

De Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet: Breken met of omarmen van het verleden?

by Donny Hegger

FILE	R_S4347277_SCRIPTIE_PLANNINGCULTUUR_EN_DE_OMGEVINGSWET_20-8.DOCX (819.54K)		
TIME SUBMITTED	20-AUG-2017 06:44PM (UTC+0200)	WORD COUNT	30014
SUBMISSION ID	838381757	CHARACTER COUNT	190147

2017

De Nederlandse Planningcultuur en de omgevingswet: breken met of omarmen van het verleden?



Donny Hegger

Studentnummer: S4347277

Masterthesis Planologie

Specialisatie: Planning, Land and Real Estate Development

Faculteit der managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Peter Ache

Hegger

[Type the company name]

8/21/2017

De Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet:

BREKEN MET of omarmen van het verleden?

Donny Hegger Studentnummer: S4347277

Masterthesis Planologie

2

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Peter Ache

Augustus 2016

Aantal woorden: 25.074

3

[Type text]

Page II

Voorwoord

Dit is mijn tweede voorwoord en hopelijk het laatste voorwoord dat ik ooit zal schrijven. Mijn inspiratie om iets inspirerends te schrijven is reeds verdwenen. Ik zal snel beginnen met de formaliteiten van het voorwoord: Mijn onvoorwaardelijk dank uitspreken naar de mensen die het verdienen.

Ten eerste gaat mijn oprechte dank uit naar meneer Peter Ache, ² in zijn rol als begeleider heeft hij mij voorzien van feedback. Deze feedback was zeer waardevol gedurende het hele scriptieproces. Ten tweede wil ik natuurlijk iedereen die bijgedragen heeft aan de dataverzameling hartelijk bedanken voor hun bijdragen aan dit document.

Inmiddels zie ik dat het volledige document zojuist de 30.000 woorden is gepasseerd, zo zie je maar dat op de meest onverwachte momenten mijlpalen bereikt kunnen worden. Veel leesplezier.

Nijmegen, Augustus 2016.

Donny Hegger

Samenvatting

104

Nederland heeft een rijke geschiedenis op het gebied van omgevingsrecht. De eerste wet die puur gericht was op de leefomgeving stamt uit het jaar 1810, toen de mijnwet werd ingevoerd. Sinds die tijd is het juridisch systeem steeds verder uitgebreid met regelgeving. Nu ruim 200 jaar later is het systeem dusdanig complex dat het functioneren onder druk is komen te staan. Besluitvorming is langzaam en inefficiënt, regels en procedures beperken de mogelijkheden om initiatieven van de grond te krijgen en drijven daarnaast plan- en administratiekosten omhoog. Dit roept om nieuwe wetgeving.

Tussen 2020 en 2023 zal deze nieuwe wetgeving er komen in de vorm van de omgevingswet. Deze nieuwe wetgeving voegt de huidige wetgeving en regels op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samen tot een bundel. De nieuwe instrumenten en wetgeving moeten meer ruimte bieden aan flexibel handelen. De volgende vier uitgangspunten staan centraal volgens de overheid: minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen.

Om deze transitie in goede banen te leiden zijn andere competenties en vaardigheden vereist van ambtenaren. Een cultuurverandering zou nodig zijn om de omgevingswet goed te kunnen implementeren. Dit roept de vraag op wat de huidige Nederlandse planningcultuur überhaupt inhoudt en op welke vlakken de omgevingswet dusdanig verschilt dat een cultuurverandering noodzakelijk is. Door middel van dit onderzoek wordt gepoogd hernieuwd inzicht te krijgen in de Nederlandse planningcultuur met het oog op de veranderende situatie die wordt ingeluid door de komst van de omgevingswet. De volgende hoofdvraag is geformuleerd om dit te sturen:

Wat houdt de Nederlandse planningcultuur in, is deze geschikt om met de nieuwe omgevingswet te kunnen omgaan? Zo niet, hoe dient de planningcultuur te veranderen om succesvol om te kunnen gaan met de nieuwe omgevingswet?

Een centraal onderdeel van deze scriptie is cultuur, in het bijzonder planningcultuur. Cultuur is een bekend begrip, maar tegelijkertijd ook een complex en gelaagd concept. In academische literatuur is veel aandacht besteed hieraan. Het is niet eenvoudig om vaste variabelen aan te wijzen die een volledig beeld van een cultuur geven. Toch zijn er verscheidene academici die hebben geprobeerd dit te doen. Zo ook Schein & Tromp (2000), zij bestudeerden organisatiecultuur. Het resultaat van hun inspanningen was een cultuurmodel met drie lagen aan de hand waarvan organisatiecultuur kan worden geanalyseerd.

Een ander academisch duo heeft dit cultuurmodel aangepast en toegespitst op planningcultuur. Knieling & Othengrafen (2009) creëerden het culturised planning model. Dit model onderscheidt drie verschillende dimensies van cultuur namelijk 'planning artifacts', 'planning environment' en 'societal environment'.

Knieling & Othengrafen (2009) formuleren de volgende definities om de dimensies te duiden:

8

Planning artifacts: 'urban structures and urban master plans, or (...) planning institutions and further public or private actors involved in planning processes'.

8

Planning environment: 'The 'planning environment' refers to assumptions and values that are specific for actors being involved in structures, processes and products of spatial planning'.

Societal environment: 'Unconscious, taken-for-granted societal norms, beliefs, perceptions, thoughts and feelings'.

Deze drie lagen van cultuur zijn daarnaast onderverdeeld in een aantal variabelen. Het culturised planning model heeft centraal gestaan bij dit onderzoek en is gebruikt om planningcultuur en de omgevingswet te analyseren en vergelijken.

Om planningcultuur en de omgevingswet te analyseren is een grote hoeveelheid informatie nodig. Om hierin te voorzien heeft uitgebreid literatuuronderzoek plaatsgevonden. Daarnaast heeft er een Delphi-onderzoek plaatsgevonden waarbij experts door middel van een digitaal formulier is gevraagd om antwoord te geven op enkele stellingen waarover weinig duidelijkheid bestaat in de literatuur. Door experts hierover te raadplegen kan toch een consensus worden bereikt over bepaalde belangrijke vragen. Tenslotte hebben er twee interviews plaatsgevonden met experts die dagelijks bezig zijn met de omgevingswet. Deze interviews waren voornamelijk reflecterend en evaluerend, om gevonden resultaten verder te kunnen duiden.

De basis van de Nederlandse planningcultuur is in het kort weer te geven door middel van deze vijf karakteristieken die door Van der Cammen, De Klerk, Dekker & Witsen (2012, p.30) zijn geformuleerd:

1. *Serving the common good through deliberation and pragmatic measures.*
2. *promotion of physical safety and the production of landscape by technical measures.*
3. *The plan as an instrument to shape not just space, but also society and the economy.*
4. *An institutional status of plans and a high level of respect for the public institutions.*
5. *A strong position for local governments and heavy reliance on the subsidiary principle'.*

133 belangrijkste punten uit deze opsomming zijn ten eerste, dat 'we' in Nederland 'pragmatisch' zijn, er dient een bepaalde mate van flexibiliteit te zijn om zaken op te lossen zonder te worden tegengehouden door bureaucratie en regelgeving. Ten tweede is het subsidiariteitsprincipe van belang, beleid moet worden uitgevoerd op het laagst mogelijke niveau mits het op een efficiënte manier kan plaatsvinden. Als dit niet kan dan verschuift de verantwoordelijkheid naar een hoger schaalniveau.

Kijkend naar de omgevingswet is te zien dat deze principes ter harte worden genomen. Flexibiliteit is een groot thema bij de omgevingswet, administratieve rompslomp wordt tegengaan om efficiëntie te verhogen. De vraag of het subsidiariteitsbeginsel goed wordt toegepast wordt nader geëvalueerd, decentralisatie vindt plaats en er wordt kritisch gekeken naar de rol die overheidslagen hebben bij beleid. Wat dit betreft blijft de omgevingswet trouw aan de normen en waarden uit de Nederlandse planningcultuur.

Het voorgaande betrof voornamelijk de grote lijnen, op uitvoeringsniveau zal er wel een omslag gemaakt moeten worden. Om de instrumenten die met de omgevingswet goed te kunnen gebruiken zal er integraal gewerkt moeten worden. Dit blijkt echter niet eenvoudig. Het is belangrijk om te zorgen voor goed overleg tussen sectoren en met name begrip te kweken tussen mensen met verschillende achtergronden. Hiervoor is wel een open, positieve houding nodig, anders lukt het niet. Mensen moeten bereid zijn over hun eigen schutting heen te kijken, wat in de praktijk niet eenvoudig blijkt.

Daarnaast is kennis en competenties een belangrijk thema. De omgevingswet geeft stof tot nadenken over de invulling van beleid, met betrekking tot bijvoorbeeld decentralisatie of participatie van burgers en andere actoren. Naar verluid zouden nieuwe kennis en competenties de sleutel zijn voor deze kwesties. Na dit onderzoek blijkt dat deze kennis en competenties voornamelijk verwijzen naar een nieuwe houding, net als omtrent het thema integraliteit. Een meer open, nieuwsgierige houding is nodig om overleg met bijvoorbeeld burgers aan te gaan. Dit komt bijvoorbeeld doordat burgers in de huidige tijd zelf veel informatie kunnen verzamelen, waar in het verleden overheidsinstanties zelf bijna een kennismonopolie hadden. Deze ⁸⁴ houdingen liggen heden ten dage anders, waardoor een open, nieuwsgierige houding nodig is om op een goede manier het gesprek aan te gaan. ¹⁰ De open houding is net zo goed van toepassing op communicatie tussen overheidslagen om te ervoor te zorgen dat beleidstaken op de juiste plek terechtkomen.

Conclusie

De omgevingswet sluit goed aan op de basisprincipes van de Nederlandse planningcultuur, over dit aspect van de wet hoeven geen zorgen te bestaan. Maar de omgevingswet en de nieuwe instrumenten en werkwijzen die worden gepropageerd vragen wel om een nieuwe houding. Deze verandering van mentaliteit is de kern van de omgevingswet, een nieuwe filosofie die past bij de huidige tijd. Bij deze cultuuromslag is de omgevingswet an sich een stimulans, maar uiteindelijk moet het wel uit de mensen zelf komen, anders verandert er weinig. Deze intrinsieke motivatie moet bestaan binnen een organisatie om succesvol een omslag te maken. Een 'nieuwe houding' en 'meer kennis en competenties' zijn mooie kreten, Maar ze hebben enkel betekenis als er daadwerkelijk vanuit de gemeenten, provincies en het Rijk naar wordt gehandeld. Dat is de kern van de cultuuromslag die dient plaats te vinden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	p.1
1.1 Projectkader.....	p.1
1.2 Doelstelling.....	p.2
1.3 Vraagstelling.....	p.3
1.4 Maatschappelijke relevantie.....	p.4
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	p.4
2. Theoretisch kader.....	p.6
2.1 Cultuur.....	p.6
2.1.1 Antropologische school.....	p.7
2.1.2 Managementschool.....	p.7
2.2 Planningcultuur.....	p.9
2.2.1 Culturised planning model.....	p.10
2.3 Operationalisering.....	p.11
2.3.1 Planning artifacts.....	p.12
2.3.2 Planning environment.....	p.12
2.3.3 Societal environment.....	p.13
2.3.4 Implementatie.....	p.13
3. Methodologie.....	p.14
3.1 Onderzoeksstrategie.....	p.14
3.1.1 Onderzoeksmethoden.....	p.14
3.1.2 Bureauonderzoek.....	p.15
3.2 Onderzoeksmateriaal.....	p.16
3.2.1 Analyse methode.....	p.17
4. Nederlandse planningcultuur.....	p.18
4.1 Nederlandse planningcultuur in historisch perspectief.....	p.18
4.2 Planning Artifacts.....	p.22
4.2.1 Urban design and plans.....	p.22
4.2.2 Urban/regional development plans and concepts.....	p.23
4.2.3 Planning institutions.....	p.23
4.2.4 Decision making processes.....	p.24
4.2.5 Actor participation/communication.....	p.27
4.2.6 Planning instruments and procedures.....	p.28

5. Omgevingswet.....	p.30
5.1 Aanleiding nieuwe omgevingswet.....	p.30
5.2 Planning Artifacts.....	p.31
5.2.1 Urban design and plans.....	p.31
5.2.2 Urban/regional development plans and concepts.....	p.32
5.2.3 Planning institutions.....	p.35
5.2.4 Decision making processes.....	p.35
5.2.5 Actor participation/communication.....	p.36
5.2.6 Planning instruments and procedures.....	p.37
 6. Verdieping planningcultuur en de omgevingswet.....	p.42
6.1 Urban design and plans.....	p.42
6.2 Urban/regional development plans and concepts.....	p.42
6.3 Planning institutions.....	p.45
6.4 Decision making processes.....	p.45
6.5 Actor participation/communication.....	p.47
6.6 Planning instruments and procedures.....	p.47
6.7 Planning environment & Societal environment.....	p.49
6.7.1 Planning environment.....	p.49
6.7.2 Societal environment.....	p.51
 7. conclusie.....	p.53
7.1 Aanbevelingen.....	p.54
 8. Reflectie.....	p.55
8.1 Literatuuronderzoek.....	p.55
8.2 Onderzoeksmethodologie.....	p.55
8.3 Onderzoeksresultaten.....	p.56
 Bronnenlijst.....	p.57
 Bijlagen.....	p.65
Bijlage 1. Delphi.....	p.65
Bijlage 1.1 Delphi vragenlijst.....	p.65
Bijlage 1.2 Delphi respondenten.....	p.66
Bijlage 2. Interviews.....	p.67
Bijlage 2.1 Interviewguide.....	p.67
Bijlage 2.2 Interview respondenten.....	p.68

1. Inleiding

1.1 Projectkader

Tussen 2020 en 2023 zal de nieuwe omgevingswet in werking treden. Deze nieuwe wetgeving voegt de huidige wetgeving en regels op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samen tot één bundel. Deze nieuwe wetgeving heeft volgens het programma *Aan de slag met de omgevingswet*, een samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk (z.d.), de volgende uitgangspunten:

(1): 'minder en overzichtelijke regels'.

(2): 'meer ruimte voor initiatieven'.

(3): 'lokaal maatwerk'.

(4): 'vertrouwen'.

De nieuwe instrumenten en wetgeving moeten meer ruimte bieden aan flexibel handelen. Regelgeving moet duidelijker zijn voor zowel burgers als experts die dagelijks bezig zijn met ruimtelijke ordening. De omgevingswet heeft een positievere insteek: van de houding 'nee, mits' naar 'ja, tenzij' (Van Rooijen, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). In de praktijk zal deze wetswijziging gevolgen hebben voor de wijze waarop overheidsinstanties hun beleid omtrent ruimtelijke ordening vormgeven. Zo zullen instrumenten zoals het bestemmingsplan en de structuurvisie verdwijnen. De nieuwe instrumenten die ervoor in de plaats komen zijn het omgevingsplan en de omgevingsvisie.

De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie na invoering van de omgevingswet. In de kern verschilt dit nieuwe instrument weinig van de structuurvisie, beide zijn vormvrij en binden uitsluitend het gemeentelijk bestuur (BRO, 2015). Wat wel verschilt is dat er meer gefocust wordt op een integrale aanpak, de meer sectorale aanpak die nu nog geldt dient te veranderen. Het huidige bestemmingsplan wordt na de invoering van de omgevingswet vervangen door het omgevingsplan. Ook bij deze overgang staat een meer integrale benadering centraal en zal er in de kern geen grote verandering plaatsvinden (BRO, 2015).

Hoewel het instrumentarium in de kern weinig verschilt (BRO, 2015), zijn er wel degelijk belangrijke zaken waar aandacht aan geschonken moet worden om de wetswijziging in goede banen te leiden. Een integrale aanpak betekent dat er in een vroeg stadium rekening moet worden gehouden met verschillende sectoren en de verbanden die deze sectoren hebben. Het omgevingsplan en de omgevingsvisie hebben door deze benadering een ruimere werking. Deze situatie waarbij rekening moet worden gehouden met een veelvoud aan factoren kan leiden tot starheid bij de implementatie van nieuwe initiatieven en ruimtelijke ordening in het algemeen. Dit terwijl de nieuwe wetgeving beoogt flexibiliteit te stimuleren (Van Rooijen, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016; BRO, 2015).

Een nieuwe werkwijze vergt aanpassing van betrokken partijen. Door de minister is reeds gesteld dat het succes van de nieuwe omgevingswet grotendeels wordt bepaald door de wijze waarop gemeenten omgaan met deze veranderingen en in mindere mate door de kwaliteit van de opgestelde wet (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2012; Rijksoverheid, 2017).

Dit wordt ondersteund door wetenschappelijke artikelen die stellen dat sociale innovaties voor bijna tachtig procent van de efficiëntiewinst voor hun rekening nemen (Volberda, Jansen, Tempelaar & Heij, 2011; Volberda, Van den Bosch & Jansen, 2007; Mvo Nederland, 2014).

De omgevingswet vraagt om andere competenties en vaardigheden van ambtenaren. Participatie en co-creatie spelen hierin een zeer grote rol (Bouma, Duijm & Van de Klundert, 2016). Volgens Bouma et al (2016, p.17) richt de omgevingswet zich op 'het verbinden van denken en handelen tussen burgers, ondernemers en overheden, niet vanuit (schijn-) tegenstellingen maar vanuit synergie'. De omgevingswet zou een stimulerende rol kunnen spelen bij het bewerkstelligen van een cultuurverandering (Bouma et al, 2016). Deze stellingen van Bouma et al. (2016) roepen echter vragen op. Wordt er nu, vóór de implementatie van de omgevingswet, wel gedacht vanuit tegenstellingen? Waar is de noodzaak voor deze cultuurverandering op gebaseerd? Wat houdt de Nederlandse planningcultuur überhaupt in, en waarom zou de huidige cultuur mogelijkwerijs ongeschikt zijn voor de omgevingswet? En op wat voor wijze wordt een cultuurverandering bewerkstelligd, de wetenschappelijke literatuur is het namelijk niet eens over de vraag in hoeverre organisatiecultuur is te sturen richting een meer wenselijke situatie (Straathof, 2009; Martin, 2001; Schein & Tromp, 2000). Door middel van dit onderzoek wordt gepoogd hernieuwd inzicht te krijgen in de Nederlandse planningcultuur met name met het oog op de veranderende situatie die wordt ingeluid door de komst van de nieuwe omgevingswet.

1.2 Doelstelling

Na invoering van de omgevingswet zal er een omslag plaatsvinden in de wijze waarop door gemeenten gewerkt wordt. De hoeveelheid wetten en regelingen wordt behoorlijk ingekrompen, zoals te zien is op afbeelding 1.1.

Huidig recht	Omgevingswet
26 wetten	1 wet voor de hele leefomgeving
4700 artikelen	349 artikelen
120 Algemene Maatregelen van Bestuur	4 Algemene Maatregelen van Bestuur
120 Ministriële regelingen	Circa 10 Ministriële Regelingen

Afbeelding 1.1: huidige juridische situatie t.o.v. situatie na invoering omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p.1).

