

Perspectief voor stedelijke ontwikkeling

Het transitietraject naar participatieplanologie

in beleid en praktijk



H.L. (Erik-Lutein) Nijsingh

Nijmegen, 7 april 2016

Masterthesis

Planologie – Vastgoed en Grondmanagement

Perspectief voor stedelijke ontwikkeling

Het transitietraject naar participatieplanologie

in beleid en praktijk



Radboud Universiteit Nijmegen



Auteur	Erik-Lutein Nijsingh
Studentnummer	S4259653
Opleiding:	Master Planologie
Specialisatie	Vastgoed en Grondmanagement
Begeleidend docent RUN	Prof. E. Van der Krabben
Plaats en jaar van uitgave	Nijmegen, 7 april 2016

‘The spatial disorder, in which we live, is an unavoidable consequence of a world that, like always, and now because of accelerating speed very obviously, is changing. I am convinced that the order will return. It will occur from the nature of things and their deeper meaning of that, both will be recognized, experienced so that they can be expressed in all human work and urban design’

C. van Eesteren, 1948

Voorwoord

Deze scriptie vormt het sluitstuk van mijn 'loopbaan' als student. De gekozen paden hebben mij geleid naar het punt waar ik nu sta, waarvoor ik mijn eigen koers gelegd heb en keuzes heb durven te maken. De kennis en kunde die ik hierbij heb opgedaan pas ik nu in de praktijk toe als rentmeester bij een ontwerp- en consultancybureau dat wereldwijd actief is op het gebied van infrastructuur, gebouwen, watermanagement en milieu.

Mijn fascinatie voor de ruimtelijke ordening vindt zijn oorsprong op het Drentse platteland, waar ik ben opgegroeid. In toenemende mate wordt daar de confrontatie tussen uiteenlopende (nieuwe) functies en bijbehorend grondgebruik ervaren. Het landelijk gebied dient in de huidige tijdsgeest, naast natuur en agrarisch gebruik, ook ruimte te kunnen bieden aan 'nieuwe' functies zoals infrastructuur, waterretentie, toerisme en energie.

Door een zorgvuldige planning vinden deze functies steeds meer een plaats naast elkaar en zullen ze uiteindelijk met elkaar vervlechten tot een toekomstvisie. Deze harmonie in functies laat zich echter niet vooraf in een algehele toekomstvisie vatten. Er bestaat namelijk geen 'bedoeling' voor het eindresultaat. Er zijn enkel behartigers, 'instituten', van functies, die zorg dragen voor het behalen van gestelde doelen, voortkomend uit de hedendaagse wensen. De verhouding tussen de instituten kent een constant transitietraject, dat zijn 'drivers' vindt in- en gestuurd wordt door veranderingen in deze wensen. Elke tijd kent zijn eigen wensen en prioriteiten, met elk een onderscheidende stempel drukt op het landschap.

Eenzelfde transitietraject manifesteert zich in de stad met een veelvoud aan functies, doelen en instituten vergeleken bij het platteland. Van Eesteren bundelt dit, zoals opgenomen in het citaat op de vorige bladzijde uit zijn presentatie, met de term 'disorder'. Hij is ervan overtuigd dat de juiste harmonie tussen functies - oftewel 'de bedoeling' - zijn bestaan vindt in de diepere beslisredenen van en prioritering door de mens. Deze grondslag voor harmonie kan niet bewust vooraf worden gekozen, maar kan enkel worden herkend en ervaren in het uiteindelijke resultaat.

Bij ruimtelijke ontwikkeling is een uiteindelijk resultaat altijd onvoorspelbaar. Een 'goede' ruimtelijke ordening zal altijd afhankelijk blijven van de tijdsgeest van dat moment. Daarmee kenmerkt en onderscheidt Planologie zich als wetenschap. De stelling van Van Eesteren biedt binnen deze dynamische omgeving een handvat: de 'goede' ruimtelijke ordening ligt in het geweten van de mens, dat een prioritering ten gunste van een groter goed toepast en niet enkel gericht op temporeel (economisch) gewin.

Juist daarom vind ik planologie zo'n interessante wetenschap: de zoektocht naar 'de bedoeling' en het vormgeven van de toekomst binnen een dynamische maatschappij. Met deze thesis heb ik een brug willen slaan tussen de beleidsvorming voor stedelijke ontwikkeling en de praktijk. Ik ben erg tevreden met het eindresultaat en wil iedereen bedanken die hieraan een bijdrage heeft geleverd. In het bijzonder wil ik hierbij Gemeente Nijmegen noemen voor de support gedurende mijn stage en het ter beschikking stellen van haar ambtelijk netwerk.

Samenvatting

De grondslag voor stedelijke ontwikkeling: het gemeentelijke planologische beleid, is aan een transitie onderhevig. De traditionele ontwikkelmethodes die uit het huidige beleid voortkomen, voldoen niet meer aan hetgeen vanuit de maatschappij gevraagd wordt en aan wat vanuit de gemeentelijke organisatie geboden kan worden. Deze ontwikkelingen openen, gesterkt door hedendaagse vraagstukken die een beroep doen op de ruimtelijke ordening en alternatieve financieringsbronnen, een window of opportunity: een omslag naar een planologisch beleid gestoeld op participatieplanologie. Een andere methode voor stedelijke ontwikkeling kan en moet.

Onderhavig onderzoek zoomt in op het transitietraject van traditionele planologie naar participatieplanologie van de gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch. Aan de hand van beleids- en projectvorming en beleids- en projectvoering proberen deze gemeenten te anticiperen op een veranderende kijk op stedelijke ontwikkeling. De pilotprojecten die deze gemeenten hebben ondernomen vertonen de eerste stappen die zijn gezet onder de noemer van participatieplanologie. Hedendaagse 'kernproblemen' hebben aan deze keuze ten grondslag gelegen en verlangen een sterke mate van flexibiliteit binnen de veelal hiërarchisch opererende gemeentelijke organisatie. De gemeenten vertonen opmerkelijke verschillen in de inrichting van het ambtelijk apparaat en als gevolg daarvan de toepassing van participatieplanologie op praktijkniveau. Middels een onderzoek op twee ambtelijke niveaus: de strategie/beleidsvorming en het projectmanagement, is de problematiek die de drie gemeenten hierbij (hebben) ervaren uiteengezet en is de beleidstransitie in beleid en praktijk stapsgewijs geanalyseerd. Aan deze stapsgewijze analyse ligt de transitietheorie van Rotmans ten grondslag. Deze is geconcretiseerd naar een stappenplan waaraan de bevindingen van de drie gemeenten gekoppeld zijn. Dit heeft geresulteerd in onderstaande tabel:

Tabel 5. Gecombineerde samenvatting beleidsniveaus			
Transitiestap	Uitwerking		
	Gemeente Nijmegen	Gemeente Arnhem	Gemeente 's-Hertogenbosch
1. (Her-)inrichten van de transitie			
2. Organiseren van een multi-actor proces			
3. Afbakenen van het transitievraagstuk			
4. Ontwikkelen van lange termijn probleempercepties en visies			
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen			
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel			
7. Formuleren van tussendoelen			
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten			
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten			
10. Organiseren van de volgende transitieronde			

Uit de tabel zijn vier belangwekkende resultaten gedestilleerd:

1. *Alle gemeenten beoordelen zich met een matig/onvoldoende voor het (her-)inrichten van de transitie.*
2. *Gemeente Nijmegen beoordeelt zich opvallend minder goed op het organiseren van een multi-actor proces dan de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch dat doen;*
3. *Gemeente Nijmegen beoordeelt zich opvallend beter op de afbakening van het transitievraagstuk (stap 3) en het organiseren van de volgende transitieronde (stap 10) ten opzichte van de beoordelingen van gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch;*
4. *Alle gemeenten beoordelen hun uitwerking van stappen 6, 7 en 8 als onvoldoende.*

Uit deze resultaten komt naar voren dat gemeenten problemen ondervinden op het gebied van institutionele landschapsvorming, rolvorming en de vertaling van beleid naar praktijk. Hierop zijn maatregelen opgesteld op basis van voorbeelden van andere gemeenten, een verandering van de ambtelijke functies van specialisten naar 'ondernemers in het algemeen belang' en waarbij een taak wordt gelegd bij Rijksadvies- en onderzoeksorganen om de verdere uitrol van participatieplanologie binnen het institutionele landschap.

Als eindconclusie is gesteld dat een eenduidige definitie van participatieplanologie niet bestaat en de uitwerking daarvan (dus) tot verschillende resultaten heeft geleid bij de behandelde gemeenten. Echter, er kan aan zekerheid grenzend gesteld worden dat alle gemeenten tegen de zelfde obstakels aanlopen in hun transitie naar participatieplanologie. De lering die hieruit getrokken is doet een beroep op de flexibiliteit van de gemeenten, maar zeker ook op een betere inbedding van participatieplanologie op een niveau dat het huidige institutionele landschap overstijgt en duidelijke kaders en handvatten formuleert voor participerende partijen. Een aanpassing van het RO-instrumentarium en de vormgeving van nieuwe wet- en regelgeving is hieraan evident.

Inhoud

Voorwoord	ii
Samenvatting	iii
Hoofdstuk 1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Projectkader	3
1.3 Doelstelling	4
1.4 Vraagstelling	4
1.5 Onderzoeksmodel	5
1.6 Relevantie	5
1.6.1 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	6
1.6.2 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	6
1.7 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	7
2.1 Beleid	7
2.2 Theoretisch kader in context	7
2.3 Transitie van beleid	8
2.4 Operationalisering van beleidstransitie	10
Hoofdstuk 3. Methodologie	12
3.1 Onderzoeksmethode	12
3.2 Onderzoeksstrategie	12
3.2.1 <i>Kernbeslissingen</i>	12
3.2.2 <i>De meervoudige casestudy</i>	13
3.3 Onderzoeksmateriaal	14
Hoofdstuk 4. Context	15
4.1 Maatschappelijke context	16
4.2 Bestuurlijke context	16
4.3. Transitienoodzaak	16
4.4. Participatieplanologie	17
Hoofdstuk 5. Participatieplanologie in Nijmegen	21
5.1 Achtergrond Gemeente Nijmegen	21
5.2 Gemeentelijke transitie	22
5.3 Project 'Herontwikkeling Azaleaplein'	24
5.4 Projectevaluatie Gemeente Nijmegen	25

Hoofdstuk 6. Participatieplanologie in Arnhem	27
6.1 Achtergrond Gemeente Arnhem	27
6.2 Gemeentelijke transitie	27
6.3 Project 'Coehoorn Centraal'	29
6.4 Projectevaluatie Gemeente Arnhem	30
Hoofdstuk 7. Participatieplanologie in 's-Hertogenbosch	33
7.1 Achtergrond Gemeente 's-Hertogenbosch	33
7.2 Gemeentelijke transitie	33
7.3 Project 'Cultuurcentrum De Heus'	35
7.4 Projectevaluatie Gemeente 's-Hertogenbosch	36
Hoofdstuk 8. Conclusie	39
8.1 Definiëring en organisatie	39
8.2 Probleemanalyse	39
8.3 Maatregelen	41
8.3.1 <i>Institutionele landschapsvorming</i>	41
8.3.2 <i>Rolvorming</i>	42
8.3.3 <i>Praktijktoepping</i>	43
8.4 Beantwoording onderzoeksvragen	46
8.6 Reflectie	48
Literatuurlijst	51
Bijlagen	54
1. Onderzoeksmodel	
2. Overzicht bestaande instrumenten participatieplanologie	
3. Interviewguides	
4. Participatieladder Gemeente Nijmegen	
5. Invulveld Gemeentelijke bevindingen	
6. Tien stappen voor participatieprojecten	

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van het onderzoek uiteengezet. Aan bod komen hierbij de achtergrond, de kaders, de doel- en vraagstelling en de relevantie van het onderzoek.

1.1. Achtergrond

Het ruimtelijke inrichtingsproces lag voor 1900 in handen van de lokale overheid. Dit proces had een organisch karakter: daar waar behoefte naar was én een financiering vanuit de initiatiefnemer voor bestond werd toestemming gegeven om te ontwikkelen. De aanwezigheid van deze factoren en het op basis daarvan verlenen van toestemming vormden de basis voor de destijds toonaangevende 'legitimatieplanologie'.

Vanaf de twintigste eeuw, meer specifiek vanaf de invoering van de Woningwet uit 1901, is het aantal wetten en regels met betrekking op een goede ruimtelijke ordening ten gunste van het maatschappelijke belang, met in het bijzonder gericht op veiligheid en volksgezondheid, exponentieel toegenomen (Van Rooy, 2011). Ruimtelijke ontwikkelingen waren vanaf deze tijd gebaseerd op een 'maakbaarheid' van de ruimtelijke ordening, waarbij de nationale overheid initiërend optrad om ruimtelijke wensen te laten doen plaatsvinden.

In de jaren 70 legde de nationale overheid deze ontwikkelende rol bij de publieke institutie, formeel ingekaderd door ruimtelijke ontwikkelmogelijkheden. Waar bepaalde functies gewenst waren werd aangegeven op kaartmateriaal. Op basis hiervan kon een initiatiefnemer zijn ontwikkeling ter beoordeling (toelating) voorleggen aan, in de meeste gevallen, gemeenten (Van Rooy, 2011). Deze vorm van ruimtelijke ontwikkeling, met een uitvoerende rol voor de publieke sector en een controlerende rol voor de overheid, staat bekend als 'toelatingsplanologie'.

Vanaf 1998 deed ontwikkelingsplanologie zijn intrede, waarbij een vooropgezet integraal plan voorzag in de ontwikkeling van een groot gebied met verschillende functies. De grootste aanleiding voor de transitie naar dit planologisch beleid was de grote publieke dominantie binnen de ruimtelijke ontwikkeling en het aanbodgestuurd karakter van de toenmalige woningbouw (Rauws et al., 2010). Projectontwikkelaars gingen samenwerkingsverbanden aan met de overheid om als 'gebiedsontwikkelaars' samen met de overheid projecten te starten die zowel voorzien in het algemeen belang in de vorm van woongenot als het winstoogmerk van private ontwikkelaars én gemeenten.

Aan de lucratieve integrale ontwikkelingsplanologie, gefundeerd op een grote constante vraag naar woningen en bedrijfsmatig vastgoed, kwam met het uitbreken van de financiële crisis in 2008 abrupt een einde. De vraag naar (bestaand) vastgoed was weggevallen, met als gevolg een stop op bouwprojecten, grote hoeveelheden leegstaand vastgoed en grote verliezen en rentelasten op reeds gestarte projecten (Bergevoet, 2014). Een oplossing wordt niet gevonden binnen het traditionele krachtenveld van de overheid, publieke sector en private sector. Bovendien is het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing), waarmee gemeenten geprioriteerde stadsrevitaliserende projecten met rijks gelden konden financieren, in 2014 geëindigd.

In 2011 is de term 'uitnodigingsplanologie' voor de eerste keer als nieuw planologisch beleid genoemd. Overheden stellen binnen dit planologisch beleid op hoofdlijnen vast waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn, met het oog op langetermijnprognoses en te beschermen

waarden. Hierbij stellen ze zich, binnen locatieafhankelijke kaders, uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel uit de private als de particuliere sector (Van Rooy, 2011). Dit komt neer op het scheppen van optimale condities voor een zo zelfstandig mogelijke uitvoering van taken door andere partijen dan de (lokale) overheid.

Het loslaten van de 'maakbaarheid' van de openbare ruimte, gepaard met de verzelfstandiging van de maatschappij maken dat de toekomst van stedelijke vernieuwing dus steeds meer in handen komt van de eindgebruiker. Hier lijkt een herhaling van legitimatieplanologie in te schuilen. Echter vormen de huidige ruimtelijke ontwikkelingen uiteraard een combinatie van private en publieke belangen en dienen daarbij de mettertijd ontwikkelde wet- en regelgeving in acht genomen te worden.

Figuur 1 geeft de veranderingen in beleidsvoering sinds het einde van de tweede wereldoorlog weer, met tijdsgebonden 'kernproblemen' die aan deze veranderingen ten grondslag hebben gelegen. Tegelijkertijd verandert de manier waarop overheid, ondernemers, organisaties en de burger met elkaar omgaan (wet- en regelgeving) en welke rollen aan partijen worden toebedeeld bij stedelijke ontwikkeling. Met dit samenspel van rolverdeling en de (onderlinge) van dienst zijnde regels wordt het 'institutionele landschap' bedoeld (Heijkers et al., 2012). De in de loop der tijd veranderende houding van de gemeente kan worden beschouwd als 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', waaruit opgemaakt kan worden dat de gemeente als partij is veranderd van initiatiefnemer en uitvoerder naar voorwaardenschepper en meedenker.

Kernproblemen	Tijd	Beleid	Sturing
Oorlogsschade, woningnood	'45 – '70	Wederopbouw, sanering, reconstructie	Rijk
Woningkwaliteit, 19 ^e -eeuwse wijken	begin '70 – eind '90	Stadsvernieuwing	Rijk > gemeente
Leefbaarheid, naoorlogse wijken, attractieve steden	eind '90 – half '10	GSB, ISV, wijkenaanpak	Gemeente, corporaties
Krimp, crisis, energie, zorg, financiering	nu	Vernieuwing op uitnodiging	Markt, burgers, gemeente

Figuur 1. Stedelijke ontwikkeling door de tijd (KEI/Nicis, 2012)

In onderhavig onderzoek wordt ingezoomd op de kernproblemen die in de huidige tijdsgeest bij gemeenten een rol spelen en opnieuw vragen om een transitie in planologisch beleid voor stedelijke ontwikkeling. De behoefte voor stedelijke ontwikkeling is blijvend en continu onderhavig aan dynamische maatschappelijke ontwikkelingen. Dergelijke transities zijn, zoals we hebben geleerd uit het verleden, niet nieuw. Echter, de transitie van een oud naar een nieuw passend planologisch beleid, anticiperend op de maatschappelijke ontwikkelingen met een herprofilering van het institutionele landschap is een zeer gecompliceerd proces. Gemeenten dienen zich in hoog tempo aan te passen aan deze recente ontwikkelingen, maar missen hiervoor binnen de huidige organisatiestructuur de kennis en middelen. Gemeente lopen voornamelijk vast op het anticiperen op ontwikkelingen en het aannemen van een geschikte houding naar een initiatief vanuit de stad zelf. De burgemeester van Arnhem verwoordde dat tijdens een bezoek aan een initiatief als: "zovelen zoeken naar voorbeelden van bestuurlijke vernieuwing, naar een andere verhouding tussen burger en overheid, maar die zijn er nog te weinig". Inmiddels is het revitaliseren van binnensteden in vrijwel

alle middelgrote gemeenten een 'hoofdpijnopgave' geworden. Aan de andere kant doen burgers op kleine schaal hun best om gesloten buurthuizen, bibliotheken, kantoren en winkels met bescheiden initiatieven weer nieuw leven in te blazen.

Onderhavig onderzoek draagt bij aan het vormgeven van een transitietraject dat gemeenten in de huidige tijdsgeest richting en houvast geeft bij de verdere omschakeling naar een passender planologisch beleid. Zoals genoemd is de term 'uitnodigingsplanologie' door Van Rooy in 2011 de eerste term die een dergelijk planologisch beleid omschrijft. Deze benaming richt zich echter nadrukkelijk op het willen overdragen van de ruimtelijke ontwikkeling door actief een vraag bij private en maatschappelijke partijen te leggen. De huidige transitie voorziet echter naast sec het uitnodigen bovendien in een breed scala aan handelingen en hervormingen binnen van de overheid én binnen de privaat-maatschappelijke instituties, waardoor het institutionele landschap als geheel verandert.

Naast de term uitnodigingsplanologie zijn vele andere termen in gebruik waarmee een nieuw planologisch beleid wordt omschreven. Enkele recentelijk in literatuur gebruikte voorbeelden daarvan zijn: 'doe-democratie', 'vitale samenleving', 'participatiesamenleving', 'burgerkracht', 'eigen kracht', 'energieke samenleving', 'samenredzaamheid', 'zelfsturing', 'organische planologie', 'zelforganiserend vermogen', 'actief burgerschap', 'doe-het-samenmaatschappij' en 'sociaal ondernemerschap'. Van het gegeven dat de nieuwe vorm van planologisch beleid moeilijk te benamen is, ziet men een doorwerking in het feit dat er ook verschillende opvattingen en gehanteerde definities die bestaan van dit nieuwe planologische beleid.

Voor onderhavige thesis is gekozen om voor het nieuwe planologische beleid de term 'participatieplanologie' te hanteren. Het onderdeel 'participatie' van de term doelt hierbij op het actief bijdragen van kennis, kunde, energie en/of financiële middelen. De term werkt tweezijdig: enerzijds participeert de overheid bij particuliere of private initiatieven en anderzijds participeren particulieren en private partijen bij overheidsprojecten.

Het aspect 'planologie' binnen de term participatieplanologie duidt op het gebruik van een methodiek, theorie en techniek bij ruimtelijke ontwikkeling, met daaraan parallel een reflecterende aard vanuit lopende of afgeronde referentieprojecten (Heijkers et al., 2011).

De nu aan de orde zijnde transitie naar een ander planologisch beleid is recentelijk in gang gezet, waardoor het aspect 'planologie' in de term participatieplanologie nog volop in ontwikkeling is. Wel al is deze vorm van planologie recentelijk toegepast bij pilotprojecten, zonder dat daarvoor een vooraf gevormde methodiek, theorie of techniek is ontwikkeld en waarbij evenmin een beroep gedaan kon worden op resultaten van referentieprojecten. Op deze twee aspecten, kortweg het 'hoe' en 'waarom (niet)' van participatieplanologie, vervult onderhavige thesis een kennisleemte voor toekomstige projecten die daarin een basis zoeken.

1.2 Projectkader

Voor onderhavige thesis zijn kaders gesteld om deze zowel in diepte- als breedtegang te limiteren. De inbedding van deze thesis binnen de bestaande kennis en de inkadering krijgen uiteindelijk gestalte in de formulering van de doelstelling van het onderzoek.

Als de te onderzoeken gemeenten is gekozen voor Arnhem, Nijmegen en 's-Hertogenbosch. Deze gemeenten zijn geselecteerd op hun vergelijkbaarheid op het gebied van inwonersaantal,

verzorgingsgebied en werkgelegenheid volgens 'De Atlas voor Gemeenten' (Marlet & van Woerkens, 2013). Daarnaast doen deze gemeenten ervaring met participatieplanologie op bij lopende of recentelijk afgeronde pilotprojecten, waarbij een stedelijk ontwikkelingsproject (deels) uit handen is gegeven aan andere partijen. Met de keuze voor deze steden wordt de aanwezigheid van ruis in de onderzoeksresultaten verkleind en de generaliseerbaarheid van het onderzoek voor middelgrote steden vergroot. De kaders van het onderzoek worden gevormd door de manier waarop en de mate waarin de drie Nederlandse gemeenten uitwerking geven aan een transitie van traditionele ontwikkelplanologie naar participatieplanologie. Daarnaast worden de resultaten van reeds toegepast beleid bij pilotprojecten beschouwd aan de hand van een transitietheorie. De basis voor een beleidstransitie is gefundeerd op recente trends en ontwikkelingen. Deze maken dat nu al een verschuiving binnen het institutioneel landschap waar te nemen is, waarbij verantwoordelijkheden opnieuw worden gepositioneerd tussen de overheid, de markt en de burgermaatschappij.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van onderhavig onderzoek vormt het opvullen van de kennisleemte over hoe gemeenten participatieplanologie verschillend interpreteren en welke verschillen in resultaten de gemeenten tot dusver ondervinden bij de toepassing van (een vorm van) participatieplanologie. Vervolgens dient deze kennis bruikbaar zijn om een helder beeld van participatieplanologie te genereren, met een nadere verklaring van de toepassingsbevindingen en -resultaten tot nu toe. Dit door gebruik te maken van een theorie waarmee de door de gemeenten ondernomen stappen in hun beleidstransitie worden uiteengezet.

1.4 Vraagstelling

Een goede vraagstelling voorziet in een juiste richting en benadering van een onderzoek. De beantwoording van de volgende hoofd- en deelvragen maakt het mogelijk een goed beeld te krijgen van opeenvolgend de aanleiding en noodzaak van een beleidstransitie, de huidige aanpak van deze transitie en tot welke resultaten het nieuwe beleid tot dusver geleid heeft. Hieruit worden tot slot conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan ten behoeve van een betere vormgeving en tot uitvoering brengen van participatieplanologie.

