werkwijze binnen de gebiedsontwikkeling? Gaan ze mee in de nieuwe vereiste werkwijze of is men nog terughoudend en sceptisch over deze nieuwe rol?
- Wat moet er volgens u wijzigen in de gemeentelijke cultuur om het veranderingsproces naar uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken?
- Wat vindt u van de komst van de Omgevingswet? Waarin ziet u de grootste verbetering? Welke kritiek heeft u hierop? Zijn er nog onduidelijkheden die de Omgevingswet met zich mee brengt?

Structuur,cultuur en werkwijze

Structuur

- Heeft de omvang van de gemeentelijke organisatie denkt u invloed op het bedrijven van uitnodigingsplanologie? (Groter, misschien moeilijker?)
- Wat zou er voornamelijk kunnen veranderen in de structuur van een gemeente om uitnodigingsplanologie beter te kunnen bedrijven of mogelijk te maken?
- Bij het maken van plannen willen gemeenten nu eerder van specialistisch en verkokerd naar generalistisch en integraal. Hoe zouden gemeenten het beste op zo'n integrale manier te werk kunnen gaan?

Cultuur

- Uit de literatuur blijkt dat het uitnodigende en faciliterende principe soms lijkt te botsen met de cultuur van sommige andere gemeentelijke afdelingen. Merkt u dat er hierin nog knelpunten liggen?
- Bij welke partijen is het het moeilijkst volgens u om een nieuwe houding aan te nemen en te werken binnen uitnodigingsplanologie?
- Niet alleen van publieke partijen,gemeenten vooral, is een andere houding/mindset vereist voor uitnodigingsplanologie, maar ook van private/particuliere partijen. In hoeverre merkt u dat private/particuliere partijen ook een andere mindset aanwenden?
- In hoeverre merkt u dat er echt door gemeenten wordt losgelaten? Of hebben ze hier nog moeite mee en willen ze vooral de grip op ontwikkelingen nog behouden?
- Ik heb gelezen dat gemeenten een open houding moeten hebben en mee moeten denken in het kader van uitnodigingsplanologie. Dus niet nee tenzij …, zelfs niet ja mits … maar wel ja en. Wat zou hiermee bedoelt kunnen worden?

Werkwijze

- Kunt u mij kort uitleggen hoe gemeenten met uitnodigingsplanologie zouden om moeten gaan vanaf het begin van het proces als een gemeente een gebied wilt ontwikkelen via uitnodigingsplanologie?
- Kunt u kort vertellen wat uw bevindingen zijn van hoe gemeenten omgaan met uitnodigingsplanologie?
- Waarbij merkt u dat gemeenten de grootste moeite hebben om binnen het kader van uitnodigingsplanologie te werken?

Concluderend

- Welke kansen biedt uitnodigingsplanologie volgens u?
- Gemeenten gaven aan dat de traditionele manier van ontwikkelen niet meer voldoende resultaten opleverden, en dat ontwikkelingen zijn gestagneerd. Levert het anders ontwikkelen door middel van uitnodigingsplanologie wel voldoende resultaten op volgens u?
- Wat is in uw optiek en vanuit uw onderzoeksveld dé uitdaging voor uitnodigingsplanologie? Wat zijn volgens u de meest belemmerende factoren voor uitnodigingsplanologie? Wat zijn de succesfactoren?
- En wat is volgens u de grootste uitdaging wat de Omgevingswet met zich meebrengt?
- Wat zou u gemeenten kunnen aanbevelen die moeite hebben om te werken binnen het gedachtegoed van uitnodigingsplanologie?

Afsluiting

- Wilt u naar aanleiding van dit interview nog ergens op terug komen of heeft u nog vragen?
- Ben ik naar uw mening nog iets belangrijks vergeten in het kader van uitnodigingsplanologie?

Optioneel: Wie zou volgens u nog een goede respondent kunnen zijn voor mijn onderzoek?