Daarnaast zal het beschikbare instrumentarium veranderen. Hoewel de kern hetzelfde blijft is er een grotere focus op integraliteit en flexibiliteit. Deze nieuwe werkwijze dient deuren te openen om efficiënter en beter te werken in vergelijking met de huidige situatie. Echter is een nieuwe wet en werkwijze niet voldoende om een betere ruimtelijke ordening te verzorgen. De wijze waarop met de toekomstige situatie wordt omgegaan is van groot belang (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2012; Rijksoverheid, 2017).

Het is dus belangrijk dat overheidsinstanties op een goede wijze omgaan met de nieuwe omgevingswet. Om dit te bewerkstelligen wordt een cultuurverandering noodzakelijk geacht (Bouma et al, 2016). Het is echter de vraag waar deze noodzaak op is gebaseerd. Wat houdt de huidige planningcultuur in en waarom is deze ongeschikt om goed om te kunnen gaan met de

nieuwe omgevingswet?

Het doel van dit onderzoek is:

101

Kennis genereren over de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet om een beeld te krijgen van de verschillen tussen beide, teneinde te kunnen oordelen over de noodzakelijkheid van een cultuurverandering in de Nederlandse planningwereld gericht op een efficiënte transitie naar de omgevingswet.

1.3 Vraagstelling

Om de in paragraaf 1.2 geformuleerde doelstelling te verwezenlijken, is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Wat houdt de Nederlandse planningcultuur in, is deze geschikt om met de nieuwe omgevingswet te kunnen omgaan? Zo niet, hoe dient de planningcultuur te veranderen om succesvol om te kunnen gaan met de nieuwe omgevingswet?

2

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn er enkele deelvragen opgesteld:

1. *Wat houdt de nieuwe omgevingswet in?*
2. *Wat houdt de Nederlandse planningcultuur in?*
3. *Is de Nederlandse planningcultuur geschikt om met de nieuwe omgevingswet om te gaan, waarom wel of niet?*
4. *Dienen er veranderingen plaats te vinden in de Nederlandse planningcultuur om met de nieuwe omgevingswet om te kunnen gaan, hoe zien deze veranderingen eruit?*

De eerste deelvraag heeft als doelstelling een sterke theoretische basis te genereren. Een helder en compleet beeld van de omgevingswet, het nieuwe instrumentarium en de veranderingen die dit teweegbrengt ten opzichte van de huidige situatie is noodzakelijk om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren.

Met de tweede deelvraag zal gepoogd worden om door middel van academische werken een duidelijk beeld te scheppen van de Nederlandse planningcultuur. Door het theoretisch kader, beschreven in hoofdstuk 2, als basis te nemen zal op een gestructureerde wijze de Nederlandse planningcultuur uiteengezet worden. Door middel van empirisch onderzoek zal deze uiteenzetting van de Nederlandse planningcultuur verder worden verrijkt en aangescherpt.

Deelvraag drie zal ingaan op de mate waarin de huidige planningcultuur geschikt is om met de noodzakelijk geachte cultuurverandering om te gaan. Bij de beantwoording van deze vraag is empirisch onderzoek van essentieel belang. Door experts uit de praktijk te raadplegen kan een beeld worden geschetst van de behoeften om met de nieuwe omgevingswet om te gaan. Deze informatie kan gespiegeld worden aan de kennis die is opgedaan door beantwoording van deelvraag twee om zo tot een conclusie te komen in hoeverre de huidige Nederlandse planningcultuur geschikt is om met de nieuwe omgevingswet om te gaan.

Deelvraag 4 zal aandacht besteden aan mogelijke aanbevelingen over de wijze waarop de

planningcultuur veranderd kan worden, indien de huidige planningcultuur ongeschikt is om met de nieuwe omgevingswet te kunnen omgaan.

1.4 Maatschappelijke relevantie

De omgevingswet zal moeten zorgen voor meer flexibiliteit en integraliteit van de instrumenten die overheden gebruiken ten behoeve van ruimtelijke ordening. Maar de omgevingsvisie en het omgevingsplan zijn niet alleen instrumenten voor een goede ruimtelijke ordening, dit zijn plannen die een vorm van communicatie zijn met ⁷⁸ burgers (Bro, 2015; De baas, 1995). Een goede implementatie van de nieuwe wet is dan ook van groot belang, niet alleen voor de ruimtelijke ordening maar ook voor het draagvlak van genomen beslissingen hierover. Het teweegbrengen van een cultuurverandering kan zorgen voor een soepelere transitie van de huidige naar de nieuwe situatie of ⁶³ ent de omgevingswet en kan op deze manier zorgen voor een betere ruimtelijke ordening (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015; Bouma et al, 2016).

Een speerpunt van de omgevingswet is het verbeteren van burgerparticipatie. Een cultuurverandering is mede nodig om de mogelijkheden van burgerparticipatie en co-creatie te verbeteren (Bouma et al, 2016). De totstandkoming van de omgevingswet is een lang proces, waarvan het eindpunt zelfs nu nog niet zeker is. De nieuwe wet dient overheden handvaten te geven om met een aantal trends die alle langere tijd gaande zijn om te gaan. Een belangrijke trend is groeiende burgerparticipatie (Houwelingen, Boele & Dekker, 2014; Needham, 2005). Waar jarenlang sprake was van beleidsbeïnvloedende participatie, waarbij burgers voornamelijk door te stemmen of door gebruik te maken van inspraakmomenten participeren, is er nu meer aandacht voor zelfredzame participatie (Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Bij zelfredzame participatie gaan ¹⁰⁰ ers vooral zelf aan de slag, door bijvoorbeeld het draaiende houden van voorzieningen of door het voortouw te nemen bij de ontwikkeling van initiatieven. Een meer lokale aanpak kan tal van voordelen opleveren zoals de verwerking van lokale, context-specifieke informatie bij het opzetten van een initiatief of het aanpakken van een probleem. Doordat het gegrond is in lokale belangen is het mogelijk meer draagvlak te creëren, wat de uitvoering van beslissingen eenvoudiger en sneller kan maken. Tenslotte kan deze vorm van beleid de kwaliteit van beslissingen verhogen door het gebruik van de kennis van de lokale bevolking en door de dialoog aan te gaan met verschillende partijen (Edelenbos & Van Buuren, 2008; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Deze transitie kan mede mogelijk gemaakt worden door een cultuurverandering in de organisatie van gemeenten.

² Naast de relevantie voor de implementatie van de omgevingswet kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de theorievorming rondom cultuurveranderingen. Mogelijk kan deze kennis in bepaalde mate gegeneraliseerd worden naar organisaties in het algemeen die een cultuurverandering teweeg willen brengen. Er zijn talloze organisaties in Nederland en daarbuiten, de relevantie van een efficiënte organisatie staat buiten kijf. Een passende cultuur kan een grote bijdrage leveren aan de efficiëntie van een organisatie.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Organisatiecultuur is een onderwerp dat vrij veel aandacht heeft gekregen in wetenschappelijke literatuur. Echter blijkt er geen consensus te zijn in hoeverre organisatiecultuur of cultuurverandering te sturen is (Cameron & Quinn, 1999; Kotter, 1996; Schein, 2004; Veenswijk, 2006; Van Sprang & Willemse; 2011). Het is onduidelijk of het mogelijk is om cultuurverandering succesvol en bewust in

de gewenste richting te sturen. ⁶² Door middel van dit onderzoek kan een bijdrage geleverd worden aan dit onderwerp.

Bovendien is niet duidelijk hoe een model eruit moet zien dat als basis kan dienen voor cultuurverandering in de praktijk (Straathof, 2009). Er is een veelvoud aan publicaties aan cultuurverandering verschenen, welke besproken zullen worden in het theoretisch kader. Echter volgens Knieling & Othengrafen (2009) is niet duidelijk in hoeverre deze modellen bruikbaar zijn in de praktijk en wat ermee bereikt kan worden.

Daarnaast kan er een bijdrage geleverd worden aan de concrete implicaties van een cultuurverandering in overheidsorganisaties. Het bewustzijn van het nut en de noodzaak van een cultuurverandering is over het algemeen wel aanwezig bij gemeenten, maar het is niet helder wat dit exact betekent voor een overheidsorganisatie. Cultuurveranderingen in organisaties gaan veelal moeizaam (Bouma, van ⁶⁵ & van de Klundert, 2016; Rheiter, 2016; Boonstra, 2010).

Tenslotte kan dit onderzoek een bijdrage leveren in het verkrijgen van inzicht in de Nederlandse planningcultuur. Door grondig onderzoek te doen naar de Nederlandse planningcultuur en deze te relateren aan een van de meest actuele thema's in de Nederlandse planologie kan meer inzicht verkregen worden in de normen, waarden en werkwijzen waar de Nederlandse planningcultuur op is gestoeld en in hoeverre deze nog relevant zijn in de huidige tijd.

2. Theoretisch kader

Met dit onderzoek wordt getracht een beeld te schetsen van de wijze waarop overheden omgaan met de cultuurverandering die door de nieuwe omgevingswet wordt ingeluid en zal worden gekeken naar mogelijke manieren om dit proces soepeler te laten verlopen. In dit theoretisch kader zal relevante literatuur over planningcultuur en cultuurverandering uiteengezet worden om zo een sterk fundament te leggen voor het vervolg van het onderzoek.

In het kader zal speciale aandacht zijn voor literatuur over organisatiecultuur. Literatuur over organisatiecultuur heeft een meer algemeen karakter en is breed toepasbaar. Deze brede toepasbaarheid blijkt onder meer uit het feit dat het als basis wordt gebruikt voor modellen over planningcultuur. Door te starten op een hoger abstractieniveau is het mogelijk om aannames die ten grondslag liggen aan concrete theorieën over planning in het achterhoofd te houden om een zo sterk mogelijk fundament te leggen voor de uiteindelijke operationalisatie van dit onderzoek. Maar voordat ingegaan zal worden op organisatiecultuur, zal er eerst aandacht worden besteed aan het begrip cultuur an sich.

2.1 Cultuur

Cultuur is een bekend begrip waar ieder mens wel van gehoord heeft. In het Nederlandse woordenboek Van Dale (z.d.) is cultuur als volgt beschreven: *'het geheel van geestelijke verworvenheden van een land'*. Cultuur kan betrekking hebben op een veelvoud van onderwerpen zoals wooncultuur, eetcultuur of in het geval van dit onderzoek organisatie- of bedrijfscultuur (Van Dale, z.d.).

Volgens Gullestrup (in Knieling & Othengrafen, 2009, p.55; Gullestrup, 2001) gaat het bij cultuur om twee zaken. Ten eerste, cultuur bestaat uit bepaalde normen, waarden en ideeën die gedeeld worden door mensen, oftewel 'shared meanings' tussen mensen. Ten tweede gaat het om de wijze waarop deze gedeelde normen, waarden en ideeën zich manifesteren in de wijze waarop men met elkaar en haar omgeving omgaat. Kortom, cultuur gaat over gedeelde ideeën in een samenleving en hoe deze de dagelijkse praktijk beïnvloeden.

Deze cultuur is vaak lastig te vatten, het is niet altijd expliciet zichtbaar. Hoecklin (1995, p.4) stelt het volgende:

25
'The essence of culture is not what is visible on the surface. It is the shared ways groups of people understand and interpret the world. These differing interpretations that cultures give to their environments are critical influences on interactions between people working and managing across cultures'.

Cultuur wordt dus gevormd door normen, waarden en ideeën die gedeeld worden door groepen mensen. Mensen en groepen identificeren zichzelf met verschillende normen, waarden en ideeën die meestal niet direct van een afstand zichtbaar zijn. Deze normen, waarden en ideeën hebben een grote invloed op de wijze waarop mensen en groepen met hun omgeving omgaan.

Hoewel er duidelijke ideeën bestaan over cultuur en wat het inhoudt, blijkt dat in de literatuur over organisatiecultuur geen consensus is over het begrip. Volgens Straathof (2009) is er een duidelijke tweedeling binnen de wetenschap op dit gebied. Volgens hem zijn auteurs over dit onderwerp grofweg in twee groepen op te delen, de antropologische school en de management school. Hij stelt dat deze tweedeling voortkomt uit de wijze waarop tegen cultuur wordt aangekeken.

De antropologen betwijfelen of organisatieculturen beïnvloedbaar zijn, de managementschool gelooft dat het mogelijk is om organisatiecultuur gericht te veranderen (Straathof, 2009, p.25).

In de volgende paragrafen zal ingegaan worden op de twee verschillende denkwijzen die horen bij de antropologische school en de managementschool.

2.1.1 Antropologische school

De oorsprong van de antropologie bevindt zich in de etnografie: de beschrijving van etnische gemeenschappen. Deze oorsprong is ook vandaag de dag terug te zien. De antropologie is voornamelijk beschrijvend. Daarnaast worden organisaties bekeken alsof het gemeenschappen zijn die zich onderscheiden door hun gedragingen en rituelen (Straathof, 2009, p.43). Martin (2001, p.57) is een van de belangrijkste proponenten van de antropologische school. Zij ziet de volgende definitie van cultuur als een goede representatie van de antropologische traditie:

18
"A standard definition of culture would include the system of values, symbols, and shared meanings of a group including the embodiment of these values, symbols, and meanings into material objects and ritualized practices (). The 'stuff' of culture includes customs and traditions, historical accounts be they mythical or actual, tacit understandings, habits, norms and expectations, common meanings associated with fixed objects and established rites, shared assumptions, and intersubjective meanings."

In de antropologische school staat centraal dat organisatieculturen een sociaal construct zijn. Mensen zorgen voor het ontstaan van het bepaalde gebruiken en methoden die zich ontwikkelen en manifesteren in de vorm van een organisatiecultuur. Binnen deze organisatie beïnvloedt de bijbehorende cultuur de mensen die er werkzaam zijn. Andersom hebben de mensen invloed op de ontwikkeling van de organisatiecultuur. De wijze waarop de cultuur 'vastroest' in bepaalde patronen duidt op een bepaalde mate van padafhankelijkheid. Naarmate een organisatiecultuur zich ontwikkelt wordt het moeilijk om doelmatig in te grijpen in deze cultuur (Straathof, 2009). De filosofie van de antropologische school is gestoeld op dit gedachtegoed.

2.1.2 Managementschool

Auteurs uit de managementschool zijn overtuigd van het belang van een sterke organisatiecultuur. De bedrijfscultuur beïnvloed prestaties en resultaten van een onderneming, cultuur is dus van groot belang (Barney, 1986; Straathof, 2009; Schein & Tromp, 2000). De kern van deze stroming is de gedachte dat cultuur beïnvloedbaar is. Een groot aantal publicaties gaan dan ook over de mogelijkheden om cultuurverandering te realiseren. Echter bestaat binnen de managementschool een tweedeling. Een groep auteurs tracht culturen in te delen in verschillende categorieën om een gedetailleerd beeld te creëren van culturen. Met deze kennis kan een beeld worden gevormd van condities die van belang zijn voor het bewerkstelligen van cultuurverandering. De andere groep zoekt naar de 'kern' van een cultuur. De basis voor deze auteurs is de gedachtegang dat een cultuurverandering het best in gang kan worden gezet door de kern van de cultuur te veranderen. Als de kern verandert zal de rest volgen (Straathof, 2009).

Twee exponenten van de categoriserende auteurs zijn Cameron & Quinn (1999). Zij ontwikkelden het Competing values framework dat op afbeelding 2.1 staat weergegeven. In dit kader zijn verschillende waarden aan de vier kwadranten op het assenstelsel gegeven. Waarden die hierbij zijn toegewezen zijn onder anderen loyaliteit (geel), winstgevendheid (blauw), consistentie van beleid (rood) en innovatie (groen) (Shelby, 2012).

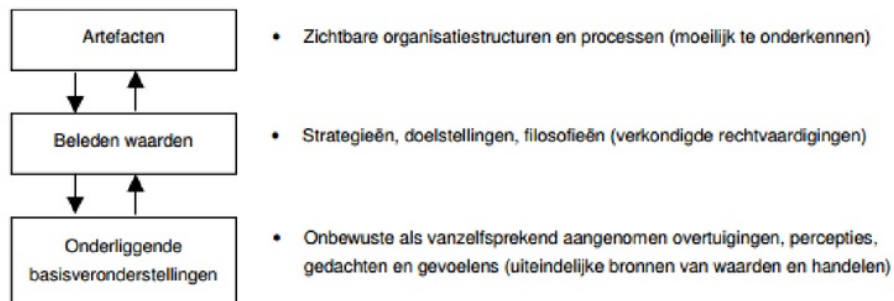


Afbeelding 2.1: Competing values framework (Shelby, 2012).

Daarnaast zijn de assen van belang. Op de horizontale as staat aangegeven of een organisatie meer naar buiten of naar binnen gefocust is. Organisaties die tot de twee kwadranten aan de linkerzijde behoren hebben een duidelijke focus op hun eigen organisatie. Organisaties die behoren tot de rechterzijde zijn meer naar buiten gericht, denk hierbij aan klantgerichte organisaties. Tenslotte is op de verticale as de vorm van leiderschap weergegeven. Bij de onderste twee kwadranten is een meer hiërarchische manier van management aanwezig, terwijl bij de bovenste twee kwadranten een meer gespreide vorm van leiderschap aanwezig is waarbij individuen meer vrijheid hebben binnen de organisatie om beslissingen te nemen (Shelby, 2012).

Door middel van Cameron en Quinns raamwerk is het eenvoudig om organisatieculturen helder te beschrijven en indien nodig te vergelijken. Een helder beeld hebben van een organisatie is een belangrijke stap om een strategie te formuleren teneinde een cultuurverandering door te voeren. Een zwak punt in dit model is echter dat organisaties niet altijd in een hokje zijn te plaatsen. Er worden waarden toegeschreven aan bepaalde typen organisaties, terwijl organisaties in de praktijk verre van altijd voldoen aan het stereotype beeld dat via het model wordt beschreven. Desondanks is het competing values framework een prima methode om een beeld te creëren van een organisatie en daaropvolgend een inschatting te kunnen maken van passende maatregelen om een cultuurverandering te initiëren (Straathof, 2009; Shelby, 2012).

Schein is een auteur die uitgaat van de kern van een cultuur. Volgens hem is cultuur een complex begrip dat bestaat op drie niveaus: Artefacten, beleden waarden en onderliggende basisveronderstellingen. Om een helder beeld te krijgen van cultuur zullen volgens Schein & Tromp (2000) al deze begrippen in acht genomen dienen te worden.



Afbeelding 2.2 : Organisatiecultuur model (Schein & Tromp, 2000, p.1)

Volgens Schein & Tromp (2000) zijn er verschillende mechanismen die ervoor zorgen dat een cultuur zich door de tijd heen ontwikkelt. Deze mechanismen zijn op verschillende manieren te beïnvloeden. De mechanismen zijn:

1. Algemene evolutie door aanpassing aan de omgeving;
2. Specifieke evolutie van subgroepen al naar gelang hun verschillende omgeving;
3. Geleide evolutie als resultaat van culturele 'inzichten' bij de leiding;
4. Geleide evolutie door overdracht van bevoegdheden aan geselecteerde hybriden uit subculturen die beter zijn aangepast aan de huidige werkelijkheid;
5. Geplande en gemanagede cultuurverandering door het creëren van parallelsystemen van stuurgroepen en projectgerichte werkgroepen;
6. Gedeeltelijke of algehele cultuurvernietiging door een nieuwe leiding die afreken met de dragers van de vroegere cultuur (een ommekeer, faillissement e.d.);'

(Schein & Tromp, 2000, p.3)

De mate waarin deze mechanismen zich voordoen wordt voor een aanzienlijk deel bepaald door het evolutiestadium waarin een organisatie zich bevindt. Schein & Tromp (2000) onderscheiden drie stadia:

- 11
1. De jonge organisatie, oprichtings- en groeiperiode.
2. De volwassen en rijpere organisatie.
3. Overnames, fusies en joint ventures.