Hoofdvraag:

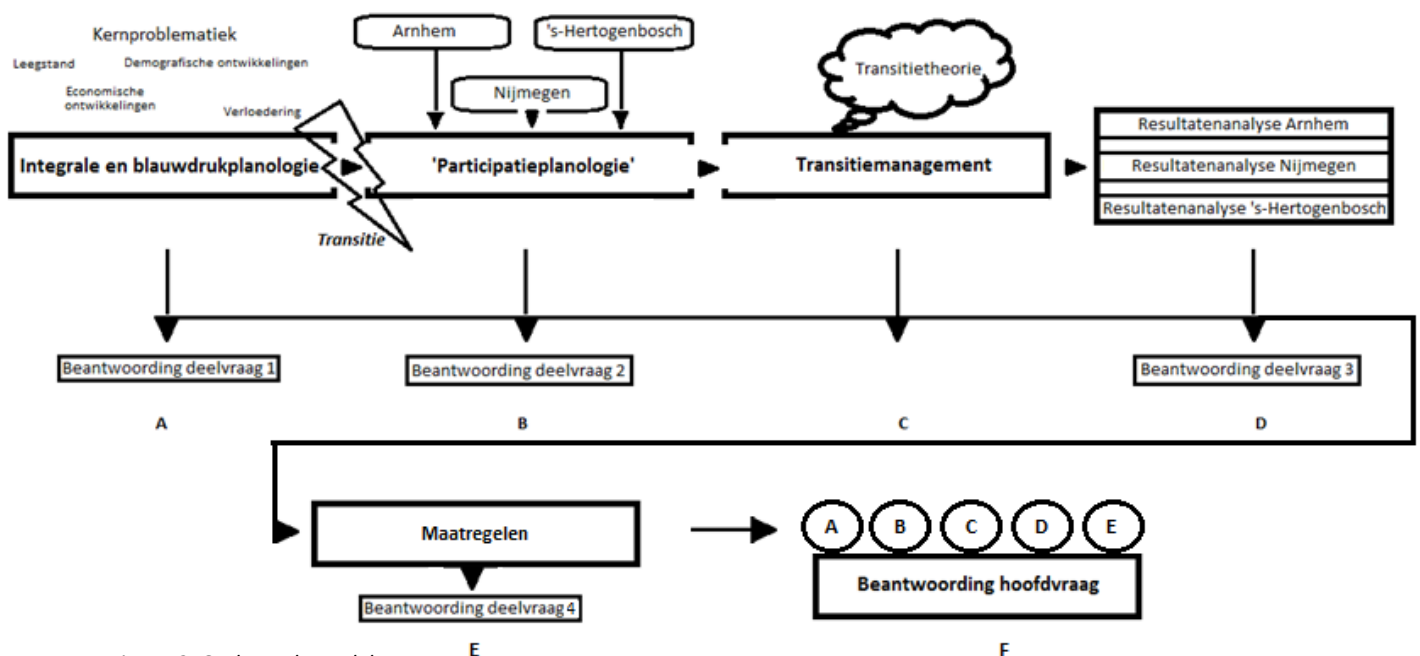
'Waarin verschillen de gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch in hun interpretatie en methodiek ten aanzien van de transitie naar- en het toepassen van participatieplanologie en welke lering kan hieruit getrokken worden?'

Met de deelvragen:

- 1. Welke ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de noodzaak voor een nieuwe methodiek bij stedelijke ontwikkeling?*
- 2. Welke interpretatie kennen de drie gemeenten elk toe aan een stadsontwikkeling op basis van participatieplanologie?*
- 3. Waarin verschillen de bevindingen en resultaten van participatieplanologie per gemeente?*
- 4. Welke maatregelen bevorderen de beleidstransitie naar participatieplanologie?*

1.5 Onderzoeksmodel

Figuur 2 geeft de zes stappen weer die gemaakt zijn om gestructureerd tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen. Allereerst is met stap A de samengestelde problematiek behandeld die in de huidige tijdsgeest om veranderingen in het institutionele landschap vragen. Deze kernproblemen spelen in heel Nederland en doen een beroep op de flexibiliteit en capaciteit van gemeenten. Stap B geeft weer op welke manieren de drie geselecteerde gemeenten vorm geven aan de transitie in planologisch beleid naar participatieplanologie. Middels het toepassen van een transitietheorie als stap C is de doorwerking van het door elke gemeente tot dusver 'ontwikkeld' planologisch beleid onder de noemer van participatieplanologie geanalyseerd. Dit aan de hand van de eerste ondernomen pilottoepassingen van de gemeenten, waarmee een beeld wordt verkregen van de uitvoering en de effecten van het planologisch beleid in de praktijk. Als stap D zijn de resultaten en bevindingen van het transitietraject per gemeente verwerkt. Daarvoor worden vervolgens als stap E maatregelen voor toekomstige projecten geformuleerd. De hoofdvraag wordt als stap F beantwoord met de resultaten van stap A tot en met E.



Figuur 2. Onderzoeksmodel

Als bijlage 1 is een vergrootte weergave van het onderzoeksmodel opgenomen.

1.6 Relevantie

De relevantie van een onderzoek geeft de mate van belang en de waarde binnen de huidige tijdsgeest aan. Voor onderhavig onderzoek betreft dit het vullen van een kennisleemte voor een vraagstuk waar de Nederlandse overheid, met in het bijzonder gemeenten, in toenemende mate mee geconfronteerd wordt. Gemeenten vinden zich in een positie waarbij verantwoordelijkheden en doelstellingen afgedragen kunnen en dienen te worden aan bedrijven, instellingen en burgers: de feitelijke eindgebruikers. Hiervoor mist echter een bewezen model of stappenplan. Bovendien vraagt het uit handen geven van gemeentelijke verantwoordelijkheden om een alternatieve benadering van belangenpartijen en zijn veranderingen noodzakelijk binnen het institutionele landschap. Het eindbeeld van een gemeentelijk ontwikkelingsplan is niet langer vooraf te bepalen. Echter, de

verantwoordelijkheid voor een 'goede ruimtelijke ordening' ligt van rechtswege (Wet ruimtelijke ordening) onveranderd bij de gemeente. De taken die bij traditionele projecten te verdelen zijn dienen in hoog tempo opnieuw gedefinieerd en herschikt te worden om een participatieproject te kunnen vormen. Om deze transitie in goede banen te leiden mist echter de kennis en kunde. Dit onderzoek biedt inzicht in de problematiek en vormt een handreiking voor gemeenten voor de transitie naar en het toepassen van participatieplanologie.

Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van onderhavige thesis uit zich in het vullen van een kennisleemte over de planning van stedelijke ontwikkeling onder veranderende condities voor de betrokken partijen en verschuivingen in het overkoepelende institutionele landschap. Deze veranderingen vragen om een nieuwe aanpak en beleidsvoering, zonder dat daarvoor ervaringen of handvatten uit het verleden gebruikt kunnen worden. Weinig gemeenten hebben ervaring met beleid in het kader van participatieplanologie, maar gemeenten voelen wel in toenemende mate de noodzaak om participatieplanologie toe te passen. Hiermee wordt roep naar een geschikte methode voor een beleidstransitie steeds luider.

De wetenschap waarop beleid tot nu toe is vormgegeven kan niet zonder meer worden toegepast op de toekomstige stedelijke ontwikkeling. Met een wetenschappelijke reflectie op reeds uitgevoerde pilotprojecten, gestoeld op een nieuw ontwikkeld transitietraject naar - en het toepassen van een nieuw planologisch beleid, wordt de planologie als wetenschap vooruitgeholpen.

Maatschappelijke relevantie

Een verandering van het huidige planologische beleid is evident. Het is bij deze verandering van maatschappelijk belang dat bij de vormgeving van het nieuwe institutionele landschap heldere rollen zijn toebedeeld aan de overheid, markt en burgermaatschappij. Een helder beeld van de positie en (on-)mogelijkheden voor elk van deze instituties is gewenst om sturing te kunnen geven aan toekomstige stedelijke ontwikkeling, waarbij een goede ruimtelijke ordening onveranderd centraal staat. Onderhavig onderzoek draagt bij aan het formuleren van de mogelijkheden en vormgeving van een toekomstig institutioneel landschap. Deze wordt gevormd door een set aan regels en afspraken waarmee alle betrokken partijen weten welke rol zij spelen en welke mogelijkheden zich daarbinnen voor elke partij bevinden. Met dit onderzoek wordt met uitgewerkte pilotresultaten tevens een handvat geboden aan (voornamelijk) gemeenten voor toekomstige stedelijke ontwikkelingen. Dit biedt inzicht in de houding die zij aan dienen te nemen binnen nieuwe samenwerkingsverbanden, zonder daarbij de garantie voor een 'goede ruimtelijke ordening' uit het oog te verliezen.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van onderhavig rapport kan als tweedelig gezien worden. In het eerste deel wordt ingegaan op de vraag waarom, hoe en binnen welke strekking het onderzoek is uitgevoerd. Zo gaat hoofdstuk twee in op het theoretisch kader, hoofdstuk drie op de methodologie en wordt in hoofdstuk vier de context behandeld. In het tweede deel worden de onderzoeksresultaten behandeld en worden de conclusies die daaruit voortkomen uiteengezet. Zo worden de resultaten van het praktijkonderzoek per gemeente in de hoofdstukken vijf, zes en zeven beschreven. In hoofdstuk acht worden deze resultaten aan de hand van theoriegebruik geanalyseerd, waar op basis daarvan de hoofdvraag wordt beantwoord. Tevens wordt in hoofdstuk acht gereflecteerd op het onderzoek en de resultaten daarvan.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoriegebruik behandeld en worden de benaderingswijzen geformuleerd die toegepast zijn om tot de beantwoording van de hoofd- en deelvragen te komen. De theorie die als fundament van dit onderzoek fungeert is gestoeld op transitie binnen een vigerend institutioneel landschap. Dit landschap wordt vormgegeven door de Overheid, de Markt en de Burgermaatschappij, met daarbinnen algemeen geldende regels en kaders, welke onderhevig zijn aan veranderingen in de onderlinge rol- en machtsverdeling.

2.1 Beleid

Ter beantwoording van de hoofdvraag, waarbinnen een zekere vergelijkingsopgave ligt, is een eenduidige bespiegeling van 'beleid' vereist. Een gemeente legt met haar beleid een statische basis voor (de transitie naar) participatieplanologie, maar deze wordt geprojecteerd op een lokale, dynamische, situatie. Beleid vormt in onderhavige thesis dan ook het operationele eindproduct van afwegingen van normen en waarden. Beleid geeft aan waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, hoe deze afwegingen van waarden worden uitgevoerd in de praktijk en welke bevolkingsgroepen of situaties geïmpacted worden door het beleid (Bekkens, 2007). Daarnaast geeft beleid volgens Bovens (1996) aan welke soort maatregelen genomen dienen te worden om de voorgevormde doelen te behalen:

“Beleid wordt omschreven als de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke organisaties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen” (Bovens, 1996).

De maatschappij wordt met beleid getracht een koerslijn te volgen naar een bepaalde context (Bekkens, 2007). Beknopt wordt met beleid dus verstaan: het resultaat van een maatregelenpakket gericht op een lokale ongewenste situatie, waarmee een handelings- of gedragsverandering door derden wordt verzocht ten behoeve van een vooraf bepaalde gewenste toekomstige situatie. Deze opvatting van beleid zal voorts in dit onderzoek worden gehanteerd.

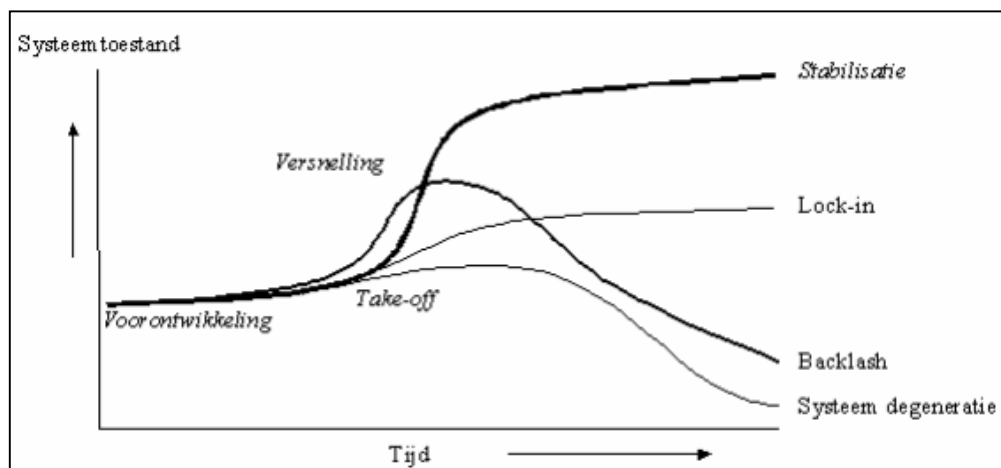
2.2 Theoretisch kader in context

Het theoretisch kader van onderhavige thesis staat ten eerste in het licht van de gemeentelijke beleidstransitie van integrale planvorming naar participatieplanologie. Ten tweede wordt de doorwerking van toegepast beleid, gericht op het faciliteren van burger- en marktinitiatieven (onder de noemer van participatieplanologie) gereflecteerd op behaalde resultaten (Faludi, 1993). Het institutionele landschap is hierbij vormgegeven door de triple helix: overheid, markt en burgermaatschappij. De gebruikte theorie richt zich op het transitieproces waarbinnen verschuivingen in verantwoordelijkheden tussen de instituties en de wijze waarop deze verschuiving plaatsvindt.

Onderzoek naar het moment van aantreden van een transitie: een 'window of opportunity' (Lagendijk et al., 2000) heeft aangetoond dat zich een tekortkoming in het regime moet voordoen, waar een nicheontwikkeling op in kan spelen. Wanneer de veranderingen tussen instituties op verschillende niveaus aanslaan, samengrijpen en zich in dezelfde richting ontwikkelen, vormt dat een grondslag voor transitie.

2.3 Transitie van beleid

De term *transitie* staat voor het procesmatige verloop van de bestaande situatie naar een gewenste situatie. Geels en Kemp (2000) verwoorden dit als: “een transitie duidt op een proces van overgang van de ene semistabiele situatie naar de andere”, waarbij nadruk wordt gelegd op het feit dat een transitie geen statisch einddoel kan hebben, gezien de invloeden van dynamische factoren. De term transitie is binnen verschillende wetenschapsvelden operationeel, zoals de biologie (demografische dynamica), economie (de- en appreciatie) en innovatietechnologie (van cassette naar CD naar digitaal naar...). De beleidstransitie die in onderhavig onderzoek centraal staat vindt zijn oorsprong binnen het wetenschapsveld van de complexiteits- en systeemleer. Hierin beschouwt men transities als systeeminnovaties: van een systeem in dynamisch evenwicht naar een snelle, instabiele overgangsfase, gevolgd door weer een dynamisch evenwicht (Geels en Kemp, 2000, Rotmans, 1994). Onderstaand figuur 3 beeldt deze innovatie uit, met positieve en negatieve mogelijke eindresultaten.



Figuur 3. Het verloop van een systeeminnovatie, naar Rotmans 1994

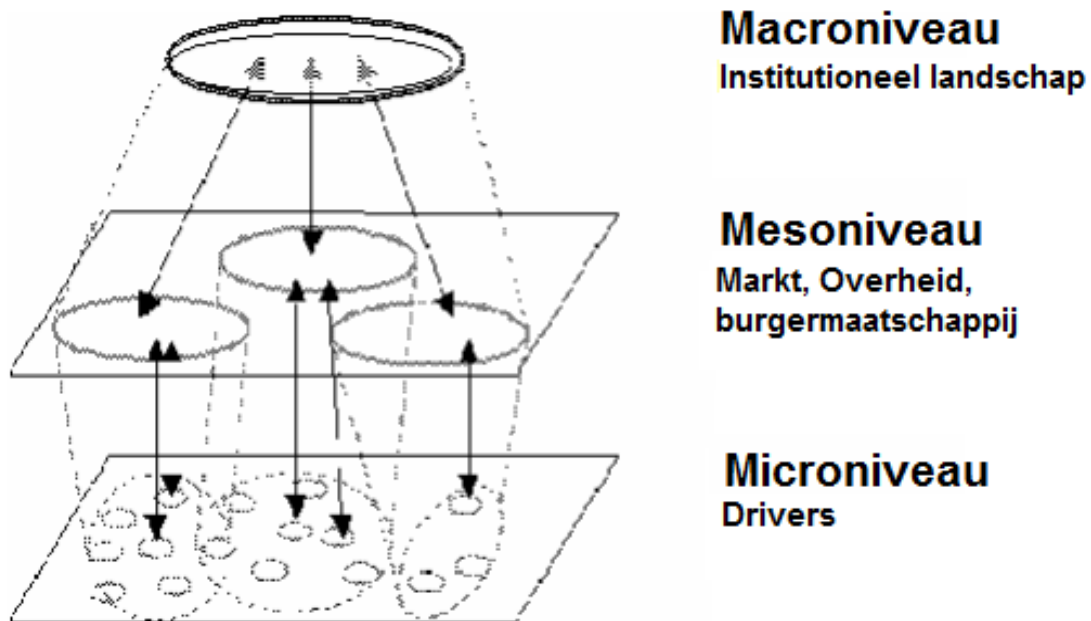
Een systeeminnovatie kan zijn oorsprong vinden in een autonoom verloop of kan een doelgerichte en gestuurde ontwikkeling beslaan.

Een voorbeeld van een systeeminnovatie is de overgang in de jaren 50 en 60 van steenkool als belangrijkste energiedrager in Nederland naar aardgas. Hierbij vonden systeeminnovaties plaats op het gebied van distributie, woningbouw, bedrijfsleven en instituties (Geels en Kemp, 2000). Een ander voorbeeld vormt de verschuiving van het demografische evenwicht tussen hoge geboorte- en sterftcijfers naar een nieuw evenwicht met lage geboorte- en sterftcijfers in West-Europa tussen 1750 en 1960. Deze *drivers* hebben ten grondslag gelegen aan systeeminnovaties op het gebied van gezondheidszorg, hygiëne, gedrag en welvaart (Geels en Kemp, 2000).

Het verloop van systeeminnovaties kan voorts geprojecteerd worden op een transitie in beleid. Tijdsgebonden kernproblemen activeren de noodzaak voor het huidige planologische beleid om via een snelle overgangsfase tot een nieuw evenwicht te komen. In figuur 1 zijn de drivers of kernproblemen van de huidige tijdsgeest reeds weergegeven: demografische krimp, de financiële crisis, het energievraagstuk, de zorg en financiering. Deze actuele ontwikkelingen initiëren een beleidstransitie om tot een nieuw evenwicht te komen, waarin stedelijke ontwikkeling wel mogelijk is. In hoofdstuk vier zullen de kernproblemen als ‘drivers’ voor beleidstransitie naar

participatieplanologie nader uiteengezet worden.

Rotmans stelt, in lijn met het hiervoor beschrevene, dat een transitie een structurele maatschappelijke verandering is die zich in fases voltrekt en het resultaat is van anticipaties van de instituties Overheid, Markt en Burgermaatschappij op tijdsgebonden drivers/kernproblemen (Rotmans et al., 2002). Kortom: transities zijn multi-domein, multi-level en multi-fase. De relatie tussen een transitie en een systeeminnovatie is dat een maatschappelijke transitie gestalte krijgt door een aantal gelijktijdige systeeminnovaties binnen de afzonderlijke instituties. Bij een transitie is het doel dus om systeeminnovaties binnen deze instituties gefaseerd aan te sturen en deze op elkaar aan te laten sluiten, zoals verbeeld in figuur 4. De bestaande stelsels komen op het vlak van gebiedsontwikkeling in de knel en dat vraagt om denken en werken aan wezenlijke veranderingen.



Figuur 4. Multi-level concept (Geels en Kemp, 2000)

Figuur 5 op de volgende pagina geeft de tien stappen weer waarmee, naar de transitietheorie van Rotmans et al., een dergelijke transitie theoretisch ultiem vormgegeven en uitgevoerd dient te worden, vanuit het oogpunt van gemeenten. Deze tien stappen vormen geen blauwdruk, maar vormen een cyclisch en iteratief proces. *“Ze kunnen worden opgevat als een meerdimensionale ruimte van activiteiten die, afhankelijk van hun samenhangende ontwikkeling en van de mate waarin de transitie tot ontwikkeling komt, in wisselende combinaties steeds vaker gelijktijdig worden ondernomen”* (Rotmans et al., 2002). Stappen 1, 2, 3 en 10 betreffen de inrichting, opzet en organisatie van de transitiearena. De overige stappen hebben betrekking op verschillende inhoudelijke en procesmatige activiteiten voor betrokken actoren die plaatsvinden gedurende de transitie.

Na de tiende stap wordt de cyclus wederom doorlopen, maar dan met een grotere omvang: waar de eerste cyclusronde in onderhavig onderzoek een pilotproject betreft, wordt de transitie in de

volgende cyclus op een groter schaalniveau met meerdere actoren toegepast. Bij elke cyclus worden door lering en ervaring de transitiedoelen en -paden steeds duidelijker, scherper en uitvoeriger verwerkt in de organisatie. Op deze manier vindt een optimale transitie naar participatieplanologie plaats. De drie voor onderhavig onderzoek geselecteerde gemeenten bevinden zich met de toepassing van pilotprojecten in de eerste cyclus, met reeds uitzicht op een tweede cyclus. Hierbij zullen ervaringen uit de eerste cyclus worden meegenomen.



Figuur 5. Stappen in het transitieproces (Rotmans et al. 2002)

Het door Rotmans et al. ontwikkelde transitieproces is ten behoeve van de strekking van onderhavig onderzoek geconcretiseerd naar een transitieproces waarvan het doel de overgang naar en het toepassen van participatieplanologie vormt. Tabel 1 op de volgende pagina geeft de uitwerking van deze geconcretiseerde transitiestappen op beleids- en praktijkniveau weer.

2.4 Operationalisering van beleidstransitie

De in tabel 1 beschreven stappen in het transitieproces worden in dit onderzoek vanuit het oogpunt van de drie geselecteerde gemeenten gebruikt als maatlegger naast het gevoerde beleid en praktijkwerkzaamheden bij de pilotprojecten van die gemeenten. Zo wordt geanalyseerd welk beleid per gemeente per transitiestap is ondernomen en welke uitwerking dit heeft gehad op het handelen in de praktijk. Met behulp van de tabel wordt de werkwijze per gemeente als het ware ontleed en per stap vergelijkbaar gemaakt. De bevindingen en resultaten hiervan worden gebruikt voor de probleemanalyse en een maatregelenpakket voor toekomstige projecten die, ook in andere gemeenten, worden gestart onder de noemer van participatieplanologie.

<i>Tabel 1. Concretiseringsstappen</i> Stappen voor beleidstransitie	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
1. (Her-)inrichten van de transitie	Opnemen van participatieplanologie in gemeentelijke programma's en beleidstoetsingen	Bereikbaar zijn voor lokale partijen om ideeën en initiatieven aan te dragen met een loket, contactpersoon, wijkmanager, enz.
2. Organiseren van een multi-actor proces	Intern en extern draagvlak creëren en inrichten voor participatieprojecten	De interne organisatie herinrichten en anticiperen op nieuwe samenwerkingsverbanden met partijen
3. Afbakenen van het transitievraagstuk	Keuze maken in de te behandelen kernproblemen en bijbehorende partners	Actorenveld in kaart brengen en partijen actief elkaar in contact brengen
4. Ontwikkelen van lange termijn probleem-percepties en visies	Gewenste ontwikkeling beschrijven	Concretiseren van het probleem en gewenste verandering naar elkaar uitspreken
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen	Kaders formuleren voor een eindbeeld of -doel	(Globaal) einddoel met de betrokken partijen formuleren
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel	Keuze maken in voorgestelde methodes, samenwerkingen en geformuleerde einddoelen	Signaleren van institutionele barrières (regels) en het versterken van contacten
7. Formuleren van tussendoelen	Formuleren van tussendoelen	SMART maken van de resultaten gedurende het project
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten	Het ontwikkelen en toepassen van instrumenten om partijen handvatten te bieden voor participatie	Partijen wijzen op en begeleiden in het gebruik van instrumenten
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten	Monitoren van de interne organisatieveranderingen en het vroegtijdig signaleren van bijsturingsbehoefte	Monitoren van de projectvoortgang en risico's
10. Organiseren van de volgende transitieronde	Beleidsaanpassingen doorvoeren en herinrichten van het proces	Beleidsaanpassingen formuleren en feedback van partijen aannemen

Hoofdstuk 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methodologie die toegepast is ter uitvoering van het onderzoek. Het brede institutionele landschap waarbinnen het onderzoeksdoel nagestreefd wordt vraagt om een actieve houding ten aanzien van een efficiënte informatievergaring. Een doordachte keuze in onderzoeksmethode en het in uitvoering brengen daarvan ligt hieraan ten grondslag.

3.1 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode die voor onderhavig onderzoek is gebruikt heeft een kwalitatief karakter. Hierbij is gekozen voor een bureauonderzoek en het uitvoeren van casestudies in combinatie met interviews met deskundigen en betrokken partijen op het gebied van stadsontwikkeling. Het onderzoek is gericht op het achterhalen van de invulling van de nieuwe planologische werkelijkheid door drie geselecteerde gemeenten, welke vervolgens aan de hand van transitietheorieën zijn geanalyseerd.

3.2 Onderzoeksstrategie

De strategie van een onderzoek bepaalt het pad dat gelopen wordt naar een goede kennisvergaring, waarmee vervolgens de onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. Voor onderhavig onderzoek zijn hiervoor kernbeslissingen gemaakt, waarmee keuzes zijn gemaakt voor de onderzoeksmethode en het onderzoeksmateriaal.