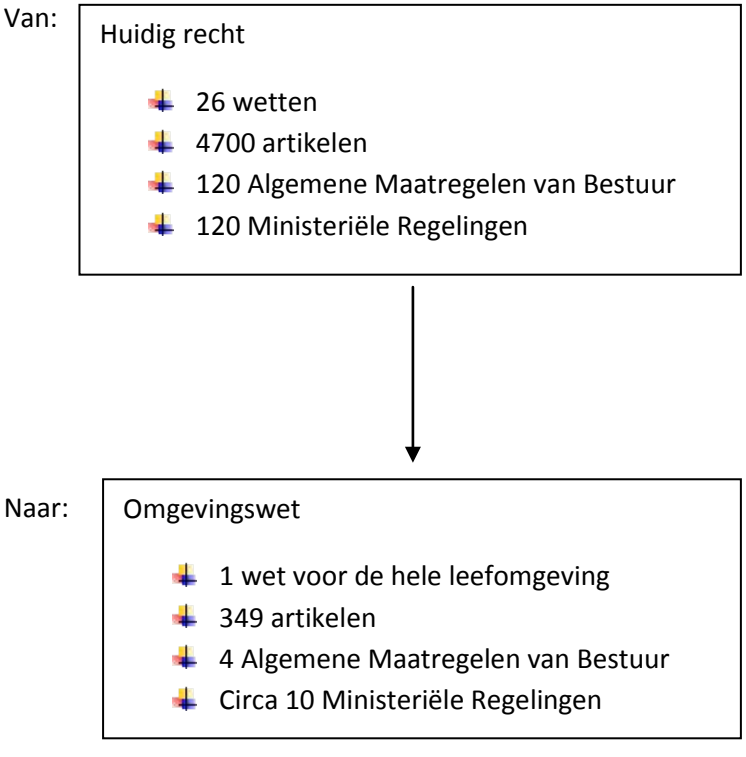
Bedanken voor het interview

Bijlage 7: Nadere beschrijving context Omgevingswet

In deze bijlage is een nadere beschrijving opgenomen van de context van de Omgevingswet. Hoofdstuk 2 bevatte een verkorte weergave van hetgeen wat hieronder wordt verteld.

2.2.1. Aanleiding Omgevingswet en de uitgangspunten

Het stelsel van het omgevingsrecht in Nederland is dynamisch en wordt tegenwoordig flink onder de schop genomen. De eerste wet gericht op de leefomgeving in Nederland was de mijnwet van 1810 (IenM, 2016b,p.1). Sindsdien is het Nederlandse omgevingsrecht alsmaar complexer geworden door de talloze toevoegingen van wetten en regels. Deze wetten zijn om belangrijke redenen tot stand gekomen. Echter is het tegenwoordig haast onmogelijk om initiatieven van de grond te krijgen door de immens grote verscheidenheid van verschillende procedures, vergunningen en aspecten in de leefomgeving waarop men moet letten (Rijksoverheid, 2014). Uiteindelijk is er een dusdanig ingewikkeld geheel ontstaan waardoor men door de bomen het bos niet meer ziet. Het kabinet heeft daarom, in het regeerakkoord VVD-CDA, aangekondigd om met voorstellen “tot bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht in brede zin te komen” (Kamerstukken II, 2011/12a, p. 3). De onderstaande gegevens, afkomstig uit de factsheet van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014), dienen ter illustratie van hoe complex het huidig omgevingsrecht is geworden en hoe gigantisch de wetgevingsoperatie is voor de totstandkoming van de toekomstige Omgevingswet. Voor een meer gedetailleerde weergave wordt verwezen naar Bijlage 2 die ook laat zien hoeveel er wel niet in het omgevingsrecht gaat veranderen.



De minister van Infrastructuur en Milieu, Schultz van Haegen, karakteriseert de totstandkoming van de Omgevingswet als de grootste wetgevingsoperatie sinds de vernieuwing van de grondwet in 1848 (Rijksoverheid, 2014). Het huidige regeerakkoord VVD – PVDA heeft naar aanleiding van de complexiteit van het omgevingsrecht het volgende afgesproken: ‘’De besluitvorming over ruimtelijke

projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de waterwet'' (Kabinet Rutte II, 2012, p.38). Op woensdag 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer met een beduidende meerderheid, 144 van de 150 stemmen, ingestemd met de Omgevingswet (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2015). De Eerste Kamer stemde op 22 maart 2016 ook in met de komst van de Omgevingswet. De grootschalige wetgevingsoperatie is hiermee een feit geworden en introduceert hiermee een nieuw tijdperk in het omgevingsrecht. Bovendien past het huidige omgevingsrecht gewoonweg niet meer bij deze tijd van maatschappelijke veranderingen en daarmee komt deze stelselwijziging goed tot zijn recht (IenM, 2016b, p.2).