In de eerste fase wordt de cultuur voornamelijk bepaald door een kleine groep leiders.

In de tweede fase is de cultuur inmiddels ingebed in de structuur en processen van een organisatie.

In deze fase is cultuurverandering bewerkstelligen vaak gecompliceerder. Er moeten oude waarden worden afgeleerd voordat nieuwe waarden kunnen worden aangeleerd (Schein & Tromp, 2000).

Terugkijkend naar de twee stromingen en de bijbehorende theorieën valt te stellen dat een theoretische benadering die gestoeld is op de managementschool van grotere waarde zal zijn als een theorie uit de antropologische school. De antropologische school heeft een meer deterministisch wereldbeeld wat niet past bij het uitgangspunt van de omgevingswet dat een cultuurverandering bewust kan worden bewerkstelligt. Daarom zal gekeken worden naar de mogelijkheid om een theoretisch model te vinden dat aansluit op de principes van de managementschool. Allereerst zal echter het begrip planningcultuur ontleed worden.

2.2 Planningcultuur

Planningcultuur wordt door Sanyal (2005, p.3) als volgt gedefinieerd:

'The collective ethos and dominant attitude of planners regarding the appropriate role of the state, market forces, and civil society in influencing social outcomes'.

Binnen de literatuur gericht op planningcultuur lijken minder grote verschillen te bestaan onder auteurs betreffende definities, in vergelijking met de verschillen in denkwijze betreffende organisatiecultuur. De definitie van Sanyal (2005) wordt breed gedragen en is nog steeds een uitgangspunt voor studies naar planningcultuur (Van der Cammen, de Klerk, Dekker & Witsen, 2012;

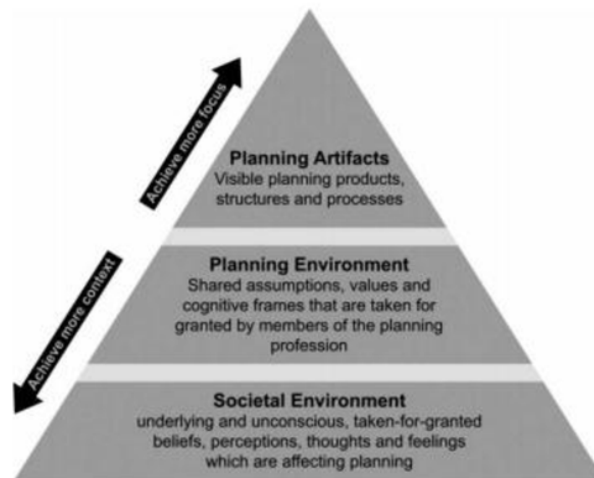
Buitelaar & Bregman, 2016; Buitelaar, Galle & Sorel, 2011).

Soms worden door academici nuances aangebracht aan de basisdefinitie van Sanyal (2005). Buitelaar & Bregman (2016, p.3) definiëren planningcultuur bijvoorbeeld als volgt: *'a set of informal institutions that guide, and are (re)produced through, decisions by government, private actors and citizens on the ends and means of planning'*. Bij deze definitie wordt nadruk gelegd op het belang van middelen en doelen in planningcultuur. Toch blijft de basisdefinitie grotendeels intact. Daarom zal voor dit onderzoek de definitie van Sanyal als basis worden genomen.

2.2.1 Culturised Planning model

Het begrip cultuur in planning is pas sinds relatief korte tijd een groeiend thema bij onderzoek naar ruimtelijke ordening. De zogenaamde 'cultural turn' in planning heeft gezorgd voor groeiende aandacht naar dit type onderzoek. Echter, doordat het thema relatief nieuw is, zijn er weinig theorieën specifiek gericht op planningcultuur (Pallagst, 2010). Knieling & Othengrafen (2009) hebben geprobeerd verandering aan te brengen in deze schaarste, zij hebben een model gefabriceerd om planningcultuur mee te onderzoeken. Een model *'that relates the formal and informal characteristics of the planning system to their national institutional contexts, legal and administrative traditions, patterns of market relations and ways of life, which are seen as ultimately determined by culture'* (Taylor, 2013, p.688). De naam van dit model is het 'culturised planning model' (2009). Op afbeelding 2.3 is het culturised planning model te zien.

Afbeelding 2.3: culturised planning model
(Knieling & Othengrafen, 2015, p.5).



Het model is gebaseerd op het model van Schein & Tromp (2000) dat eerder in het theoretisch kader is aangehaald. Het doel van het culturised planning model is om onderzoekers in staat te stellen om te analyseren wat de rol van cultuur is in planning- en ontwikkelingsprocessen. Daarnaast geeft het model de mogelijkheid om planningcultuur te definiëren en te operationaliseren (Knieling & Othengrafen, 2009; Knieling & Othengrafen, 2015). Hierbij is cultuur net als bij het model van Schein & Tromp (2000) opgedeeld in drie kernonderdelen. Als eerst planning artefacten, dit zijn bijvoorbeeld *'urban structures and urban master plans, or (...) planning institutions and further public or private actors involved in planning processes'* (Knieling & Othengrafen, 2009, p. 56).

Naast deze relatief concrete, makkelijk herkenbare onderdelen van cultuur zijn er onderdelen zoals culturele normen en waarden, tradities en gewoonten die een significante invloed hebben op institutionele structuren, planning processen en behaalde resultaten. De genoemde onderdelen zijn onder te verdelen in twee categorieën: 'Planning environment' en 'societal

environment'.

Het 'Planning environment' draait om de wereld van planning, het richt zich dus met name op actoren die direct betrokken zijn bij planningstructuren, processen en resultaten (Knieling & Othengrafen, 2009). Deze actoren zijn bijvoorbeeld geografen, planners of andere individuen die betrokken zijn bij planning. Knieling en Othengrafen (2009, p.56) schrijven het volgende over het 'planning environment':

68
8 *'The taken for granted assumptions, frames and values of this group comprise, among others, the objectives and principles planning is aiming at (such as the provision of equal living conditions, sustainability etc.) traditions and history of planning, the scope or range of planning (comprehensive planning, versus planning by projects) and political, administrative, economic and organisational structures'.*

Het 'Societal environment' beschrijft achterliggende aannames die lastig waar te nemen zijn maar desalniettemin een duidelijke invloed hebben op planning. De volgende quote uit Knieling en Othengrafen (2009, p.56) kan wederom helderheid verschaffen over de inhoud van deze zogenaamde aannames:

49
'These unconscious, taken-for-granted societal norms, beliefs, perceptions, thoughts and feelings contain, amongst others, the (self) perception of planning, people's acceptance of planning, but also different concepts of justice, impacts of socio-economic or socio-political models on planning as well as the consideration of nature'.

Bij deze inhoud kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de waarde die gehecht wordt aan het behouden van natuur tegenover economisch competitief zijn, maar ook de verhoudingen tussen overheid en bevolking.

Het culturised planning model van Knieling & Othengrafen (2009) is gebouwd vanuit het organisatiecultuur model van Schein wat gestoeld is op de principes van de managementschool. Het voldoet daarmee aan de basis van wat een conceptueel model moet bevatten om van waarde te zijn voor dit onderzoek. In de paragraaf 2.3 zal een verdere operationalisatie volgen waarbij dieper wordt ingegaan op het model van Knieling & Othengrafen, met name gericht op de implementatie ervan in dit onderzoek.

2.3 Operationalisatie

Door middel van het culturised planning model kan het begrip planningcultuur tot in detail worden geanalyseerd. In Knieling & Othengrafen (2009) zijn drie onderdelen van planningcultuur uiteengezet, welke reeds zijn besproken in het theoretisch kader. Dit zijn 'planning artifacts', 'planning environment' en 'societal environment'. Om planningcultuur te kunnen ontleden zal d 98
er in worden gegaan op deze drie onderdelen en zullen concrete variabelen worden geformuleerd die als basis kunnen dienen voor het vervolg van dit onderzoek.

2.3.1 Planning Artifacts

In paragraaf 2.1.3 is reeds kort uitleg gegeven over de drie onderdelen van planningcultuur. Om 'Planning artifacts' te beschrijven werd het volgende citaat gebruikt: *'urban structures and urban master plans, or (...) planning institutions and further public or private actors involved in planning processes'* (Knieling & Othengrafen, 2009, p.56). Met 'planning artifacts' worden dus praktische zaken bedoeld die aan de oppervlakte liggen en relatief makkelijk zijn te onderzoeken. Knieling & Othengrafen (2009) onderscheiden de volgende zes variabelen om 'planning artifacts' te beschrijven:

1. *Urban design and plans*
2. *Urban/regional development plans and concepts*
3. *Planning institutions*
4. *Decision making processes*
5. *Actor participation/communication*
6. *Planning instruments and procedures'*

Aan de hand van deze zes variabelen kan het eerste onderdeel van planningcultuur, 'planning artifacts', worden beschreven. De variabelen zijn vrij concreet en daarom goed bruikbaar om de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet te analyseren.

2.3.2 planning environment

Ook het 'planning environment' is reeds besproken. Het volgende citaat uit Knieling & Othengrafen (2009, p.56) geeft de kern van het begrip weer: *'The 'planning environment' refers to assumptions and values that are specific for actors being involved in structures, processes and products of spatial planning'*. De volgende variabelen, gebaseerd op het werk van Knieling & Othengrafen (2009), worden onderscheiden om 'planning environment' te beschrijven:

1. *Objectives and principles planning aims at (provision of equal living conditions, sustainability).*
2. *Traditions and history of planning.*
3. *Scope or range of planning (Comprehensive planning versus planning by projects).*
4. *Administrative, economic and organisational structures'.*

Aan de hand van deze vier variabelen kan het tweede onderdeel van planningcultuur, 'planning environment', worden beschreven. Kijkend naar deze variabelen valt op dat het tot bepaalde hoogte overlapt met de variabelen voortkomend uit 'planning artifacts'. Beide geven duidelijk aandacht aan structuur en de doelen van planning. Een duidelijk verschil is het abstractieniveau. Het 'planning environment' is abstracter, ligt dieper en heeft een meer verklarend karakter.

2.3.3 societal environment

'Societal environment' is het meest abstracte niveau. Het volgende citaat uit Knieling & Othengrafen (2009, p.56) beschrijft dit begrip accuraat:

49 *'Unconscious, taken-for-granted societal norms, beliefs, perceptions, thoughts and feelings contain, amongst others, the (self) perception of planning, people's acceptance of planning, but also different concepts of justice, impacts of socio-economic or socio-political models on planning as well as the consideration of nature'.*

In vergelijking met zowel 'planning artifacts' als 'planning environment' valt op dat het 'societal environment' niet direct zichtbaar is. Het zijn abstracte termen die moeilijk te onderzoeken zijn, zelfs met empirisch onderzoek. Ook Knieling & Othengrafen (2009) formuleren geen heldere, strak omlijnde variabelen om tot de kern te komen van wat het 'societal environment' behelst.

2.3.4 Implementatie

De drie lagen van het model zijn niet allemaal makkelijk te gebruiken om planningcultuur te ontleden. Dit ligt met name aan het abstractieniveau van de dimensies. Het 'societal environment' is dusdanig abstract dat zelfs de makers van het model geen strak omlijnde variabelen hebben vastgesteld. Hiermee is een uitvoerige analyse van deze dimensie niet mogelijk op een gestructureerde wijze.

Het 'planning environment' is concreter dan het 'societal environment', ook zijn er variabelen voor omschreven door Knieling & Othengrafen (2009). Een probleem is echter dat er duidelijke overlap zit met de dimensie planning artifacts. Dit brengt met zich mee dat er onduidelijkheid ontstaat indien een uitgebreide analyse wordt uitgevoerd van beide dimensies. Overlap in de analyses is in dat geval onvermijdelijk, wat ten koste gaat van de kwaliteit. Om deze reden is gekozen om enkel een uitgebreide analyse uit te voeren van de 'planning artifacts', over zowel de Nederlandse planningcultuur als de nieuwe situatie na invoering van de omgevingswet. Aan de hand van de analyse van de 'planning artifacts' kunnen bovendien ook uitspraken gedaan worden over het 'planning environment' en 'societal environment'. De gelaagdheid van het model en de overlap die ermee gepaard gaat, zorgt ervoor dat uit de dimensie 'planning artifacts' bepaalde normen, waarden en ideeën aan de oppervlakte komen die impliciet heel veel vertellen over de twee overige lagen. 126

De volgende structuur zal aangehouden worden bij de analyse sectie van deze scriptie. Eerst zal een analyse worden gemaakt van de Nederlandse planningcultuur aan de hand van de dimensie 'planning artifacts'. Deze is te vinden in hoofdstuk 4. Vervolgens zal een gelijksoortige analyse plaatsvinden voor de omgevingswet, welke te vinden is in hoofdstuk 5. Aan de hand van deze analyses zullen conclusies getrokken kunnen worden over de verschillen en gelijkenissen tussen de Nederlandse planningcultuur en het nieuwe stelsel onder de omgevingswet. Opvallende resultaten of het ontbreken van duidelijke informatie zullen de katalysator zijn voor hoofdstuk 6. Hierin zullen de opvallende resultaten verder besproken worden aan de hand van empirisch materiaal. Ook zal er in hoofdstuk 6 aandacht worden geschonken aan het 'planning environment' en het 'societal environment' om zo een compleet beeld te geven van de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet. Alvorens de resultatensectie start, is in hoofdstuk 3 de methodologie beschreven.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksmethoden uiteengezet worden, waarmee de vragen die zijn geformuleerd in hoofdstuk 1 kunnen worden beantwoord. In paragraaf 3.1 zal ingegaan worden op de onderzoeksstrategie, waarbij beredeneerd zal worden wat voor soort onderzoek zal worden uitgevoerd betreffende dataverzameling en waarom. In paragraaf 3.2 zal aandacht geschonken worden aan het onderzoeksmateriaal, de concrete subjecten waaraan informatie onttrokken zal worden om het doel van dit onderzoek te kunnen vervullen.

3.1 Onderzoeksstrategie

Alvorens een strategie te kiezen voor de dataverzameling is het ¹²⁵belangrijk om helder voor ogen te hebben wat voor een soort onderzoek dit is. In de wetenschappelijke literatuur is de onder⁵deling in de categorieën beschrijvend, verkennend en verklarend onderzoek het meest gang⁶⁶baar (Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011). Volgens Saunders et al. (2011, p.116) gaat beschrijvend onderzoek om 'het geven van een nauwkeurige afbeelding van personen, gebeurtenissen of situaties'. Een bepaald object, gebeurtenis of ontwikkeling wordt weergegeven (Korzilius, 2008). Met een verkennend onderzoek wordt onderzocht hoe een bepaald fenomeen tot stand komt. Bij dit type onderzoek draait het niet enkel om een beschrijving van kenmerken, ook de relaties tussen kenmerken is bij dit type onderzoek van groot belang (Korzilius, 2008). In Saunders et al wordt verkennend onderzoek op de volgende wijze samengevat: 'wat er gebeurt; om een bepaald inzicht te verkrijgen; om vragen te stellen; en verschijnselen in een nieuwe licht te beoordelen' (Robson, 2002:59, in Saunders et al., 2011, p.116). Verklarend onderzoek draait om het verklaren van variabelen en verbanden tussen variabelen. Saunders et al (2011, p.117) stelt over verklarend onderzoek het volgende: 'De onderzoeker tracht te verklaren waarom een verandering in een variabele een verandering in een ander variabele in gang zet. Als de onderzoeker dit kan verklaren, dan neemt de mogelijkheid om die veranderingen te voorspellen toe'.

Redenerend vanuit de beknopte⁴⁴ uiteenzetting van de drie typen onderzoeken is dit onderzoek verkennend. Door middel van dit onderzoek wordt gepoogd inzicht te krijgen in de omgang met een nieuw verschijnsel, namelijk de omgevingswet. Het draait niet enkel om de beschrijving van de omgevingswet, maar met name ook om de wijze hoe deze tot stand is gekomen en de relatie tussen deze wet en de bestaande Nederlandse planningcultuur.

3.1.1 Onderzoeksmethoden

In de academische literatuur worden ¹verschillende manieren onderscheiden waarop onderzoek vormgegeven kan worden. Verschuren en Doorewaard (2015) onderscheiden de onderstaande vijf vormen van onderzoek.

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

Volgens Verschuren & Doorewaard (2015) staan er drie kernbeslissingen centraal om een goede keuze te kunnen maken tussen deze verschillende benaderingen. Deze drie kernbeslissingen zijn:

- Gaat het onderzoek om breedte of diepgang?
- Is het een kwantitatief of kwalitatief onderzoek?
- Wordt het empirisch of bureauonderzoek?

Achtereenvolgens zullen deze drie vragen beantwoord worden.

Dit onderzoek zal diepgaand zijn. Planningcultuur en de omgevingswet zijn geen eenvoudige begrippen. Zowel de Nederlandse planningcultuur als de omgevingswet zijn complexe, gelaagde begrippen die in verband staan met verscheidene variabelen. Het bepalen wat de Nederlandse planningcultuur daadwerkelijk inhoudt is niet eenvoudig, hiervoor moeten diepgaand onderzoek gedaan worden. Hetzelfde geldt voor de omgevingswet.

Het is een kwalitatief onderzoek. Dit type onderzoek kan inzicht verschaffen in de wijze waarop mensen denken over een bepaald onderwerp. Ook kan het inzicht verschaffen over opvattingen, ideeën en de wijze waarop mensen handelen in omgang met het desbetreffende onderwerp (Creswell, 2012). Met kwantitatief onderzoek kan door middel van dataverzameling, zoals een survey, een grote dataset worden gemaakt. Deze data is over het algemeen oppervlakkig, maar is wel generaliseerbaar naar een grote populatie (Grit, 2005). Hoewel deze wijze van onderzoek dus als voordeel heeft makkelijk generaliseerbare informatie te verschaffen, is het in dit geval niet passend gezien in dit onderzoek diepgaande informatie noodzakelijk is die met deze vorm van onderzoek niet kan worden gegenereerd.

Als laatste de vraag of dit een empirisch of een bureauonderzoek is. Door middel van dit onderzoek wil ik een bijdrage leveren aan de theorievorming rondom cultuurverandering gezien hier een kennislacune bestaat. Daardoor is bureauonderzoek passend. Dit type onderzoek heeft als voornaamste voordeel dat er relatief snel een grote hoeveelheid data verzameld kan worden, waar analyses mee gevoed kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2015). Een nadeel hiervan is, is dat er weinig controle is over de data. Bij een casestudy of experiment heeft een onderzoeker controle over de data die wordt gegenereerd, deze controle ontbreekt bij bureauonderzoek. Je moet roeien met de riemen die je hebt (Verschuren & Doorewaard, 2015). Om dit nadeel te ondervangen zullen experts geraadpleegd worden om zo de validiteit van dit onderzoek te vergroten en antwoorden te vinden die daadwerkelijk kloppen.