3.2.1 Kernbeslissingen

Om tot een onderzoeksstrategie te komen waarmee het onderzoeksdoel bediend wordt, zijn drie typerende kernbeslissingen genomen. Deze kernbeslissingen zijn opgesteld naar de richtlijnen van Verschuren (2007) en als volgt genomen:

Breedte versus diepgang

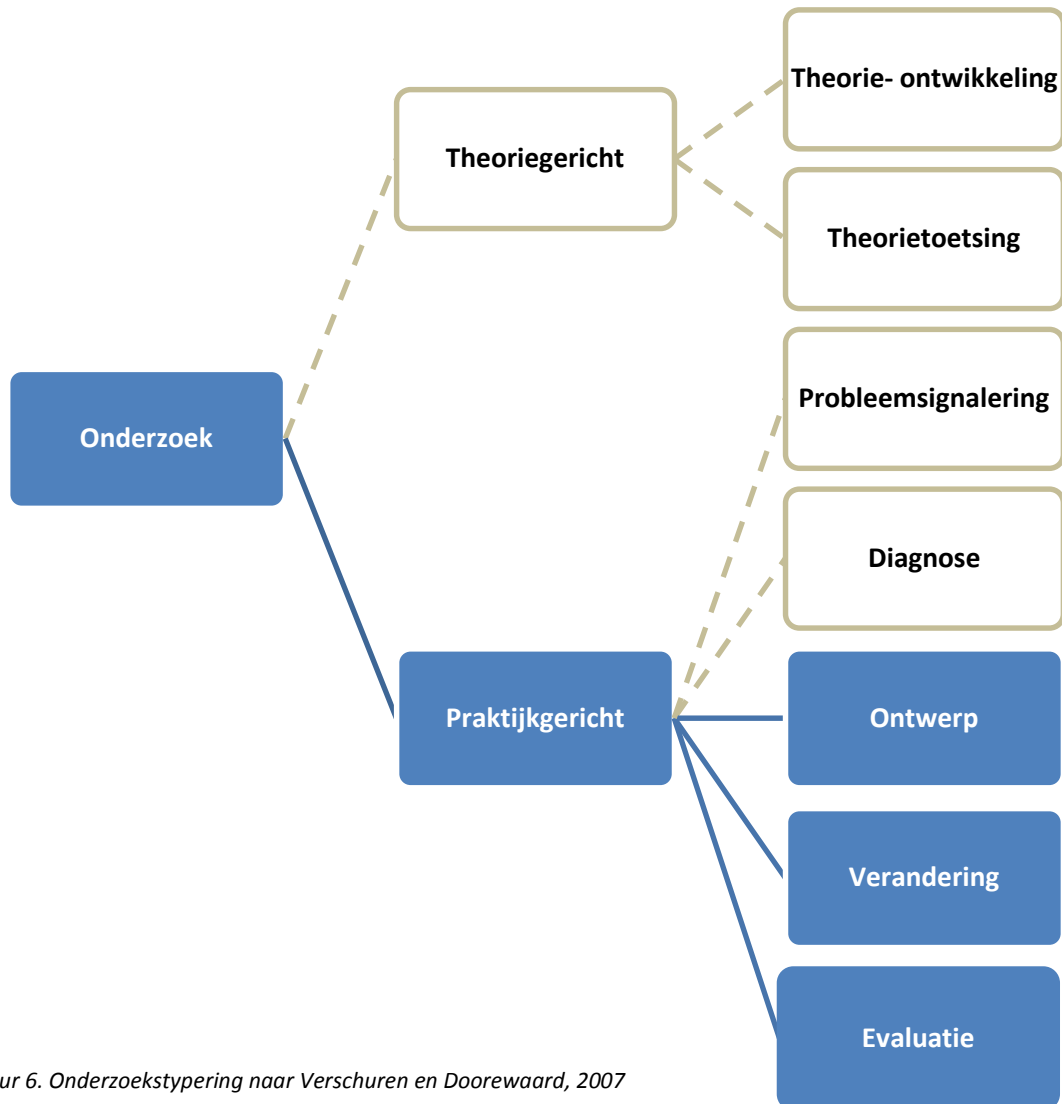
Het onderzoek wordt gekenmerkt als een diepgaand onderzoek. Er wordt ingezoomd op het beleid van drie gemeenten, waarmee de onderzoeksvragen deels beantwoord kunnen worden. De context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd is voor vele Nederlandse gemeenten vergelijkbaar met de drie geselecteerde gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek zullen dan ook een mate van generaliseerbaarheid vertonen. Dit is te danken aan van het institutionele landschap dat in beginsel in elke gemeente aanwezig is. Dit neemt uiteraard niet weg dat lokale karakteristieken (omstandigheden, sociale ethiek en gebiedswaarden) onder de noemer van participatieplanologie een grote invloed zal hebben op het resultaat van de ruimtelijke ontwikkeling. Voorbeeld: in een stad met een verzadigde bioscoopmarkt zal in een leegstaand pand geen filmhuis worden gerealiseerd, in tegenstelling tot een stad met een hiervoor onverzadigde markt. Echter, de panden in beide steden zullen worden ingevuld met een recreatieve functie door toepassing van participatieplanologie omdat daarvoor een lokale wens bestaat.

Kwantitatief versus kwalitatief

Het onderzoek is middels een kwalitatieve methode uitgevoerd. De benodigde informatie is geput uit gesproken en geschreven bronnen, onder andere in de vorm van beleidsdocumenten, onderzoeksrapportages en semi- gestructureerde interviews.

Empirisch versus niet-empirisch onderzoek

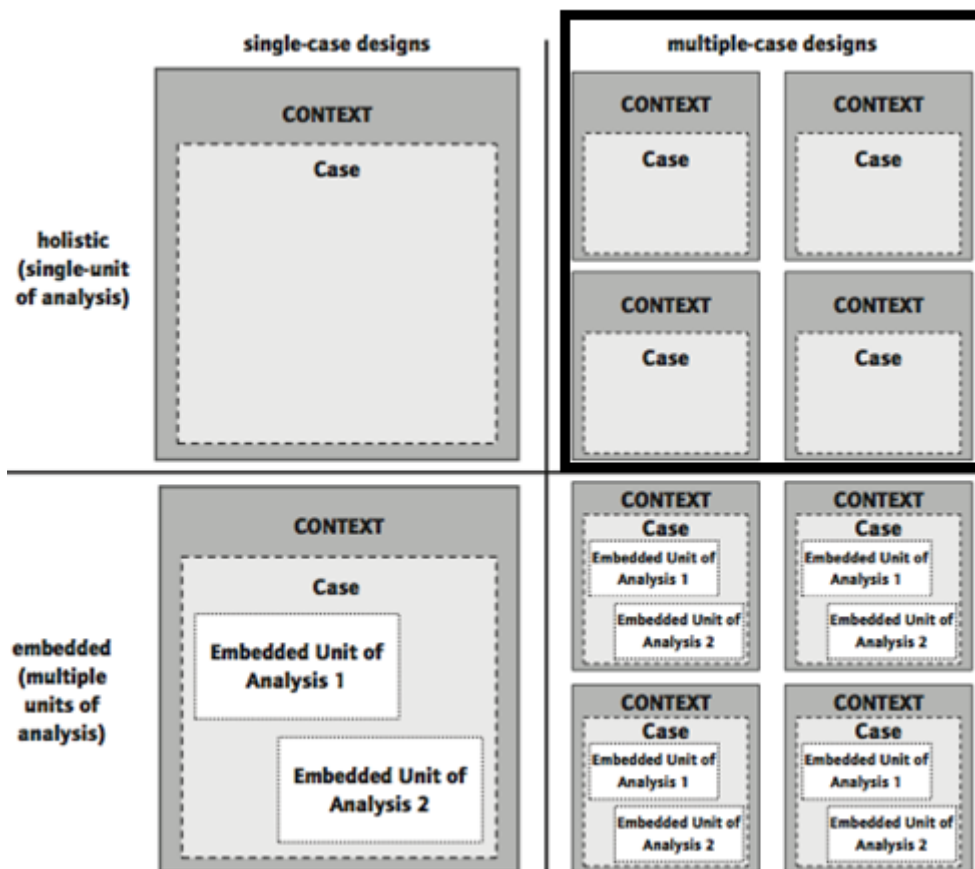
Het onderzoek is empirisch van aard, gezien het onderzoek zich berust op waarnemingen die worden gedaan bij proefnemingen (pilotprojecten). Hiervan worden de resultaten geanalyseerd en worden op basis daarvan conclusies getrokken. Het onderzoek is dan ook praktijkgericht, zoals met een blauwe kleur verbeeld in het schema van figuur 6. Binnen deze praktijkgerichte benadering wordt een verandering (de transitie) geëvalueerd en een transitieproces ontworpen.



Figuur 6. Onderzoekstypering naar Verschuren en Doorewaard, 2007

3.2.2 De meervoudige casestudy

Voor het onderzoek is een holistische multiple-case design study gehanteerd, zoals aangeduid in figuur 7. Aan de hand van deze onderzoeksmethode zijn pilotprojecten op het gebied van participatieplanologie binnen verschillende contexten op eenzelfde wijze geanalyseerd. Met deze context wordt verstaan het op projectniveau bestaande institutionele landschap. Om contextverschillen op andere vlakken zo veel mogelijk uit te sluiten is gekozen voor de vergelijkbare gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch (zie paragraaf 1.2: Projectkader).



Figuur 7. Casestudy design Yin, 2003

3.3 Onderzoeksmateriaal

Het onderzoeksmateriaal bestaat uit opgedane informatie uit interviews, beleidsdocumenten, nationale en lokale trendrapportages en vakliteratuur. Per gemeente zijn interviews gevoerd met beleidsmedewerkers en projectmedewerkers. Hierbij is gebruik gemaakt van het professionele netwerk van de auteur en het ambtelijk netwerk dat door Gemeente Nijmegen aan de auteur beschikbaar is gesteld. De methode voor mondelinge informatieverzekrijging is opgesteld vanuit twee benaderingswijzen. Er is gebruik gemaakt van twee soorten interviews, gelet op het feit dat per gemeente twee 'types' ambtenaren zijn geraadpleegd. Binnen de drie gemeenten zijn eerst ambtenaren geïnterviewd die betrokken zijn bij de beleidsvorming en zijn vervolgens ambtenaren geïnterviewd die direct op projectniveau betrokken zijn. Als bijlage 3 zijn de daarbij gehanteerde interviewguides bijgevoegd.

Validiteit

De interne en externe validiteit van een onderzoek reflecteert op de toepassingsjuistheid van de gemaakte kernbeslissingen, onderzoeksmethode en –materiaal, ten dienste van het onderzoeksdoel en de vergelijkbaarheid of generaliseerbaarheid daarvan op situaties extern aan de behandelde casussen. De interne validiteit van onderhavig onderzoek wordt sterk beperkt door persoonlijke recapitulaties en bevindingen op de behandelde casussen. Ook het onderzoeksmateriaal vormt geen neutrale en onafhankelijke bron. De externe validiteit wordt sterk beperkt door de geografische ligging, de grootte, de lokale politiek en verschillen in (de aanwezigheid van) tijds- en locatiegebonden kernproblemen tussen steden.

Hoofdstuk 4. Context

Transitie in planologisch beleid is, zoals hiervoor reeds uiteengezet, door de continue verandering van de maatschappij geen nieuw begrip. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag waarom nu juist een transitie naar participatieplanologie is ingezet. Dit wordt eerst beschouwd vanuit de maatschappelijke context en wordt vervolgens beschouwd vanuit een bestuurlijke context. De noodzaak voor een transitie wordt in paragraaf 4.3 geëxpliceerd, gevolgd door een nadere uiteenzetting en definiëring van het begrip participatieplanologie.

4.1 Maatschappelijke context

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) informeren en adviseren het Rijk over maatschappelijke en sociale ontwikkelingen en het functioneren en inrichting van de overheid. Uit rapportages van deze instanties sinds 2009 zijn drie hoofdoorzaken gedestilleerd die de maatschappelijke roep naar een nieuw planologisch beleid funderen:

a. "Toegenomen mondigheid van burgers en het organiserend vermogen in de samenleving (mede met behulp van ICT): burgers kunnen en willen meer dan voorheen in een netwerksamenleving. Dit vraagt om een nieuwe rolverdeling tussen overheid en samenleving." (Ministerie van Buitenlandse Zaken (MBZ), 2013)

Onderwijs heeft na de tweede wereldoorlog een grote kwaliteitsslag gemaakt. Dit maakt dat het gemiddelde opleidingsniveau van Nederlanders zeer hoog ligt. De gedachte van de maatschappij is dat met zoveel intelligente mensen het niet meer te verantwoorden is om collectieve verantwoordelijkheid te leggen bij een of enkele ambtenaren binnen een top-down ingerichte gemeentelijke organisatie. Bovendien maken technologische ontwikkelingen het voor bewoners steeds makkelijker om onderling contact te maken en (kennis) te bundelen.

b. "Terugtrekkende verzorgingsstaat, omdat deze tegen budgettaire en stuurbaarheidsgrenzen oploopt (onvermijdbare bezuinigingen en compacte overheid): de overheid kan minder dan voorheen. Dit vraagt om een nieuwe taakverdeling tussen overheid en samenleving." (MBZ, 2013)

In Nederland is de burgermaatschappij zelfstandig van de instituties 'Markt' en 'Overheid' ontwikkeld tot een sterke maatschappelijke pilaar. Dit uit zich in een groot besef van de invloed van het eigen belang op het toekomstige en maatschappelijke belang (Kruiter, 2010). Een meer actieve rol van de burgermaatschappij wordt hiermee meer verantwoord, zeker gezien deze maatschappelijke pilaar in feite de eindgebruiker en consument vormt voor 'producten' vanuit de overheid en marktpartijen. Dit gegeven vraagt om een reactie op korte termijn buiten de huidige kaders omtrent stadsontwikkeling om.

c. "Gebrek aan sociale samenhang in een steeds meer gefragmenteerde samenleving geeft voeding aan een diepgevoelde behoefte in de samenleving om vertrouwen - onderling tussen burgers en met de overheid - te vergroten. Dit vraagt overheid en samenleving om meer saamhorigheid en gezamenlijkheid te creëren." (MBZ, 2013)

4.2. Bestuurlijke context

De Rijksoverheid anticipeert op de informatie en adviezen van onder andere de Rob, RMO en de WRR, waarmee een window of opportunity voor een beleidstransitie blootgelegd wordt. Interventies worden vervolgens vormgegeven om bijvoorbeeld kennis te kunnen verschaffen aan gemeenten of het afbouwen of opstellen van belemmerende, respectievelijk stimulerende wet- en regelgeving. De volgende concrete hoofddoelen zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2013 geformuleerd als reactie op de veranderende context bij ruimtelijke ontwikkeling, waarbinnen de tweezijdigheid van participatieplanologie (burgerparticipatie en overheidsparticipatie) is geborgen:

1. *“Het vergroten van het aansluitingsvermogen van alle overheden bij maatschappelijk initiatief.”*
2. *“Het vergroten van ruimte voor burgers voor maatschappelijk initiatief en hen in positie brengen om daar actief aan deel te nemen.”*

In het licht van deze doelstellingen is decentralisatie en daarmee het leggen van verantwoordelijkheden bij de burgermaatschappij een typerende ontwikkeling. Daarnaast is een trend doorgevoerd voor een steeds compactere overheid, met daaraan parallel ingrijpende bezuinigingen op het ontwikkelingsbudget. Hiermee is definitief afstand gedaan van de ‘verzorgingsstaat’ en wordt actief een beroep gedaan op de hiervoor benoemde ontwikkelde assertiviteit en mondigheid van de burgermaatschappij.

4.3 Transitienoodzaak

Het uitbreken van de financiële crisis in 2008 heeft wereldwijd vele veranderingen in gang gezet. Ook de vastgoedcrisis heeft hierin zijn oorsprong gevonden, maar kent naast macro-economische ontwikkelingen ook zijn beginselen op sociale vlakken, zoals vergrijzing en krimp. De energiecrisis en het toenemende milieubesef en de daaraan gekoppelde (Europese) doelstellingen eisen tevens om een andere kijk op gebiedsontwikkeling. Dit heeft een onvermijdelijke doorwerking op de hedendaagse stedelijke ontwikkeling (Koenen, 2012). Zo vraagt de demografische stroming van het platteland naar de stad om een transformatie van bestaande bebouwing, zoals leegstaande kantoor- en bedrijfsgebieden, maar ook van de binnenstad:

‘De complexiteit en de grootschaligheid van de opgave, de hoeveelheid actoren en de hoge voorinvesteringen hebben ertoe geleid dat vanuit het publiek debat de roep is ontstaan voor een nieuwe benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling: kleinschaliger ontwikkelen, grotere rol voor gebruikers in het gebied, meer zelforganisatie en organische stedenbouw. De blauwdrukplanologie of top-down planning, die tot voor kort werd toegepast, past niet meer bij de huidige binnenstedelijke opgave.’ (Koenen, 2012)

In voortgezette lijn hieraan stelt Rauws dat de Nederlandse ruimtelijke planning een verschuiving ondergaat van een planologisch beleid gestoeld op functionaliteit en kwantiteit (denk aan de VINEX) getypeerd door een aanbodgestuurde markt, naar een methode van stedelijke ontwikkeling die juist gebaseerd is op een kwalitatieve, vraaggerichte inbedding. *‘Het denken in kwaliteit en identiteit naast en aanvullend op kwantiteit en functionaliteit wordt steeds vaker gezien als een belangrijk uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkeling’ (Rauws et al, 2010).*

Dit ziet men in een breder perspectief ook terug bij andere actuele vraagstukken, zoals demografische krimp, nieuwe energiebronnen en zorg. Deze ontwikkelingen hebben effect op de inrichting van de openbare ruimte, zoals het bestrijden van leegstand privaat vastgoed, windmolenparken op basis van burgerparticipatie, herbestemming tot zorglocatie/seniorenwoningen met vrijwilligers, et cetera. Het planologische beleid dient dergelijke ontwikkelingen ruimte te bieden. Het introduceren van deze 'kwaliteit en identiteit' in het planologische beleid biedt dus voordelen ten opzichte van de huidige top-down gestuurde ontwikkelingsplanologie:

- Er kan beter/flexibeler ingespeeld worden op veranderende maatschappelijke ontwikkelingen.
- Langlopende contracten worden vermeden: toekomstige ambities en doelstellingen zien niet langer te overzien.
- Door het betrekken en uitnodigen van de eindgebruiker bij stedelijke ontwikkeling wordt de betrokkenheid van de eindgebruiker vergroot en stijgt de kans van een succesvol eindresultaat. Eindgebruikers zijn tevens eerder bereid een deel van de financiën op zich te nemen.
- Door het betrekken van gebiedspartijen zijn grote publieke investeringen niet langer nodig en doorslaggevend voor initiatieven.

Deze uitgangspunten worden in de dagelijkse praktijk echter nog zelden toegepast in het planologische beleid gemeenten, zoals blijkt uit een onderzoek van Beeck (2014): *'Initiatieven van derden hebben meestal geen prioriteit. Bovendien worden potentiële ontwikkelingen vanuit een gemeentelijke bril bekeken (wat is ons beleid? Wat zijn onze eigen inhoudelijke gedachten?) en niet vanuit de kansen voor de omgeving'*.

Indien een initiatief past binnen het bestaande beleid zijn ambtenaren bereid tot meewerking. Is dit niet het geval dan kan alleen bestuurlijke daadkracht een initiatief redden. Het ontbreekt helaas vaak aan een uitnodigend perspectief voor initiatiefnemers en aan stimulerend vermogen vanuit de ambtelijke organisatie om initiatieven mogelijk te maken (Beeck, 2014). Dit geeft aan dat de noodzaak voor een transitie leeft en naar een alternatieve ontwikkelmethode wordt gezocht.

4.4 Participatieplanologie

Het implementeren van een nieuwe planologische basis voor stadsontwikkeling is een zeer complexe onderneming. Zo vraagt dit om een wijziging van de beleidskaders en de planologische vertaling daarvan in het RO-juridische instrumentarium, met daarin centraal het bestemmingsplan. Daarnaast is een substantiële verandering en cultuuromslag in het denken vereist (Koops, 2012). Dit in het bijzonder de werkwijze (communicatie, competenties) van ambtenaren. Om te voorkomen dat initiatieven gebaseerd op participatieplanologie worden geremd of vroegtijdig stranden, is een overkoepelende visie en aanpak nodig (Koops, 2012).

Participatieplanologie kent een andere invalshoek dan organische gebiedsontwikkeling, waarbij passief gewacht wordt op initiatieven die volgens een 'ja, tenzij' principe worden getoetst.

Participatieplanologie kan gezien worden als een actieve benadering van organische gebiedsontwikkeling met een 'ja, mits' toelatingsprincipe. Hierbij wordt 'de planologie' ingezet ten behoeve van het verder ontwikkelen van de belangen in het gebied. De gemeente probeert initiatieven actief uit te lokken, ze te stimuleren en, als zich initiatieven aandienen, ze te faciliteren (Baardewijk, 2013). Participatieplanologie is dus *procesgericht* in plaats van *project(-resultaat)gericht*. Onderstaande definitie van uitnodigingsplanologie door Teisman is in die zin gelijk aan en voort te zetten als een passende definitie van participatieplanologie:

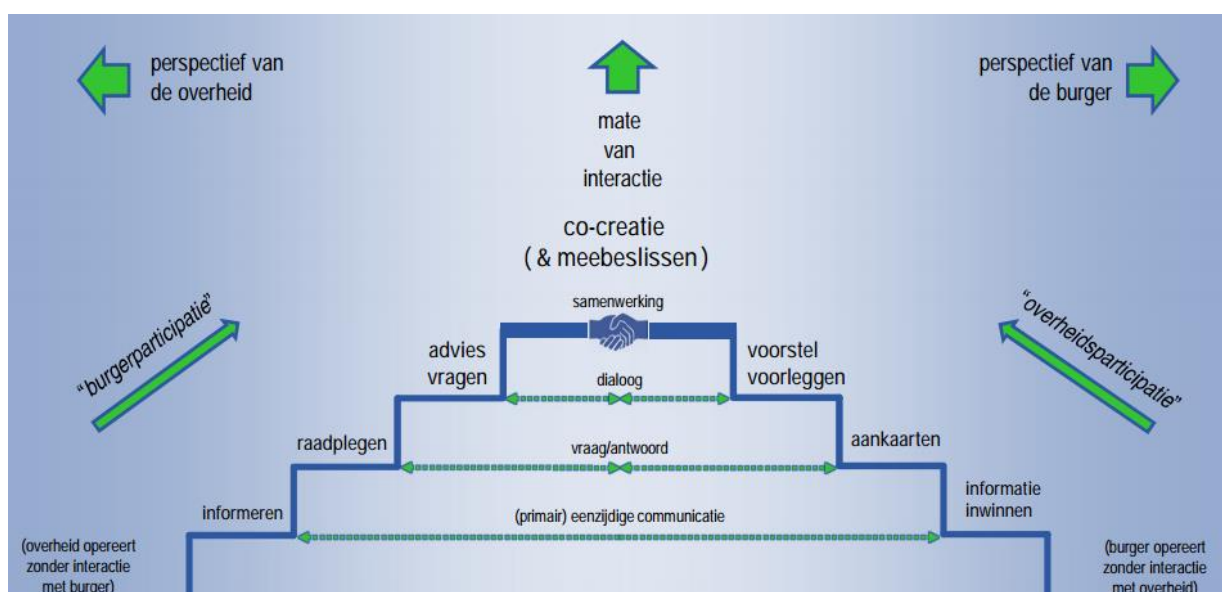
‘Uitnodigingsplanologie is het gericht doen van een uitvraag tot ontwikkeling, inclusief ideeën over producten, diensten en projecten. En ook inclusief de plicht om zelf voor (een groot deel van) de financiering of werkzaamheden te zorgen. En met de opdracht om zelf te zorgen voor steun in de omgeving voor het initiatief’ (Teisman 2012)

Deze definitie kan tweezijdig werken: overheidsparticipatie en burgerparticipatie. Bij overheidsparticipatie draagt de gemeente bij aan een door burgers geïnitieerd project. Burgerparticipatie wordt gekenmerkt door een actieve rol van burgers of bedrijven in een door de overheid geïnitieerd project. Vanuit de optiek van de overheid zijn processen bij beide vormen als volgt te typeren (Baardewijk, 2013):

- De start vindt plaats waar behoefte is (sociaal-maatschappelijke urgentie) en wordt vervolgd waar vervolgbehoefte ontstaat (Window of Opportunity);
- Er is geen eindbeeld, maar wel een bepaalde vorm van regie van de overheid;
- Er wordt uitgegaan van de eindgebruikers en als de overheid initiatiefnemer is, betreft zij de eindgebruikers vroeg in het proces
- Daarbij kan de overheid diegenen die als potentiële eindgebruikers met initiatieven komen ter wille zijn, of potentiële eindgebruikers uitnodigen om met initiatieven te komen;
- Zonder zekerheden over opbrengsten worden bij voorkeur geen besluiten tot investeringen genomen, zodat er ruimte voor tussenstappen en stop- en doorgangsmomenten worden ingebouwd in het proces.

Deze gedachtevorm voor stadsontwikkeling is niet mogelijk binnen de huidige setting van het institutionele landschap en de interne organisatie van die instituties. Daarnaast vraagt elk initiatief op basis van participatieplanologie om een unieke toepassing, gegeven onder andere de variëteit in grootte, locatie, belanghebbenden en het budget van initiatieven.

Bij een toepassing van participatieplanologie vindt er een verschuiving in rollen vergeleken bij het huidige ontwikkelingsproces. Figuur 8 geeft de actieve rollen weer die door de gemeente bij overheidsparticipatie en door burgers of bedrijven bij burgerparticipatie in te nemen zijn. Informeren behoort als niet-actieve houding naar het ontwikkelingsproces niet tot participatieplanologie.