De herziening van het omgevingsrecht berust op het feit dat het lastiger wordt om in te spelen met het huidig instrumentarium op de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de leefomgeving. De effectiviteit van het instrumentarium wordt niet als geheel positief ervaren dat voortvloeit uit de grote verscheidenheid aan wettelijke regelingen (Kamerstukken II, 2011/12b,p. 2). Op basis van de trends, ontwikkelingen en knelpunten gaat de Omgevingswet van bepaalde punten uit over hoe het omgevingsrecht zou moeten veranderen. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016) hanteert hierbij vijf uitgangspunten, die hieronder kort samengevat worden:

1) *Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter*
   Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures zullen niet slepend en eindeloos duren. Regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Door minder sectoraal te denken en meer integraliteit kunnen onderzoekslasten aanzienlijk worden verminderd (IenM, 2016b, p.2).

2) *Zekerheid en dynamiek*
   De bescherming van de burger blijft een belangrijk doel. De Omgevingswet moet uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en dus niet alles bij voorbaat dichttimmeren. Bij het beoordelen van initiatieven is de houding 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' waardoor de ruimte voor bijvoorbeeld burgers en bedrijven ontstaat om met ideeën te komen en draagt dit bij aan een uitnodigend karakter (IenM, 2016b, p.2; Rijksoverheid, z.j.).

3) *Ruimte voor duurzame ontwikkeling*
   Veel verouderde regels in het omgevingsrecht staan innovatie ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. De stelselherziening ondersteunt en stimuleert deze ontwikkelingen (IenM, 2016b, p.2).

4) *Ruimte voor regionale verschillen*
   Een de ene regio speelt er een andere problematiek af dan voor een andere. De flexibiliteit van het nieuwe omgevingsrecht zorgt ervoor dat provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren (IenM, 2016b, p.2).

5) *Actieve en kwalitatief goede uitvoering*
   Het huidige versnipperde omgevingsrecht is defensief doordat het zich richt op het beschermen van deelbelangen. Bestuurders worden door de flexibiliteit, transparante en doelmatige procedures geprikkeld tot actief gedrag en het dragen van verantwoordelijkheid. De Omgevingswet neemt meer onderling vertrouwen tussen overheden, marktpartijen en burgers als

vertrekpunt en wenst een meer faciliterende werkwijze van de overheid (IenM, 2012a, p.4; IenM, 2016b, p.2).

Er liggen een aantal ontwikkelingen ten grondslag aan de herziening van het omgevingsrecht. Hieronder worden een aantal ontwikkelingen beschreven.

Groeiende samenhang tussen projecten en activiteiten

Nederland is een dichtbevolkt land en heeft daarmee ook een dichtbebouwde omgeving. De leefomgeving kent daarmee een veelvoud aan functies waardoor het lastig is om de maatschappelijke opgaven rond economische ontwikkeling, natuur, water, energie, bereikbaarheid, woning - en landbouw de benodigde ontwikkelingsruimte te geven (Kamerstukken II, 2011/12b, p. 2; Van Gompel, 2014, p.11). De tweestrijd tussen de ontwikkelingen op de voorgenoemde aspecten enerzijds en de bescherming en kwaliteit van de ruimte anderzijds maakt het duidelijk dat sectorale oplossingen niet meer passen. Hieruit vloeit voort dat men meer moet gaan kijken naar integrale oplossingen bij projecten en activiteiten en dus minder ad hoc moet denken (Kamerstukken II, 2011/12b, p.3; VVM, 2014). Projecten en activiteiten worden dus steeds minder bekeken vanuit een sectoraal perspectief en wordt er meer aandacht besteed aan integrale visies en planning. Deze integraliteit wordt verankerd in het instrumentarium binnen de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie of het omgevingsplan (BRO, 2015; Kamerstukken II, 2011/12b; Lamberigts, Bruin & van Ree,2014).

Transitie naar duurzame ontwikkeling

Het thema duurzaamheid speelt steeds meer een belangrijke rol en krijgt steeds meer aandacht. De definities, zoals opgenomen in de World Conservation Strategy en het Brundtland rapport, geven goed aan wat de kern van duurzame ontwikkeling is en gaat het dus om: aandacht voor de relaties tussen sociaal-culturele, ecologische en economische aspecten met als doel te voorzien in de behoeften van mensen van zowel de huidige als toekomstige generaties (De Kraker, Van Laeken & Córvers, 2006, p.2).