3.1.2 Bureauonderzoek

Door middel van bureauonderzoek zullen de vragen die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd worden beantwoord. Volgens Verschuren & Doorewaard (2015) is bureauonderzoeken te herkennen door de volgende vier kenmerken:

1. Gebruik van bestaand tekstueel en audiovisueel materiaal, in plaats van het gebruikelijke verzamelen van empirisch materiaal;
2. Een hoofdrol voor logisch en systematisch nadenken (reflectie);
3. Geen direct contact met het onderzoeksobject;
4. Gebruik van het materiaal vanuit een ander perspectief dan waarmee het werd geproduceerd;

Aan deze vier principes van bureauonderzoek zal ik proberen op te volgen. Het vinden van tekstueel en audiovisueel materiaal zal plaatsvinden door het internet te raadplegen en eventueel een bezoek te brengen aan de bibliotheek.

Systematisch nadenken is een belangrijk onderdeel van bureauonderzoek. Door gebruik te maken van het culturised planning model van Knieling & Othengrafen (2009) is het mogelijk om verschillende variabelen te beschrijven en verschillende dimensies van planningcultuur te onderscheiden. Door deze verschillende lagen en variabelen met elkaar in verband te brengen en op een gestructureerde wijze uiteen te zetten kan op een systematische wijze planningcultuur en de omgevingswet ontleed worden. Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van experts. De input van deze experts kan zorgen voor meer inzicht in relaties tussen verschillende lagen en variabelen wat de kwaliteit van analyses ten goede komt.

Contact met onderzoeksobjecten wordt zoveel mogelijk beperkt. Enkele experts zullen worden geraadpleegd. Dit is belangrijk om een kwalitatief sterke analyse van planningcultuur en de omgevingswet te construeren. Te star vasthouden aan de principes van bureauonderzoek zou in dit geval een negatieve invloed kunnen hebben op het eindresultaat.

Het laatste kenmerk dat Verschuren & Doorewaard (2015) onderscheiden is het gebruik van het materiaal in een ander perspectief dan waarmee het geproduceerd werd. Door het model van Knieling & Othengrafen (2009) te gebruiken kan het verzamelde materiaal vanuit een nieuw perspectief worden bekeken. Daarnaast is het perspectief van een onderzoeker per definitie kritisch. Een kritische blik is niet altijd aanwezig bij tekstueel materiaal. Door de structuur van het culturised planning model te bundelen met een kritische blik op het tekstuele en audiovisuele materiaal is het mogelijk om de verzamelde informatie in ander licht te bekijken.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Om de resultaten uit het literatuuronderzoek te ondersteunen zal gebruik worden gemaakt van experts die verstand hebben van planningcultuur en/of de omgevingswet. Het raadplegen van deze experts zal op twee verschillende manieren gebeuren. Ten eerste zal gebruik gemaakt worden van semi-gestructureerde interviews. Hiermee kan op een directe manier informatie worden vergaard. Voorafgaand aan de interviews zullen vragen worden opgesteld welke leidend zijn voor de structuur van het interview. Oftewel *'de gespreksonderwerpen liggen wel vast, maar de hoeveelheid subonderwerpen, de precieze formulering en volgorde van de vragen niet'* (Lucassen & Olde Hartman, 2006, p.43). De intentie van deze interviews is om gevonden resultaten te evalueren om zo te kunnen reflecteren op nieuwe inzichten. Deze experts kunnen helpen om resultaten in het juiste perspectief te zien. De visies van deze deskundigen kunnen de kwaliteit van gemaakte analyses bevorderen.

De tweede methode om kennis van deskundigen in te passen is de Delphi-methode. In een Delphi-onderzoek wordt een panel van experts geraadpleegd. Deze experts wordt gevraagd, in de vorm van een enquête, om hun visie te geven over bepaalde fenomenen. De deelnemende deskundigen doen dit onafhankelijk van elkaar, deelnemers zijn meestal anoniem ten opzichte van elkaar (Goodman, 1987; Hasson, Keeney & McKenna, 2000; Keeney, Hasson & McKenna, 2001).

Wanneer de panelleden zich hebben uitgesproken worden de resultaten door de onderzoeker verwerkt. Nadat de informatie is verwerkt, verstrekt de onderzoeker feedback aan de deskundigen. Deze feedback is in feite een verslag van de verschillende meningen van de verschillende respondenten. Op basis van deze feedback hebben respondenten de mogelijkheid om

hun initiële antwoorden te wijzigen of te becommentariëren. Het uiteindelijke doel hiervan is om consensus te bereiken over een bepaald vraagstuk (Goodman, 1987; Hasson et al, 2000; Keeney et al, 2001). Deze Delphi zal uitgevoerd worden aan de hand van een digitaal formulier, gecreëerd aan de hand van 'Google Forms'.

Door de implementatie van expertise in dit onderzoek hoop ik de nadelen van bureauonderzoek te ondervangen en een kwalitatief hoogstaand onderzoek te kunnen afleveren. De evaluerende rol van de interviews kan de kwaliteit van analyses bevorderen en zorgen voor een genuanceerd en waarheidsgetrouw beeld. Door middel van de Delphi methode kan empirisch materiaal verzameld worden over thema's waar bestaande literatuur te kort schiet.

3.2.1 Analysemethode

Om informatie te analyseren wordt vaak gebruik gemaakt van ondersteunende software om informatie te ordenen en zo een kwalitatief sterke analyse te maken. Bij dit onderzoek is gekozen om hier geen gebruik van te maken. Het gebruik van ondersteunende software kan logischerwijs een positieve invloed hebben op de kwaliteit van analyses, dit is echter afhankelijk van de bekwaamheid van de onderzoeker om met de software om te gaan. Een gebrek aan ervaring met ondersteunende software kan de kwaliteit van een analyse onderuithalen. Gezien in dit specifieke geval de onderzoeker geen ervaring heeft met ondersteunende software is gekozen om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Dit betekent logischerwijs niet dat er geen maatregelen worden genomen om een degelijke analyse te garanderen. De interviews zijn semi-gestructureerd, vragen zijn gebouwd op bepaalde thema's die van belang zijn in dit onderzoek. Deze basisstructuur helpt bij het vinden van informatie. Bovendien bestaat de mogelijkheid om gebruik te maken van de toetsen 'control' en 'f' op het toetsenbord. Hiermee kan worden gezocht naar woorden of letters die voorkomen in een document, door bepaalde kernwoorden na te gaan kan ervoor worden gezorgd dat geen enkel stuk informatie wordt vergeten.

Voor de Delphi zullen dezelfde maatregelen worden getroffen. Daarnaast wordt de Delphi uitgevoerd door middel van een digitaal formulier. In dit formulier zit een duidelijke structuur, daarnaast worden antwoorden van respondenten vanzelf geordend zodat per vraag kan worden gekeken naar antwoorden van verschillende respondenten. Door de genoemde maatregelen kan ook zonder ondersteunende software een degelijke analyse worden afgeleverd van zowel de interviews als de Delphi.

4. Nederlandse Planningcultuur

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de Nederlandse planningcultuur. Allereerst zal ingegaan worden op de geschiedenis van de Nederlandse planningcultuur om de context te schetsen. Vervolgens zal aan de hand van het culturised planning model de Nederlandse planningcultuur ontleed worden. De dimensies en variabelen uit het model zijn leidend in de beschrijving van de Nederlandse planningcultuur.

4.1 Nederlandse planningcultuur in historisch perspectief

De Nederlandse planningcultuur heeft een lange en rijke geschiedenis. In deze paragraaf zal echter niet ingegaan worden op de ontwikkelingen van planning in het verre verleden. Er zal ingegaan worden op de moderne geschiedenis, op de ontwikkelingen in de afgelopen decennia die hebben geleid tot nieuwe omgevingswet.

Door Alexander (1992) wordt de Nederlandse planning cultuur beschreven als een systeem waarin passief regulerend beleid wordt toegepast waarbij aanpassingen aan plannen goed doorgerekend en beredeneerd worden. Hierbij worden stakeholders vroeg in het proces betrokken. Door het EU Compendium (CEC, 1997) werd de Nederlandse aanpak beschreven als een van de meest ontwikkelde voorbeelden van de 'comprehensive integrated approach', waarbij plannen meer aandacht hebben voor de coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen dan voor economische ontwikkelingen. Planningsdocumenten hebben in Nederland meer een indicatieve rol, wat vrijheid biedt voor overheidsinstanties om beleid een eigen draai te geven (Nadin & Stead, 2008).

In de jaren 2000 hebben er enkele veranderingen plaatsgevonden in de Nederlandse planningwereld, die uiteindelijk leidden tot de invoering van de Nota Ruimte. Deze veranderingen worden door Nadin & Stead (2008) gekarakteriseerd als een overgang van 'Welfare state spatial planning' naar 'development planning'. De 'welfare state' verwijst naar de verzorgingsstaat. Nederland heeft sinds de Tweede Wereldoorlog een systeem opgebouwd om haar burgers te beschermen, door middel van uitkeringen, publieke gezondheidszorg en onderwijs. Planning is meegeëvolueerd met dit proces, kernfuncties van planning waren dan ook het zorgen voor voldoende betaalbare woningbouw en het zorgen voor gebalanseerde economische groei in het hele land zodat er geen significant armere gebieden konden ontstaan (Zonneveld, 2017).

In de jaren 80 werd de Nederlandse verzorgingsstaat afgebroken omdat het stelsel te duur werd om te onderhouden. Dit betekende echter niet dat de principes die ten grondslag lagen aan de Nederlandse planning hoefden te veranderen. Veranderingen in de planningwereld lieten langer op zich wachten, tot in de eerder genoemde beginjaren van deze eeuw. Het Rijk nam minder verantwoordelijkheid bij ruimtelijk beleid, provincies en gemeenten kregen meer verantwoordelijkheid op dit vlak. De eerder genoemde 'comprehensive integrated approach' waar Nederland een schoolvoorbeeld van was, werd en wordt langzaam vervangen door wat Zonneveld (2017, p.22) noemt '*a kind of regional economic approach*'. Het Rijk stimuleert hierin om te focussen op de sterke punten van de Nederlandse economie en geeft minder prioriteit aan gelijke groei in heel het land. Dit in tegenstelling tot andere landen met eenzelfde regional economic approach, waar over het algemeen wel gebalanseerde groei door heel het land een kernpunt van beleid is (Zonneveld, 2017).

Gedurende deze tijd van transitie werd de Nota ruimte ingevoerd. Needham (2005, p.328-329) heeft de directe aanleidingen voor de Nota ruimte geanalyseerd. Hij geeft de volgende redenen voor de invoering van de Nota Ruimte:

24

'1. *The position of the land-use plan (bestemmingsplan) must be strengthened*'. In het bestemmingsplan waren in de tijd voor invoering van de Nota Ruimte veel clausules die flexibiliteit moesten bevorderen. Door middel van deze clausules kon afgeweken worden van het bestemmingsplan. Echter deden deze clausules afbreuk aan de rechtszekerheid van het bestemmingsplan. Dit moest veranderen, het bestemmingsplan moest meer zekerheid bieden.

9

'2. *The position of interested parties must be better protected*'. Bezwaar maken tegen beslissingen van de overheid moest makkelijker kunnen. Er moest één standaard procedure komen om bezwaar te kunnen maken.

54

'3. *Procedures must be simpler and quicker*'. Procedures duurden vaak te lang. Dit kwam deels doordat verschillende sectoren (transport, milieu) goedkeuring moesten geven aan beslissingen. Dit moest sneller kunnen.

24

'4. *There must be more consistency between planning decisions, so that there is more coherency in the physical development of a particular area*'. Er waren te veel bestemmingsplannen voor relatief kleine gebieden wat coherente gebiedsontwikkelingen niet bevorderde. Daarnaast werd er vaak afgeweken van bestemmingsplannen, wat het geheel erg complex maakte.

24

'5. *The plans and policies made by the higher authorities must 'perform' better (Doorwerking)*'. De relatie tussen nationale, provinciale en gemeentelijke plannen en visies was soms ver te zoeken. De bedoeling van de hiërarchie van beleidsdocumenten was en is dat beleidsdocumenten die op nationale schaal worden vastgesteld hun weerslag vinden in provinciale documenten en uiteindelijk ook in gemeentelijke plannen. Deze vorm van doorwerking was vaak ver te zoeken, coherentie tussen de schaalniveaus was er onvoldoende.

54

'6. *The regulations laid down in spatial plans should be observed more consistently (enforcement—handhaving)*'. Er werd te vaak gebouwd zonder bouwvergunning. Dit waren normaal gesproken geen grote projecten, maar bijvoorbeeld kleinere uitbreidingen van huizen. Echter deden deze afwijkingen afbreuk aan de geloofwaardigheid van het planningsysteem. Daarnaast waren twee treurige gebeurtenissen reden voor grote aandacht voor betere handhaving: de vuurwerkramp in Enschede en de brand in een Volendams café waarbij mensen om het leven kwamen. Op beide plaatsen hadden uitbreidingen plaatsgevonden of anderzijds activiteiten die in strijd waren met de geldende bestemmingsplannen.

Ook formuleert Needham (2005, p.329-330) enkele institutionele veranderingen die de noodzaak voor veranderingen hebben vergroot.

9

'1. *Changes in the relationship between the public and the private sectors*'. De overheid trok zich steeds meer terug van bepaalde activiteiten. Privatisering was een grote trend, marktpartijen kregen meer verantwoordelijkheden. Een meer sturende aanpak van de overheid werd als wenselijk

beschouwd.

9

'2. *Changes in the relationship between the government and the citizen*'. Burgers wilden meer zeggenschap in ruimtelijke beslissingen die hun levens direct beïnvloeden. Er werd steeds vaker bezwaar gemaakt tegen overheidsbeslissingen. Om hiermee om te gaan werd meer duidelijkheid en voorspelbaarheid in processen en een goede motivatie van beslissingen nodig geacht.

'3. *Changes in the relationships between citizens*'. Nederland was lang een homogeen land qua smaak en wensen met betrekking tot ruimtelijke ordening. Consensus bereiken in deze context was relatief makkelijk. In de loop der tijd kwam er meer variatie in de wensen van mensen, wat het lastiger maakte breed gedragen steun te vergaren voor plannen. Dit leidde tot meer en meer conflicten, die vaak zelfs pas in de rechtbank werden beslecht. Duidelijke procedures zonder juridische gaten waren nodig.

9

'4. *Changes in the relationships within the public sector*'. Zowel verticaal als horizontaal waren de relaties binnen de overheid toe aan veranderingen. Allereerst verticaal. In Nederland hadden en hebben gemeenten relatief veel macht. Echter bleek de cohesie tussen nationaal, provinciaal en gemeentelijk beleid niet goed gecoördineerd. Te vaak werd nationaal beleid door gemeenten geblokkeerd. Om doorwerking beter te laten verlopen zouden de verantwoordelijkheden van overheden beter en duidelijker verdeeld moeten worden.

Ook horizontaal zouden er veranderingen moeten plaatsvinden. Ruimtelijke ordening werd voornamelijk sectoraal geregeld. Echter werden activiteiten steeds meer met elkaar vervlochten in een klein land met beperkte ruimte. Een meer integrale aanpak werd gevraagd. Dit probleem speelde meer op nationaal niveau dan op provinciaal en gemeentelijk niveau. Bij provincies en gemeenten zijn de communicatielijnen korter, waardoor integraliteit op dit schaalniveau minder hoog op de agenda stond (Needham, 2005).

De Nota Ruimte werd gezien als een stap in de decentralisatie van de macht. Gemeenten kregen meer verantwoordelijkheden om beleid in te vullen. Nadin & Stead (2008) stellen dat er bij de Nota Ruimte meer nadruk ligt op 'development-led planning' en minder op 'plan-led planning'. Development-led planning verwijst naar een systeem waarbij ruimte voor onderhandeling en flexibiliteit de basis vormt voor ruimtelijk beleid. Bij plan-led planning wordt juist meer waarde gehecht aan een duidelijk vooropgezet plan waar niet zomaar van afgeweken kan worden. De constatering van Nadin & Stead (2008) duidt op een verhoogde focus op dynamiek en flexibiliteit en minder op zekerheid. Ook werd er door middel van de Nota ruimte meer ruimte gecreëerd om burgers en private partijen te betrekken bij planning processen, procedures werden versimpeld. Tegelijkertijd kregen provincies en de centrale overheid meer macht om in te grijpen wanneer nationale of internationale belangen een rol speelden. Deze macht richtte zich met name op de relatie tussen gemeenten en hogere overheden, provincies en het Rijk konden strictere richtlijnen instellen die gemeenten dienden te volgen om doorwerking van beleid te verbeteren (Nadin & Stead, 2008).

In de praktijk bleek de Nota Ruimte niet geheel succesvol. In de situatie voordat de Nota Ruimte werd ingevoerd, werd er veel gebruik gemaakt van vrijstellingen om af te wijken van het bestemmingsplan. Dit gaf gemeenten veel vrijheid om zelf invulling te geven aan ruimtelijke ordening. Mede doordat doorwerking in ruimtelijk beleid niet optimaal was, leidde deze vrijheid tot weinig coherent ruimtelijk beleid (Needham, 2005). Daarnaast waren ontwikkelingen de basis voor

het veranderen van bestemmingsplannen, bestemmingsplannen vormden zelden de basis van gebiedsontwikkelingen en daarmee ruimtelijk beleid. Een negatief effect van dit systeem was dat gebiedsontwikkeling vaak gefragmenteerd tot stand kwamen, wat haaks stond op de wens om integraal te ontwikkelen en bovendien haaks stond op de plan-led wortels van Nederland (Buitelaar et al, 2011).

De Nota Ruimte bracht een nieuw systeem, waarbij afwijken van het bestemmingsplan uitzonderlijk is. In plaats van afwijkingen van het bestemmingsplan kon er gebruik worden gemaakt van een nieuw instrument: het projectbesluit. Het projectbesluit was de eerste stap in het verkrijgen van een vergunning om te kunnen ontwikkelen, terwijl verdere uitleg over de exacte invulling van de ontwikkelingen konden worden vastgelegd in een later vast te stellen bestemmingsplan. Dit bestemmingsplan moest binnen een jaar worden vastgesteld, lukte dit niet dan mocht de gemeente geen kosten in kaart brengen voor het verlenen van vergunningen en zou dus een inkomstenpost voor de gemeente wegvallen (Buitelaar et al, 2011). Dit is duidelijk een nadeel van dit instrument. Daarnaast kan er tweemaal bezwaar worden gemaakt tegen een projectbesluit, wat de implementatie van ontwikkelingen kan vertragen (Buitelaar et al, 2011). Bij een bestemmingsplan is er slechts een mogelijkheid tot bezwaar. Maar het projectbesluit heeft ook voordelen. In tegenstelling tot het bestemmingsplan, kan het projectbesluit gedelegeerd worden aan lokale gemeentelijke administratie, wat tijdswinst kan opleveren. Daarnaast kon het handig zijn ontwikkelingen te faciliteren wanneer er reeds gewerkt werd aan de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, zodat de deadline van een jaar sowieso gehaald zou worden. Het projectbesluit had dus wel enige waarde, een ideaal instrument is het echter niet (Buitelaar et al, 2011).