.Figuur 8. Participatietrap naar Prodemos, 2015

Raadplegen

De gemeente vraagt inwoners om hun mening, hun opvattingen of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De burgerrol is dus die van informant. Die wordt vervuld bijvoorbeeld door deelname aan enquêtes, invullen van opiniewijzers of geven van reacties via internet. De deelname is relatief kort en weinig inspannend, de verantwoordelijkheid is licht. De vrijheid van 'de politiek' om de resultaten te gebruiken is relatief groot.

Adviseren

Inwoners krijgen informatie over een beleidsonderwerp, overleggen daarover en komen tot een advies aan raad of gemeentebestuur over dat onderwerp. De rol van de burgers is dus die van adviseur. Instrumenten hiervoor zijn bijvoorbeeld adviesraden, burgerconferenties, consensusconferenties, burgerpanels, burgerfora, burgerjury's. Deelname vergt een redelijke tijdsinvestering van burgers; bij adviesraden zelfs een erg substantiële. Deelnemer nemen een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Raad of college kunnen weliswaar (een deel van) het advies naast zich neerleggen, maar ze zijn wel gehouden uitvoerig te beargumenteren ten opzichte van de deelnemers waarom ze dat doen.

Coproductie

Inwoners nemen deel aan de beleidsvorming. Samen met beleidsambtenaren en eventueel externe deskundigen werken ze beleidsvoorstellen uit. De rol van de deelnemende burgers lijkt op die van beleidsambtenaar. Deelnemers investeren relatief veel tijd en ze nemen ook hier een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn (mede-) aanspreekbaar op de geleverde voorstellen/plannen. Een financiële vergoeding voor hun inspanningen is te overwegen. De methode bestaat meestal uit een reeks bijeenkomsten, afwisselend met alle deelnemers en in kleinere werkgroepen of werkateliers. Excursies, presentaties geven, actief informatie vergaren, maken vaak deel uit van de werkwijze. 'De politiek' moet het resultaat zwaar mee laten wegen in besluitvorming en veel aandacht geven aan terugkoppeling naar de deelnemers van het effect van hun inbreng.

Meebeslissen

Inwoners nemen zelf beslissingen binnen het kader dat de gemeente geeft. Dat is het geval bij referenda en bij territoriale delegatie van raadsbevoegdheden aan deelraden, wijk- of dorpsraden of functionele delegatie aan sector of categorale raden. Soms spreekt men ook wel van beslissingen van burgers als buurt-, dorps- of wijkbewoners zelf bestemmingen mogen geven aan een buurt-, dorps- of wijkbudget. De raad geeft dan gecontroleerd en onder strikte voorwaarden bevoegdheden aan een groep burgers. Vanzelfsprekend moet dan representativiteit (in de zin van gelegitimeerde vertegenwoordiging), verantwoording en controle, goed zijn geregeld.

(Gemeente Midden-Delfland, 2011)

Parallel aan de beleidstransitie dient ook het planologisch instrumentarium van de gemeente uitgebreid te worden om burgers, bedrijven en organisaties daadwerkelijk de in staat te stellen om een actieve rol in te nemen bij stedelijke ontwikkeling. In bijlage 2 wordt een breed scala aan reeds gevormde instrumenten en maatregelen voor hedendaagse vraagstukken benoemd, toepasbaar vanuit gemeentelijk perspectief. Veel van deze instrumenten vergen van de gebruiker, de ambtenaar, het hanteren van een nieuwe werkwijze met een focus buiten het gemeentehuis en het gebruik van andere communicatiemethoden. Hoe organiseer je als ambtenaar een succesvolle bewonersbijeenkomst? Hoe stel je een adviesraad in of voer je een stadsdebat? Of een schouw? Deze methoden vragen om een nieuwe generatie ambtenaren, die niet langer werken vanuit doelstellingen vanuit het bestuur, maar als 'ondernemers van het openbaar belang'. Samengevat: *"Hij of zij (de ambtenaar) ziet mogelijkheden, verbindt actief partijen en stroomlijnt het proces. Ideeën om de leefomgeving te verbeteren worden aangegrepen. De daarbij behorende risico's afgewogen. Het zijn generalisten met een scherp oog voor het proces."* (Beeck, 2012).

Voor de informatievoorziening omtrent de beleidstransitie naar en de eerste toepassingen van participatieplanologie is uitvoerig contact geweest met verschillende ambtenaren van Gemeente Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch. De ambtenaren zijn enerzijds vanuit strategisch oogpunt en anderzijds vanuit casusgericht projectmanagement betrokken bij de vormgeving en uitvoering van stedelijke ontwikkeling op basis van participatieplanologie. Met deze informatie is in de volgende hoofdstukken een beeld geschetst van de totstandkoming van de overkoepelende gemeentelijke beleidsvisie op participatieplanologie en het toepassen daarvan op projectniveau. De resultaten daarvan zijn gevat in een overzichtelijke tabel.

Hoofdstuk 5. participatieplanologie in Nijmegen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van Gemeente Nijmegen uiteengezet. Na de algemene visie van de gemeente op participatieplanologie wordt de projectmatige toepassing daarvan beschreven. Het gevoerde beleid wordt vervolgens met behulp van de transitietheorie van Rotmans geanalyseerd. Dit maakt dat het gevoerde beleid en werkwijze vervolgens met de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch geanalyseerd kan worden.

5.1 Achtergrond Gemeente Nijmegen

Het revitaliseren van de naoorlogse wijk Hatert in 2004 vormde voor Gemeente Nijmegen het laatste project dat werd gefinancierd vanuit een ISV-budget. Het wegvallen van dit budget onder het bewind van minister Vogelaar en de veranderende rol van woningbouwcorporaties bij stedelijke ontwikkeling heeft sindsdien een transitie in gang gezet naar een andere vorm van stedelijke ontwikkeling. Gemeente Nijmegen benadert deze transitie actief door het zoeken naar nieuwe samenwerkingsmogelijkheden en het vergaren van kennis en toepassingservaring van deze vorm van stedelijke ontwikkeling. Voor de afdeling Strategie binnen de gemeente vormt deze transitie een prominent agendapunt en worden maatregelen geformuleerd om hieraan sturing te geven. Een voorbeeld hiervan vormt het geïntensiveerde contact met de Nijmeegse Radboud Universiteit om tot alternatieve stedelijke ontwikkelmethodes te komen en het aanstellen van een projectacquisiteur.

Gemeente Nijmegen kampt met een grote financiële last uit het verleden, voortgekomen uit groeispeculaties van (woning)bouwprojecten. De gemeente heeft bovendien veel geld besteed aan het uitkopen of verplaatsen van bedrijven op ontwikkellocaties voor woningen. Deze financiële last vertaalt zich ook door binnen de organisatie, waar door grootschalige ontslagen een toenemende werkdruk is komen te staan op een krimpende ambtelijke organisatie. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente terugvalt op haar primaire taken en daar waar mogelijk bepaalde programma's en verantwoordelijkheden legt bij aangewezen of zich aandienende partijen.

Een maatschappelijke ontwikkeling die zich binnen de gemeente manifesteert en een grondslag vormt voor een planologische beleidstransitie vormt de maatschappelijke drang naar een samenleving die in een mindere mate afhankelijk is van de overheid. Deze drang naar meer onafhankelijkheid is volgens de gemeente bijzonder typerend voor de Nijmeegse bevolking, die voor rond de 50% uit hoogopgeleiden en relatief veel jonge mensen bestaat. Deze combinatie brengt met zich mee dat de Nijmeegse bevolking in toenemende mate mondiger wordt en veel initiatief voor participatie toont ten opzichte van andere middelgrote steden (Aarle et al., 2014).

Eind 2015 heeft de Gemeente Nijmegen een onderzoek uitgevoerd om beter inzicht te krijgen in de bereidheid tot participatie van de Nijmeegse bevolking en welke houding van ambtenaren daarbij aansluit. Het onderzoek heeft aangetoond dat de Nijmeegse bevolking de treden *stimuleren* en *faciliteren* het meest gewaardeerd wordt als gemeentelijke rol bij burgerinitiatieven (bijlage 4). Anderzijds geven ambtenaren aan geen duidelijk beeld hebben bij hoe de gemeente om gaat of om zou moeten gaan met deze rol (Gemeente Nijmegen, 2015).

5.2 Gemeentelijke transitie

Een overgang naar een zekere zelfredzaamheid van de bevolking neemt dus een centrale positie in binnen de besluitvorming en –voering van de gemeente Nijmegen, gesterkt door het weggeven van de financiële kracht voor gemeentelijke ontwikkelprogramma's en een capaciteitsvraagstuk. Geconstateerd kan worden dat de Nijmeegse vraag naar een ander planologisch beleid actief en sterk van aard is en voortkomt uit zowel overheidsoverwegingen als uit een verlangen van de bevolking. Om aan deze vraag gehoor te geven heeft de gemeente nieuwe communicatietrajecten gestart om in samenwerking met partijen uit de stad haar beleid op te stellen. Zo is het Actieplan voor de Binnenstad in samenwerking met het Huis voor de Binnenstad opgesteld; een platform dat enerzijds fungeert als een aanspreekpunt en belangenbehartiger voor ondernemers naar de gemeente toe en anderzijds een vaste gesprekspartner voor de gemeente en graadmeter van de economische toestand van de binnenstad. In het actieplan worden de sterke en zwakke punten van de stad benoemd en worden maatregelen beschreven. Deze manier van werken geeft de gemeente een beter beeld op maatschappelijke en economische ontwikkelingen zoals het effect van online webshops op het ondernemersklimaat van de binnenstad. Het gemeentebestuur anticipeert hierop door een uitgesproken functieverhuizing van de binnenstad van 'place to buy' naar 'place to meet' in samenwerking met burgers en ondernemers in goede banen te leiden. Ruimtelijk resulteert dit in maatregelenpakketten ter verfraaiing van het straatbeeld, het toevoegen of verwijderen van voorzieningen en het reguleren van winkelvolumes per locatie. Nijmegenaren hebben bijvoorbeeld inspraak op het terrassenbeleid van de gemeente, waarbij het dialoog en resultaat niet binnen de gemeentemuren maar door ondernemers en burgers wordt ingericht. De gemeente vervult daarbij enkel een intermediaire en verbindende rol.

Op wijkniveau toetst de gemeente (afdeling Wijkmanagement) haar eigen initiatieven op de mate waarin burgers en bedrijven betrokken zijn bij de planvorming en de uitvoering daarvan. Wanneer een ambtenaar het betrekken van burgers en bedrijven onvoldoende heeft opgenomen in een plan, wordt de betreffende ambtenaar daarop aangewezen. Ook burgers kunnen via de Nationale Ombudsman de gemeente wijzen op een ontoereikend gemeentebeleid wanneer verondersteld wordt dat participatie onvoldoende geïmplementeerd is binnen het betreffende plan en de uitvoering daarvan. De Gemeente Nijmegen heeft hiervoor het ambitiedocument 'Inspraak, Participatie en Actief burgerschap Nijmegen' opgesteld, afgeleid van aanbevelingen van Nationale Ombudsman en de gemeente Amersfoort. De hierin opgenomen regels bepalen de verhouding tussen participatie en inspraak en de mate waarin de participatie inhoud krijgt:

1. *We (de Nijmeegse gemeentelijke organisatie) maken voordat we beginnen heldere afspraken over het te volgen participatietraject. Deze afspraken leggen we vast in een startnotitie.*
2. *We bepalen welk participatietraject wordt gevolgd en hoeveel speelruimte er mogelijk is. We organiseren geen participatieproces als er nauwelijks iets te beslissen valt.*
3. *Participatie betekent voor ons ook: een open en attente houding, serieus luisteren naar wat participanten te zeggen hebben en met hen zoeken naar mogelijkheden.*
4. *We praten en schrijven in begrijpelijke taal.*
5. *We zorgen dat participanten kunnen beschikken over alle relevante informatie en bieden deze op verschillende manieren aan.*
6. *Wanneer er tussentijds wijzigingen optreden, dan laten wij dat weten aan participanten.*
7. *We nodigen participanten tijdig (tenminste 2 weken van tevoren) uit voor bewonersavonden of deelname aan participatietrajecten/ -vormen en organiseren deze bij voorkeur bij hen in de wijk.*

Aan de hand van het ambitiedocument wordt (de mate van) participatie over de gehele ambtelijke linie vormgegeven en gewaarborgd. De afdelingen Milieu, Economische Zaken en het Gemeentelijk Ontwikkelbedrijf hebben daarnaast laagdrempelige informatie- en contactloketten opgezet en sturen aan op structureel persoonlijk contact met partijen in de stad. Hiervoor zijn ambtenaren tot accountmanagers benoemd, wat naast bestuurlijke bereidheid om meer naar buiten te treden ook kundigheid van individuele ambtenaren vergt. Eenzelfde tendens naar een netwerkorganisatie wordt ook intern tussen gemeentelijke afdelingen gestimuleerd. Cursussen en een 'organisatie verandertraject' worden aan ambtenaren aangeboden om deze interne en externe netwerkstructuur op te zetten.

Valkuilen

Ondanks deze actieve houding tegenover een beleidstransitie loopt de gemeente tegen problemen aan. De gemeente ondervindt dat de urgentie voor het aanpakken van een ruimtelijk probleem niet bij elke vastgoedpartij of ontwikkelaar leeft, wat een vlot projectverloop vermoedelijk en een negatief effect heeft op bijvoorbeeld het straatbeeld door achterstallig vastgoedonderhoud. Daarnaast vormen belastingregimes, Europese en nationale wet- en regelgeving, banken en bezwaarprocedures factoren die de toepassing van een op participatie gestoeld planologisch beleid tot een moeilijke opgave maken. Bij veel beleidsonderwerpen vormt de mogelijkheid tot het schrappen van belemmerende en vaak gedateerde regels een optie om meer ruimte te kunnen bieden aan projecten gebaseerd op participatie. Het detailhandelbeleid is daarvan een voorbeeld, waarbij de ruimte wordt geboden aan lokale initiatieven om zich te ontplooien. Voor het behouden van de concurrentiebalans dient echter een zeer kostbare nieuwe structuurvisie voor detailhandel opgesteld te worden om ook gehoor te geven aan bestaande ondernemers.

Aanmoediging

De afdeling Wijkmanagement is binnen de gemeente Nijmegen het eerste aanspreekpunt voor bewoners met een initiatief. Deze initiatieven zijn niet op voorhand meegenomen in bijvoorbeeld actieplannen of maatregelprogramma's, met financiële steun vanuit onder andere de provincie (Actieplan Binnenstad). De gemeente heeft voor initiatieven die buiten deze plannen of programma's vallen geen budgetten gereserveerd. Wel gaat de gemeente transparant en laagdrempelig om met het vastgoed, dat de gemeente beschikbaar stelt voor initiatieven vanuit de stad. Ambtenaren die als eerste benaderd worden met participatieprojecten hebben houvast aan een opgesteld stappenplan (bijlage 6) en worden zo aangemoedigd om op een constructieve wijze te reageren.

Om haar bewoners te activeren om met projecten te komen maakt Gemeente Nijmegen ook gebruik van een groot aantal instrumenten: social media (o.a. programma MeedoenNijmegen), verlenen van tijdelijke vergunningen, co-creatie, globale bestemmingsplannen, kaders in plaats van regels, loslaten van oppervlaktecriteria voor panden met bepaalde functies, organische gebiedsontwikkeling, innovatiesubsidies voor economische ontwikkeling, crowdfunding, citydressing, een online netwerk met participatiekaart, flexibele wijkbudgetten, stedelijke herverkaveling en functiewijzigingen voor panden. Met toepassing van deze instrumenten wordt geaccepteerd dat sommige initiatieven en locaties een voorrangbehandeling genieten. Dit is onder andere terug te zien in soepele kavelgunning en bouwregels in Nijmegen-Noord (project Plant Je Vlag) en de toestemmingverlening voor de aanleg van speeltuintjes op sommige locaties waar deze op andere plekken geweigerd worden. Soms komt het voor dat initiatieven een concurrerend effect vertonen met gemeentelijke plannen. Voor deze casussen bestaat geen beleid hoe hiermee omgegaan dient te worden.

5.3 Project 'Herontwikkeling Azaleaplein'

Het Azaleaplein is een klein plein in Nijmegen West, gesitueerd temidden van de Floraweg, de Villanovastraat en de oude Azaleastraat (figuur 9). Door de centrale ligging maakt het deel uit van het directe uitloopgebied voor inwoners van de naoorlogse volkswijk 'Wolfskuil', waar relatief veel gezinnen met kinderen wonen. Het plein heeft in het verleden een functie als ontmoetings- en speelplek vervuld, maar werd sinds 2013 nauwelijks meer gebruikt door structurele jongerenoverlast en een sterk verrommelde en ongere uitstraling. Het plein was aangewezen als een JOP (Jongeren Ontmoetingsplaats).



Figuur 9. Oorspronkelijke situatie Azaleaplein Nijmegen, Bing Maps 2016

Een grote groep omwonenden heeft hierop een initiatief gevormd om in samenwerking met Gemeente Nijmegen de hoge kwaliteitspotentie van het plein opnieuw tot uiting te laten komen. Dit door een herinrichting van het plein tot speel- en sportterrein in een groene, toegankelijke omgeving voor jong en oud. De bewonerswerkgroep heeft hiervoor ontwerptekeningen gemaakt en de handen uit de mouwen gestoken om dit, in samenspraak met de gemeente, te realiseren. Bewoners hebben hiervoor zelf geschilderd, voorzieningen aangelegd en het beheer en onderhoud van het plein voor het overgrote deel zich genomen.

Het plein is nu voor jong en oud toegankelijk en is met onder andere veel groenelementen, een fietscrossbaan, een basketbalpaal en bankjes ingericht tot een aantrekkelijk openbaar plein midden in de wijk. De bewonerswerkgroep geeft aan dat het project de buurtbewoners bij elkaar brengt en een blijvend verbindend effect heeft. De buurtbewoners hebben elkaar naar eigen zeggen ertoe weten aan te zetten om het plein samen in te richten en zijn vaak in de weekenden bezig om het plein op te schonen. Ook worden er educatieve activiteiten georganiseerd op het plein. Het gevoel dat het 'hun eigen' project is heerst sterk en de buurt is tevreden met het resultaat.

5.4 Projectevaluatie Gemeente Nijmegen

In deze paragraaf wordt de invulling die Gemeente Nijmegen aan elke transitiestap geeft behandeld. Daaraan liggen de eigen bevindingen van de gemeente en de bewonerswerkgroep Azaleaplein als participerende partij ten grondslag. In een samenvattende tabel wordt het algehele beeld gevisualiseerd van de transitie naar participatieplanologie van Gemeente Nijmegen. Hierin geeft een rode kleur aan dat aan de betreffende stap geen of onvoldoende uitwerking door de gemeente is gegeven en een negatief effect heeft gehad op het procesverloop. Een oranje kleur geeft een matige uitwerking aan, maar zonder grote negatieve effecten op het procesverloop. De groene kleur staat voor een goed doorgevoerde uitwerking vanuit de gemeentelijke organisatie zonder negatieve effecten op het procesverloop.

Interne bevindingen door Gemeente Nijmegen en bewonerswerkgroep Azaleaplein

- *Het ontbreken van een centraal aanspreekpunt maakte dat bewoners voor verschillende projectonderdelen afhankelijk waren van verschillende ambtenaren (vergunningen, milieu, planologie, enz). De complexiteit van de gemeentelijke organisatie is zo een obstakel voor de buurtbewoners geweest;*
- *Door het snelle opheffen van het Azaleaplein als JOP-gebied is geen alternatieve locatie aangewezen als plaatsvervangend JOP, wat tot een verplaatsing van het overlastprobleem heeft geleid;*
- *Vanaf het begin dient de insteek van het participatieproces duidelijk te zijn. Nu bleek bij de start dat de werkgroep de complete regie kregen, waarbij ook de verwachting was ontstaan dat ze het budget geheel naar eigen inzicht mochten uitgeven. Nadat de projectcoördinator betrokken raakte voor de uitvoering, werd de regie weer meer naar de gemeente gehaald;*
- *Bij toekomstige projecten vanaf het begin de (kwaliteits-)regels en duidelijk maken. Deze hebben invloed op de kosten en daarmee de ambitie die behaald kan worden;*
- *Proberen belemmerende factoren al bij start helder te krijgen; daar was te weinig aandacht aanbesteed;*
- *Rollenverdeling (wat doet gemeente/wat doen bewoners/wie is waarvoor verantwoordelijk) in het vervolg al bij start helder maken;*
- *Vanuit technisch oogpunt was het ontwerp niet voldoende ver uitgewerkt. Er kon geen heldere opdracht naar een aannemer uitgezet worden en ook voor de vergunningaanvraag is alleen een schetsontwerp onvoldoende. Vanuit bewoners is dit wel een goede werkwijze. De hoofdlijnen van een schetsontwerp zijn te begrijpen, de details van een technische uitwerking niet. Er kon daarom lastig een definitief akkoord worden gegeven op een ontwerp. Pas tijdens uitvoering werd duidelijk hoe het eruit komt te zien;*
- *De planning was niet genoeg afgestemd. De projectcoördinator hield vooral de planning van de aannemer in de gaten (voor het einde van het jaar gereed). Hierbij werd te weinig rekening gehouden met de momenten waarop de bewoners zelf aan de slag konden. Zij willen vroeger weten en wanneer zij aan de slag kunnen en dit moet aansluiten bij hun voorkeursmomenten (weekend/vakantie).Het allerliefst zouden de bewoners in de periode maart-september aan het werk willen. Dit paste echter niet bij de eis van de gemeente dat het werk binnen zeven maanden gereed moest zijn;*

- De uitbetaling van door de werkgroep gemaakte kosten had vertraging opgelopen, waarvoor excuses van de gemeente. De procedure met aanvraag VPL's is omslachtig en kost tijd. Als bewoners het materiaal zelf betalen en later terug krijgen wordt er btw betaald, waardoor het project duurder uit is,
- Het werk moest binnen zeven maanden gereed, waardoor er geen tijd meer was om bepaalde zaken op te pakken. Helaas moest hierdoor meer geld aan een aannemer uitgegeven worden. Voor dit geld hadden ook meer werken uitgevoerd kunnen worden. De budgetpotjes van de gemeente sloot niet aan bij de gewenste looptijd van het project.
- Bij werken met alleen een schetstekening is de kwaliteit van uitvoering moeilijk te handhaven,
- Participatieprojecten vergen een consequent gedrag van collega's (rolvastheid). Dit betekent afgesproken lijn volgen en conform een vooraf afgesproken proces. Daar was te weinig sprake van in dit project.

Aan de hand van het schema in bijlage 5 zijn de bevindingen vanuit het perspectief van Gemeente Nijmegen uitgezet tegen de transitiestappen zoals afgeleid uit de transitietheorie van Rotmans. De analyses van de tien stappen zijn in onderstaande tabel 2 gevat, waarmee de analyse visueel wordt samengevat en knelpunten worden aangetoond.

Tabel 2. Samenvatting Gemeente Nijmegen	
Transitiestap	Uitwerking
1. (Her-)inrichten van de transitie	
2. Organiseren van een multi-actor proces	
3. Afbakenen van het transitievraagstuk	
4. Ontwikkelen van lange termijn probleempercepties en visies	
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen	
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel	
7. Formuleren van tussendoelen	
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten	
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten	
10. Organiseren van de volgende transitieronde	

Hoofdstuk 6. participatieplanologie in Arnhem

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van Gemeente Arnhem uiteengezet. Na de algemene visie van de gemeente op participatieplanologie wordt de projectmatige toepassing daarvan beschreven. Het gevoerd beleid wordt vervolgens met behulp van de transitietheorie van Rotmans geanalyseerd. Dit maakt dat het gevoerde beleid en werkwijze vervolgens met de gemeenten Nijmegen en 's-Hertogenbosch geanalyseerd kan worden.

6.1 Achtergrond Gemeente Arnhem

Ook Gemeente Arnhem heeft grote afboekingsposten op haar begroting door projecten die ten gevolge van de economische crisis zijn vastgelopen. Vaak was de gemeente de enige risicodragers bij grondexploitaties. De financiële kracht om solitair nieuwe projecten te starten is grotendeels weggevallen, gesterkt door een sterk afgenomen vraag naar woningen en kantoren. Vaste samenwerkingspartners van de gemeente kampen met dezelfde marktontwikkelingen en demografische ontwikkelingen. Lopende projecten heeft de gemeente in de planning verder naar de toekomst geschoven.

6.2 Gemeentelijke transitie

Gemeente Arnhem heeft de transitie naar participatieplanologie niet actief ingezet. Het wordt ervaren als een autonome ontwikkeling en er wordt nog geen regie op gevoerd of sturing aan gegeven. De gemeente verneemt een stijging in het aantal initiatieven vanuit de stad, maar weet niet hoe deze goed ontvangen, beoordeeld en opgepakt kunnen worden of hoe hiervoor aanvullend beleid opgesteld zou moeten worden.

Gemeente Arnhem heeft een langetermijnvisie om participatie een grotere rol te laten spelen binnen de stedelijke ontwikkeling, wat ingegeven wordt door de huidige markt. De gemeente wil haar ambtelijk apparaat hier op den duur op aanpassen. De mindset van ambtenaren richting burgerparticipatie wordt als de eerste te overwinnen obstakel gezien: binnen sommige afdelingen heerst nu weerstand tegen deze vorm van stadsontwikkeling.