Een belangrijk deel van het omgevingsrecht is voortgekomen uit de behoefte en noodzaak om de kwaliteit van de omgeving / milieu en de burger daarbinnen te beschermen tegen negatieve externe effecten zoals verontreiniging en andere vormen van hinder. Hierdoor is er veel sectorale regelgeving ontstaan zoals: de Wet geluidhinder, Wet milieubeheer, Wet natuurbescherming, Wet bodembescherming e.d. (IenM, 2016b, p.1; Kamerstukken II, 2013/14a, p.8). Echter zijn veel regels verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid in de weg, waardoor er nieuwe eisen worden gesteld aan het omgevingsrecht (IenM, 2016b, p.2). Invulling geven aan duurzame ontwikkeling vraagt derhalve om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en dus vooruitdenken waarbij de relaties tussen menselijk handelen en de sectorale kwaliteiten centraal staan die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen (Kamerstukken II, 2011/12b,p.3). Minister Schultz van Haegen stelt dat wettelijke regels randvoorwaarden kunnen scheppen om tot duurzame keuzes te komen, door de benodigde ruimte te bieden voor innovatieve duurzame oplossingen en door integrale, strategische planning voor de langere termijn als uitgangspunt te nemen (Kamerstukken II, 2011/12b,p.3).

Maatwerk in de regio's en op lokaal niveau

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) wordt onder andere aandacht besteed aan de toenemende ruimtelijke verschillen in Nederland. Zo krijgen de helft van de gemeenten te maken met de gevolgen van krimp, terwijl er in andere gemeenten juist vraag is naar woningen (IenM, 2012b, p.5; Kamerstukken II, 2011/12b, p.3). Mede dankzij de economische crisis zal er toch in de meeste gebieden steeds minder behoefte zijn aan kantoren, woonwijken en bedrijfslocaties. Dit lokt veroudering en leegstand uit, een thema wat tegenwoordig veel terugkeert in het nieuws door faillissementen van diverse bekende winkelketens. Kwaliteit boven kwantiteit staat centraal in de gebiedsontwikkeling van tegenwoordig (D66 Ruimtelijke Agenda, 2014). De problematiek in de ruimtelijke omgeving is bij iedere regio, gemeente of locatie verschillend van soort en omvang. Om goed in te kunnen spelen op regionale en locatiespecifieke behoeften is maatwerk en innovatie nodig. Het Rijk kan door te uniforme sturing het nodige maatwerk en innovatie in de weg staan (IenM, 2012b, p.6; Kamerstukken II, 2013/14a, p.13). Zo hebben gemeenten meer zicht en kennis op de specifieke problematiek en ontwikkelingen in een gebied dan provincies of het Rijk. Het omgevingsrecht schrijft immers nog veelal generieke regels voor. Een prioriteit van het nieuwe omgevingsrecht derhalve is het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte op decentraal niveau (Kamerstukken II, 2013/14b, p.26; Kamerstukken II, 2011/12b, p.3).

Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is meer bestuurlijke afwegingsruimte een van de belangrijkste winstpunten van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen dan in overleg met hun inwoners en andere stakeholders, wat een belangrijk uitgangspunt in de uitnodigingsplanologie is, per gebied of locatie bepalen welke kwaliteit gewenst is (VNG, 2015, p.1). In het kader van uitnodigingsplanologie is de verschuiving al zichtbaar van de verhouding tussen de overheid en de burger, waarbij de hiërarchische sturing steeds meer plaatsmaakt voor directere betrokkenheid van burgers en bedrijven en het faciliteren van hun initiatieven (IenM, 2013, p. 17; Van Gompel, 2014, p.12). De overheid wil juist graag dat burgers en ondernemers de mogelijkheid krijgen om zelf initiatieven aan te dragen. De directere betrokkenheid van maatschappij en markt zou juist kunnen leiden tot creatieve en innovatieve ideeën om op locatiespecifieke ontwikkelingen in te spelen (Kamerstukken II, 2013/14a, p.61).