Een doel van de Nota Ruimte was om de juridische kracht van het bestemmingsplan te verstevigen zodat het daadwerkelijk een sturende functie heeft. Echter zijn er enkele problemen hiermee. In bestemmingsplannen moet aangegeven worden of het landgebruik financieel haalbaar is, hiervoor moet enige duidelijkheid zijn over toekomstige ontwikkelingen en connecties met bestaande ontwikkelingen. Deze duidelijkheid is er simpelweg niet altijd, bovendien kan een te exacte beschrijving leiden tot een gebrek aan flexibiliteit wanneer er daadwerkelijk een ontwikkeling van de grond komt. Daarnaast moet er in het bestemmingsplan uitleg worden gegeven over dekking van publieke kosten, ook dit is moeilijk wanneer toekomstig landgebruik moeilijk in te schatten is (Buitelaar et al, 2011). Tenslotte moet er rekening gehouden worden met bestaande wetten betreffende bijvoorbeeld geluidsoverlast. Omdat er aan bepaalde grenswaarden voldaan moet worden, is het noodzakelijk om redelijk specifiek te zijn over landgebruik. Al deze factoren leiden ertoe dat bestemmingsplannen vrij specifiek moeten zijn, terwijl open plannen noodzakelijk zijn om flexibel om te kunnen gaan met ontwikkelingen in een plan-led systeem. De Nota Ruimte bleek plan-led ontwikkelingen dus niet te stimuleren (Buitelaar et al, 2011).

Dat de Nota Ruimte plan-led ontwikkelingen niet stimuleert blijkt ook uit statistieken. Buitelaar et al (2011) stellen dat 53 procent van de bestemmingsplannen worden vastgesteld als reactie op een concrete ontwikkeling, dit zijn in feite development-led plannen. Daarnaast zijn 35 procent van de bestemmingsplannen zogenaamde 'conservatieplannen', *'these plans are made to maintain the current land-use pattern and to protect the property rights of existing citizens'* (Buitelaar et al, 2011, p.938). Slechts acht procent van de plannen zijn daadwerkelijk gericht op het sturen van toekomstige ontwikkelingen. De overige vier procent zijn plannen die een mengvorm zijn van de drie beschreven vormen (Buitelaar et al, 2011).

Al met al was de Nota Ruimte dus niet heel succesvol. Dit lijkt ook voort te komen uit de problematiek die wordt aangepakt met de nieuwe omgevingswet. Burgerparticipatie is nog steeds

een belangrijk onderwerp, efficiëntie is nog steeds niet optimaal en moet verbeterd worden en beleid moet integraal in plaats van sectoraal zijn. Afgaande op de recente geschiedenis lijkt de omgevingswet een logische evolutie van de Nota Ruimte die ingaat op nagenoeg exact dezelfde thema's. Daarnaast lijkt het proces richting de nieuwe wet ook overeenkomsten te tonen. Nadin & Stead stelden in 2008 het volgende over de Nota Ruimte: *'It has been five years in the making, and many changes to the proposed content have been made in those five years. All have reduced the extent and significance of the proposed changes.'* Ook de omgevingswet is inmiddels al minimaal vijf jaar in ontwikkeling (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Het roept de vraag op of de omgevingswet wel een succesvol, toekomstbestendig kader zal zijn.

4.2 Planning artifacts

4.2.1 Urban design and plans

Door Buitelaar & Sorel (2010) is onderzoek naar het Nederlandse planningsapparaat verricht. Een belangrijk bestanddeel hierbij was een vergelijking van Nederland met andere landen, zoals België en het Verenigd Koninkrijk, om zo meer inzicht te geven in de aspecten die het Nederlandse stelsel speciaal maken. In deze landen ligt de nadruk van planning op het gebruik van land, ervoor zorgen dat conflicterend landgebruik niet voor kan komen. In meer economische termen, het internaliseren van externe effecten is het hoofddoel. Ook in Nederland is dit een belangrijk doel van ruimtelijk beleid, echter gaat het in Nederland iets verder. Overheidsingrijpen gaat om het ruimtelijk ordenen van het land en het zorgen voor kwalitatief goed landgebruik. Het gaat niet enkel om het voorkomen van 'slecht' of conflicterend landgebruik, het draait met name ook om het zorgen voor optimaal gebruik van de schaarse ruimte die er is (Buitelaar & Sorel, 2010).

Dit doel om voor optimaal ruimtegebruik te zorgen zegt impliciet dat enige vorm van overheidssturing noodzakelijk is. Dit komt ook voort uit het feit dat Nederland geassocieerd wordt met duidelijke regelgeving. Volgens Buitelaar & Sorel (2010) wordt juridische duidelijkheid en zekerheid belangrijker geacht dan flexibiliteit. Maar in de Nederlandse planningcultuur wordt over het algemeen wel flexibel omgesprongen met de regelgeving. Nederlandse planners zijn pragmatisch, het bereiken van doelen staat voorop (Van der Cammen, De Klerk, Dekker & Witsen, 2012). Hierdoor bestaat er een bepaalde schijnzekerheid, de regelgeving wordt waar nodig 'overruled' door lokale beslissingen. Het doel heiligt de middelen.

Van der Cammen, De Klerk, Dekker & Witsen (2012, p.30) onderscheiden de volgende vijf karakteristieken van de Nederlandse planningcultuur:

1. *Serving the common good through deliberation and pragmatic measures.*
2. *promotion of physical safety and the production of landscape by technical measures.*
3. *The plan as an instrument to shape not just space, but also society and the economy.*
4. *An institutional status of plans and a high level of respect for the public institutions.*
5. *A strong position for local governments and heavy reliance on the subsidiary principle.*

Met andere woorden, in Nederland heiligt het doel de middelen. Zolang het doel bereikt wordt moet er afgeweken kunnen worden van plannen. Nederlandse planning heeft zeer brede doelen, het gaat niet enkel om het voorkomen van conflicterend landgebruik, het gaat om het welzijn van het land in

brede zin. Tenslotte heeft de overheid in de Nederlandse cultuur een sterke machtspositie, zij dienen sturing te geven aan de invulling van het land (Buitelaar et al, 2011; Buitelaar & Sorel, 2010).

4.2.2 Urban/regional development plans and concepts

Door middel van het bestemmingsplan wordt invulling gegeven aan ruimtelijk beleid, hierin wordt bepaald hoe grond gebruikt mag worden (Ensie, 2016). Deze plannen kunnen enkel door gemeente worden vastgesteld. Wel hebben zowel het Rijk als de provincie de mogelijkheid om gemeenten te 'overrulen' door middel van het inpassingsplan, wat in feite een bestemmingsplan is maar dan ingesteld op een hoger schaalniveau (Van Diermen, 2013; Provincie Gelderland, 2013). Over het algemeen hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om beleid uit te zetten, hogere schaalniveaus komen pas in aanmerking wanneer er grotere belangen spelen dan enkel het gemeentelijke belang. Het ruimtelijk beleid is dus grotendeels gedecentraliseerd. Beleid hoort namelijk vorm ¹⁶ krijgen conform het subsidiariteitsbeginsel (Van der Cammen et al, 2012). Door Faludi (2005) wordt gesteld dat de centrale overheid wel grote invloed heeft op beleid, omdat de centrale overheid ruimtelijk beleid financieel mogelijk maakt voor decentrale overheidsinstanties. Het Nederlandse ruimtelijke overheidsbeleid is 'plan-led', bestemmingsplannen zijn op papier leidend. Initiatieven die in strijd zijn met het bestemmingsplan kunnen geen doorgang vinden. Dit systeem geeft de indruk dat het weinig flexibel is, echter kunnen grondeigenaren en ontwikkelaars sterk invloed uitoefenen op de inhoud van bestemmingsplannen waardoor projecten uiteindelijk toch doorgang kunnen vinden. Kortom, er zijn wel invloeden van een 'development-led' systeem te ontwaren (Nadin & Stead, 2008).

De strijd tussen 'development-led' en 'plan-led' is een belangrijk thema in planning. De basis van de twee systemen is de balans tussen zekerheid en dynamiek. Zowel zekerheid als ruimte voor dynamiek is nodig voor ⁴² en succesvol planningsysteem. Gielen & Tasan-Kok (2010, p.1) formuleren deze balans als volgt: *'Plans should provide a degree of certainty to safeguard public interests while also being flexible enough to ensure that the needs of actual development are met.'* Plannen moeten dus flexibel genoeg zijn om veranderingen in het plan aan te brengen om in te kunnen spelen op wat nodig is, en tegelijkertijd betrokkenen de nodige houvast en zekerheid bieden zodat hun belangen niet worden geschaad.

Om deze balans te bereiken is goede communicatie een belangrijk middel. De Nederlandse planningcultuur is gebouwd op het bereiken van consensus, maar de wijze waarop wordt ¹²⁰ gecommuniceerd en met wie is in de loop van jaren veranderd. ¹⁶ Deze veranderingen hebben grote invloed gehad op de wijze waarop planning wordt bedreven (Hajer & Zonneveld, 2000; Van der Valk, 2002). In paragraaf 4.2.4 zal meer aandacht worden besteed aan communicatie tussen partijen, besluitvormingsprocessen en de invloed van deze aspecten op planning door de jaren heen.

4.2.3 Planning institutions

De Nederlandse planning wordt gekenmerkt door een gelaagd hiërarchisch systeem, met van boven naar beneden de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Deze hiërarchie nam gedurende de Tweede Wereldoorlog vorm. Voor deze tijd was ruimtelijk beleid al een thema op lagere schaalniveaus, gedurende deze roerige periode werden de eerste nationale instituties opgericht (Hajer & Zonneveld, 2000, p.338). In het gelaagde systeem is communicatie tussen overheidsinstituties van cruciaal belang om te coördineren welke activiteiten door welke instituties worden verzorgd. Om goed ruimtelijk beleid te voeren is het van belang dat beleid en regelgeving op

het juiste schaalniveau wordt verzorgd zodat het beleid en regelgeving het gewenste effect sorteren. Het bereiken van consensus over de te volgen koers voor verschillende sectoren is belangrijk op dit vlak en vormt de fundering voor het uitzetten van kaders op nationale schaal. Een goede doorwerking van zulk beleid is cruciaal voor het succes van ruimtelijk orderingsbeleid (Hajer & Zonneveld, 2000, p.338; Needham, 2005) .

Om dit alles in goede banen te leiden zijn er veel planning professionals in dienst bij zowel de verschillende overheidsinstituten als bij externe bedrijven. Door Hajer & Zonneveld (2000, p.338) wordt dit gedefinieerd als een hoge 'institutional density'. Hoewel deze hoge densiteit geen zekerheid is voor goed beleid, is het wel een voorwaarde om in de complexe Nederlandse omgeving met een veelvoud aan verschillende documenten van verscheidene overheidsinstituten tot coherent beleid te komen (Hajer & Zonneveld, 2000). Naast de hoge 'institutional density' is er namelijk ook sprake van grote 'institutional creativity', wat verwijst naar de grote hoeveelheid beleidsdocumenten die worden geproduceerd. Verschillende overheidslagen hebben eigen beleidsdocumenten die soms wel en soms niet juridisch bindend zijn. Deze creativiteit kan zowel positief als negatief gezien worden. Aan de ene kant wijst het op de grote aandacht die er is voor ruimtelijk beleid. Aan de andere kant is het zorgen voor coherent beleid met een veelvoud aan documenten niet altijd eenvoudig. Bovendien worden beleidsdocumenten die bedoeld zijn voor de (middel)lange termijn vaak na enkele jaren weer herzien, wat deels een verklaring is voor de grote hoeveelheid beleidsdocumenten (Hajer & Zonneveld, 2000, p.338).

4.2.4 Decision making processes

Het besluitvormingsproces in de Nederlandse planningcultuur is door de jaren heen sterk veranderd. Daarom zal eerst ingegaan worden op de wijze waarop planologie zich in Nederland op dit vlak door de jaren heen heeft ontwikkeld. Deze uiteenzetting zal gebaseerd zijn op de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie tot uiteindelijk uitnodigingsplanologie.

Toelatingsplanologie

Sinds de Tweede Wereldoorlog tot de eeuwwisseling is toelatingsplanologie de meest dominante vorm van planning geweest. Bij deze vorm van planning maakt een overheidsinstantie een plan voor een gebied. Private partijen kunnen initiatieven ontplooien die passen bij deze plannen. De overheidsinstantie neemt een afwachterende positie in en kijkt of initiatieven passen bij het opgestelde plan en op basis hiervan wordt een plan af- of goedgekeurd. Toetsing staat centraal bij toelatingsplanologie (Buitelaar, Feenstra, Galle, Lekkerkerker, Sorel & Tennekes, 2012; Needham, 2005). Bereiken van consensus tussen private en publieke partijen was geen belangrijk punt hierbij. Afstemming tussen overheidspartijen was veel meer van belang, het beleid van een overheidsinstantie moet het beleid van een andere overheidspartij niet in de weg zitten (Hajer & Zonneveld, 2000; Van der Valk, 2002).

Inmiddels is toelatingsplanologie niet meer gangbaar. Het systeem van toelatingsplanologie was niet dynamisch, dit begon steeds nadelijker te worden naarmate de maatschappij steeds dynamischer werd. Omgang met regels was strikt en het detailniveau was hoog. Dit leidde ertoe dat er onvoldoende aandacht was voor context-specifieke oplossingen (Dammers, Verwest, Staffhorst & Verschoor, 2004). Oftewel maatwerk was geen thema bij toelatingsplanologie, terwijl het in de maatschappij een steeds grotere rol begon te spelen.

Ontwikkelingsplanologie

De dynamiek binnen gebiedsontwikkeling was groeiende en toelatingsplanologie was ontoereikend om met het groeiende aantal partijen en factoren in de planologie om te gaan. Dit leidde ertoe dat toelatingsplanologie plaats maakte voor ontwikkelingsplanologie. Deze transitie vond plaats rondom de eeuwwisseling (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Dammers et al, 2004; Dankert, 2004). Bij deze vorm van planologie is er meer plek voor samenwerking tussen overheden en private partijen. Bij ontwikkelingsplanologie neemt de overheid meer een rol aan als projectontwikkelaar en bedrijft het een actief grondbeleid, overheden nemen dus risico's op zich. Deze risico's worden in veel gevallen gedeeld met private partijen (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Dammers et al, 2004). Zoals gezegd, bemoeiden private partijen zich meer en meer met gebiedsontwikkeling. Om dit in goede banen te leiden werden er vaak samenwerkingen aangegaan tussen publieke en private instanties om zo te zorgen dat zowel het publiek belang gediend werd en projecten financieel robuust in elkaar zaten. In tegenstelling tot de eerdere defensieve aanpak van de overheid in de toelatingsplanologie, waar het voornamelijk een toetsende en kaderstellende rol vervulde, namen overheden in de ontwikkelingsplanologie meer initiatief om gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Dammers et al, 2004).

Deze omslag ging, net als nu het geval is met de omgevingswet, met een cultuurverandering gepaard. Ten tijde van deze veranderingen was er weinig ervaring met de meer actieve rol van overheidsinstanties. Er diende een omschakeling te komen van de defensieve houding, naar een meer proactieve manier van werken (Bomhof & Oosterkamp, 2013; Dammers et al, 2004).

Uitnodigingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie werd door ontwikkelingen in de maatschappij ingehaald. Sinds enkele jaren is de omslag naar toelatingsplanologie een belangrijk thema. Ontwikkelingsplanologie leunde op een proactieve, risicodragende overheid. Echter kreeg Nederland te maken met een economische crisis, deze crisis heeft een grote rol gespeeld in een herbezinning op ontwikkelingsplanologie als leidend gedachtegoed bij ruimtelijke ordening. Gebiedsontwikkelingen stagneerden en zowel publieke als private partijen leden grote financiële verliezen. Overheidsinstanties namen mede ingegeven door deze ontwikkelingen afstand van hun rol als ontwikkelaar (Lubbers & Zandee, 2014). Daarnaast past uitnodigingsplanologie bij de trend dat bedrijven en burgers meer betrokken willen worden bij ruimtelijk beleid. Door een netwerkende rol aan te nemen kunnen overheidspartijen beter in deze behoefte voorzien (Lubbers & Zandee, 2014; Pelders, van der Heijden & Borgers, 2012).

Maar wat is uitnodigingsplanologie? In feite is het een tussenvorm van ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie (Buitelaar et al, 2012). De overheid neemt net als bij toelatingsplanologie een meer kaderstellende functie op zich. Het zet de lijnen uit en laat zien waar wat voor ontwikkelingen gewenst zijn en waar niet. Daarnaast zijn er ook kenmerken van ontwikkelingsplanologie. Hoewel overheden geen of weinig risico's op zich nemen, neemt het wel een proactieve rol in. Gemeenten vervullen een netwerkfunctie. Ze spelen een faciliterende rol in het starten van projecten, sporen actief initiatiefnemers aan om mee te doen en zorgen dat betrokken actoren hun ei kwijt kunnen (Van Rooy, 2011; Buitelaar et al, 2012). Gemeenten moeten dus 'loslaten zonder in de steek te laten' (Van Rooy, 2011, p.2).

De twee kernelementen van uitnodigingsplanologie zijn volgens Groot Jebbink (2013) uitnodigen en faciliteren. Met uitnodigend zijn doet Groot Jebbink (2013, p.31) op 'aantrekkelijk, attractief, gastvrij, hartelijk en open' zijn. Met faciliteren wordt bedoeld op het ondersteunen en

mogelijk maken van projecten. Deze twee elementen vullen elkaar aan. Door uitnodigend te zijn kunnen initiatieven in beeld worden gebracht. Door faciliterend op te treden, bijvoorbeeld actoren bij elkaar brengen of anderzijds het proces managen, kunnen initiatieven zich ontplooiën en uiteindelijk uitmonden in een gebiedsontwikkeling. Deze twee elementen zijn beide noodzakelijk om uitnodigingsplanologie succesvol te implementeren. Wanneer geen initiatief zich spontaan aandient, zullen er partijen uitgenodigd moeten worden om te kijken naar mogelijkheden. Zonder initiatief heeft faciliteren geen zin. Faciliteren is net zo belangrijk als uitnodigen. Zonder faciliterend optreden bestaat de mogelijkheid dat initiatieven zich niet ontwikkelen tot een gebiedsontwikkeling (Groot Jebbink, 2013). In onderstaande afbeelding zijn de twee elementen van uitnodigingsplanologie gevisualiseerd.

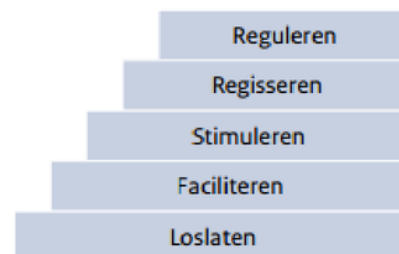


Afbeelding 4.1: Kernelementen uitnodigingsplanologie (Groot Jebbink, 2013, p.32).