De gemeente laat relatief weinig ruimte voor inbreng vanuit de samenleving bij het opstellen van haar beleidsprogramma's en collegeakkoorden en openbare raadsvergaderingen worden door burgers niet beschouwd als inspraak- of participatiemoment. Afzonderlijke politieke partijen hebben in hun programma's wel opgenomen dat het dialoog meer aangegaan dient te worden met burgers en andere partijen in de stad, maar worden in de praktijk echter niet duidelijk herkend. Wel is de invulling van de economische agenda voor de stad in samenspraak met ondernemers en kennisinstellingen opgesteld. Ook heeft de gemeente goed zicht op het gebruik van haar panden en de mogelijkheid tot het in gebruik uitgeven daarvan aan bijvoorbeeld creatieve ondernemers. Daarnaast wordt actief overleg gevoerd met eigenaren van leegstaand vastgoed om specifieke lokale initiatieven toch ruimte te kunnen bieden.

Grote masterplannen, waaronder het project Rijnboog, heeft Gemeente Arnhem opgedeeld in kleinere, haalbare projecten met aparte budgetten en tijdspaden. Deze zogenoemde 'stads-accupunctuur' heeft de gemeente op een trend gewezen dat particulieren tegenwoordig liever zelf projecten aanpakken in plaats van in samenwerking met bijvoorbeeld een woningcoöperatie of de

gemeente. Alle deelprojecten tezamen vervullen uiteindelijk de oorspronkelijke visie van het masterplan Rijnboog: de Rijnkade meer betrekken bij het centrum van de stad. De rol van derde partijen is bij het behalen daarvan prominent aanwezig. Op dat specifieke vlak zet de gemeente merkbaar in op participatieplanologie.

Valkuilen

De transitie naar participatieplanologie is niet binnen alle afdelingen van Gemeente Arnhem een levend thema. De geringe externe gerichtheid naar burgers en organisaties wordt daarvan als primaire remmende factor genoemd. De gemeente ziet zichzelf tegelijkertijd in de huidige tijdsgeest niet in een positie om initiatieven niet op te pakken. Een methode die gebruikt kan worden om hier een omschakeling in te maken en hoe men input vanuit de stad een goede plaats kan geven is zeer wenselijk. Eerste pogingen hiertoe, waarbij geprobeerd werd om bruikbare input vanuit bewoners te genereren voor een project tijdens een bewonersavond, leverde ondanks veel inspanningen van bewoners weinig bruikbaars op. Dit heeft tevens een sterk negatief signaal naar de betrokken burgers gevormd.

Regels die een belemmerende werking hebben op initiatieven uit de stad worden niet systematisch herzien of bijgesteld. Achteraf worden regels soms bij bijgesteld, maar er wordt niet systematisch al op voorhand gekeken of regels aangepast kunnen worden om initiatieven toch doorgang te verlenen. De gemeente mist daarvoor naar eigen zeggen een stappenplan en bovendien zit het niet in de cultuur van de gemeentelijk organisatie verankerd.

Gelijke behandeling is binnen Gemeente Arnhem een belangrijk uitgangspunt. De gemeente heeft bij het maken van onderscheid tussen stadsdelen meerdere negatieve ervaringen met precedentwerking en (zware) bezwaarprocedures gehad. Dit maakt dat de gemeente enkel het bestemmingsplan gebruikt om bepaalde nieuwe initiatieven zeer lokaal toe te staan, waar ook de tijdsbesteding en medewerking vanuit het ambtelijk apparaat op is aangepast.

Aanmoediging

De Gemeente Arnhem keert haar onderhoudsbudget deels uit aan maatschappelijke instellingen zoals scholen en verenigingen, om het functioneren en de ontwikkeling van maatschappelijke panden uit handen te kunnen geven. Bij bewonersinitiatieven vraagt dit om een goede organisatiegraad met vaste aanspreekpunten. Deze moet verantwoorde beslissingen kunnen nemen met een breed draagvlak onder haar gebruikers. De gemeente zoekt nog naar een manier waarop ze deze wijkraden kunnen adviseren en kunnen behoeden voor valkuilen in het planverloop.

Gemeente Arnhem kent voornamelijk voor initiatieven op sociaal vlak beperkte en incidentele subsidies toe. Het ter beschikking stellen van bijvoorbeeld vastgoed zonder financiële tegenprestatie vormt tevens een terugkerend voorbeeld. De gemeente neemt daarnaast meestal een verbindende rol in, in plaats van een meer actievorm van overheidsparticipatie. De Adviesbrigade vormt hiervan een voorbeeld, waarbij initiatiefnemers in contact worden gebracht met diverse Arnhemse (oud-) deskundigen die het initiatief verdere ondersteuning kunnen bieden. Initiatieven dienen zich in beginsel echter wel zelf financieel te kunnen redden.

6.3 Project 'Coehoorn Centraal'

Een gedeelte van de wijk Coehoorn ter grootte van anderhalf hectare (figuur 10) is door Gemeente Arnhem voor vijf jaar 'vrijgegeven' voor een invulling op basis van een nieuwe vorm van stadsontwikkeling, om via een bottom-up methode tot 'een creatieve wijk' te komen. Twee initiatiefnemers uit Arnhem met affiniteit op het gebied van architectuur en burgerprojecten hebben zich hiervoor gepresenteerd en zijn de uitdaging in een samenwerkingsverband met Gemeente Arnhem aangegaan.



Figuur 10. Oorspronkelijke situatie Coehoorn Centraal, Bing Maps 2016

Voor de organisatie daarvan is de coördinerende stichting Coehoorn Centraal opgezet met een eenmalige startsubsidie, verstrekt door Gemeente Arnhem (De Bruijn, 2013). De gemeente onderneemt gedurende de looptijd van het project zelf geen initiatief voor (reguliere) stadsontwikkeling of actieve verkoop van haar zeven (leegstaande) panden/complexen en terreinen in de wijk. Daarentegen steunt de gemeente het initiatief met het ter beschikking stellen van haar zeven leegstaande of op korte termijn vrijkomende gebouwen en terreinen in het gebied. De twee initiatiefnemers zijn sinds maart 2013 in nauwe samenwerking met toekomstige huurders, gebruikers, ondernemers, kennisinstellingen, bewoners en supporters gestart met het geven van een

nieuwe invulling aan de wijk. Hiervoor worden enerzijds werkruimten specifiek aan jonge culturele en creatieve bedrijfjes verhuurd en worden flexwerkplekken en aantrekkelijke vergaderlocaties gecreëerd. Anderzijds vormt het creëren van een levendige en eigentijdse wijkomgeving ('hot-spot') met een groene uitstraling hierbij de spil. Zo is een sinds 20 jaar braakliggend en beeldbepalend terrein omgevormd tot het levendige 'Stadspark Coehoorn'. Dit park is ingericht als ontmoetings- en speelplaats en is geschikt voor het organiseren van kleinschalige evenementen en activiteiten door uiteenlopende lokale partijen. Het initiatief biedt op dit moment reeds binnenpandse ruimte aan 46 jonge bedrijfjes in de creatieve en culturele industrie, die profiteren van het bruisende klimaat van de wijk. De stichting Coehoorn Centraal vormt de initiator en de verbindende partij tussen de betrokken partijen.

Het project loopt in 2018 ten einde. De genoten bijzondere en relatief goedkope opstartperiode en het vliegwieleffect van het project Coehoorn Centraal op startende ondernemers maakt dat deze partijen zich na 2018 makkelijker in de (binnen-)stad van Arnhem kunnen vestigen en zich daar verder kunnen ontwikkelen. Eventueel kan, afhankelijk van de toekomstige marktmogelijkheden en projectresultaten, door de gemeente besloten worden om Coehoorn Centraal als initiatief te verlengen of in een andere vorm voort te zetten. De beslissing hiervoor is recentelijk in de tijd naar voren gehaald en zal niet in 2018, maar reeds in 2016 worden genomen. Dit om een leegloop van participanten en energie binnen het project bij het naderen van de einddatum voor te zijn.

6.4 Projectevaluatie Gemeente Arnhem

In deze paragraaf wordt de invulling behandeld die Gemeente Arnhem aan elke transitiestap geeft. Daaraan liggen de eigen bevindingen van de gemeente en de twee initiatiefnemers aan ten grondslag. In een samenvattende tabel wordt het algehele beeld gevisualiseerd van de transitie naar participatieplanologie van Gemeente Arnhem. Hierin geeft een rode kleur aan dat aan de betreffende stap geen of onvoldoende uitwerking door de gemeente is gegeven en een negatief effect heeft gehad op het procesverloop. Een oranje kleur geeft een matige uitwerking aan, maar zonder grote negatieve effecten op het procesverloop. De groene kleur staat voor een goed doorgevoerde uitwerking vanuit de gemeentelijke organisatie zonder negatieve effecten op het procesverloop.

Na het uiteenvallen van het masterplan Rijnboog in lokale deelprojecten kwam de gebiedsontwikkeling van de wijk Coehoorn in een ander licht te staan. Waar de gemeente de ontwikkeling van de stadsbibliotheek en activiteitencentrum Rozet en het omliggende parkgebied nog op zich nam, werd zij door initiatiefnemers gewezen op een alternatieve ontwikkelmogelijkheid zonder de oorspronkelijke doelstelling voor de wijk binnen het project Rijnboog: het creëren van een cultureel stadsdeel, teniet te doen. Daarop heeft Gemeente Arnhem in samenwerking met de initiatiefnemers voor een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling gekozen, waarbij het hoofddoel '*het creëren van een vernieuwde vitaliteit van de wijk met een bovenlokaal effect*' vormde. Het vullen van leegstaand vastgoed vormde hierbij slechts een nevendoeel. De gemeente heeft specifiek voor dit initiatief in 2013 de motie 'Creatieve Wijk Coehoorn' aangenomen, met de volgende vier 'globale' ontwikkelspecificaties voor de wijk:

- Coehoorn Noordoost wordt ten minste voor de komende 5 jaar aangewezen als 'creatieve wijk';

- De leegstaande panden van de gemeente in het gebied worden gefaseerd en tegen basishuur beschikbaar gesteld;
- Voor juli 2013 diende een ontwikkelvoorstel opgesteld te zijn om in samenspraak met stakeholders een stichting op te richten voor het bestuur en beheer van de creatieve wijk;
- De gemeente stelt de relevante kaders op voor de opzet van deze creatieve wijk.

De gemeente heeft de uitvoering van de creatieve wijk uit handen gegeven aan twee enthousiaste initiatiefnemers, waarmee samen de uitvoerende stichting Coehoorn Centraal is opgericht. De kaders die de gemeente in samenspraak met de initiatiefnemers heeft opgesteld voor deze samenwerking hebben zich gevat in de volgende tien 'bouwstenen':

1. De gemeentelijke ambitie voor Coehoorn is vastgelegd in de structuurvisie 2020-2040;
2. Het gebied wordt vrijgegeven voor een periode van 5 jaar;
3. Na 5 jaar (2018) wordt een afweging gemaakt over de voortzetting van het initiatief en de verhuur/verkoop/sloop van de gemeentelijke panden;
4. De gemeentelijke panden worden gefaseerd ter beschikking gesteld;
5. Het beheer wordt losgekoppeld van het programmatische gemeentelijke ontwikkel- beheer- en verkoopbeleid;
6. Het beheer wordt ondergebracht bij een professionele organisatie;
7. Voor de programmatische invulling wordt een programmaraad samengesteld;
8. Het vigerend bestemmingsplan biedt voldoende mogelijkheden voor de invulling van de creatieve wijk;
9. Onder basishuur wordt verstaan een kostprijsdekkende huurprijs;
10. In overleg met de initiatiefnemers wordt gezocht naar een verdienmodel voor zowel de initiatiefnemers als gemeente.

Interne bevindingen door Gemeente Arnhem en participatiepartners

- *De partijen hebben elkaar gedurende de opstartfase voortdurend moeten wijzen op elkaars verantwoordelijkheden;*
- *De gemeente treedt op als eigenaar van de ingebrachte panden en is daarmee verhuurder, maar ook faciliterend adviseur voor juridische en praktische zaken;*
- *Gemeente Arnhem laat veel ruimte aan de initiatiefnemers, maar moet scherp zicht houden op de eindverantwoordelijkheid;*
- *De dynamiek van het project ging in de beginfase lastig samen met ambtelijke procedures;*
- *Een omschakeling van het ambtelijk apparaat kost veel energie, maatwerk ambitie, focus en een scherp zicht op locatiefactoren;*
- *Voor elk gebouw moest een apart huur- en onderhoudscontract opgesteld worden;*
- *Sommige onderhoudstaken moesten aan derde partijen worden uitbesteed;*
- *Het vrijkomen van gemeentelijke gebouwen aan het initiatief liep soms sterke vertraging op;*
- *Communicatie op het gebied van ambities en doelstellingen met omwonenden niet optimaal;*
- *Het onderlinge contact tussen de nieuwe ondernemers is niet optimaal;*
- *De Gemeente heeft bij de start van het project geïnvesteerd in brandveiligheid en asbestsanering om de gebouwen toe te kunnen voegen aan het project*
- *Het project is een veelvoudigheid van energie, belangen en beleidslijnen, wat het tot een ingewikkeld project maakt;*

- *De Gemeente stelt dat het project de kosten niet dekt, maar informeert hierover niet cijfermatig aan de initiatiefnemers;*
- *Het bestaande bestemmingsplan voldoet alleen binnen een zeer ruimdenkend kader;*
- *Door de afwezigheid van een eenduidig toekomstperspectief bestaat de zorg over een vroegtijdige leegloop van huurders en energie van het initiatief;*
- *Het besluit over de toekomst van Coehoorn Centraal zal naar voren gehaald in de tijd: in plaats van 2018 zal al in 2016 worden besloten in welke vorm het project zal worden voortgezet, voordat de beslissing wordt bepaald door een leegloop van het project;*
- *In voorbereiding op dat besluit worden scenario's door de gemeente en de initiatiefnemers uitgewerkt.*

Aan de hand van het schema in bijlage 5 zijn de bevindingen vanuit het perspectief van Gemeente Arnhem uitgezet tegen de transitiestappen zoals afgeleid uit de transitietheorie van Rotmans. De analyse van de tien stappen zijn onderstaande tabel 3 gevat, waarmee de analyse visueel wordt samengevat en knelpunten worden aangetoond.

Tabel 3. Samenvatting Gemeente Arnhem	
Transitiestap	Uitwerking
1. (Her-)inrichten van de transitie	
2. Organiseren van een multi-actor proces	
3. Afbakenen van het transitievraagstuk	
4. Ontwikkelen van lange termijn probleempercepties en visies	
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen	
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel	
7. Formuleren van tussendoelen	
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten	
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten	
10. Organiseren van de volgende transitieronde	

Hoofdstuk 7.

Participatieplanologie in 's-Hertogenbosch

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van Gemeente 's-Hertogenbosch uiteengezet. Na de algemene visie van de gemeente op participatieplanologie wordt de projectmatige toepassing daarvan beschreven. Het gevoerd beleid wordt vervolgens met behulp van de transitietheorie van Rotmans geanalyseerd. Dit maakt dat het gevoerde beleid en werkwijze vervolgens met de gemeenten Nijmegen en Arnhem geanalyseerd kan worden.

7.1 Achtergrond Gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch was voor haar stedelijke ontwikkeling sterk afhankelijk van rijkssubsidies en het ISV, die vervolgens deels als subsidies werden uitgekeerd aan ontwikkelende partijen in de stad. Na het weggeven van deze financieringsbronnen, maar ook vanwege een groeiende interne afkeer tegen subsidies binnen de huidige tijdsgeest, is de gemeente op zoek naar andere manieren om haar stedelijke vernieuwing te financieren. De gemeente ziet zichzelf in een fase waarin mogelijkheden worden overwogen ter actualisatie van haar planologisch kader. Dit gegeven het feit dat economische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen en daarbij de nadruk wordt gelegd op een rol voor de gemeente voor het faciliteren van initiatieven op (zeer) kleine schaal, het zogenoemde 'micro-faciliteren'. Een voorbeeld daarvan vormt het verlenen van resolverende fondsen en het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden met nieuwe partijen.

7.2 Gemeentelijke transitie

Gemeente 's-Hertogenbosch herkent de transitie naar participatieplanologie, maar zet deze beweging naar eigen zeggen niet zelf actief in. De gemeente ervaart de transitie als het zoeken naar een balans tussen rechtszekerheid en het faciliteren van een dynamische werkelijkheid. Dit gaat aan de hand van een casuïstische methode en wordt niet op voorhand vormgegeven. De huidige werkwijze van de gemeente ter bevordering van de openbare ruimte en stadsontwikkeling typeert zich met het aanpakken van probleemgebieden met overheidsmiddelen, om vervolgens private partijen te triggeren (vaak achteraf) een bijdrage te leveren aan de profilering van het gebied. Deze methode kent veel onzekerheden en maakt bovendien dat vermogende derde partijen te veel invloed hebben op het eindresultaat.

De gemeente verwoordt in haar beleid de inbreng vanuit de stad bij het vormgeven van beleid en het toepassen daarvan op basis van participatieplanologie als 'de kracht van de stad'. Via wijkraden, waarbij altijd bestuurders aanwezig zijn, wordt geluisterd naar de wensen vanuit de stad. Specifiek vanuit de afdeling Economische Zaken zijn ondernemers- en bedrijvenverenigingen opgezet, waarbij de betrokken ambtenaar als adviseur naar het bestuur fungeert. Middels de wijkraden en nauwe contacten met het bedrijfsleven spendeert de gemeente veel tijd en energie aan het luisteren naar de zogenoemde 'heartbeat' van de samenleving en aangeboden input te implementeren in het gemeentelijke beleid. Voor burgers en bedrijven bestaan zo veel inspraakmogelijkheden met de gemeente, echter, de punten waarop de gemeente inspraak wenst zijn beperkt en sterk casuïstisch van aard. Bovendien houdt de gemeente de afweging, beslissing en handhaving strak in eigen handen. De waarde van het door de gemeente gewenst geacht beleid wordt in stand gehouden,

maar laat op voorgenomen punten inspraak toe. Een voorbeeld hiervan vormt het uitstallingbeleid en gevelbeleid in de binnenstad. Dit moet in het straatbeeld passen, maar een ondernemer dient ook te kunnen ondernemen. Hierop is een compromis gevormd.

Gemeente 's-Hertogenbosch ziet zichzelf door het vele contact met partijen in de stad wel als netwerkorganisatie, maar tegelijkertijd met een traditionele hiërarchische opstelling van de gemeente: 'overheid is overheid'. De gemeente is scherp op haar capaciteits- en geldbesteding en gaat bij elk project dat zich aandient na of deze het initiatiefoverstijgend maatschappelijk belang voldoende dient. Dit heeft tot uitwerking dat participatieprojecten óf intensief worden opgepakt, of niet. De genoemde 'kracht van de stad' wordt zodoende gezocht in probleemoplossende projecten, waarbij de stad als geheel gebaat is. De gemeente durft kleinschalige projecten naast zich neer te leggen. De gemeente hanteert hierbij geen toetsingskader of proces om initiatieven meer vorm en inhoud te geven.

Valkuilen

Uit een eigen onderzoek van Gemeente 's-Hertogenbosch naar het sentiment onder stadspartijen jegens de gemeentelijke houding bij samenwerkingsprojecten blijkt de gemeente (zwaar)onvoldoende te scoren. De beoordeling is volgens de gemeente echter niet gestoeld op de algehele bejegening en behandeling van initiatieven door de gemeente en hoe een aanvraag wordt afgewikkeld, maar meer op het al dan niet toegeven aan de wens van de participanten. Dit resultaat heeft wel een negatief sluimereffect op de gemeentelijke behandeling van opvolgende projecten en speelt, zonder positieve bijsturing, een traditionele houding in de hand.

Initiatieven gestoeld op participatie worden niet structureel met speciale aandacht behandeld. Zolang de wetgeving niet wordt aangepast op de huidige tijdsgeest, blijven bijvoorbeeld omschrijvingen van toegestane functies op bedrijventerreinen van 30 jaar geleden uit het 'groene boekje' Bedrijven en Milieuzonering van de VNG van kracht. Dit werkt een stadsontwikkeling actief gebaseerd op participatieplanologie tegen.

Gemeente 's-Hertogenbosch ziet sterk toe op een strikte scheiding van publiek- en privaatrecht. De mogelijkheid tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten bestaat, echter, de gemeente is altijd gehouden aan haar publiekrechtelijke rol. In veel contracten met externe partijen is hiertoe opgenomen dat de gemeente 's-Hertogenbosch weliswaar graag een bepaalde ontwikkeling met een partij willen aangaan, maar niet aansprakelijk is voor effecten vanuit haar publiekrechtelijke taak. Bestemmingsplanprocedures moeten in alle vrijheid kunnen worden gevoerd bijvoorbeeld. Indien een partij daar van af wil wijken wordt de samenwerking niet aangegaan.

Aanmoediging

Gemeente 's-Hertogenbosch is in 2015 gestart met een intern 'Stadsgoogle' traject. Deze vormt een stappenplan voor ambtenaren van alle afdelingen om in gesprek te gaan met partijen en organisaties uit de stad. Met de uitkomsten hiervan en feedback van de betrokken partijen en organisaties worden gaten in de gemeentelijke dienstverlening opgevuld en verbeterd. Een resultaat hiervan vormt het persoonlijk opbellen van initiatiefnemers waarvan het initiatief is afgekeurd. Vervolgens wordt meegedacht aan een alternatieve uitwerking van het idee. Daarnaast heeft de gemeente een website laten bouwen waar voor specifieke plekken in de stad input van omwonenden wordt gevraagd. Deze website vervult een matchmakingsfunctie met als doel lokale placemaking, met als

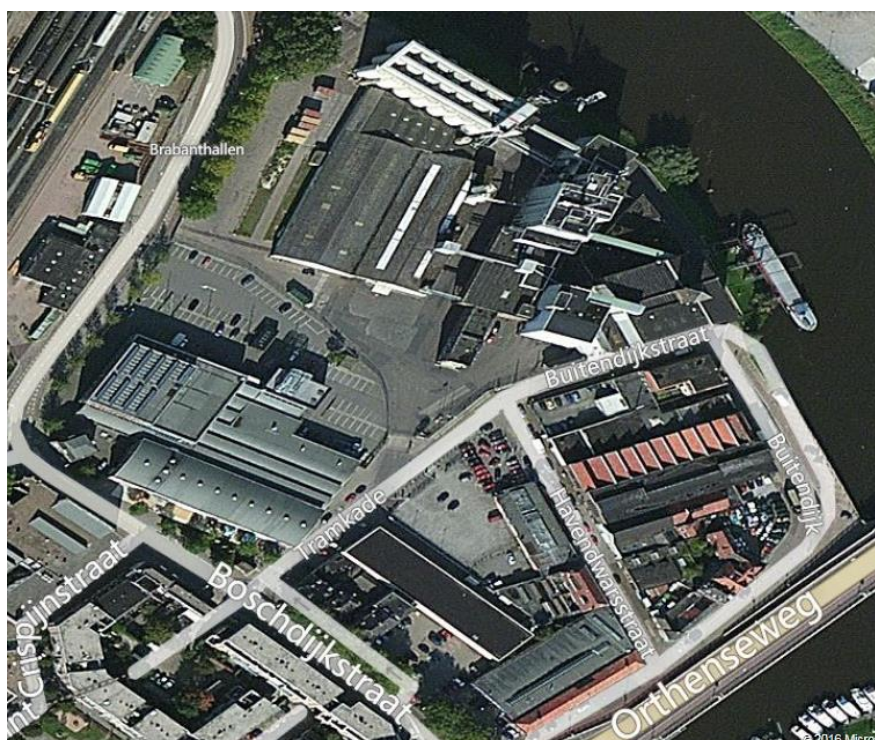
uiteindelijk resultaat een positief effect voor de gehele stad.

Een andere vorm van placemaking bereikt de gemeente door het verkleuren en herontwikkelen van bestaande kantoorlocaties. Dergelijke projecten maken echter altijd onderdeel uit van een overkoepelende gemeentelijke ontwikkelvisie en komen niet primair voort uit initiatieven vanuit de stad. Gemeente 's-Hertogenbosch gebruikt sinds 2015 meerdere communicatietrajecten waarbij sociale media het centrale medium vormt. Op deze wijze wordt onder andere leegstand bestreden door bijvoorbeeld kunstenaars uit te nodigen om deze in gebruik te nemen of een nieuwe invulling te geven.

Kenmerkend voor Gemeente 's-Hertogenbosch vormt de verkleuring op bedrijventerreinen voortkomend uit de nota 'Niet Bedrijfsgebonden Functies op Bedrijventerreinen'. Hieruit volgend zijn een aantal plekken op bedrijventerreinen aangewezen waarop de maximale waarde niet wordt benut door langdurige leegstand. Op deze plekken worden risicocontouren en milieubepalingen afgestemd op de lokale situatie, waardoor andere functies toch toelaatbaar en geaccepteerd kunnen worden (micro-faciliteren). Hieraan ligt kaartmateriaal ten grondslag waarmee visueel duidelijke grenzen zijn aangewezen, waardoor precedentwerking wordt voorkomen. De gemeente stelt op een laagdrempelige wijze subsidies beschikbaar voor de vorming van verenigingen om burgers en bedrijven in staat te stellen om initiatieven vorm te geven en voor te stellen aan de gemeente.