Behoefte aan snelheid en vraaggerichtheid

In voorgaande teksten wordt klaarblijkelijk dat een vraaggerichte benadering van planologie opkomt en dat de hiërarchische sturing van overheden afneemt. Het gaat hierbij om de verschuiving naar uitnodigingsplanologie. Het is hierbij belangrijk dat de overheid snel kan reageren op aangedragen initiatieven en daarbij niet in de knel komt met tegenstrijdige regels en procedures die lang duren en onnodig zijn (Kamerstukken II, 2011/12b, p.4).

De behoefte aan snelheid vloeit voort uit de toenemende dynamiek in de gebouwde omgeving, veroorzaakt door demografische ontwikkelingen en de economische situatie. Hierbij verschuift de aandacht naar beheer en (her)ontwikkeling van het bestaande in plaats van grote uitbreidingsopgaven (IenM, 2013, p. 17). De dynamiek die zich in de leefomgeving afspeelt vraagt ook de benodigde dynamiek qua wet en regelgeving. Kaders en planprocedures moeten daarom helder, voorspelbaar, transparanter en goedkoper worden (Kamerstukken II, 2011/12b, p.4).

2.2.2. Ervaren knelpunten

De ontwikkelingen zoals beschreven in de vorige paragraaf hebben geleid tot de noodzaak voor de nieuwe Omgevingswet. Die ontwikkelingen vertalen zich in bepaalde uitgangspunten waaraan de Omgevingswet wordt opgehangen. De geformuleerde uitgangspunten impliceren dat er knelpunten zijn in de praktijk. In het huidige omgevingsrecht wordt door het ministerie van Infrastructuur en Milieu in de rapportage 'Eenvoudig Beter' (2013) twee hoofdproblemen onderscheiden. Het merendeel van de knelpunten heeft te maken met complexe en versnipperde regelgeving enerzijds en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek anderzijds (IenM, 2013, p. 7).

Complexe en versnipperde regelgeving

De leefomgeving kent vele relevante beleidsvelden. Naast de ruimtelijke ordening en milieubeleid zijn dat ook beleidsvelden als energiebeleid, natuurbeleid, verkeers - en vervoerbeleid, bouwregulering, waterbeheer, noem maar op (IenM, 2013, p.9). Ieder beleidsveld kent zijn specifieke problemen waarin de afgelopen decennia naar oplossingen gezocht werden voor deelproblemen. Het probleem wat hierdoor ontstond is dat er toen door een gebrek aan samenhang in de regelgeving, tegenwoordig een zeer divers wettelijk kader is ontstaan in het omgevingsrecht (IenM, 2013, p.9). Naast de omvang van het stelsel schrijven de vele wetten en AMvB's tevens verschillende planvormen voor, worden er diverse definities gehanteerd en deze wetten en uitvoeringsbesluiten bevatten bovenal veel verwijzingen naar andere wetten en regelingen (IenM, 2013, p.9; Van Gompel, 2014, p.13). Deze complexiteit maakt het moeilijk om te bepalen wat nu wel of niet is toegestaan in een gebied wat als gevolg heeft dat het omgevingsrecht onoverzichtelijk en ontoegankelijk is voor zowel overheden, het bedrijfsleven als burgers (IenM, 2013, p.9; Schultz van Haegen, 2015, p.108). Het huidige stelsel van het omgevingsrecht mist procedurele en inhoudelijke samenhang door zijn complexiteit en versnippering. Dit is te merken aan het feit dat de ene wet beleidsvrijheid geeft voor het nemen van een bepaald besluit, terwijl andere regelgeving deze beleidsvrijheid juist begrensd ten aanzien van het desbetreffende besluit door het stellen van strenge randvoorwaarden en andere doelen en belangen (IenM, 2013, p. 10). De inhoudelijke samenhang mist omdat de wet – en regelgeving voor aspecten binnen de fysieke leefomgeving qua beleidsdoelen of normen niet op elkaar is afgestemd. De oorzaak hiervan is aan de ene kant te wijten aan de Europese wet – en regelgeving, die afweegbaarheid kan uitsluiten wat weer invloed heeft op lokale, regionale en nationale ontwikkelingen. Aan de andere kant is de inhoudelijke samenhang beperkt doordat de relevante regelgeving gefragmenteerd tot stand is gekomen (IenM, 2013, p. 11). Doordat de wet – en regelgeving complex en gefragmenteerd is, wordt het voor initiatiefnemers heel lastig om niet te verdwalen in dit juridische moeras. Als een initiatiefnemer een bepaald gebied wilt ontwikkelen, dan heeft hij al een kennis – en machtsachterstand ten opzichte van een gemeentelijke jurist, voor wie de wet – en regelgeving ook al complex genoeg is (Coumou, 2015, p.5). De Omgevingswet tracht dit te verbeteren.