In de praktijk leidt uitnodigingsplanologie nog tot problemen bij de implementatie. Overheden zijn gewend geraakt aan een rol als regisseur. Dit blijkt soms lastig los te laten. Daarnaast blijkt faciliteren een lastige opgave. Het stellen van duidelijke randvoorwaarden wordt soms onvoldoende gedaan (Veltman & De Gast, 2013). Volgens De Willigen (2014) wordt faciliteren in de praktijk soms verward met 'visieloos en regeloos wachten op de markt'. Een zeer belangrijke opgave bij uitnodigingsplanologie is dus de vraag wat gemeenten willen loslaten en wat zij zelf willen blijven regelen. Het maken van keuzes is zowel noodzakelijk als lastig. Maar besluiteloosheid is geen optie.

Uitnodigingsplanologie betekent een nieuwe rol voor de overheid, maar het betekent net zo goed een nieuwe rol voor de private sector, maatschappelijke organisaties en burgers. Initiatieven komen minder vanuit de overheid, dit betekent dat andere partijen moeten opstaan. De wijze waarop deze andere partijen omgaan met deze nieuwe rol heeft invloed op de manier waarop de overheid zich dient te stellen om tot succesvol uitnodigingsplanologie beleid te komen. In 2012 heeft de Raad van het Openbaar Bestuur, ROB, (2012) een artikel gepubliceerd waarin zij advies uitbrengen over de wijze waarop de overheid zich kan opstellen. De ROB (2012) heeft de overheidsparticipatieladder gecreëerd om te tonen hoe om te gaan met de nieuwe werkwijze. Het draait volgens de ROB bij de nieuwe werkwijze om de behoeften van de samenleving. Overheidsinstanties moeten dit altijd in het oog houden, ook als dit betekent dat hun eigen rol kleiner wordt (Raad van het openbaar bestuur, 2012).

Afbeelding 4.2: Overheidsparticipatieladder (Raad van het openbaar Bestuur, 2012, p.67).



De Raad van het Openbaar Bestuur (2012, p.67-68) heeft de volgende uitleg bij de diverse treden van de overheidsparticipatieladder:

7

'Loslaten: Wanneer de overheid een taak helemaal loslaat, heeft ze inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

Faciliteren: De overheid kiest een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken.

Stimuleren: Een trede hoger heeft de overheid wel de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.

Regisseren: Wanneer de overheid kiest voor regisseren, betekent dat ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.

Reguleren: Bovenaan de trap staat het zwaarste instrument dat de overheid kan inzetten, namelijk regulering door wet- en regelgeving. Als consequentie van dit middel kan de overheid regels ook handhaven en overtreding daarvan sanctioneren'.

Bij uitnodigingsplanologie bestaat er geen vaste formule voor succes. Het is noodzakelijk om per situatie te kijken wat er gevraagd wordt. Dit vergt een grote aanpassing voor overheidspartijen, die zeer flexibel zullen moeten werken (Raad van het openbaar bestuur, 2012). Daarnaast is het noodzakelijk dat het raamwerk dat de omgevingswet zal introduceren past bij de nieuwe werkwijze.

4.2.5 Actor participation/communication

Actor participatie en communicatie hangen sterk samen met de ontwikkeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie tot uitnodigingsplanologie. Bij toelatingsplanologie stelden publieke partijen de kaders en doelen op, private partijen konden plannen indienen die werden gekeurd door de verantwoordelijke publieke partij. Hiermee namen gemeenten, provincies en het Rijk een sterke machtspositie in. Communicatie en participatie tijdens deze periode was een minder groot aandachtspunt dan in de tijd van de ontwikkelingsplanologie en later uitnodigingsplanologie. De rolverdeling tussen publieke en private partijen was duidelijk. Kortom, het verwerven van draagvlak bij verschillende actoren in de samenleving was geen heel groot agendapunt (Dankert, 2004; Bomhof & Oosterkamp, 2013; Buitelaar et al, 2012).

Bij ontwikkelingsplanologie, dat rond de eeuwwisseling opkwam, veranderden de verhoudingen tussen de publieke en private sector. Publieke partijen begonnen actief deel te nemen aan gebiedsontwikkelingen. Actief samenwerken stond centraal, publieke partijen en met name gemeenten dienden afstand te doen van hun defensieve houding die gangbaar was ten tijde van de toelatingsplanologie. Dit samenwerken verwijst niet enkel naar de partijen die geld investeerden of verantwoording droegen voor het succes van gebiedsontwikkelingen. Het ging om samenwerken met een veelvoud aan partijen die beschikken over 'beslismacht, kennis, geld, grond' of partijen die de mogelijkheid hebben om maatschappelijke steun te mobiliseren (Dankert, 2004; Lubbers & Zandee, 2014; Pelders et al, 2012). Deze trend werd verder doorgezet bij de transitie naar uitnodigingsplanologie, wat in hoofdstuk 5.2.5 verder wordt besproken.

4.2.6 Planning instruments and procedures

De Nederlandse planningcultuur staat, zoals eerder beschreven, bekend om zijn rijkheid aan beleidsdocumenten (Hajer & Zonneveld, 2000). De onderstaande afbeelding laat de hoeveelheid aan verschillende beleidsdocumenten en wetgeving die betrekking heeft op ruimtelijke ordening zien. Het bovenste kader laat de verschillende wetten zien die op zullen gaan in de omgevingswet. Een trede hieronder zijn de verschillende beleidsdocumenten weergegeven, verdeeld in twee kaders: de meer abstracte visiedocumenten en de concretere, sectorale beleidsdocumenten. Van alle opgesomde beleidsdocumenten is de structuurvisie het meest belangrijk, gemeenten zijn verplicht deze op te stellen. In de structuurvisie worden de hoofdlijnen van voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied beschreven alsmede de wijze van realisatie (Gemeente Doetinchem, n.d.). Overheidsinstanties hebben de vrijheid om andere visiedocumenten op te stellen, maar zijn hiertoe niet verplicht. Deze documenten worden gebruikt om beleid op bepaalde vlakken die door de desbetreffende instantie belangrijk worden geacht verder te concretiseren. De vrijheid die bestaat om beleidsdocumenten op te stellen leidt tot een grote verscheidenheid aan verschillende thema's die voorbij kunnen komen bij zulke documenten (Hajer & Zonneveld, 2000). Ook deze documenten zijn enkel juridisch bindend voor de partij die het document opstelt.

Het derde niveau in de afbeelding gaat over regelgeving. In het bovenste kader wordt verder onderscheid gemaakt tussen het bestemmingsplan en verordeningen. Allereerst het bestemmingsplan. Hierin wordt de bestemming, oftewel de functie, van de in het plan behandelde grond aangegeven. Bovendien benoemt het bestemmingsplan doelen en voorschriften over het gebruik van de grond. Het bestemmingsplan is juridisch bindend voor iedereen, er mag onder normale omstandigheden niet afgeweken worden van het bestemmingsplan (Ensie, 2016). Naast het bestemmingsplan bestaan er verordeningen. Dit zijn algemeen bindende voorschriften waaraan men zich dient te houden. In feite zijn het wetten die enkel gelden in het gebied waar het is ingesteld. Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben allen de mogelijkheden om verordeningen in te voeren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, z.j.; Noorland Juristen, z.j.).

In het onderste kader van afbeelding 4.3 staan vergunningen geïllustreerd. Vergunningen en ontheffingen kan men aanvragen om bepaalde activiteiten te kunnen uitvoeren of om van het bestemmingsplan af te wijken. Het volgende proces wordt doorlopen bij vergunningverlening:

'Eerst wordt het getoetst aan het bestemmingsplan, vervolgens aan milieuaspecten die van invloed zijn op de algemene gezondheid van de mens en daarnaast nog aan omgevingsaspecten, zoals invloed op de natuur of archeologische waarden. Samen vertegenwoordigen deze aspecten een goed leefklimaat, de gemeente haar rol hierin is om dit te bewaken. Bij een aanvraag moet de gemeente



4.3: Ruimtelijk beleid in Nederland
(BRO, n.d.)

dus altijd deze afweging maken. Formeel wordt dan vastgesteld of een aanvraag voldoet aan een 'goede ruimtelijke ordening' of niet'(Dutch Planners, n.d.).

Naast het veelvoud aan beleidsdocumenten zijn er ook een veelvoud aan vergunningen, die soms in combinatie met elkaar moeten worden aangevraagd voor één enkele activiteit. Dit aanvraagproces blijkt voor burgers vaak complex, zij dienen zelf te zorgen voor de aanvraag van de juiste vergunningen (Stibbe, 2015). Bij de invoering van de omgevingswet wordt dit vereenvoudigd, hierover in paragraaf 5.2.6 meer.

Zoals eerder in de inleiding aangegeven draait ruimtelijk beleid niet enkel om het instrumentarium an sich, de wijze waarop hiermee wordt omgesprongen is van minstens zo groot belang. In voorgaande paragrafen is reeds de groeiende dynamiek aangehaald. Nederland is klein, ruimte is schaars en verschillende partijen willen meedenken hoe deze ruimte in te vullen. Met een sectorale benadering, waarbij vanuit hokjes wordt gedacht is het moeilijk om de dynamiek in de samenleving te benutten.

Regelgeving wordt daarnaast als verstrikkend ervaren. Beleid is in grote mate dichtgetimmerd met regelgeving waardoor de flexibiliteit die soms gevraagd wordt om ruimtelijk orderingsbeleid effectief uit te voeren niet aanwezig is. Het ontplooiën van een gebiedsontwikkeling kan verzanden in een molen van procedures en strikte regelgeving, wat een goede ruimtelijke ordening in de weg staat. Het is dan ook niet zonder reden dat de omgevingswet wordt ingevoerd, in hoofdstuk 5 zal verdere aandacht geschonken worden aan de wijze waarop de omgevingswet de huidige problemen adresseert.

5. Omgevingswet

De nieuwe omgevingswet zal vrij grote veranderingen met zich meebrengen. Om een goede basis te leggen voor het vervolg van dit onderzoek is het noodzakelijk om dieper in te gaan op de nieuwe omgevingswet. In dit hoofdstuk zal de context geschetst worden die geleid heeft tot de omgevingswet, vervolgens zal ingegaan worden op de inhoud van de omgevingswet aan de hand van het culturised planning model.

5.1 Aanleiding nieuwe omgevingswet

Nederland heeft een rijke geschiedenis met betrekking tot het omgevingsrecht. De eerste wet die puur gericht was op de leefomgeving stamt uit het jaar 1810, toen de mijnwet werd ingevoerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016b). Sinds het jaar 1810 is het omgevingsrecht logischerwijs steeds verder uitgebreid. Wetten die in acht genomen dienen te worden bij planologische beslissingen zijn onder andere de Wro, Wabo, Wet milieubeheer, Woningwet, Waterwet, Monumentenwet en nog vele anderen. Deze wetten hebben allemaal duidelijke, belangrijke functies in het juridisch systeem. Echter is het systeem door de overweldigende hoeveelheid wetten en regels dusdanig complex geworden dat het functioneren onder druk is komen te staan. Door de jaren heen is er steeds per beleidsveld, denk hierbij aan energiebeleid, natuurbeleid, transport, etcetera, gezocht naar oplossingen voor deelproblemen. Hierdoor is een extreem complex wettelijk kader ontstaan, waarin per wet soms afwijkende definities voor begrippen worden gehanteerd en erg vaak verwezen wordt naar andere wetgeving wat het geheel inefficiënt maakt om te hanteren. Voor zowel experts en nog veel meer voor burgers en bedrijven is alles erg onoverzichtelijk (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013; Stibbe, 2015). Daarnaast is de samenhang inhoudelijk gezien soms ver te zoeken. Beleidsdoelen en normen zijn niet goed op elkaar afgestemd. Waar een wet beleidsvrijheid geeft om bepaalde besluiten te nemen, wordt deze beleidsvrijheid in andere wetten sterk begrensd voor allerlei randvoorwaarden waaraan voldaan dient te worden. De sectorale totstandkoming heeft een grote invloed gehad op de wijze waarop de huidige wetgeving in elkaar steekt, echter is de gefragmenteerde wetgeving ook deels te wijten aan Europese wetgeving. Europese wetgeving gebruikt soms andere maatstaven, waar naar Nederlandse begrippen bijvoorbeeld is voldaan aan de voorwaarden om een project op te starten, kan uit Europese wetgeving voortkomen dat het nog niet genoeg is. Dit maakt het geheel complexer dan dat het al is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Door de hoeveelheid en verscheidenheid aan procedures, vergunningen en andere factoren die in acht genomen moeten worden bij planologische besluitvorming is het moeilijk om initiatieven van de grond te krijgen (Rijksoverheid, 2014).

Daarnaast is er sprake van een verstoorde balans tussen zekerheid en dynamiek. Regels en procedures zijn in principe aanwezig om zekerheid te bieden, om houvast te bieden aan mensen en instanties die er gebruik van maken. Deze regels zijn gericht op het uitsluiten van risico's. Maar, zoals eerder gesteld, er zijn simpelweg te veel regels en procedures. Het invoeren van een bestemmingsplan kan een gebed zonder eind zijn door het doorlopen van allerlei advies- en instemrondes. Daarnaast kunnen er altijd kleine fouten optreden in formuleringen of motivaties in het plan waardoor het bestemmingsplan opnieuw vastgesteld dient te worden. Dit drijft logischerwijs plankosten, administratieve kosten en onderzoekskosten omhoog. Dit alles staat een effectieve aanpak van gebiedsontwikkeling in de weg (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Dit biedt ook weinig ruimte voor dynamiek. Het systeem is mede verantwoordelijk voor het feit dat er niet snel veranderingen of plannen kunnen worden doorgevoerd of geïmplementeerd. Deze beperkte dynamiek wordt ook veroorzaakt door het detailniveau waarop gewerkt wordt in bijvoorbeeld bestemmingsplannen. In bestemmingsplannen moet zeer nauwgezet en gedetailleerd beschreven worden wat er met ruimte gedaan mag worden. Deze te gedetailleerde vorm van planning biedt weinig ruimte voor bestuurders om adequaat te reageren op marktontwikkelingen en innovatieve oplossingen door te voeren. Meer flexibiliteit is gewenst om met de dynamische wereld van nu om te kunnen gaan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013; De Zeeuw & Dorrestein, 2016).

4 Maar aanleiding van deze ontwikkelingen is in maart 2011 door de toenmalige regering voorgesteld om het omgevingsrecht op de schop te nemen. Toenmalig minister van Ruimte en Infrastructuur riep op tot het bundelen, vereenvoudigen, moderniseren en versoberen van het omgevingsrecht. In 2016 is de komst van de wet definitief beklonken (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2011). De onderstaande afbeelding toont nogmaals de schaal van de vereenvoudiging die zal plaatsvinden.

4 Huidig recht	1 Omgevingswet
26 wetten	1 wet voor de hele leefomgeving
4700 artikelen	349 artikelen
120 Algemene Maatregelen van Bestuur	4 Algemene Maatregelen van Bestuur
120 Ministriële regelingen	Circa 10 Ministriële Regelingen

Afbeelding 5.1: huidige juridische situatie t.o.v. situatie na invoering omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p.1).

5.2 Planning artifacts

5.2.1 Urban design and plans

Met de omgevingswet wordt het hele omgevingsrecht op de schop genomen. Niet alleen het instrumentarium krijgt een revisie, ook de wijze waarop gebiedsontwikkelingen tot stand komen en de wijze waarop Nederland vormgegeven wordt. 19 Minister M. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus (2012) stelt dat veranderingen noodzakelijk zijn om toekomstig 21 maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. Het hoofddoel van de nieuwe wet wordt door de minister van Infrastructuur en Milieu (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2012, p.1) als volgt geformuleerd:

19 'De voorgenomen Omgevingswet biedt het fundament om toekomstige maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden opdat op duurzame en doelmatige wijze een veilige en gezonde leefomgeving bewerkstelligd kan worden. De wet versterkt de samenhang tussen de sectoren, biedt het instrumentarium om beter in te spelen op de dynamiek in de leefomgeving en zorgt voor substantiële vereenvoudiging in het omgevingsrecht'.

5 Dit doel is volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014, p.1) als volgt op te delen in de volgende vijf uitgangspunten:

4

'1. Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter: Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.

2. Zekerheid en dynamiek: Bescherming van burgers blijft een belangrijk doel. Daarnaast moet het ook uitnodigen tot nieuwe initiatieven en ontwikkelingen en niet alles bij voorbaat dichttimmeren.

3. Ruimte voor duurzame ontwikkeling: Veel regels zijn verouderd en staan innovatieve ontwikkelingen, gericht op duurzaamheid, in de weg. Het nieuwe omgevingsrecht ondersteunt en stimuleert juist de transitie naar een duurzame samenleving.

4. Ruimte voor regionale verschillen: Wat goed is voor de ene regio, is lang niet altijd geschikt voor de andere. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel, waardoor provincies en gemeenten regionaal en lokaal maatwerk kunnen leveren

5. Actieve en kwalitatief goede uitvoering: Het oude omgevingsrecht is gericht op het beschermen van deelbelangen en daardoor defensief. Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Die prikkelen bestuurders tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en het dragen van verantwoordelijkheid'.

Aan de hand van deze vijf punten hoopt de overheid het omgevingsrecht een zetje in de goede richting te geven. In hoeverre dit gaat lukken is de vraag. De Zeeuw & Dorstein (2016) zeggen het volgende over de mogelijkheden het omgevingsrecht te veranderen : 'de macht van de politieke tegenkrachten (in het parlement), van de departementen en de lobby's valt nauwelijks te onderschatten'. Met andere woorden, eensgezindheid is een belangrijke factor voor het slagen van de nieuwe omgevingswet. Zoals in de inleiding reeds aangehaald is, is een sterk nieuwe kader dat met de nieuwe omgevingswet geïntroduceerd wordt niet genoeg om het hele project te laten slagen. De wijze waarop met de nieuwe situatie wordt omgesprongen bepaald voor een groot deel het succes.

5.2.2 Urban/regional development plans and concepts

De omgevingswet is de volgende stap in de zoektocht naar balans tussen zekerheid en flexibiliteit. De nieuwe wet lijkt een duidelijke nadruk op flexibiliteit te hebben. Zoals in de inleiding gesteld zijn 'minder en overzichtelijke regels', 'meer ruimte voor initiatieven' en 'lokaal maatwerk' belangrijke doelen van de omgevingswet, deze duiden allen op het inspelen op actuele gebeurtenissen. Dit blijkt ook uit de concrete veranderingen die worden doorgevoerd (Van Rooijen, 2016; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Met de omgevingsvisies- en plannen wordt meer dan ooit gepoogd om andere partijen vrijheid te bieden om te participeren, de overheid trekt zich enigszins terug. Om andere partijen daadwerkelijk de kans te bieden om ideeën te ontplooien is flexibiliteit vereist, dit is een belangrijk onderdeel waar de nieuwe omgevingswet zich op richt (VNG, 2015; Ten Cate, 2015). Deze ontwikkeling in het omgevingsrecht lijkt vrijwel evenredig te lopen aan de ontwikkeling naar toelatingsplanologie. Het bereiken van consensus blijft belangrijk in de omgevingswet. Het Nederlandse 'Poldermodel' breidt zich zelfs uit. Waar eerder het bereiken van consensus voornamelijk betrekking had op overeenstemming bereiken tussen publieke partijen en uiteindelijk ook met grote bedrijven, worden nu steeds meer partijen betrokken. Denk hierbij aan

maatschappelijke organisaties en burgers (Van Rooy, 2011; Buitelaar et al, 2012).