7.3 Project 'Cultuurcentrum De Heus'

Locatie 'De Heus' in 's-Hertogenbosch, plaatselijk bekend als 'De Kop van 't Zand', bestaat uit ruim twee hectare typerende en monumentale fabrieksofstallen gelegen aan een zijriviertje van de Dommel. Het complex staat via de Zuid Willemsvaart in verbinding met de binnenstad van 's-Hertogenbosch. In 2014 is het terrein volledig uit gebruik genomen als diervoederfabriek en door de eigenaar -Gemeente 's-Hertogenbosch- voor een tienjarige periode beschikbaar gesteld voor de realisatie van een culturele Hot-Spot: een sociale, culturele en duurzame wijk waarbinnen creativiteit en bedrijvigheid een plaats kunnen vinden en profiteren van de unieke locatie-eigenschappen.



Figuur 11.
Oorspronkelijke
situatie De Heus,
Bing Maps, 2016

Voor het procesmanagement is door twee initiatiefnemende organisaties en de gemeente de stichting 'De Tramkade' gevormd. 'Pleisterplaats De Vrijheid' richt zich als een van de initiatiefnemers op projecten op het gebied van sociale economie, design en ambacht. 'De Conceptenbouwers' richten zich als de tweede initiatiefnemer op projecten op het gebied van circulaire economie, agrifood en talentontwikkeling. Naast projecten op deze vlakken biedt het terrein plaats aan verschillende activiteiten, podiumkunsten en festivals. De gemeente draagt zorg voor de veiligheid en bruikbaarheid van de locatie voor de projecten, waardoor de projecten sinds januari 2016 doorgang hebben kunnen vinden.

7.4 Projectevaluatie Gemeente 's-Hertogenbosch

In deze paragraaf wordt de invulling behandeld die Gemeente 's-Hertogenbosch aan elke transitiestap geeft. Daarbij zijn beknopte positieve en negatieve proofpoints genoemd, voortkomend uit de eigen bevindingen van de gemeente en participerende partijen. In een samenvattende tabel wordt het algehele beeld gevisualiseerd van de transitie naar participatieplanologie van Gemeente 's-Hertogenbosch. Hierin geeft een rode kleur aan dat aan de betreffende stap geen of onvoldoende uitwerking door de gemeente is gegeven en een negatief effect heeft gehad op het procesverloop. Een oranje kleur geeft een matige uitwerking aan, maar zonder grote negatieve effecten op het procesverloop. De groene kleur staat voor een goed doorgevoerde uitwerking vanuit de gemeentelijke organisatie zonder negatieve effecten op het procesverloop.

In het voorjaar van 2008, vlak voordat de economische crisis zijn intrede deed, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch het adviesdocument 'Economisch Mission Statement' (EMS) op laten stellen. De twee vraagstukken die hieraan ten grondslag hebben gelegen richtten zich op de relevante sociaaleconomische ontwikkelingen binnen de gemeente en hoe deze in de nieuwe visie voor stadsontwikkeling verwerkt kon worden. De uitkomst van het EMS heeft de gemeente uitgedaagd zich te onderscheiden van andere steden in Noord-Brabant en daarbuiten. Eindhoven profileert zich als de stad van research, development en design, Tilburg is sterk in logistiek, Breda staat bekend als industriestad en Helmond is gericht op automotive en food, maar 's-Hertogenbosch mist een dergelijke profilering. Deze zou volgens het EMS voort moeten komen uit een gerichte inzet op een viertal programma's, waaronder het programma 'Cultuurstad'. Binnen dit programma staan wonen, werken en recreëren centraal. De economische groei zou volgens het EMS voornamelijk voort moeten komen uit kleine lokale bedrijven, regionale samenwerking en stadspromoties.

Medio 2008 heeft Gemeente 's-Hertogenbosch voor een bedrag van 30 miljoen euro de veevoederfabriek De Heus met omliggende terreinen aangekocht. Hiervan is ruim 21 miljoen euro bijgedragen door de Rijksoverheid en Provincie Brabant. Gemeente 's-Hertogenbosch was oorspronkelijk voornemens om, gezien de aantrekkelijke ligging, het terrein te ontdoen van de huidige bebouwing (met uitzondering van het monumentale deel) en geschikt te maken voor woningbouw en vervolgens via de gangbare ontwikkelingsplanologie om te vormen tot moderne woonwijk met culturele functies. Met inrichtingsaccenten zou verwezen worden naar het industriële verleden van de locatie.

De economische crisis heeft de uitvoering van dit plan in een vroeg stadium doen staken. De focus en prioriteit werd verlegd naar de ontwikkeling van andere woningbouwlocaties, waardoor de ontwikkeling van Het Paleiskwartier en De Willemspoort doorgang hebben kunnen vinden.

De zes jaren daarna heeft een twintigtal partijen zich op eigen initiatief gemeld met ideeën om locatie De Heus tot een culturele hot-spot te ontwikkelen. Sommige partijen vielen af door een te traditionele kijk op de locatieontwikkeling of om financiële redenen. In de tussentijd droeg de gemeente echter wel de zware jaarlijkse rentelasten van de locatie. Uiteindelijk is gekozen voor het opzetten van de stichting 'De Tramkade' in samenwerking met de participerende organisaties 'Pleisterplaats De Vrijheid' en 'De Conceptenbouwers': twee ervaren organisaties die geprofessionaliseerd zijn in het vormgeven en tot uitvoering brengen van (grootschalige) participatieprojecten en daartoe verschillende experts in huis hebben. Stichting De Tramkade wordt aangestuurd door een ter zake kundig, uitgebreid bestuur. Een gebruikersgroep ondersteunt de ontwikkeling van nieuwe projecten. Een projectbureau onder leiding van een projectcoördinator is verantwoordelijk voor de uitvoering van het plan en voor de coördinatie van de verschillende projecten in het gebied.

Interne bevindingen door Gemeente 's-Hertogenbosch en participatiepartners

- *De eerste samenwerkingsverbanden met initiatiefnemers zijn vroegtijdig gestrand door een te traditionele manier van denken: een top-down benadering;*
- *In deze top-down benadering dienden dure plannen op kosten van de gemeente opgesteld te worden, waar de gemeente niet mee akkoord ging;*
- *Voor aankoop van het complex van veevoederproducent De Heus was het bedrijf nog volop in bedrijf. Door de beschikbaarheid van rijkssubsidies is de gemeente toch overgegaan tot aankoop, om een sterke grondpositie in de Kop van 't Zand te krijgen voor woningbouwontwikkeling;*
- *De gemeente droeg zeer zware rentelasten;*
- *Op een bepaald moment werd geconstateerd dat de markt de ontwikkeling van het terrein niet zou oppakken;*
- *Geen van de partijen die zich hebben gemeld hadden ontwikkelervaring of affiniteit met vastgoed;*
- *Het gemeentelijk vastgoedbedrijf (de werkelijke eigenaar) was erg gefocust op de (misgelopen) en potentiële verdiensten;*
- *In plaats van een verandering in de organisatie op de toepassing van participatieplanologie is een enkele projectleider aangewezen voor de coördinatie van het project;*
- *De projectleider handelt vanuit een nieuwe methodiek en visie, die gering, maar in toenemende mate wordt opgepakt binnen de gehele gemeentelijke organisatie;*
- *Bij projectvorming moest rekening gehouden worden met de monumentale status van de opstallen en de veiligheid daarvan;*
- *De aanwezigheid van asbest heeft geleid tot afgelasting van een groot evenement en hoge onvoorziene kosten;*
- *De kosten voor asbestsanering worden deels vergoed door De Heus veevoederbedrijf*
- *Gedurende een periode van 3 jaar wordt jaarlijks € 200.000,- ter beschikking gesteld als opstartbijdrage ten behoeve van de stichting;*
- *Om een organische ontwikkeling mogelijk te maken is een bestemmingsplan opgesteld dat de nodige ruimte en flexibiliteit biedt voor de invulling van de gebouwen met nieuwe functies: Bestemmingsplan Tramkade;*

- *Er worden alleen regels gesteld voor zover belangen van de stad en omwonenden worden geraakt.*
- *Horeca en detailhandel zijn enkel mogelijk binnen aangegeven grenzen om te voorkomen dat de bestaande horeca- en detailhandelsstructuur in de stad wordt aangetast;*
- *Er wordt ruimte geboden om ter plekke evenementen te organiseren, waarbij rekening is gehouden met het woon- en leefklimaat in de directe omgeving van het plangebied. Zo is het totaal aantal grote evenementen (meer dan 500 bezoekers bij gelijktijdige aanwezigheid) beperkt tot maximaal 12 per jaar en is het aantal geluidsevenementen en het aantal bezoekers begrensd (Bestemmingsplan Tramkade, 2015);*
- *De gewenste functie 'wonen' wordt op dit moment niet toegestaan, aangezien een woonfunctie op het terrein zelf qua milieunormen niet gemakkelijk te combineren is met de tevens gewenste mix van activiteiten;*
- *Over de ruimtelijke en functionele uitgangspunten voor het plangebied is inspraak gevoerd en vervolgens is het ontwerpbestemmingsplan conform de wettelijke eis gedurende 6 weken ter visie gelegd met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Er zijn door omwonenden of andere belanghebbenden geen inspraakreacties noch zienswijzen ingediend;*
- *Als het maximaal aantal vierkante meters daadwerkelijk wordt verhuurd aan de Stichting Tramkade, bedraagt de totale opbrengst 1,2 miljoen euro.*

Aan de hand van het schema in bijlage 5 zijn de bevindingen vanuit het perspectief van Gemeente 's-Hertogenbosch uitgezet tegen de transitiestappen zoals afgeleid uit de transitietheorie van Rotmans. De analyse van de tien stappen zijn onderstaande tabel 4 gevat, waarmee de analyse visueel wordt samengevat en knelpunten worden aangetoond.

Tabel 4. Samenvatting Gemeente 's-Hertogenbosch	
Transitiestap	Uitwerking
1. (Her-)inrichten van de transitie	
2. Organiseren van een multi-actor proces	
3. Afbakenen van het transitievraagstuk	
4. Ontwikkelen van lange termijn probleempercepties en visies	
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen	
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel	
7. Formuleren van tussendoelen	
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten	
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten	
10. Organiseren van de volgende transitieronde	

Hoofdstuk 8. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gecombineerd om een totaalbeeld te vormen van de problematiek die de gemeenten ondervinden in het transitieproces naar participatieplanologie. Hiervoor komen eerst de verschillen in definiëring van participatieplanologie die bestaan onder de drie behandelde gemeenten aan bod. Vervolgens worden de beletsels die optreden bij het participeren uiteengezet en worden maatregelen aangeschreven.

8.1 Definiëring en organisatie

De drie behandelde gemeenten kennen elk een eigen grondslag aan participatieplanologie toe. De herontwikkeling van het Azaleaplein in Nijmegen kan worden gekenmerkt als een project waarbij de gemeente participeert in een initiatief van een grote groep bewoners: overheidsparticipatie. De herontwikkeling van het plein wordt door de gemeente gezien als een van de eerste vruchten van het gemeentelijke beleid gestoeld op participatieplanologie. Met speciale aandacht vanuit het dagelijks bestuur heeft het project bovendien in korte tijd een vlucht kunnen nemen. Gemeente Nijmegen stelt dat ze de transitie naar participatieplanologie zelf actief inzet en de gemeentelijke organisatie daarop actief aangepast.

De ontwikkelingen rond Coehoorn Centraal komen voort uit het gestrande masterplan Rijnboog van de Gemeente Arnhem. Twee particuliere initiatiefnemers hebben, onder het mom van burgerparticipatie, de gemeente een voorstel gedaan om - op hun wijze - toch de ontwikkeling op gang te brengen die door de gemeente werd beschreven in het masterplan.

Gemeente 's-Hertogenbosch heeft zelf twee professionele organisaties uitgekozen om een samenwerking mee aan te gaan, op basis van de door hun gepresenteerde voorstellen om te participeren in het project. De ontwikkeling van de culturele hot-spot vloeit voort uit een van de speerpunten van het EMS van Gemeente 's-Hertogenbosch.

De gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch zien de beleidstransitie als een autonoom proces waar middels een casuïstische methode wel lokaal op geanticipeerd wordt, maar nog geen uitwerking vindt in de gehele gemeentelijke organisatie.

8.2 Probleemanalyse

Tabel 5 op de volgende pagina toont een gecombineerde samenvatting van de bevindingen van de gemeenten op hun beleidstransitie naar participatieplanologie. De bevindingen zijn uitgezet tegen de transitiestappen, zoals afgeleid van de transitietheorie van Rotmans. De kleuren geven aan in welke mate gemeenten problemen hebben ondervonden bij de betreffende stap. Een rode kleur aan dat aan de betreffende stap geen of onvoldoende uitwerking door de gemeente is gegeven en een negatief effect heeft gehad op het procesverloop. Een oranje kleur geeft een matige uitwerking aan, maar zonder grote negatieve effecten op het procesverloop. De groene kleur staat voor een goed doorgevoerde uitwerking vanuit de gemeentelijke organisatie zonder negatieve effecten op het procesverloop.

Tabel 5. Gecombineerde samenvatting beleidsniveaus			
Transitiestap	Uitwerking		
	Gemeente Nijmegen	Gemeente Arnhem	Gemeente 's-Hertogenbosch
1. (Her-)inrichten van de transitie			
2. Organiseren van een multi-actor proces			
3. Afbakenen van het transitievraagstuk			
4. Ontwikkelen van lange termijn probleemperecepties en visies			
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen			
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel			
7. Formuleren van tussendoelen			
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten			
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten			
10. Organiseren van de volgende transitieronde			

Stappen 1, 2, 3 en 10 betreffen de inrichting, opzet en organisatie van de transitiearena. De overige stappen hebben betrekking op de verschillende inhoudelijke en procesmatige activiteiten voor betrokken actoren die plaatsvinden gedurende de transitie. Uit de tabel kan een viertal opmerkelijke resultaten gedestilleerd worden:

1. **Alle gemeenten beoordelen zich met een matig/onvoldoende voor het (her-)inrichten van de transitie.**
2. **Gemeente Nijmegen beoordeelt zich opvallend minder goed op het organiseren van een multi-actor proces dan de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch dat doen;**
3. **Gemeente Nijmegen beoordeelt zich opvallend beter op de afbakening van het transitievraagstuk (stap 3) en het organiseren van de volgende transitieronde (stap 10) ten opzichte van de beoordelingen van gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch;**
4. **Alle gemeenten beoordelen hun uitwerking van stappen 6, 7 en 8 als onvoldoende.**

Aan resultaat 1 en 3 ligt een opgave ten grondslag op het gebied van de institutionele landschapsvorming. Het herinrichten van de transitie als stap 1 in het proces vergt politieke moed van de gemeenten om beleidsaanpassingen voor te stellen, door te voeren én te toetsen. Hiermee staat de gemeente actief een deel van haar macht af aan andere partijen en stelt die partijen bovendien in de gelegenheid invulling te geven aan die macht. Bij veel bestuurders ligt dit gevoelig. Gemeente Nijmegen loopt hier, gekarakteriseerd met een jarenlange traditie van overwegend

linksgeoriënteerde gemeentebesturen, mee voorop. De gemeentebesturen van Arnhem en 's-Hertogenbosch zijn traditioneel conservatiever van aard, wat zich vertaalt in een mindere mate van actieve anticipatie op participatieplanologie.

Aan resultaat 2 ligt een opgave op het gebied van rolvorming ten grondslag. Waar de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch in de gelegenheid waren om vooraf wensen uit te spreken over de ontwikkeling van Coehoorn Centraal en De Heus, vergde de ontwikkeling van het Azaleaplein een snelle reactie van Gemeente Nijmegen op het voorstel. Zeker nadat reeds toezeggingen waren gedaan door de wethouder. Van een rollenverdeling - en daarmee het borgen van verantwoordelijkheden - was bij de herinrichting van het Azaleaplein pas sprake toen het ontwerp al bij de aannemer lag. Vervolgens stuitte het project op onder andere onduidelijkheid op het gebied van budget, planning, communicatie en verwachttingsmanagement. Gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch hebben bij de start van het project de participerende partijen gekozen en in samenspraak rollen toebedeeld.

De vertaling van beleid naar praktijk ligt ten grondslag aan resultaat 4. Het opstellen van het hoofddoel voor een aangenomen participatieproject is vanuit gemeentelijke optiek nog overzichtelijk op hoofdlijnen vast te stellen. Vervolgens vormt dit hoofddoel de kaders waarbinnen participerende derden nadere invulling aan het project aan kunnen geven. Ter uitvoering van die invulling zijn vervolgens nadere kaders, beleid, instrumenten en tussendoelen vereist, wat vraagt om een onconventionele houding van ambtenaren. Deze stappen vergen veel aandacht en capaciteit van het ambtelijk apparaat en in het bijzonder van individuele ambtenaren.

8.3 Maatregelen

Nu bekend is over welke stappen de gemeenten vallen en welke specifieke opgaven daaraan ten grondslag liggen, is het mogelijk daar gericht passende maatregelen voor te formuleren. Deze maatregelen spitsen zich toe op de vorming van het institutionele landschap, het formuleren en toebedelen van nieuwe rollen en de vertaling van beleid naar praktijk.

8.3.1 Institutionele landschapsvorming

Aan resultaat 1 en 3 ligt een opgave op het gebied van institutionele landschapsvorming ten grondslag. Het institutionele landschap wordt gevormd door de regels binnen de maatschappij. Het zijn de kaders die mensen hebben opgesteld waarbinnen de interactie tussen de overheidspartijen, marktpartijen en de burgermaatschappij zich afspeelt en elkaar beïnvloeden. Dit landschap is door tijdsgebonden ontwikkelingen aan een constante verandering onderworpen (North, 2003). In het eerste hoofdstuk van onderhavig onderzoek is reeds de uitspraak gedaan dat de huidige ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan een beleidstransitie naar participatieplanologie vragen om een bijzonder snelle verschuiving van het institutionele landschap. De 'window of opportunity' die zich bij een tekortkoming van een bestaand beleidsregime voordoet biedt ruimte voor een op dat moment meest begeerde ontwikkeling (Legendijk et al., 2000). Voor onderhavig onderzoek betreft dit de beleidstransitie naar participatieplanologie. Anticipaties hierop van de overheid, de markt en de burgermaatschappij dienen hiertoe op elkaar afgestemd te worden. Dit is een ontwikkeling die op nationaal niveau, echter onafhankelijk aan de instituties, ingericht dient te worden (Lange, 1995). Hierbij vervullen de Rob, de RMO en de WRR als onderzoeks- en adviesorganen een hoofdrol. Deze organen dienen vanuit de rijksoverheid aangestuurd te worden om meer onderzoek te verrichten

naar participatie en, als houder van het totale overzicht over het institutionele landschap, bindende maatregelen voor te stellen met een doorwerking op de overheid, de markt en de burgermaatschappij. Een herziening van het omgevingsrecht met nieuwe RO-instrumenten en bestuurlijke afwegingsruimte is hieraan evident (Beeck, 2014). Dergelijke nieuwe instrumenten zijn reeds vormgegeven, zoals opgenomen in bijlage 2. Echter, het toepassen hiervan vergt veel daadkracht en specifieke kennis. Ook hier ligt een opgave op institutie-overstijgend niveau ter stimulering en nadere vormgeving en toepasbaarheid van deze instrumenten. Wanneer de maatregelen en instrumenten van de instituties op elkaar aanslaan, samengrijpen en zich in dezelfde richting ontwikkelen, vormt dat de grondslag voor participatieplanologie. Na het vormgeven van de maatregelen worden deze vervolgens door de instituties zelf getoetst, voorzien van feedback en uiteindelijk in werking gesteld.

8.3.2 Rolvorming

Aan resultaat 2 ligt een opgave op het gebied van rolvorming ten grondslag. Waar de gemeenten Arnhem en 's-Hertogenbosch in de gelegenheid waren om vooraf hun wensen uit te spreken over de ontwikkeling van Coehoorn Centraal en De Heus en daar de verantwoordelijkheden voor toe te delen per stakeholder, vergde de ontwikkeling van het Azaleaplein een snelle reactie van Gemeente Nijmegen op het voorstel van de omwonenden van het Azaleaplein. Dit gold zeker nadat bindende toezeggingen waren gedaan door de wethouder. Van een rollenverdeling - en daarmee het borgen van verantwoordelijkheden - was bij de herinrichting van het Azaleaplein pas sprake toen het eerste ontwerp al bij de aannemer lag. Vervolgens stuitte het project op onduidelijkheden op het gebied van budgettering, planning, communicatie en verwachtingsmanagement.

Het aanwezig zijn of juist ontbreken van een collectief vertrekpunt gericht op kaders, wijkbelangen en draagvlak is dus cruciaal voor het verloop van participatieprojecten. Belangrijk daarbij is helderheid - en het liefst overeenstemming - over de rol van de gemeente en de betrokken bewoners(groep) of organisatie, zodat een gezamenlijk beeld en correct verwachtingspatroon ontstaat (Barret, 1981). De participatietrap die in paragraaf 4.4 is behandeld maakt de keuze inzichtelijk welke mate van participatie gewenst is bij een participatieproject. Dit is zowel vanuit gemeentelijk oogpunt als vanuit derde partijen vormgegeven. De rol van derde partijen staat bij participatieplanologie centraal, gezien de mate van het afgeven van 'macht' in de vorm van planvorming maar ook verantwoordelijkheden door de gemeente ten opzichte van traditionele stadsontwikkeling de crux vormt voor een project gestoeld op participatie. Indien de gemeente voor haar stedelijke ontwikkeling op planniveau kiest voor het toepassen van participatie, zal daar vooraf een overwogen invulling aan gegeven moeten worden. Door hierin vroegtijdig een keuze te maken behoudt de gemeente een sturende rol in het ontwikkelproces en een helder verwachtingsbeeld naar projectpartners.

Alvorens een participatieproject aan te gaan dienen daarvoor eerst de participatiepartijen in kaart gebracht te worden en dienen hun waarden, motivaties en verwachtingen scherp in beeld te zijn. Duidelijk afgestemd moet worden welke mate van invloed de gemeente en de participerende partijen toebedeeld krijgen, aan de hand van de participatieladder. Hieraan kunnen expliciete taken gekoppeld worden, zoals het budgetmanagement, de programmavorming, de taakverdeling en het beheer en onderhoud. Daarnaast dient het probleemeigenaarschap uitgesproken te worden: wie is verantwoordelijk voor welk (eind-)resultaat en wie kan daarop aangesproken worden? De kaders die voor het project worden opgeworpen door de gemeente vormen de condities waarbinnen de taken

uitgevoerd dienen te worden, zoals de planning en publieke waarden (wet- en regelgeving, overlast, woon- en leefmilieu, enz.) In navolging van het toebedelen van de taken en kaders worden vervolgens planscenario's voorgesteld. Deze scenario's staan niet vast en geven geen eindbeelden, maar richten de intenties van de betrokken partijen naar een eensgezind perspectief. Gedurende het proces is input van alle partijen welkom. Geef vertrouwen en 'stuur' op afstand. Leer denken in kleinschalige ontwikkelingen, verbindingen, tijdelijkheid en dynamiek. Maak ruimte (fysiek en organisatorisch/ juridisch) voor nieuwe benaderingen en initiatieven en experimenteer met nieuwe (flexibele) organisatievormen (fontein et al., 2012). In veel gevallen is de gemeente of de woningcorporatie eigenaar van de grond. Afspraken zijn nodig over het grondgebruik, de financiering en eventuele verantwoording. Door op deze onderwerpen gezamenlijke afspraken te maken ontstaat een gevoel van vertrouwen, gemeenschappelijkheid en (probleem)eigenaarschap. Pas nadat een inventarisatie is uitgevoerd en stappen zijn gemaakt om partijen dichterbij elkaar te brengen, is het mogelijk om op de inhoud te focussen. 'Wat gaat er met de ruimte gebeuren?' is daarbij de centrale vraag. De rol van de gemeente moet in deze fase bij voorkeur faciliterend/ ondersteunend zijn. Vaak komen lokale initiatiefnemers zelf met voorstellen voor de rolverdeling, het proces en de invulling van de ruimte. Juist daarom moet worden voorkomen dat gemeenten de inhoud gaan voorschrijven (Fontein et al., 2012). Wel kan de gemeente, zeker voor haar eigen bezittingen, vooraf initiatieven selecteren met een grote maatschappelijke meerwaarde.

8.3.3 Praktijktoeepassing

Het in de praktijk uitvoering geven aan beleid dat op participatieplanologie gestoeld is blijkt voor de gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch een erg moeilijk te maken stap. Het 'in de praktijk uitvoering geven aan beleid' kent echter een brede interpretatie. Onderhavig onderzoek heeft zich specifiek gericht op de aanwezigheid en vorming van beleid en de doorwerking daarvan op een casus. Opvallend daarbij is dat geen van de gemeenten contact heeft (gehad) met andere gemeenten om kennis en ervaringen op het gebied van participatieplanologie uit te wisselen. Ook wordt geen beroep gedaan op kennisplatforms of adviesbureaus voor het implementeren van en uitvoering geven aan participatieplanologie. Dit terwijl het communiceren van ervaringen de beste en snelste methode vormt om voor het in praktijk brengen van beleid (Bergevoet et al., 2014). Een uitzondering hierop vormt het ambitiedocument met participatieregels dat Gemeente Nijmegen heeft opgesteld, gebaseerd op aanbevelingen van de Nationale Ombudsman en het ambitiedocument van Gemeente Amersfoort. Het stappenplan van Gemeente Nijmegen voor participatieprojecten (bijlage 5) biedt het juiste houvast bij het aangaan van een participatieproject.