Onbalans tussen zekerheid en dynamiek

Nederland is een land van veel wetten en regels. In onze samenleving bestaat immers een sterke behoefte aan zekerheid (IenM, 2013, p. 13). In het omgevingsrecht komt dit tot uiting in de talloze bepalingen waarin de bescherming van verworven rechten en het vermijden van risico's een belangrijke plaats inneemt (IenM, 2013, p. 13; Van Gompel, p. 14). Echter wekt de opeenstapeling van regels en voorschriften de indruk op dat risico's zijn uitgesloten en gaat de werkelijkheid voorbij en wordt er in zekere zin een schijnzekerheid gecreëerd. Volgens De Zeeuw (p.c., 2016) is een deel

van die rechtszekerheid schijn, want er veranderde toch dingen. *''We deden alsof het bestemmingsplan als het ware vastigheid gaf, in beton was gegoten, maar dat was vaak niet het geval''* (De Zeeuw, p.c., 2016). De opeenstapeling van regels en voorschriften levert tevens een stevige verzwaring van het omgevingsrecht op, dat zich uit in slepende procedures, gedetailleerde planning en normering en weinig ruimte voor dynamiek (IenM, 2013, p. 13).

Procedures zijn vaak lang en slepend doordat planprocedures al snel veel verschillende advies – of inspraak ronden kennen, bestemmingsplannen opnieuw vastgesteld moeten worden door kleine formuleringsfouten waardoor opnieuw de mogelijkheid bestaat tot beroepsprocedures en onderzoekseisen veelvoudig en uitgebreid zijn (IenM, 2013, p. 13). Het gevolg van de onoverzichtelijkheid binnen het omgevingsrecht en de slepende procedures is dat onderzoeks – en plankosten vaak onnodig en hoog zijn, wat een doelmatige en actieve aanpak van gebiedsontwikkelingen in de weg staat (De Zeeuw & Dorrestein, 2016; IenM, 2012a, p. 3).

Een andere klacht bij bestemmingsplannen en een ervaren knelpunt in het omgevingsrecht is de mate van het detailniveau waarin plannen worden vastgelegd in bestemmingsplannen (Bomhof & Oosterkamp, 2013; IenM, 2013, p.14). In een bestemmingsplan moet tot op het niveau beschreven worden hoe met de ruimte mag worden omgegaan, waardoor het ingewikkeld is om adequaat te reageren op marktontwikkelingen. Een te gedetailleerde planning bemoeilijkt de afwegingsruimte voor bestuurders en biedt onvoldoende ruimte voor innovatieve ontwikkelingen (IenM, 2013, p.14). De toenemende dynamiek in de omgeving en steeds veranderende behoefte in de maatschappij, zorgt ervoor dat een inflexibel instrument zoals het bestemmingsplan niet meer bij de huidige tijdsgeest past. Flexibiliteit is daarom gewenst. 'Bestemmingsplannen bevatten verboden en geen geboden' (Bomhof & Oosterkamp, 2013, p.11). Zelfs vrij eenvoudige initiatieven worden onnodig belemmerd door zware procedures en onderzoekslasten die niet in verhouding staan tot de beoogde baten en kan het beoogde doel zelfs voorbijschieten (IenM, 2013, p.14). Dit laatste wordt zichtbaar in het vooraf stellen van normen en grenswaarden. Dit leidt tot normopvulling; initiatiefnemers zijn met name gericht op het behalen van de norm of waarde waardoor zij zich weinig verantwoordelijk voelen voor het achterliggende doel. Projecten zijn dan kwetsbaar in het geval van veranderende omstandigheden en dus normoverschrijdingen (IenM, 2013, p.15; Sorel et al., 2011). Het inflexibele karakter van het omvangrijke en zware omgevingsrecht kan daarom in beperkte mate reageren en weinig ruimte bieden voor dynamiek.

De conclusie is dat er nog het een en al mankeert aan het huidige omgevingsrecht. De oplossing die het IenM aandraagt is een stelselwijziging, waarbij de ontwikkeling van een samenhangende Omgevingswet centraal staat.