Door de jaren heen verandert de maatschappij. Planning dient mee te veranderen om passend beleid te kunnen implementeren. De volgende drie trends staan centraal bij de invoering van de omgevingswet.

- Groeiende samenhang tussen functies:

Nederland is een dichtbevolkt land, bruikbare grond dient zo efficiënt mogelijk te worden benut. Verschillende functies liggen dichtbij elkaar. Wonen, werken, landbouw, natuur of infrastructuur, alles ligt dicht op elkaar. Tegelijkertijd hebben al deze functies een ruimte nodig om te kunnen floreren. Sectoraal ontwikkelingen doorvoeren wordt hierdoor steeds minder geschikt, het wordt steeds belangrijker om functies te mengen en synergie tussen functies te stimuleren. Door middel van een integrale benadering kunnen de kansen die er op dit vlak liggen beter benut worden. De omgevingswet gaat sterk uit van een integrale benadering, om beter in te kunnen spelen op de planningsvraagstukken die nu en in de toekomst spelen (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2011; Van Gompel, 2014).

- Duurzame ontwikkeling:

Duurzame ontwikkeling gaat niet enkel over zaken als groene energie, het is een breed begrip dat al decennia lang aandacht krijgt. Een heldere definitie is de volgende uit de Nieuw Zeelandse Resource management act (New Zealand Ministry of Environment, 2012):

14
'Managing the use, development, and protection of natural and physical resources in a way, or at a rate, which enables people and communities to provide for their social, economic, and cultural well-being and for their health and safety while—
(a) sustaining the potential of natural and physical resources(excluding minerals) to meet the reasonably foreseeable needs of future generations; and
(b) safeguarding the life-supporting capacity of air, water, soil, and ecosystems; and
(c) avoiding, remedying, or mitigating any adverse effects of activities on the environment'.

Duurzame ontwikkeling gaat dus over het kunnen blijven functioneren van een samenleving als geheel. Het gaat niet enkel om fysieke behoeften waaraan voldaan moet worden, ook over het sociaal-economisch welzijn van de samenleving.

In het verleden zijn er veel wetten ingevoerd om het sociaal-economisch welzijn te kunnen blijven garanderen. Dit is veelal sectoraal gebeurd. Denk hierbij aan wetten zoals de Wet Geluidhinder of de Natuurbeschermingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Deze wetten zijn inmiddels verouderd en spelen een belemmerende rol bij het inspelen op de toekomst en het garanderen van een duurzame ontwikkeling van de maatschappij. Door middel van nieuwe, integrale wetgeving kunnen de randvoorwaarden geschapen worden die nodig zijn om initiatieven sneller en efficiënter te kunnen implementeren. Door het nieuwe instrumentarium kan beter rekening gehouden worden met de relaties tussen verschillende sectoren en kunnen de diverse aspecten van planning beter geïntegreerd worden in strategieën om Nederland te kunnen blijven ontwikkelen (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2011; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

- Maatwerk:

In het afgelopen decennium hebben er een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die de roep om maatwerk sterk hebben aangewakkerd. Verschillende regio's in Nederland hebben te maken gekregen met bevolkingskrimp en de gevolgen die het met zich meebrengt. Detailhandel is onder druk komen te staan, wat nog het meest duidelijk wordt uit de hoeveelheid faillissementen van winkelketens. Leegstand in de kantorensector is sterk gegroeid (Janssen-Jansen, 2010; Gerrichhauzen & Dogterom, 2007; Rademaker & Van der Straten, 2015; Schütte & Bruggema, 2012).

Deze negatieve ontwikkelingen gelden niet overal, in een stad als Amsterdam is er nog voldoende vraag naar kantoren en detailhandel en er is duidelijk geen sprake van krimp. Met andere woorden, er zijn duidelijke ruimtelijke verschillen aan de oppervlakte gekomen. Deze zijn niet op te lossen door enkel in iedere gemeente of regio hetzelfde recept toe te passen. Door middel van de nieuwe omgevingswet zal meer bewegingsruimte worden gecreëerd, zodat gemeenten, al dan niet in samenspraak met belangrijke stakeholders, kunnen zorgen voor passende oplossingen. Met name de nadruk die wordt gelegd op het betrekken van stakeholders in de omgevingswet, is van groot belang om tot creatieve, breedgedragen oplossingen te komen die lokaal passen (VNG, 2015; Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, 2011). De dynamiek in Nederland is veranderd. Waar uitbreiden eerder centraal stond, is de dominerende gedachtegang nu om bestaand gebruik, zover het mogelijk is, aan te passen aan de vraag van nu. Door wetgeving en planprocedures aan te passen kan deze verandering in denken en doen gestalte krijgen.

Met de omgevingswet wordt ingespeeld op deze drie trends. Integraliteit is een uiterst belangrijke peiler onder de omgevingswet. Ontwikkelingen moeten breed gedragen worden, alle verschillende factoren en onderdelen van een plan dienen een duidelijke plek te hebben in het ontwikkelingsproces. Ontwikkelingen moeten niet gefragmenteerd tot stand komen. Door de groeiende samenhang tussen functies is de integrale totstandkoming van planningbeleid van levensbelang om een goede ruimtelijke ordening te kunnen garanderen (Buitelaar, 2016).

Duurzaamheid is een belangrijk thema in de omgevingswet, zoals onder andere blijkt uit de volgende passage uit artikel 1.3 van de omgevingswet:

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- 1. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en*
- 2. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'* (Omgevingswet, 2016)

Een belangrijk instrument om de duurzaamheid te waarborgen is de omgevingsvisie. Hierin worden de strategische hoofddeuzes van beleid verwoord. Door de integrale werkwijze is het mogelijk om alle relevante sectoren in ogenschouw te nemen en een coherent beleid te formuleren betreffende duurzaamheidsbeleid (Omgevingswet, 2016).

Maatwerk is een thema dat al lange tijd speelt, ook in de omgevingswet wordt hier aandacht aan geschonken. Om dit te bewerkstelligen worden gestelde kaders omgezet van taakgericht naar resultaatgericht. Het behalen van resultaat wordt belangrijker geacht dan het proces ernaartoe, gemeenten en provincies krijgen vrijheid om beleidsprocessen zelf op een passende manier in te richten om hun doelen te bereiken (Borgers, 2016).

5.2.3 Planning institutions

In de omgevingswet wordt voortgebouwd op de bestaande structuren en trends. De overheid stelt wettelijke kaders waaraan andere overheidslagen zich dienen te houden. De schaal waarop ruimtelijk beleid of gebiedsontwikkelingen zich afspelen bepalen welke instanties betrokken zijn bij de uitvoering van beleid. Wanneer bepaald beleid een nationale invloed heeft dient de Rijksoverheid de handschoen op te pakken en verantwoordelijkheid te nemen. Wanneer de invloed beperkt blijft tot binnen één provincie dan zal de Rijksoverheid geen voorname rol spelen. Wanneer een ontwikkeling slechts een gemeente treft dan zal beleid uitgevoerd worden door de desbetreffende gemeente (Van der Cammen et al, 2012). Gemeenten spelen hiermee een zeer belangrijke rol, een zeer groot deel van beleid zal een uitwerking hebben die binnen gemeentegrenzen blijft.

117 Dit betekent niet dat alles hetzelfde blijft. Decentralisatie is een thema bij de omgevingswet. Gemeenten krijgen meer vrijheid om zelf beleid te ontwikkelen, wat hen bijvoorbeeld in staat stelt om meer contextspecifieke oplossingen uit te voeren en belangrijke actoren te betrekken bij besluitvormingsprocessen (VNG, 2015; Ten Cate, 2015).

Tevens horen er ook nieuwe taken bij de nieuwe situatie, die soms wel en soms niet door decentralisatie komen. Een voorbeeld is dat omgevingsdiensten die nu voornamelijk zich bezig houden met het verlenen van vergunningen meer verantwoordelijkheden krijgen. Na invoering gaan ze zich ook bezighouden met het ontwikkelen van instrumenten om de doelen die worden geformuleerd in de omgevingsvisie na te streven. *'Omgevingsdiensten zullen daarom veranderen van organisaties die zich richten op vergunningen, toezicht en handhaving, naar organisaties die bijdragen aan de doelen van het bestuur'* (Borgers, 2016). De bestaande structuren blijven bestaan, enkel de verhoudingen tussen bepaalde overheidslagen worden lichtelijk herzien.

Tenslotte zal de wijze waarop beleid wordt ingevuld enigszins veranderen. Zoals in paragraaf 4.2.3 aangehaald is, wordt door Nederlandse overheden gebruik gemaakt van een verscheidenheid aan beleidsdocumenten. Overheden hebben de vrijheid om over elk thema dat belangrijk wordt geacht beleid te formuleren. Dit alles leidt tot een hoge 'institutional density'. Aan de hand van de omgevingswet wordt ruimtelijk beleid gestroomlijnd. 23 Op afbeelding 5.2 in paragraaf 5.2.6 is te zien wat er in de praktijk verandert. In hoofdstuk 6 zal aan de hand van empirisch materiaal dieper ingegaan worden op de implicaties die dit nieuwe systeem hebben volgens mensen die bij de transitie naar de omgevingswet betrokken zijn.

5.2.4 Decision making processes

1 Besluitvormingsprocessen worden aangepast aan het gedachtegoed van de uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en worden andere partijen uitgenodigd om daar invulling aan te geven. Binnen de gestelde kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers (Van Rooy, 2012). Hierbij is met name het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven van belang. Deze partijen zijn meer dan ooit van cruciaal belang om initiatieven van de grond te krijgen. Daarnaast kunnen deze partijen kwaliteit toevoegen aan beleid door hun specifieke kennis, bijvoorbeeld door uitgebreide kennis van de lokale context of andere expertise waar publieke partijen niet direct over beschikken (Van houwelingen, Boele & Dekker, 2014).

Naast uitnodigingsplanologie is het eerder aangehaalde begrip integraliteit van belang. Bij

besluitvormingsprocessen gaat het niet enkel om het betrekken van andere partijen, ook de publieke sector zelf dient enigszins anders te werk te gaan. Besluitvorming moet integraal tot stand komen, kennis over verschillende sectoren moet samenkomen om tot de meest optimale beslissing te komen. Sectorale deelbeslissingen kunnen leiden tot gefragmenteerde besluitvorming en gefragmenteerde kennis binnen de desbetreffende organisatie. Door dit alles integraal te regelen kan de kwaliteit van besluitvormingsprocessen verhoogd worden, mits het goed uitgevoerd wordt (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

Het voorgaande roept wel enigszins de vraag op wat integraliteit daadwerkelijk inhoudt. Het thema integraliteit was reeds een thema bij de invoering van de Nota ruimte, wat inmiddels circa tien jaar geleden is. Het verminderen van deelbeslissingen en het zorgen voor communicatie tussen sectoren of afdelingen lijkt van buitenaf geen kwestie die een decennium lang hoeft te spelen. In hoofdstuk 6 zal daarom met speciale aandacht gekeken worden naar het vraagstuk integraliteit.

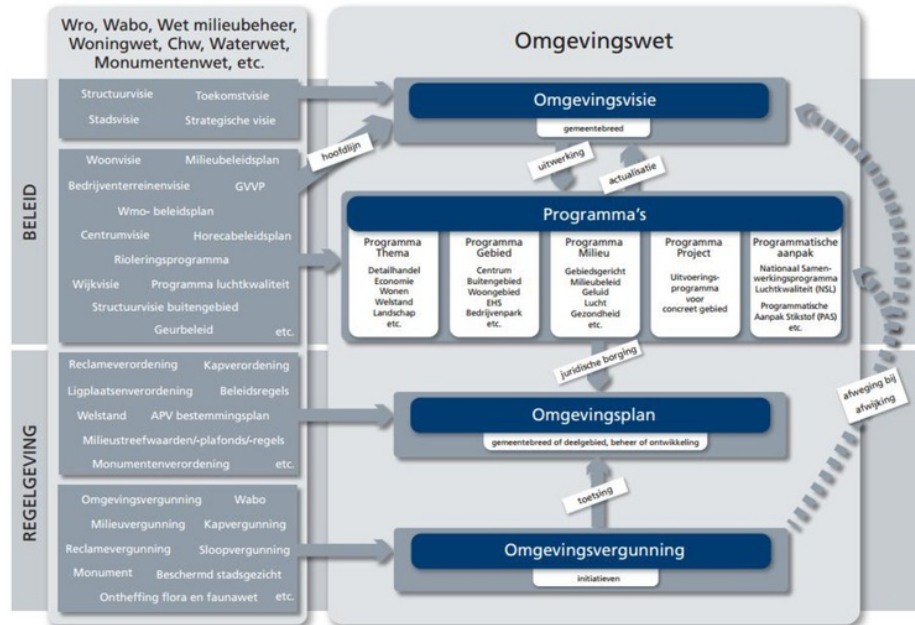
5.2.5 Actor participation/communication

De participatie van actoren zal veranderen bij de omgevingswet. Zoals eerder gesteld lijken de waarden van uitnodigingsplanologie door te klinken in de nieuwe wet. Dit betekent dat er meer nadruk zal liggen op het betrekken van verschillende actoren bij besluitvormingsprocessen. Dit betekent tegelijkertijd dat er in het publieke domein ook het een en ander dient te veranderen. Om het nieuwe participatieproces in goede banen te leiden zijn andere competenties nodig in vergelijking met het huidige stelsel. Publieke partijen moeten 'uitnodigend' en 'faciliterend' zijn (Bouma et al, 2016). Wat deze competenties in werkelijkheid inhouden is niet volledig duidelijk, over het algemeen wordt de nadruk gelegd in de literatuur op een positieve houding en de omslag van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. In hoofdstuk 6 zal verdere aandacht geschonken worden aan dit thema.

Naast besluitvormingsprocessen zal ook het verlenen van vergunningen veranderen. De één-loket gedachte staat hierbij centraal. Dit wijst met name op de noodzaak dat vergunningaanvragen eenvoudig moeten zijn voor burgers. Deze vorm van communicatie wordt vereenvoudigd en moet leiden tot meer efficiëntie voor vergunningverleners en meer eenvoud voor aanvragers (Ten Veen, 2014; Stibbe, 2015). Bij de volgende paragraaf over het nieuwe instrumentarium zal verder ingegaan worden op de omgevingsvergunning en het stelsel eromheen.

5.2.6 Planning instruments and procedures

Naast het aantal wetten en andere juridische veranderingen zal de omgevingswet ook grote gevolgen hebben voor het instrumentarium dat wordt gebruikt voor ruimtelijk beleid. Zoals reeds in de inleiding beschreven zullen bestemmingsplannen en structuurvisies verleden tijd zijn, zij zullen vervangen worden door de structuurvisie en het omgevingsplan. Echter vertelt dit niet het hele verhaal. Het volgende schema toont in meer detail aan hoe breed de veranderingen daadwerkelijk zijn.



Afbeelding 5.2: Veranderingen instrumentarium nieuwe omgevingswet (BRO, 2015, p.1).

Te zien is dat in de huidige situatie er een grote hoeveelheid aan beleidsdocumenten kunnen bestaan waarin allerlei onderdelen van beleid zijn gevangen. Dit zal in de nieuwe situatie veranderen, er wordt een duidelijke gelaagdheid aangebracht in de verschillende beleidsdocumenten (BRO, 2015). In het onderstaande tekstblok zal ingegaan worden op deze verschillende lagen en instrumenten.

Omgevingsvisie

De laagste laag is de omgevingsvisie. De Omgevingsvisie bevat op zijn minst drie elementen:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, oftewel hoe wordt de leefomgeving gebruikt en wat is de kwaliteit ervan.
- Ten tweede, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied. Dus wat zijn de voorgenomen ontwikkelingen in het gebied, hoe wordt het gebied in stand gehouden.
- Tenslotte een beschrijving van de hoofdlijnen van het te voeren beleid, dus de doelen die in het gebied bereikt dienen te worden en de wijze waarop dit moet gebeuren (VNG, 2016, p.1).

Op deze drie punten na is de omgevingsvisie vormvrij, Het Rijk, de provincies en gemeenten hebben de vrijheid deze verder in te vullen op een manier die zij passend vinden. Het detailniveau kan dus sterk verschillen per overheidsinstantie. Over de voorprocedure, het proces dat doorlopen dient te

worden om tot een goede visie te komen, is niks voorgeschreven in de omgevingswet. Overheidsinstanties kunnen dit zelf bepalen. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016) wordt gesteld dat burgers en bedrijven actiever betrokken worden in het nieuwe systeem, echter bevat de omgevingswet hiervoor geen voorschriften.

De omgevingsvisie zal bindend zijn voor de instantie die hem opstelt, net zoals het geval is met de structuurvisie. Dit betekent dat een omgevingsvisie van hogere overheidsinstantie niet dwingend hoeft door te werken in een gemeentelijke omgevingsvisie, hoewel dit natuurlijk wel de bedoeling is. De instantie die de visie heeft opgesteld mag enkel afwijken van zijn eigen beleid als er een sterke motivatie voor is. Wanneer dit niet het geval is zullen deze afwijkende plannen geen doorgang kunnen vinden (Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, 2016).

Programma's

Zoals te zien in afbeelding 5.2 bestaat de laag onder de omgevingsvisie uit verschillende programma's. In deze programma's worden concretere maatregelen geformuleerd voor een bepaald aspect van de leefomgeving of voor een bepaald gebied. In tegenstelling tot de omgevingsvisie, zijn de programma's uitvoeringsgericht. Door middel van de programma's wordt getracht sectorale of gebiedsgerichte beleidsdoelen te bereiken (Ten Veen & Sietes, 2014; Stibbe, 2015).

Waar de omgevingsvisie een integraal document is, zijn de programma's meer sectoraal. Hoewel er ook voor een multisectorale aanpak gekozen kan worden indien dit wenselijk wordt geacht, dit is meestal het geval bij sectoren die sterk met elkaar vervlochten zijn. De omgevingsvisie dient te worden gemaakt in samenspraak met verscheidene afdelingen en experts om tot een compleet beeld te komen. In de programma's wordt het opgezette beleid geconcretiseerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014; Stibbe, 2015). Op deze wijze kan de omgevingsvisie gezien worden als een middel voor gemeenten om te coördineren, zodat elke afdeling het grotere plaatje op het netvlies heeft. In de programma's wordt de visie sectoraal op een hoger detailniveau uitgerolkt met de kennis uit de omgevingsvisie in het achterhoofd. Volledig integraal te werk gaan zou ten koste gaan van de slagkracht en effectiviteit van een programma. Ieder beleidsterrein heeft een eigen dynamiek en kenmerken, volledige integratie leidt hierbij niet per se tot betere resultaten (Stibbe, 2015). In sommige gevallen is een multisectorale aanpak wel wenselijk, zoals gesteld komt dit weleens voor bij sectoren die sterk met elkaar vervlochten zijn. In zulke situaties kunnen programma's altijd samengevoegd worden om tot betere resultaten te komen, dit kan per situatie bekeken worden.