Het in praktijk brengen van participatiebeleid vraagt bovendien sterk om een nieuwe generatie ambtenaren. Participerende partijen ervaren graag een open, ruimtegevend en constructieve opstelling van ambtenaren. Dit door bijvoorbeeld ideeën uit te werken en consequenties van keuzes laten zien (Gemeente Nijmegen, 2015). Hiertoe doen gemeenten er goed aan om vaste ambtenaren of acquireurs te benoemen en intern cursussen aan te bieden om een omslag naar een nieuwe vorm van planologie binnen de gehele organisatie te maken. Deze nieuwe generatie ambtenaren dienen als 'ondernemers in het algemeen belang' gezien te worden, contrasterend met de huidige vakspecialistische functie, veelal binnen de muren van het gemeentehuis.

Gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch zijn niet de enige gemeenten die in enige mate voorsorteren op participatieplanologie. Om lering te trekken uit andere praktijkvoorbeelden zijn hierna geslaagde maatregelen van andere gemeenten uiteengezet, voortgekomen uit het

participatiekompas van De Caleidoscoop, 2016. Deze zijn geclusterd op de vlakken waar de gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch specifiek problemen ondervinden bij de toepassing van participatieplanologie in de praktijk, namelijk: het verwerken van input vanuit de samenleving in het gemeentelijke beleid, het stimuleren van partijen voor participatie, het managen van verschillen in mogelijkheden per gebied en de houding van ambtenaren.

Verwerking van input uit samenleving in het gemeentelijke beleid

In Oude IJsselstreek gaan raadsleden in gesprek met honderden bewoners over de vraag wat voor samenleving zij wilden en welke bijdrage de gemeente daaraan kan leveren, naast alles wat bewoners al zelf doen.

In de motie 'bestuursaanpak gemeente Oude IJsselstreek' wordt voorgesteld dat de nieuwe gemeenteraad van Oude IJsselstreek vóór de formatie van het nieuwe college afsprekt voor welke vraagstukken het beleid in samenspraak met samenlevingspartners gevormd zal worden.

In Amersfoort vindt enkele dagen na de raadsverkiezingen de G1000 plaats. Inwoners gaan tijdens dit evenement met werkgevers, ambtenaren, kunstenaars en politici in gesprek over wat de komende periode belangrijk is. Samen stellen zij de politieke agenda op, beginnen aan de concrete uitwerkingen en vervolgen dit proces later. Gemeente Nijmegen heeft dit jaarlijkse evenement reeds in 2014 overgenomen.

In Kampen wordt gewerkt met het Kamper Kompas, wat beschrijft hoe in Kampen de toegang tot zorg en ondersteuning wordt georganiseerd voor die mensen die dat nodig hebben. Daarmee versterkt de gemeente de sociale cohesie aan en wordt in de gemeente individuele ondersteuning georganiseerd. Het instrument zelf is in co-creatie met burgers tot stand gekomen.

De burgemeester van Noordwijk heeft voorafgaand aan de verkiezingen het idee gelanceerd om een bevolkingspanel mee te laten beslissen over belangrijke vraagstukken.

Partijen stimuleren te participeren door een steun te bieden

Diverse steden hebben een speciaal loket ingericht voor maatschappelijke initiatieven. Voorbeelden hiervan zijn de ideeënmakelaar van gemeente Zwolle en een gebiedsmakelaar in gemeente Utrecht.

De gemeente Amsterdam stelt leegstaande gebouwen en braakliggende terreinen beschikbaar voor lokale initiatieven. Ook maken ze de gegevens over waar die gebouwen en gebieden zich bevinden actief openbaar.

De gemeente Utrecht heeft een stadsmakelaar aangesteld. Deze wijst initiatiefnemers de weg binnen de gemeente, helpt vaart te houden in de samenwerking tussen initiatiefnemers en ambtenaren of zorgt dat knopen worden doorgehakt als dat nodig is.

De gemeente Rotterdam reserveert onder de naam 'Stadsinitiatief' substantiële bedragen voor maatschappelijke initiatieven die door de burgers worden verkozen als het meest aansprekende.

De gemeente Amsterdam stelt een speciale 'buurtwet' op waarin bijzondere rechten voor lokale initiatiefnemers worden beschreven en geborgd.

Onderscheid in mogelijkheden durven te maken met behulp van lokaal draagvlak

Bij het initiatief Meer Merwede in Utrecht en het Glamourmanifest in Amsterdam krijgen lokale initiatiefnemers die zich opwerpen als gebiedsmakelaars ruimte van de gemeente. De gemeente accepteert daarmee dat deze gebieden een andere gebiedsaanpak kennen dan de rest van de stad.

Gemeente Berkelland geeft voor het dorp Beltrum (een gemeenschap van 4000 inwoners) een bedrag van € 170.000, - gereserveerd voor de bekostiging van ouderen- en gehandicaptenzorg. De gemeenschap mag dit naar eigen inzicht uitgeven.

'Gouda Bruist' en 'Co-creatie Culemborg' zijn broedplaatsen voor initiatieven die vanuit de samenleving zijn ontstaan. De gemeenten ondersteunen hen inmiddels actief met budgetten en kennis. Gemeente Nijmegen heeft met 'MEEdoen in Nijmegen' een soortgelijk programma gestart.

Hiërarchische organisatie omzetten naar een netwerkorganisatie

De gemeente Molenwaard ziet af van de bouw van een nieuw stadhuis en hanteert een filosofie van 'het stadhuis is bij de mensen thuis'.

De deelgemeente Overschie verbood ambtenaren een maand lang om op het stadskantoor te komen. Dit om hen te prikkelen meer in de wijk aanwezig te zijn.

Gemeente Oude IJsselstreek spreekt niet langer over ambtenaren met een bepaalde functie, maar met een bepaalde 'rol'.

Gemeente Deventer gooit haar organisatie om en maakt er een wijkgerichte organisatie van.

De gemeente Amsterdam heeft een leergang voor ambtenaren ontwikkeld ('De nieuwe Wibaut') waarin ambtenaren vier weken meewerken aan een maatschappelijk initiatief. Dit helpt om zich beter in die initiatiefnemers te verplaatsen, een band op te bouwen en te experimenteren met nieuwe rollen.

(De Caleidoscoop, 2016)

8.4 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt de hoofdvraag beantwoord die op basis van het onderzoeksdoel is vormgegeven:

‘Waarin verschillen de gemeenten Nijmegen, Arnhem en ’s-Hertogenbosch in hun interpretatie en methodiek ten aanzien van de transitie naar- en het toepassen van participatieplanologie en welke lering kan hieruit getrokken worden?’

De hoofdvraag wordt beantwoord op basis van de uitkomsten van de vier hoofdvragen. De eerste deelvraag richt zich op de tijdsgebonden kernproblemen die ten grondslag liggen aan de vraag naar een andere vorm van stedelijke ontwikkeling: *‘Welke ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de noodzaak voor een nieuwe methodiek bij stedelijke ontwikkeling?’*

Tijdsgebonden kernproblemen worden gevormd door complexe maatschappelijke en economische ontwikkelingen met een negatief effect op de huidige realiteit. Voorbeelden hiervan zijn de gevolgen van demografische krimp, het energie- en milieuvraagstuk en de decentralisatie van voormalige overheidstaken, zoals het organiseren van zorgtaken. De in onderhavig onderzoek behandelde gemeenten laten blijken dat voornamelijk het wegvallen van het IVS in 2014 gecombineerd met de economische crisis sinds 2008 de financiering van stadsontwikkelingsprojecten remt. Daarnaast hebben, tevens vanuit een financieel opzicht, ingrijpende bezuinigingsmaatregelen en reorganisaties die doorgevoerd zijn binnen de gemeentelijke organisatie een negatief effect op de capaciteit van het ambtelijk apparaat om stadsontwikkelingsprojecten zelf te organiseren.

De gemeenten kennen, als uitwerking van de tweede deelvraag: *‘Welke interpretatie kennen de drie gemeenten elk toe aan een stadsontwikkeling op basis van participatieplanologie?’* elk een onderscheidende interpretatie toe aan participatieplanologie, wat een sterke doorwerking heeft op de toegepaste methodiek bij en resultaten van praktijkprojecten. Er is dus geen sprake van een eenduidige interpretatie van participatieplanologie. Zo interpreteert Gemeente Nijmegen de transitie naar participatieplanologie als een actief ingezette ontwikkeling. De gemeente heeft daartoe handvaten ontwikkeld, zowel voor de eigen organisatie als voor participatiepartners, voor de uitwerking van participatieplanologie in de praktijk. De karakteristieke jonge en hoogopgeleide bevolkingssamenstelling en de politieke kleur van het gemeentebestuur ligt daar tevens sterk aan ten grondslag.

Gemeente Arnhem ziet de transitie als een autonome ontwikkeling en neemt een overwegend passieve houding in. De gemeente herkent wel een zekere transitie naar participatieplanologie in het aangaan van samenwerkingsverbanden met nieuwe partijen gericht op projectniveau, de zogenoemde ‘stadsaccupunctuur’. De gemeente heeft om dit te faciliteren participatieplanologie opgenomen in haar langetermijnvisie en zet daarmee een deur open voor partijen met een initiatief. De gemeente voert echter, waar de huidige houding van ambtenaren naar participatie door de gemeente als grootste ‘te overwinnen’ obstakel wordt gezien, geen maatregelen door in het ambtelijke apparaat om ambtenaren te wijzen op en in staat te stellen tot (het leiden van) participatieprojecten. Gemeente Arnhem faciliteert initiatiefnemers wel met relatief laagdrempelige subsidies en ondersteunt als enige gemeente een adviesbrigade als kennisbron voor participatie naar burgers.

Gemeente ’s-Hertogenbosch interpreteert en ervaart de transitie naar uitnodigingsplanologie ook als

een autonoom proces, maar speelt aan de hand van een casuïstische methode en ‘micro-financiering’, gericht op het triggeren van private cofinanciering, wel in op de roep naar participatieplanologie uit de stad. Dit gebeurt op door de gemeente aangewezen locaties, zoals bedrijventerreinen en locatie De Heus. Middels een breed palet aan communicatielijnen verkrijgt de gemeente een beeld van deze roep of ‘heartbeat’ van de stad. Deze roep naar participatie wordt echter nog niet dusdanig breed gedragen door burgers en bedrijven dat er een algemeen beleid op is afgesteld.

Het antwoord op de derde deelvraag: ‘*Waarin verschillen de bevindingen en resultaten van participatieplanologie per gemeente?*’ ligt geborgen in tabel 5. Hiertoe zijn de gemeentelijke uitwerkingen per transitiestap ontleed en beoordeeld en zijn de verschillen en overeenkomsten daarin zichtbaar gemaakt.

Tabel 5. Gecombineerde samenvatting beleidsniveaus			
Transitiestap	Uitwerking		
	Gemeente Nijmegen	Gemeente Arnhem	Gemeente 's-Hertogenbosch
1. (Her-)inrichten van de transitie			
2. Organiseren van een multi-actor proces			
3. Afbakenen van het transitievraagstuk			
4. Ontwikkelen van lange termijn probleemperecepties en visies			
5. Ontwikkelen van transitie-eindbeelden en -doelen			
6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel			
7. Formuleren van tussendoelen			
8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten			
9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten			
10. Organiseren van de volgende transitieronde			

Een analyse van tabel 5 leert ons dat de gemeenten problemen ondervinden op de gebieden van de beperkingen van het huidige institutionele landschap, de rolvorming bij participatieprojecten en de vertaling van participatiebeleid naar de praktijk. Daartoe zijn, ter beantwoording van deelvraag vier: ‘*Welke maatregelen bevorderen de beleidstransitie naar participatieplanologie?*’ probleem-gespecificeerd maatregelen voorgesteld. De maatregelen leggen een voorname taak voor de institutionele landschapsvorming en instrumentariumontwikkeling bij onafhankelijke institutie-overstijgende onderzoeks- en adviesorganen. Bovendien sporen deze de gemeenten aan om meer te communiceren met andere gemeenten over participatiebeleid en de praktijktoepassing daarvan. Daarnaast wordt met het stappenplan in bijlage 5 houvast geboden bij participatieprojecten.

De hoofdvraag laat zich naar aanleiding van onderhavig onderzoek beantwoorden met de uitkomsten van de deelvragen. Geconcludeerd kan worden dat een eenduidige definitie van participatieplanologie niet bestaat en de uitwerking daarvan (dus) tot verschillende resultaten heeft geleid bij de behandelde gemeenten. Echter, er kan aan zekerheid grenzend gesteld worden dat de gemeenten tegen dezelfde beletsels aanlopen in hun transitie naar participatieplanologie. De lering die hieruit getrokken is doet een beroep op de flexibiliteit van de gemeenten, maar zeker ook op een betere inbedding van participatieplanologie op gemeente-overstijgend (nationaal) niveau. Dit om gemeenten te faciliteren in de transitie, mede in de vorm van een aanpassing en het RO-instrumentarium en wet- en regelgeving.

8.6 Reflectie

Middels onderhavig onderzoek is getracht om inzicht te verkrijgen in de gemeentelijke beleidstransitie naar participatieplanologie en daarvoor aanbevelingen te kunnen doen voor vervolprojecten. Dit aan de hand van drie geselecteerde gemeenten waarvan het gemeentelijke beleid is geanalyseerd, mede op basis van de eerste praktijktoepassingen van dat beleid.

Hoewel de uitvoering en de uitkomsten van het onderzoek hebben geleid tot een gewenst resultaat, is niet eenduidig te stellen dat een transitie zoals gesteld in onderhavige thesis aan de orde is. Het onderzoek heeft zich voor de informatieverschaffing gelimiteerd op de gemeenten Nijmegen, Arnhem en 's-Hertogenbosch en vertonen ondanks hun vergelijkbaarheid toch grote verschillen in uitkomsten. Dit valt slechts ten dele aan te schrijven op de verschillen in behandelde casusprojecten: Het gemeentelijke beleid op participatie beperkt zich niet op casusniveau. Eerder vormt de korte tijdsperiode waarin gemeenten zijn geconfronteerd met participatie en zich hierop hebben kunnen voorbereiden een 'ruisfactor'.

Ten tijde van het onderzoek waren de gemeenten op de hoogte van participatieprojecten, maar was daarop nog in geringe mate geanticipeerd. Dit is tevens op te maken uit de veeltallige rode en oranje vlakken in resultatentabel 5.

De uitkomsten van onderhavig onderzoek bieden dus geen onvoorwaardelijke visie op een transitie naar een nieuwe vorm van planologie, wat maakt dat het gebruik van een structuurmodel en stappenschema zoals afgeleid van de transitietheorie van Rotmans ruimte laat voor discussie. Het voorkomen van nieuwe samenwerkingsverbanden onder het mom van participatieplanologie kan in dat licht gezien worden als een 'los' iteratief proces, zonder grondslag uit maatschappelijke veranderingen of kernproblemen.

De waarheid zal in alle waarschijnlijkheid liggen tussen een vooraf gestuurd en vormgegeven proces en een iteratief proces, wat voeding biedt voor een vervolgonderzoek. Dit zal op basis van recente beleids- en praktijk ontwikkelingen meer inzicht kunnen bieden op het bestaan en het verloop van een beleidstransitie naar participatieplanologie.

Extern aan de vormgeving en uitvoering van onderhavig onderzoek speelt de discussie of participatieplanologie an sich een oplossing biedt voor gemeenten, met het oog op de huidige kernproblemen die zowel intern als extern aan de eigen gemeentelijke organisatie spelen. Hierover verschillen de meningen, echter, vaststaat dat binnen de huidige tijdsgeest de eindgebruiker meer betrokken dient te worden. Vanuit dit maatschappelijk oogpunt is participatieplanologie

onontkoombaar. Immers: de overheid staat ten dienste van het volk. De overheid zal dus in moeten blijven zetten op een transitie. Belangrijk daarbij is dat het wel op een gestructureerde manier gebeurt die, zeker ook op lokaal niveau, te verantwoorden is. Verdere decentralisering van ruimtelijke taken past in dit streven.

Het is evident dat toekomstige stedelijke ontwikkeling een steeds grote diversiteit in uitvoering zal kennen door karakteristieke lokale omstandigheden, sociale ethiek en gebiedswaarden. Deze 'intrinsieke waarden en hun diepere betekenissen', zoals door Van Eesteren benoemd in zijn presentatie (citaat op bladzijde 2 van onderhavige thesis), zullen dus in toenemende mate de basis vormen bij toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen.

"Steden!

*Gij zijt de meest sublieme monumenten van 's mensen kunst. De onbepaalde
beweging van het menselijke gaan verheft zich naar de oneindige
onbeweeglijkheid. De verveelde moeheid doet de wereld verlangen naar de
rust, vol van werking en nijver van het vegetatieve leven. De vagebonden
komen tot rust en, de ene naast de ander staande, slaan zij kunstmatig wortel,
hun verblijven verrijzen, de stad werpt haar schaduwen. En de wonderlijke
eenheid van de nieuwe nederzetting, met haar torens en haar woonsteden, haar
aquaducten en riolen, haar bouwmeesters en haar hogepriesters, verschijnt in
haar volheid in de naam: Stad."*

G. Apollinaire, 1912

Literatuurlijst

- A.J. Kruiter (2010), *Mild Despotisme*, Amsterdam en in het RMO advies Terugtrekken is vooruitzien
- Aarle, S. Van, Bardoel, J., Blommensteijn, W., Heijmans, T., Raatgever, A., Romijn, R., Weltevreden, J. (2014) *Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Platform31, Den Haag.
- Baardewijk, E.J. Van, Haan, M.J. De, Hijmans, E.R. (2013) *Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling*, vakblad Bouwrecht, editie mei 2013 blz. 317
- Barrett, SM & C. Fudge. (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Bekkens, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Bergevoet, T., Tuijl, M. Van. (2014) *De flexibele stad. Oplossingen voor leegstand en krimp*. Nai010 uitgevers, Rotterdam.
- Bovens, M. (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bruijn, P. De (2013) Presentatie Coehoorn Centraal in juli 2013 aan studenten van de RUN, Arnhem
- Buck Consultans International (2014): *Economisch Actieplan 's-Hertogenbosch 2010-2014*, Nijmegen
- Eesteren, C. Van (1948). *De conceptie van onze hedendaagse Nederzettingen en cultuurlandschappen, hun verschijningsvormen en uitdrukking* – rede gevoerd te Delft
- Faludi, A. & J. M. Mastop. (1993). *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering* Beleidswetenschap, 7 (1). 71-90. (Faludi, 1993)
- Fontein, R.J., Breman, B.C., Kuindersma, W., Westerink-Petersen, J. (2012) *Gemeenten en krimp, uitnodigingsplanologie als perspectief* Wageningen Universiteit - Urban and Regional Development - ROM Magazine nr. 30.
- Geels, F., Kemp, R. (2000), *Transities vanuit sociotechnisch perspectief*, Universiteit Twente en MERIT, Enschede
- KAN (2013) *Gelderse stadsmonitor Arnhem en omgeving*, Arnhem
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2015) Bestemmingsplan Tramkade, 's-Hertogenbosch
- Gemeente Nijmegen (2012) *Ambitiedocument Inspraak, Participatie en Actief Burgerschap in Nijmegen*, Nijmegen

- Gemeente Nijmegen (2015) *'Ervaringen rond participatie-initiatieven, meting 2'*, Nijmegen
- Gemeente Arnhem (2013) *'Binnenstadsmonitor Arnhem'*, Arnhem
- Gemeente Midden-Delfland (2011), *'Beleidsnota Burgerparticipatie in Midden-Delfland'*, Schipluiden
- Gemeente Nijmegen (2013), *'Participatie: een wens van de burger of van de overheid? Verslag'*, Nijmegen
- Heijkers, B., van der Velden, J., Wassenberg, F. (2012) *'Toekomst stedelijke Vernieuwing na 2014'*, KEI/Nicis Institute
- Koops, J. (2012) *'Zelforganisatie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een hype en/of de oplossing?'* Amsterdam
- Lange, M.A. De (1995) *'Besluitvorming rond strategisch ruimtelijke beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip'*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Marlet, G., van Woerkens, C. (2013) *'Atlas voor gemeenten'*. VOC uitgevers, Utrecht
- NICIS, KEI (2012) Stedelijke vernieuwing op uitnodiging
- NICIS, KEI (2012) Toekomst van SV na 2014
- North, D. (2003) *'Institutions, Institutional change and Economic Performance'*. Cambridge University, Cambridge
- Platform31 (2014) *'Winkelgebied van de toekomst'*, Den Haag
- Prodemos (2015) *'Toelichting bij afwegingskader Burgerparticipatie'*, Den Haag
- Rauws, W.S., M.J. Beeftink en S. Hartman (2010) *'Crisis in de regionale planning: waar zijn de verbindende ruimtelijke concepten?'*, Plandag 27 mei 2010, Amsterdam.
- Rotmans, J., Dirven, j., Verkaik, A. (2002) *'Samenleving in Transitie: een vernieuwend gezichtspunt'*. Ministerie LNV, Den Haag.
- Teisman, G. (2012) *'Proceskunst, gebiedsontwikkeling nieuwe stijl'* Stichting NederlandBovenWater, Calff & Meischke, Amsterdam
- Rooy, P. Van (2011) *'Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief'* Building Business
- Verschuren, P. & H. Doorewaard (2007) *'Het ontwerpen van een onderzoek'*. Den Haag: uitgeverij LEMMA.
- Yin, R. (2009): *'Case Study Research: Design and Methods'*. SAGE Publications, California

Websites

http://nijmegen.buurtmonitor.nl/Quickstep/QsReportAdvanced.aspx?report=swm_deel_wijk, (12 december 2015)

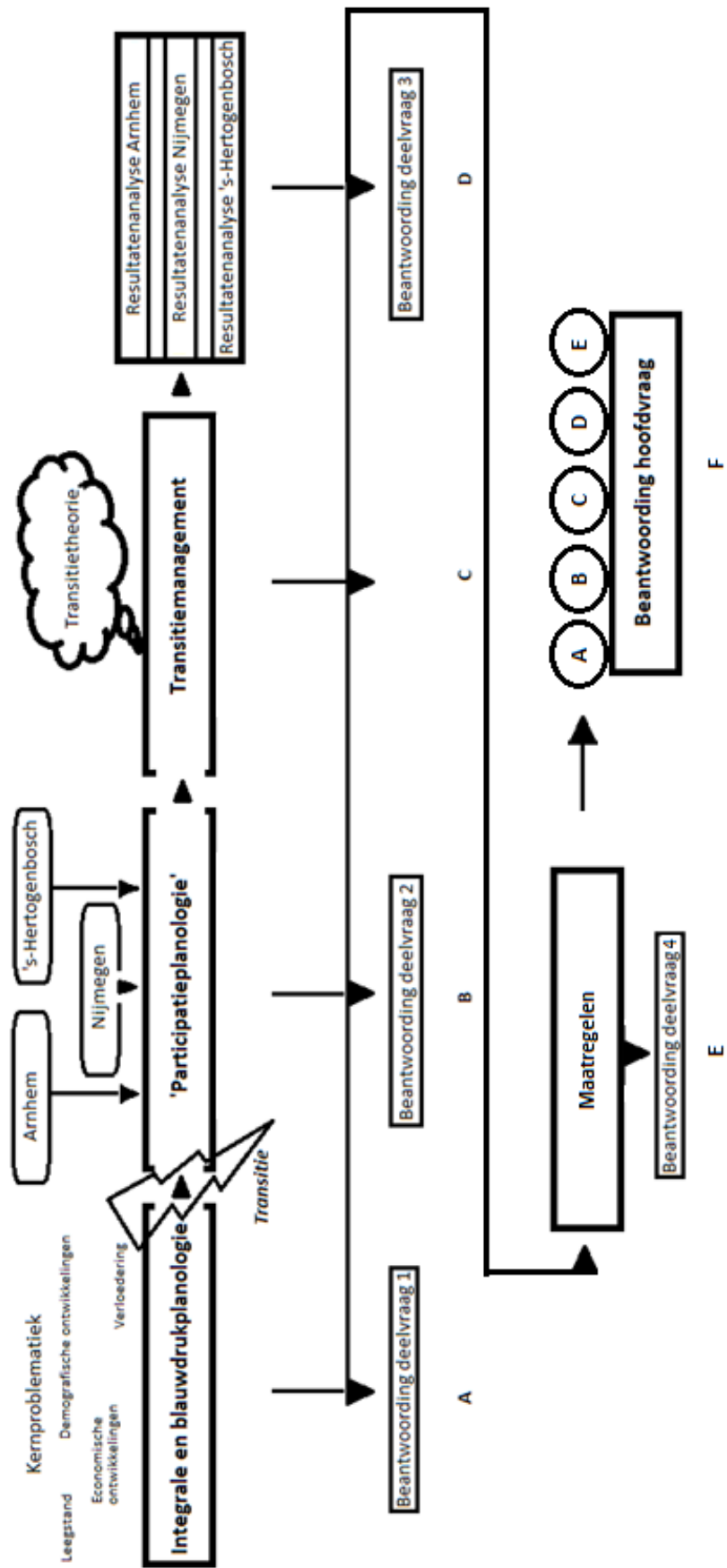
www2.nijmegen.nl/gemeente/onderzoekencijfers/stads-en-wijkmonitor (januari 2016)

www.decaleidoscoop.org (6 maart 2016)

www.devastgoedrapportage.nl (24 november, 2015)

www.waarstaatjegemeente.nl (8 oktober, 2015)