2.2.3. Instrumentarium binnen de Omgevingswet

Om deze uitgangspunten te bewerkstelligen moeten er handen en voeten worden gegeven aan de Omgevingswet. Hierin staat een zestal aan instrumentarium centraal dat hieronder bondig zal worden besproken. In het kader van dit onderzoek staat de omgevingsvisie en enigszins het omgevingsplan meer centraal. De andere instrumenten zullen kernachtig beschreven worden, omdat deze minder relevant zijn voor het onderzoek.

Omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief ontplooit kan worden en onder welke voorwaarden (Kamerstukken II 2013/14b, p.12). Door de verdere integratie van 26 vergunningsstelsels en procedures met betrekking tot aspecten van de fysieke leefomgeving van de Wabo in de omgevingsvergunning, kunnen initiatiefnemers nu via één aanvraag bij één loket sneller duidelijkheid krijgen over activiteiten die ze willen uitvoeren (Kamerstukken II 2013/14b, p. 29). Door de integratie zijn sommige onderzoeken niet meer nodig waardoor er minder kosten gemaakt hoeven te worden (IenM, 2016a, p.1; Rijksoverheid, z.j.). De toetsing van initiatieven wordt dus versimpeld waardoor procedures niet langdradig worden. Door de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, biedt de Omgevingswet onder andere meer flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk (Stohr & de Geus, 2014).

Projectbesluit

Het projectbesluit zal diverse sectorale besluiten zoals het inpassingsplan en het tracébesluit vervangen (IenM, 2016a, p. 1). ''Het projectbesluit omvat een uniforme procedure voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk, een provincie of een waterschap'' (Kamerstukken II 2013/14b, p.12). In plaats van vijf besluiten zal het projectbesluit leiden tot een versnelling van besluitvorming over ruimtelijke projecten en een overzichtelijker omgevingsrecht. Er bestaat de mogelijkheid om van het omgevingsplan af te wijken als een project bijvoorbeeld hiermee in strijd is. In voorkomende gevallen kan het projectbesluit ook de omgevingsvergunning vervangen (De Groot, 2015, p.7).

Algemene rijksregels

In het nieuwe omgevingsrecht worden meer dan honderd algemene maatregelen van bestuur verder gebundeld, waardoor het aantal AMvB's stapsgewijs gereduceerd kan worden. Hierdoor wordt de regelgeving eenvoudiger en toegankelijker voor burgers, bedrijven en lagere overheden (Kamerstukken II 2013/14b, p.12). Er wordt wel de voorkeur gegeven om activiteiten, waar mogelijk, te reguleren met algemene regels in plaats van vergunningen (IenM, 2014). Dit versnelt het uitvoeren van een dergelijke activiteit omdat er geen vergunningsprocedure doorlopen hoeft te worden.

Decentrale regelgeving

Op grond van de Omgevingswet wordt er een gebiedsdekkende verordening voor de leefomgeving per bestuursorgaan gemaakt (Kamerstukken II 2013/14b, p.11). Provincies maken hierbij een provinciale omgevingsverordening, waterschappen werken met een waterschapsverordening en gemeenten gaan te werk met een gemeentelijke omgevingsplan (IenM, 2016a,p.4). De term bestemmingsplan komt te vervallen en wordt vervangen met de term omgevingsverordening of omgevingsplan. Het omgevingsplan vervangt een grote hoeveelheid bestemmingsplannen en verordeningen binnen de gemeente, die soms meer dan honderd bestemmingsplannen hebben (Kamerstukken II 2011/12b, p.12). Gemeenten kunnen nog wel meerdere omgevingsplannen opstellen voor bepaalde kernen of gebieden. Met het wijzigingsvoorstel nummer 20 is echter afgesproken dat gemeenten maximaal één omgevingsplan voor hun hele grondgebied mogen opstellen (Buitelaar, 2015). De inhoud van het gemeentelijke omgevingsplan bestaat uit de toedeling van locatiegebonden regels en vergunningsvereisten, eventuele omgevingswaarden en opgestelde ruimtelijke regels. Het resultaat is een integraal geheel aan regels dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvat (IenM, 2016a,p1). De meerwaarde van het omgevingsplan is dat het een veel

ruimere werking krijgt dan het bestemmingsplan en kan de afweging efficiënter en integraler plaatsvinden (BRO, 2015). Het omgevingsplan is een hulpmiddel voor uitnodigingsplanologie omdat er globalere regels van toepassing zijn dan het bestemmingsplan en daardoor dus meer flexibiliteit kan bieden.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie en de inhoud daarvan wordt als volgt gedefinieerd:

> De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn en gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. (Kamerstukken II 2013/14a, p.114/p.443)

De omgevingsvisie voegt de verschillende relevante terreinen zoals ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed niet alleen samen, maar verbindt ze ook met elkaar (IenM, 2016a). Het doel van dit instrument is dan ook het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving (IenM, 2016a). Deze gebiedsdekkende visie integreert en vervangt daarmee de huidige vijf sectorale strategische plannen in het omgevingsrecht: de (gebiedsdekkende) structuurvisie voor ruimtelijke ordening, het waterplan, het milieubeleidsplan, het verkeers - en vervoerplan en de ruimtelijke aspecten van de natuurvisie uit de voorziene Wet natuurbescherming (Kamerstukken II 2011/12b, p.10). Omdat het gaat om een integraal, samenhangend instrument op strategisch niveau, hoeven bestuursorganen maar één omgevingsvisie vast te stellen. Voor het Rijk en provincies is een omgevingsvisie verplicht, gemeenten zijn in staat gesteld om zelf te kunnen bepalen om een omgevingsvisie vast te stellen of niet. Althans, zo luidde dit in de wetsvoorstel. De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd voor de verplichting van een gemeentelijke omgevingsvisie. Arjan Nijenhuis, plaatsvervangend directeur van het Omgevingswetprogramma Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, merkte toch op dat gemeenten het belangrijk vinden om hun eigen visie op de fysieke leefomgeving op papier te zetten (Buitelaar, 2015). De nieuwe wet geeft ook de mogelijkheid om een omgevingsvisie op te stellen op regionaal niveau in samenwerking met andere gemeenten.

Met een omgevingsvisie wordt door het opstellen van kaders en randvoorwaarden duidelijk waar de gemeente haar prioriteiten legt, waardoor initiatiefnemers weten waar ze aan toe zijn. Op deze manier daagt een omgevingsvisie burgers en bedrijven uit om de visie mede gestalte te geven (Kamerstukken II 2014/15, p.1). Een omgevingsvisie is integraal waarvan de strategische keuzes voor de lange termijn verder worden uitgewerkt in het omgevingsplan en in programma's. In de kern is er weinig verschil met de huidige structuurvisie. Beiden zijn vormvrij en binden uitsluitend het gemeentelijk bestuur, echter vormt de omgevingsvisie een antwoord op de recente trends en ontwikkelingen en is de ambitie steviger (BRO, 2015). De omgevingsvisie biedt initiatiefnemers vooraf planologische zekerheid en duidelijkheid. Daarnaast zorgt dit instrument voor meer efficiëntie en legitimatie in het gemeentelijk afwegingsproces, door vroegtijdige prioritering en afstemming van beleidsuitwerkingen en investeringen (BRO, 2015). De omgevingsvisie dient zo als hulpmiddel om partijen te inspireren en uit te nodigen tot investeringen.

Programma

Een programma wordt opgesteld voor de onderdelen van de leefomgeving waar actieve overheidsinzet vereist is om normen te halen en bevat concrete maatregelen voor beheer, gebruik, ontwikkeling en bescherming van de leefomgeving (IenM, 2014; Kamerstukken II 2011/12b, p.11). In een programma wordt beschreven hoe normen of doelen gehaald zullen gaan worden. Zoals eerder beschreven biedt de omgevingsvisie de gemeente een integrale en brede visie voor de lange termijn. Echter hoeft niet al het sectorbeleid geheel in de omgevingsvisie geïntegreerd te worden en kan dit andere beleid voor de fysieke leefomgeving juist opgenomen worden in programma's (BRO, 2015). De meerwaarde op de omgevingsvisie uit te werken in verschillende programma's is om een rigide omgevingsvisie te voorkomen en kan er met programma's ingespeeld worden op actuele behoeften (BRO, 2015). Het programma concretiseert de doelen, de hoofdkoers, van een omgevingsvisie en het programma is dus niet integraal. Wel kan het programma sectorale belangen zoals water en natuur met elkaar verbinden.