Bijlage 1. Onderzoeksmodel



Bijlage 2. Overzicht bestaande instrumenten participatieplanologie

<p>LOKAAL HANDELEN Het aanwenden van plaatselijke energie bij de herontwikkeling van een plek.</p>	<p>CRISIS- EN HERSTELWET Wet die projectmatige gebiedsontwikkeling stimuleert met kortere procedures en lokale experimenten voor aangepaste regelgeving.</p>	<p>AFWAARDEREN Het bijstellen van de boekhoudkundige waarde naar de reële waarde.</p>	<p>SCHAALVERKLEINING Het bijstellen van de maat van een project zodat deze past bij de natuurlijke maat van de plek of het programma.</p>
<p>MATCHMAKING Het bij elkaar brengen van ruimtezoekende en -aanbiedende partijen om te komen tot nieuwe vormen van ruimtegebruik.</p>	<p>LOKALE AFWEGINGSRUIMTE Op basis van algemeen geldende regels kan het bevoegd gezag voor een specifieke plek het juridische kader verzwaren of versoepelen.</p>	<p>URBAN MARKETING Het realiseren van stedelijke (her)ontwikkeling met private investeringen.</p>	<p>CLOSE READING Het ontdekken van onvoorziene gebruiksmogelijkheden in bestaande structuren.</p>
<p>PLACEMAKING Door het realiseren van nieuw elan op een plek met een slechte reputatie, worden gebruikers verleid zich er te vestigen.</p>	<p>VERWOVEN RECHTEN Bij het herbestemmen van bestaand vastgoed worden de kwaliteitseisen bepaald door het kwaliteitsniveau van het bestaande gebouw, en niet door nieuwbouwwijzen voor de beoogde functie.</p>	<p>INNOVATIESUBSIDIE Projectmatige overheidsbijdrage om innovatie in ruimtelijke ontwikkeling te stimuleren.</p>	<p>CITY DRESSING Door cosmetische ingrepen in een gebied of aan een gebouw ontstaat nieuw elan in het openbare domein.</p>
<p>CO-CREATIE Een gelijkwaardige vorm van samenwerking, waarbij alle deelnemers invloed hebben op het proces en het resultaat.</p>	<p>STATUTEN Afspraken tussen een beperkte groep personen of partijen die alleen voor hén geldig zijn.</p>	<p>NATURA Investeren en opbrengsten worden niet in geld uitgedrukt maar in goederen, gunsten, diensten of in maatschappelijk rendement.</p>	<p>TOE-EIGENEN Gebruikers passen een bestaande structuur aan om zo hun gebruiksgemak te verhogen of hun identiteit uit te dragen.</p>
<p>OPEN SOURCING Het vrij beschikbaar stellen van relevante kennis en informatie voor de ontwikkeling van ruimte.</p>	<p>FACILITEREN De vergunningverleners spant zich samen met een initiatiefnemer in om een initiatief mogelijk te maken.</p>	<p>MICROFINANCIERING Kleine leningen worden verstrekt aan bedrijven of personen die geen of onvoldoende toegang tot banken hebben.</p>	<p>VERDUURZAMEN Bestaande gebouwen worden zo aangepast dat het gebruik ervan langer rendabel is.</p>
<p>SOCIAL MEDIA Verzamelbegrip voor interactieve online platformen waarmee complexe ontwikkelprocessen beter kunnen worden ingericht.</p>	<p>ILLEGALITEIT Initiatiefnemers overtreden bewust de regels om snel en ongecompliceerd hun doel te bereiken.</p>	<p>CROWDFUNDING Het financieel mogelijk maken van een initiatief door collectieve financiering.</p>	<p>ONTBOUWEN Het gedeeltelijk of geheel slopen van structureel leegstaand vastgoed om zo vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.</p>
<p>STAPSGEWIJS ONTWIKKELEN Een ontwikkelproces waarbij de ruimte niet integraal en in een keer, maar in stapjes wordt ontworpen, gebouwd, getransformeerd en beheerd.</p>	<p>TIJDELIJKE VERGUNNING Vergunning die ruimtegebruik voor een beperkte periode mogelijk maakt.</p>	<p>CASHFLOWSTURING Kosten worden alleen gemaakt met direct zicht op opbrengsten, zodat de risico's worden beperkt.</p>	<p>PRECYCLING Recycling is het al in de ontwerphase anticiperen op het hergebruik van grondstoffen.</p>
<p>EXPECTATION MANAGEMENT Betrokken partijen maken duidelijk wat ze wanneer van elkaar mogen verwachten en wat niet.</p>	<p>LEEGSTANDSWET Wet die mogelijkheden biedt voor de tijdelijke verhuur van structureel leegstaand vastgoed.</p>	<p>UPGRADEN Vanuit een minimale, goedkope basis kan tegen een meerprijs een hoger comfort worden bereikt.</p>	<p>FUNCTIENEUTRALITEIT Het maken van een ruimtelijke structuur waarbinnen een veelheid aan functies naast en na elkaar kunnen bestaan.</p>
<p>IMPROVISEREN Zonder vooropgezet plan tot actie overgaan en al doende uitvinden hoe het moet.</p>	<p>GLOBAL BESTEMMINGSPAN Bestemmingsplan waarin bouwvolumes en bestemmingen slechts globaal zijn vastgelegd waardoor voor het uitwerken de nodige vrijheid overblijft.</p>	<p>LIFE CYCLE FINANCE Het koppelen van de ontwikkel- en de exploitatieboekhouding.</p>	<p>POP-UP Ingrep die in een tijdelijke (piek) behoefte aan ruimte voorziet.</p>

Bijlage 3. Interviewguides

Interviewgide #1

1^e fase: gemeentelijke strategie

- Inleiding -

Mijn onderzoek richt zich op het transitietraject binnen de gemeentelijke beleidsvorming van 'blauwdrukplanologie' of 'integrale gebiedsontwikkeling' naar (een vorm van) participatieplanologie. Door huidige (economische) ontwikkelingen vormen initiatieven vanuit de stad zelf de toekomst van stadsontwikkeling en nemen de plaats over van de traditionele top-down benadering vanuit de overheid. Veel gemeenten zitten met het vraagstuk hoe ze deze beleidstransitie goed kunnen laten verlopen, waarbij initiatieven worden gestimuleerd en eventueel gefaciliteerd, maar zonder de totale regie uit handen te geven. Er zijn wel methoden en instrumenten te noemen, maar deze zijn vaak nauwelijks toegepast in de praktijk. Aan de hand van dit interview vergaar ik kennis, ervaringen en resultaten van vormen van participatieplanologie tot nu toe.

1: Bent u bekend met de beleidstransitie gericht op de nieuwe vorm van planologie?

2: In welke mate spelen ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan deze transitie een rol in uw gemeente? Bijvoorbeeld:

- Economische dynamiek (einde ISV-2014)
 - Wijzigende ruimtebehoeften
 - Demografische ontwikkelingen
 - Klimaat
 - Projecten
-

3: Wie maken de programma's?

De dialoog tussen gemeente en samenleving staat centraal in deze eerste vragenreeks. Het maken van het coalitieakkoord en collegeprogramma kunnen in samenspraak met de gemeenschap gebeuren. Maar ook daarna blijft de dialoog belangrijk: wat de prioriteiten zijn, hoe doelen bereikt gaan worden, en of het resultaat goed is, hoeft het bestuur niet binnen de stadhuis muren te bedenken.

Vragen

- Op welke wijze wordt (naast de partijpolitieke en ambtelijke input) inbreng vanuit de samenleving gebruikt bij het maken van het collegeakkoord en programma-afspraken?

- Zijn politieke partijen bereid om ruimte in te bouwen in collegeprogramma's en in de beleids- en begrotingssystematiek voor invulling in dialoog met de samenleving?

- Staan in de bestuurlijke programma's concrete (proces)afspraken over hoe de bewoners en gebruikers van de gemeente betrokken worden bij het bestuur van de stad? Denk bijvoorbeeld aan panels, huis van de democratie, particulier beheer van de openbare ruimte en wijkraden met macht.

4: Zie je het overal terug?

Het is belangrijk dat op *ieder* beleidsterrein en binnen *elke* afdeling van de gemeente wordt doordacht wat het betekent dat je meer wilt inzetten op lokaal initiatief. Je moet lokale initiatieven niet opsluiten in een eigen participatiehoekje en de rest van het beleid intact laten. Een cultuur waarin deze initiatieven los staan van de grote geldstromen en strategische keuzes, is ten dode opgeschreven.

Vragen

- *Wordt er op alle beleidsterreinen en binnen alle afdelingen gewerkt aan de vertaling van democratische vernieuwing in beleid, beleidsvorming en instrumenten? Worden lokale initiatieven en de inzet op participatie dus niet weggestopt in een apart hoekje met eigen middelen en projecten?*

- *Hoe wordt de kloof overbrugd tussen de wereld van 'klassieke' sturing (topdown, regelgestuurd) en de wereld van democratische en economische transitie (met onder andere wijkaanpak, organische gebiedsontwikkeling, communitybuilding, broedplaatsen, buurtbedrijven, energiecoöperaties)?*

- *Wordt er in de cultuur en werkwijze van afdelingen en beleidsvelden aangestuurd op een omslag van klassieke inspraak naar de burger als co-producent van beleid?*

- *Wordt informatie toegankelijk gemaakt voor burgers en actief gedeeld met initiatiefnemers waarmee wordt samengewerkt? En wordt die samenwerking ook gebruikt om tot nieuwe gedeelde informatie, kennis, ideeën en verhalen te komen?*

- *Wordt er systematisch bekeken waar het maken en handhaven van regels en procedures belemmerend werkt op lokale initiatieven en actief burgerschap en wordt daar dan in bijgestuurd?*

5: Komt de organisatie in beweging?

Een werkwijze waarin meer ruimte ontstaat voor maatschappelijk initiatief, beïnvloedt ook de organisatie zelf. Een netwerk- of frontlijnorganisatie past beter dan een hiërarchische structuur met veel managementlagen. Maar verandering zit ook in kleine dingen: een enthousiaste bejegening van initiatiefrijke mensen, kan al veel betekenis hebben.

Vragen

- *Is de gemeentelijke organisatie (de politici, de bestuurders, de ambtenaren) zichtbaar en aanspreekbaar op straat, in buurten en in wijken en weet zij wat daar speelt ('stadhuis op straat', 'frontlijnorganisatie')?*

- *Worden ambtenaren aan- en bijgestuurd op hun vermogen om maatschappelijke initiatieven (en burgers in het algemeen) respectvol, dienstverlenend en volwassen te benaderen en zo te voorkomen dat initiatieven worden gefrustreerd, ingekapseld of geannexeerd?*

- *Wordt er werk gemaakt van een continue dialoog over wederzijdse verwachtingen tussen overheid en actieve burgers en wordt de confrontatie daarbij niet geschuwd?*

6: Is er tastbare steun?

Maatschappelijke initiatieven hebben vaak een steuntje in de rug nodig om zich een positie te verwerven in het veld met traditionele spelers. Zij hebben immers minder toegang tot kennis, geld, beleidsnetwerken en de besluitvorming. Dit steuntje in de rug kent vele vormen.

Vragen

- Worden er concrete voorzieningen getroffen om lokale initiatiefnemers de wind in de rug te geven (denk aan geld, gebouwen, ambtelijke ondersteuning) en de weg te wijzen in de instituties (denk aan initiatievenloket, ideeënmakelaars, toegang tot kennis- en ondersteuningsnetwerken)?

- Hoe wordt voorkomen dat lokale initiatieven te afhankelijk worden van incidentele en tijdelijke steun en hoe wordt er voor gezorgd dat substantiële publieke budgetten worden gereserveerd voor maatschappelijke initiatieven?

- Worden er instrumenten ontwikkeld en/of toegepast voor nieuwe vormen van stadsontwikkeling, gericht op het verbeteren van het stadsbeeld -economie en -milieu (Globale bestemmingen, citymarketing, herbestemming, crowdfunding, enz. : Zie schema)?

- Worden er speciale rechten toebedeeld aan lokale initiatieven die hen in staat stellen om op te boksen tegen andere partijen met meer geld en macht?

7: Is er ruimte voor verschil?

Het is lastig voor overheden om met de diversiteit om te gaan die door lokale initiatieven ontstaat. Immers: zij redeneren vanuit hun eigen beleid en hebben geleerd om burgers gelijk te behandelen. Belangrijke stappen zijn daarom: accepteren dat doelen per buurt anders worden bereikt en met de initiatiefnemers samenwerken aan het verbreden van het draagvlak onder hun initiatief.

Vragen

- Durft de gemeente initiatieven te faciliteren en vertrouwen te geven ook daar waar zichtbaar wordt dat initiatiefnemers een streepje voor krijgen op anderen?

- Accepteert de gemeente dat onder invloed van lokale initiatieven op de ene plek een andere invulling van het beleid wordt gemaakt dan op een andere plek in de gemeente?

- Worden initiatieven erkend en gehonoreerd als gelijkwaardig aan gemeentelijke initiatieven, ook als ze spanning oproepen met het gemeentelijke beleid en wordt de dialoog over die spanning ook opgezocht?

8: Wat zijn concreet de geboekte resultaten van participatieplanologie binnen uw gemeente?

Interviewguide #2

2^e fase: projectniveau

-Inleiding-

- Wat houdt het project in grote lijnen in?
 - Welke rol heeft u zelf uitgeoefend binnen het project?
-

Vragenlijst

1. Algemeen proces

- a. Welke aanleidingen hebben geleid tot het initiatief?
- b. Hoe is het initiatief bij de gemeente onthaald en ingepast binnen de organisatie?
- c. Welke praktische handvaten heeft de gemeente gebruikt bij het proces?
- d. Welke problemen heeft de gemeente hierbij ondervonden?

2. Rollen en taken

- a. Hoe zijn de te verdelen rollen en taken bepaald?
- b. Hoe is de rolverdeling tot stand gekomen?
- c. Welke problemen zijn ondervonden bij de rolverdeling?



3. Communicatie

- a. Hoe is de communicatie met initiatiefnemers vooraf vormgegeven?
- b. Welke problemen zijn ondervonden bij het communicatietraject?

4. Gedrag en competenties

- a. Is de gemeente intern veranderd om beter om te kunnen gaan met het initiatief?
- b. Welke instrumenten gebruikt de gemeente?
- c. Transitie naar 'participatieplanologie'
- d. Tegen welke problemen is de gemeente aangelopen?

5. Regels en afspraken

- a. Wie hebben de regels opgesteld?
- b. Welke regels/sancties/deadlines zijn afgesproken en waarop zijn ze gebaseerd?
- c. Hoe is de financiële afwikkeling vormgegeven?
- d. Welke problemen zijn bij het vaststellen van regels ondervonden?

- Afronding en uitleg over informatieverwerking

Bijlage 4. Participatieladder Gemeente Nijmegen



Bestuursstijl (rol van het bestuur)	Vorm van participatie (rol participant)	Voorbeelden
<p>Autoritaire stijl Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken verschaft zij hierover informatie. Om het beleid te laten slagen tracht zij doelgroepen zonnodig te overtuigen of te overreden.</p>	Ontvanger informatie	<p>Het bestuur stelt de onroerende zaakbelasting vast en maakt bekend dat er een kwijtscheldingsregeling is.</p> <p>Het bestuur neemt een besluit over het scheiden van afval en burgers worden opgeroepen mee te werken met behulp van een gedragsbeïnvloedende voorlichtingscampagne.</p>
<p>Consultatieve stijl Het bestuur raadpleegt burgers, maatschappelijke organisaties en/of bedrijven over een gesloten vraagstelling. Men kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een</p>	Adviseur (eindspraak)	De gemeente heeft een plan opgesteld voor de inrichting van een braakliggend terrein. Omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden kunnen op het plan commentaar leveren.

Bestuursstijl (rol van het bestuur)	Vorm van participatie (rol participant)	Voorbeelden
gegeven probleem-omschrijving.		
Participatieve stijl Het bestuur vraagt een open advies waarbij er veel ruimte voor inbreng en discussie is. Participanten kunnen een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting aangeven.	Adviseur (beginspraak)	De gemeente vraagt zich af wat er met een braakliggend terrein moet gebeuren: woningbouw? Recreatie? Sportterreinen? Niets? Omwonenden, belanghebbenden en belangstellenden kunnen van het begin af aan meedenken, discussiëren en een concrete inbreng leveren.
Delegerende stijl Het bestuur geeft aan participanten de bevoegdheid om – binnen randvoorwaarden – zélf beslissingen te nemen en ev. uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslisser	Een wijkraad krijgt de bevoegdheid om invulling te geven aan een bepaald bedrag om de leefbaarheid van de wijk te vergroten.
Samenwerkende stijl Het bestuur werkt op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen samen.	Samenwerkings-partner	Een gezamenlijk bouwplan met projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties (publiek private samenwerking). Een gezamenlijk milieubeleid met andere gemeenten, landschapsorganisaties e.d.

Bijlage 5. Invulveld gemeentelijke bevindingen

Aan de hand van onderstaande stappen wordt de ontwikkeling uitgezet tegen de transitiestappen zoals afgeleid van de transitietheorie van Rotmans, vanuit het perspectief van de Gemeente. Hiervoor worden positieve en negatieve proofpoints van de betreffende stap genoteerd op gemeentelijke beleidsniveau en de uitwerking op praktijkniveau: het behandelde participatieproject.

Stap 1. (Her-)inrichting van de transitie	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Opnemen van participatieplanologie in gemeentelijke programma's en beleidstoetsingen	Bereikbaar zijn voor lokale partijen om ideeën en initiatieven aan te dragen met een loket, contactpersoon, wijkmanager, enz.



Beleidsniveau



praktijkniveau

Stap 2. Organiseren van een multi-actor proces	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Intern en extern draagvlak creëren en inrichten voor participatieprojecten	De interne organisatie herinrichten en anticiperen op samenwerking met nieuwe partijen



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 3. Afbakenen van het transitievraagstuk	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Keuze maken in de te behandelen kernproblemen en bijbehorende partners	Actorenveld in kaart brengen en partijen actief met elkaar in contact brengen



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 4. Ontwikkelen van lange termijn probleem-percepties en visies	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Gewenste ontwikkeling beschrijven	Concretiseren van het probleem en gewenste verandering uitspreken



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 5. Ontwikkelen van transitie- eindbeelden en -doelen	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Kaders formuleren voor een eindbeeld of -doel	(Globaal) einddoel met de betrokken partijen formuleren



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 6. Verkennen van transitiepaden bij het gekozen transitiedoel	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Keuze maken in voorgestelde methodes, samenwerkingen en geformuleerde einddoelen	Signaleren van institutionele barrières (regels) en het versterken van contacten



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 7. Formuleren van tussendoelen	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Formuleren van tussendoelen	SMART maken van de resultaten gedurende het project



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 8. Ontwikkelen/toepassen van effectieve instrumenten	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Het ontwikkelen en toepassen van instrumenten om partijen handvatten te bieden voor participatie	Partijen wijzen op en begeleiden in het gebruik van instrumenten



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 9. Evalueren van tussendoelen en leereffecten	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Monitoren van de interne organisatieveranderingen en het vroegtijdig signaleren van bijsturingsbehoefte	Monitoren van de projectvoortgang en risico's



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Stap 10. Organiseren van de volgende transitieronde	Uitwerking op beleidsniveau	Uitwerking op praktijkniveau
	Beleidsaanpassingen doorvoeren en herinrichten van het proces	Beleidsaanpassingen formuleren en feedback van partijen aannemen



Beleidsniveau



Praktijkniveau

Bijlage 6. Tien stappen voor participatieprojecten

Notitie Mee(r) doen Gemeente Nijmegen, 2013

1. **Weten wat er leeft en wie wat kan doen in de wijk** door presentie, netwerkvorming en relatiebeheer houden we een actueel beeld van wat er leeft in een wijk. We gaan dit aanvullen met informatie over wie wat kan doen (participatiekaart). Dit blijft gelden voor alle wijken, alleen de intensiteit van de aandacht per wijk verschilt. Deze informatie is in beginsel beschikbaar voor alle partijen in de wijken die zich richten op het bevorderen van eigen kracht en verantwoordelijkheid van bewoners(-groepen).

2. **Zorgen dat gebeurt wat nodig is.** Vooral in aandachtsgebieden blijven we samen met de bewoners, ondernemers en instellingen in de wijken werken aan integrale wijkaanpakprogramma's (WAP's, van A naar B). Vanuit het idee "een wijk- een plan" zorgen we er samen met bewoners voor, dat bewoners(groepen) niet overvoerd raken met vragen vanuit de gemeente en instellingen. Tevens leidt onze regie ertoe dat partijen van elkaars bestaan en activiteiten weten en daar afstemming over zoeken. Tenslotte zorgen we op deze wijze voor overzicht ten behoeve van alle partijen die actief zijn in de wijk.

3. **Inspiratie:** we maken kansenboeken of wijkagenda's: boekjes met ideeën en tips, aangedragen door bewoners voor bewoners. Een verdere stap kan een 'Wiki Wijken' zijn naar het voorbeeld van Wikipedia: digitaal worden ideeën aangevuld en verbeterd, de geschiedenis en het verloop van wijkontwikkeling blijft bewaard. Deze moeten uitdagen tot het nemen van initiatief.

4. **Wijkbudgetten flexibeler:** meer tijdelijk en geconcentreerd ter beschikking stellen van wijkbudgetten aan (steeds wisselende) groepen die actief zelf aan de gang willen met wijkontwikkeling, of het nu gaat om openbare ruimte, zorg of veiligheid. De gemeente faciliteert met een nieuwe subsidieregeling en nieuwe normen. We zetten de huidige structuur van budgetbeherende bewonersorganisaties om naar budgetbeheer voor wisselende groepen. Daarbij willen we gebruik blijven maken van de kennis en ervaring die in de budgetbeherende organisaties is opgebouwd over de wijken. Een nieuwe regeling is bij dit voorstel ter inzage gelegd.

5. **Experimenteren met wijkondernemerschap:** we stimuleren bewoners om bewoner met wijk- en buurtbudgetten zelf projecten te starten, fondsen te gaan werven en externe deskundigheid in te kopen. Daarbij spelen we een coachende rol. De gemeente is partner, geeft feedback, wijst op kansen, springt alleen in waar nodig.

6. **Inzetten van sociale media** (wijkbladen, wijkwebsites en social media): we stimuleren het inzetten van sociale media,, om bewoners en ondernemers makkelijker een stem te geven bij beleidsparticipatie en inspraak. Daarnaast om hen een platform te bieden waarop zij zelf hun vraag kunnen koppelen aan geschikt aanbod in de nabije omgeving. Dit sluit aan op doelstellingen van actief burgerschap, zelfregie en samenzorgzaamheid. De gemeente bevordert nu al het op gang brengen/ stimuleren en vasthouden van deze ontwikkeling. Zie Nijmegen Oost, Stadscentrum, Dukenburg, Nijmegen West, Lindenholt.

7. **Ruimte bieden:** we willen voor bewoners belemmeringen wegnemen om mee te doen en als gemeente meedenken. We moeten zorgen dat we weten welke belemmeringen bewoners ervaren. Daarom organiseren we contacten tussen het stadhuis en de mensen in de wijken met behulp van collegebezoeken, raadsbezoeken, stages en meer rechtstreeks contact

tussen bewoners die zich inzetten voor de leefbaarheid en ambtenaren. Klein beginnen, bijvoorbeeld via wijkkaravanen/ - safari's. 'MeeAnder' wordt 'Mee met de Ander'.

8. **Nieuwe ontmoetingsvormen:** het stimuleren en mogelijk maken van nieuwe vormen van ontmoeting. We benutten ten volle de mogelijkheden van de informatietechnologie maar blijven ook de traditionele vormen van overleg gebruiken. We denken bijvoorbeeld aan het inzetten van nieuwe media (mijnbuurt.je) om in de wijk tijd, talent, goederen en diensten te kunnen ruilen (de wijk als marktplaats).

9. **Contact:** we zoeken niet meer uitsluitend in de reguliere wijkplatforms maar ook daarbuiten (de karavaan als voorbeeld). Daarbij maken we gebruik van alternatieve ontmoetingsplekken, stimuleren de vorming van creatieve ontmoetingsplekken naar het voorbeeld van de Waarmakerij of de wijkfabriek (in ontwikkeling).

10. **Goed voorbeeld doet goed volgen:** we organiseren wijkoverstijgende kennisoverdracht. Goede voorbeelden kunnen navolging krijgen in andere wijken. Dat doen we via de (sociale) media, door bewoners uit andere wijken uit te nodigen bij andere wijkplatforms en door het jaarlijks organiseren van een wijkenmarkt. We reiken daarbij de prijs uit voor het beste wijkontwikkelidee van het jaar.