Volgens Ten Veen & Sietes (2014) heeft een programma de volgende inhoud:

17
'Een programma dient een uitwerking te bevatten van het te voeren beleid voor de bescherming, beheer, ontwikkeling, gebruik of het behoud van de fysieke leefomgeving (...). Daarnaast moet een programma maatregelen in het leven roepen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken'.

Naast deze basisinhoud zijn er enkele verplichte programma's. Deze verplichting kan voortkomen uit Europese richtlijnen, zoals de richtlijn voor omgevingsgeluid. Ook kan er een verplichting ontstaan door een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, in dat geval moet er een programma opgesteld worden om dit probleem te verhelpen. Naast deze verplichte programma's bestaat er vrijheid om invulling te geven aan de programma's. Zo kunnen er ook programma's ontwikkeld

worden gericht op lokale doelen (Ten Veen & Sietses, 2014; Stibbe, 2015). Het programma is, net als het geval is bij de omgevingsvisie, enkel bindend voor het vaststellende bestuursorgaan.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is de kern de opvolger van het bestemmingsplan. Daarnaast vervangt het alle bestaande beheersverordeningen in een gemeente. In het omgevingsplan staan regels beschreven omtrent de fysieke leefomgeving. Het toont hierbij gelijk een verschil met het ¹⁷stemmingsplan. Het bestemmingsplan had slechts betrekking tot een goede ruimtelijke ordening, **de fysieke leefomgeving is een breder begrip dan goede ruimtelijke ordening** (Van Oosten, 2014; VNG, IPO, UvW & het Rijk). Zaken die opgenomen kunnen worden in het omgevingsplan moeten in ieder geval gericht zijn op de een van de volgende twee criteria uit artikel 1.3 uit de nieuwe omgevingswet (Dirk ²⁶ger Overheid en Vastgoed, z.j.):

1. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
2. Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

6
Zoals eerder gesteld, het zijn zeer breed te interpreteren criteria. Ook zaken zoals openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk aanzien, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag, of goede zeden kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan waar dit eerst nog werd geregeld in verscheidene gemeentelijke verordeningen (Stibbe, 2015, p.20).

6
De regels die opgenomen worden in het omgevingsplan gaan onder andere over de toedeling van functies aan locaties, milieu, natuur en cultureel erfgoed. De regels kunnen bestaan uit regels voor activiteiten, maatwerkregels of regels om een vergunning te beoordelen. Deze regels zijn voor iedereen bindend (Van Oosten, 2014; VNG, IPO, UvW & het Rijk). Deze regels zijn, net als bij het bestemmingsplan, gericht op het verzorgen van een goede leefomgeving. Een van de functies van het omgevingsplan om dit te bereiken is het feit dat het plan gebruikt wordt om vergunningsaanvragen te toetsen. Door de ruimere werking en meer integrale benadering kunnen er meer aspecten worden opgenomen in het omgevingsplan, zoals voorwaarden rondom omgevingskwaliteit en gezondheid (BRO, 2015).

Omgevingsvergunning

Het doel van de omgevingswet is dat het verlenen van een vergunning een uitzondering wordt en geen regel. Algemene regels dienen in het gros van de gevallen voldoende te zijn om vergunningsaanvragen te beo⁶elen. De nieuwe omgevingsvergunning integreert een grote hoeveelheid aan verschillende vergunningplichtige activiteiten, waaronder de domeinen bouw, milieu, cultureel erfgoed en nog veel meer. Meerdere vergunningplichtige activiteiten kunnen in een aanvraag worden opgenomen, maar er is ook de mogelijkheid om aanvragen gespreid te doen. De oude regels omtrent onlosmakelijkheid zijn aangepast, waardoor gespreide aanvragen mogelijk zijn. Daarnaast waren de oude regels op dit vlak onnodig complex en kostte het procedureel veel tijd. De aanvrager blijft zelf verantwoordelijk voor zijn eigen aanvraag en dient dus erop te letten dat zijn aanvraag betrekking heeft op alle activiteiten waar een vergunning voor nodig is (Ten Veen, 2014; Stibbe, 2015).

Een voorname verandering is dat de omgevingsvergunning, op een enkele uitzondering na, allesomvattend is. Er is één vergunning, één loket waar een aanvraag ingediend hoort te worden. Als vergunningvrager zal je dan ook met slechts een instantie te maken hebben (Ten Veen, 2014; Stibbe,

2015). Achter het loket bestaat de mogelijkheid voor andere bestuursorganen, naast B&W die vergunningsaanvragen normaal gesproken regelen, om inspraak te hebben via adviesbevoegdheid, met de mogelijkheid tot instemmingsrecht. Hiermee wordt de kans om overleg te voeren binnen de gemeente over vergunningsaanvragen vergroot (Ten Veen, 2014; Stibbe, 2015).

35 Naast de vier besproken lagen voortkomend uit afbeelding 5.2 zijn er nog enkele belangrijke instrumenten van de nieuwe wet die van belang zijn bij de transitie naar de omgevingswet. Aan deze instrumenten zal hieronder aandacht geschonken worden.

Projectbesluit

29 Het projectbesluit vervangt het tracébesluit uit de tracéwet, het projectbesluit uit de Waterwet, het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening, de coördinatieprocedure uit de Wro en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Het projectbesluit stelt het Rijk en de provincies in staat om 'voor verschillende projecten die met elkaar samen6ngen, één projectbesluit vast te stellen' (Aan de slag met de Omgevingswet, z.j.). Zo'n besluit kan alle toestemming bevatten die nodig zijn voor een project, waaronder ook de omgevingsvergunning. Een projectbesluit mag afwijken van het gemeentelijk omgevingsplan, provincie of Rijk kan in zulke gevallen bepalen dat de gemeente haar omgevingsplan dient aan te passen. Dit moet dan binnen 5 jaar gebeuren. Het projectbesluit sluit aan bij de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Het projectbesluit vervangt meerdere losse instrumenten, wat procedures moet versoepelen en versimpelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Decentrale regelgeving tegenover algemene Rijksregels

Bij de invoering van de omgevingswet wordt de regelgeving veranderd zodat bestuurlijke lasten worden verlicht en planningspro6ssen sneller en efficiënter kunnen verlopen. Het is de bedoeling dat decentrale bestuursorganen regels over de leefomgeving samenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Provincies maken een provinciale verordening, gemeenten integreren hun regelgeving in het omgevingsplan en waterschappen maken gebruik van de waterschapsverordening (Kamerstukken II, 2013/14; ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Boven de decentrale regelgeving staan algemene Rijksregels. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016, p.1) stelt hier het volgende over:

21 'Wanneer het met het oog op de bescherming van de leefomgeving nodig is dat het Rijk regels stelt aan activiteiten van burgers en bedrijven, kan in veel gevallen worden volstaan met algemene regels. Dit voorkomt dat burgers en ondernemers steeds in een vergunningprocedure individueel toestemming moeten vragen van de overheid.'

Met deze algemene Rijksregels kunnen administratieve en bestuurlijke kosten worden gespaard. Deze regels gelden voor iedereen en geven daarmee weinig ruimte aan lokaal beleid. Om mogelijke problemen op dit vlak in verband met starheid op te vangen is per onderwerp gekeken naar mogelijkheden om decentrale overheden ruimte te geven om af te wijken. Op bepaalde onderwerpen hebben decentrale overheden vrijheid om door middel van hun eigen instrumenten invulling te geven aan het ruimtelijk beleid (Kamerstukken II, 2013/14; ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016).

Zoals meermaals aangegeven, de omgang met het instrumentarium is van groot belang. Thema's als kennis, kunde en integraliteit spelen hierbij een belangrijke rol. Deze aspecten lijken op papier soms niet heel complex, ieder mens kan bij wijze van spreken praten en het verbeteren van communicatie tussen sectoren of actoren zou daarmee in theorie niet moeilijk hoeven zijn. Toch blijkt dit in de praktijk een heikel punt, blijktens berichtgeving die stelt dat communicatie tussen sectoren moeizaam verloopt (Buitelaar, 2017). Gezien het belang van zowel kennis en kunde als integraliteit en het gebrek aan duidelijkheid dat er heerst rondom deze kernbegrippen, zal in hoofdstuk 6 in het bijzonder aandacht worden gegeven aan deze thema's.

6. Verdieping planningcultuur en omgevingswet

In het onderstaande hoofdstuk zal ingegaan worden op de verschillen en overeenkomsten tussen de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet. Aan de hand van de behandelde variabelen uit het culturised planning model van Knieling en Othengrafen (2009) zal bekeken worden in hoeverre de omgevingswet breekt met het verleden of voortbouwt op bestaande structuren. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan kwesties waarbij de literatuur onvoldoende duidelijkheid kon verschaffen, zoals integraliteit, kennis en competenties en decentralisatie. Daarnaast zal er in paragraaf 6.7 aandacht geschonken worden aan het 'planning environment' en het 'societal environment'.

6.1 Urban design and plans

Deze variabele laat weinig verschillen zien tussen de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet. Van der Cammen et al (2012, p.30) onderscheiden de volgende vijf karakteristieken van de Nederlandse planningcultuur:

1. *Serving the common good through deliberation and pragmatic measures.*
2. *promotion of physical safety and the production of landscape by technical measures.*
3. *The plan as an instrument to shape not just space, but also society and the economy.*
4. *An institutional status of plans and a high level of respect for the public institutions.*
5. *A strong position for local governments and heavy reliance on the subsidiary principle'.*

Kijkend naar deze variabelen valt te stellen dat de omgevingswet deze karakteristieken van de Nederlandse planningcultuur neemt en erop voortbouwt. Planning blijft een instrument dat vormgeeft aan de maatschappij en economie naast ruimte aan zich. Het beschermen van burgers blijft een prioriteit.

Het dienen van het algemeen belang door middel van rationeel denken en pragmatische maatregelen blijft van belang. Door bestaande processen te vereenvoudigen en ruimte te geven aan regionale verschillen komt dit kenmerk van de Nederlandse planningcultuur sterk terug in de omgevingswet (ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014; Van der Cammen et al, 2012).

De sterke positie van lokale overheden wordt daarnaast verder uitgebreid. Decentrale overheden krijgen meer ruimte om eigen beslissingen te nemen met het oog op het leveren van maatwerk. Dit is sterk in lijn met het subsidiariteitsbeginsel, wat inhoudt dat een grote complexe organisatie zoals de Rijksoverheid geen activiteiten moet uitvoeren die ook op efficiënte wijze gedaan kunnen worden door een kleinere organisatie, zoals een gemeente.

6.2 Urban/regional development plans and concepts

Als we kijken naar de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet dan valt te zien dat het bereiken van consensus de basis blijft in beleidsprocessen. Deze wijze van beleidsontwikkeling ontwikkelt mee met de huidige maatschappij waarin burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer zeggenschap willen. Daarnaast is het voor een deel ingegeven door noodzaak. Publieke partijen ontberen de middelen om zelf grotendeels verantwoordelijkheid voor gebiedsontwikkelingen te nemen. Hiervoor zijn andere actoren nodig die helpen bij het ontplooiën

en implementeren van initiatieven.

Decentralisatie lijkt voor een deel gericht op het faciliteren van deze veranderingen. Door middel van decentralisatie zouden gemeenten meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid krijgen om beleid te creëren en uit te voeren. De gemeente heeft meer 'gevoel' bij lokale zaken en kan beter op de lokale context inspelen. Dit duidt tegelijkertijd op een vergroting van de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, wat zou kunnen duiden op de noodzakelijkheid van een cultuurverandering.

Beck, Olav & Van Gerwen (2013, p.12-13) beschrijven decentralisatie als volgt: *'De kern van decentralisatie is eigenlijk niets meer dan het verleggen van taken en bevoegdheden naar overheidslagen buiten de Rijksoverheid'*. Decentralisatie an sich hoeft niet per se cultuurverandering in te houden, het is slechts een verschuiving van verantwoordelijkheden en taken. Goede communicatie en het zorgen voor de juiste competenties op de juiste plek is hierbij van groot belang.

Toch is dit geen eenvoudige opgave. M. Kemperman, Strateeg bij de provincie Gelderland, stelt dat het ook een kwestie is van voldoende middelen hebben. Echter heeft niet elke organisatie een gelijkwaardige hoeveelheid middelen om met bepaalde kwesties om te gaan. Zo speelt bijvoorbeeld het thema energietransitie bij decentralisatie. M. Kemperman stelt hier het volgende over: *'Kijk een gemeente als Venlo, Nijmegen of Arnhem dat zal wel loslopen. Maar wat in een kleine gemeente, met een halve fte energietransitie. Daar krijg je zo'n verhaal moeilijk gedraaid'*. Bij zulke kwesties dient het subsidiariteitsbeginsel leidend te zijn gezien de uitgangspunten van de omgevingswet. Dit zou wel betekenen dat per casus bekeken moet worden wat de mogelijkheden zijn om bijvoorbeeld energietransitie in goede banen te leiden. Kortom, de verhoudingen tussen schaalniveaus schuiven en hier ligt nog een opgave waarbij rekening gehouden dient te worden bij de uitvoering van de omgevingswet. Volgens E. Zeijl, Coördinator Omgevingsvisie en Bedrijfsvoering bij de provincie Gelderland, draait het hierbij met name ook om het scherp zijn op je rol als overheidsinstantie. De omgevingswet daagt uit om te evalueren waarom bepaalde taken worden uitgevoerd en hoe 'dik of dun' deze taken worden uitgevoerd (E. Zeijl, persoonlijke communicatie, 11-7-2017). Met betrekking tot de provinciale rol en de rol van het Rijk voegt de omgevingswet bovendien een extra verantwoordingsplicht toe aan het huidige systeem. Op dit moment kunnen Provincie en Rijk wanneer zij van mening zijn dat ze belangen hebben bij de uitvoering van bepaalde taken, deze taken overnemen van lagere overheden. Met de omgevingswet worden de provincie en het Rijk verplicht om te motiveren waarom een lagere overheid niet in staat zou zijn om taken efficiënt uit te voeren. Enkel als deze motivatie door voldoende argumenten wordt ondersteund kunnen verantwoordelijkheden worden doorgeschoven, eerder niet. Op deze wijze wordt de wens om het subsidiariteitsbeginsel tot uitvoer te brengen kracht bij gezet (E. Zeijl, persoonlijke communicatie, 11-7-2017; M. Kemperman, persoonlijke communicatie, 18-7-2017).

Kennis, kunde en middelen is niet enkel van toepassing op het thema decentralisatie. Door de grotere focus op consensusbuilding met externe actoren en met oog op het 'faciliteren' en 'uitnodigen' is duidelijk dat een nieuwe werkwijze toegepast zal worden. Hiervoor zijn andere kennis en competenties nodig. Het is echter de vraag wat deze kennis en competenties exact inhouden. Volgens zowel E. Zeijl als M. Kemperman draait het met name om de houding die verandert. Deze nieuwe houding hangt samen met het uitgangspunt in de omgevingswet van 'ja, tenzij' in plaats van 'nee, mits', het ⁹⁰ en positievere insteek waarbij nieuwsgierigheid centraal staat en gekeken wordt naar de kansen om projecten van de grond te krijgen. Wat dit in de praktijk inhoudt is dat er meer behoefte is aan 'procesmensen' die gesprekken aan kunnen gaan met externe partijen en dat

specialistische kennis meer naar de achtergrond verdwijnt. E. Zeijl: *'Die ontwikkeling is niet nieuw en die komt ook niet met de wet nu pas binnenfiets'*.¹¹⁴ Met de invoering van de Wabo en de Wro werd ook al uitgedaagd om in een vroeg stadium met betrokken partijen om de tafel te gaan zitten. Met andere woorden, de cultuuromslag op dit vlak is een proces wat al ruim een decennium gaande is. E. Zeijl: *'De omgevingswet is eigenlijk een sluitstuk van een traject, van een weg die we al een paar jaar met elkaar inslaan'*. Het stimuleren van een cultuurverandering, wat door Bouma et al (2016) als belangrijk werd gezien, is overigens wel iets wat wordt herkend door zowel M. Kemperman als E. Zeijl. De provincie Gelderland, en naar alle waarschijnlijkheid elke overheidsinstantie van enig formaat, evalueert cyclisch haar beleid en bijbehorende regelgeving. De omgevingswet nodigt uit om nogmaals kritisch te kijken naar beleid met in het achterhoofd de inpassing van het nieuwe instrumentarium.

Naast de uitbreiding van kennis en kunde is er de tegenstelling tussen plan-led en development-led. Van oudsher heeft Nederland een plan-led systeem, waar tegelijkertijd pragmatische oplossingen centraal staan en flexibiliteit gewaardeerd wordt. Deze schijnbare tegenstelling leidde met de invoering van de Nota Ruimte tot een systeem waarbij een krachtig bestemmingsplan centraal stond, maar waar geen goed werkend instrument voor flexibiliteit was ingebouwd. Bestemmingsplannen waren niet volledig geschikt om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Dit betekende dat dit planningsdocument nauwelijks werd ingezet om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen, terwijl vanuit een plan-led systeem plannen een indicatie geven van toekomstige ontwikkelingen. Het bestemmingsplan werd voornamelijk ingezet om bestaande initiatieven juridisch doorgang te kunnen verlenen, niet om voor te sorteren op toekomstige ontwikkelingen.

De omgevingswet is de volgende stap in de zoektocht naar balans tussen zekerheid en flexibiliteit. ¹⁰De nieuwe wet heeft een duidelijke nadruk op flexibiliteit. Zoals in de inleiding werd gesteld zijn 'minder en overzichtelijke regels', 'meer ruimte voor initiatieven' en 'lokaal maatwerk' belangrijke doelen van de omgevingswet, deze duiden allen op het inspelen op actuele gebeurtenissen. E. Zeijl en M. Kemperman sluiten zich hierbij aan. Regelgeving dient makkelijk omgegooid te kunnen worden, *'Als er buiten iets aan de hand is wat we best wel willen ondersteunen of mooi vinden, maar onze regels staan dat op dit moment niet toe dan wil je adaptief zijn, dan wil je je regels erop aanpassen zodat het wel mogelijk is'* (E. Zeijl, persoonlijke communicatie, 11-7-2017). Dit betekent tegelijkertijd ook dat de wijze waarop wordt omgesprongen met het instrumentarium enigszins verandert. Waar eerder sneller werd teruggegrepen naar regelingen in verordeningen, wordt nu gekeken naar mogelijkheden om zaken op een meer 'zachte' manier te regelen. M. Kemperman stelt dat er meer nagedacht wordt over de vraag *'is hier echt een regel voor nodig of kunnen we het hier ook zonder regel af'*. Door bijvoorbeeld intentieafspraken te sluiten met partijen op bepaalde thema's of procesvereisten op te nemen in beleidsdocumenten kunnen veel zaken geregeld worden. Een bepaalde hoeveelheid regelgeving blijft altijd bestaan logischerwijs, maar de wijze waarop kaders gesteld worden en met name de wijze waarop met kaders wordt omgegaan verandert. Adaptiviteit en flexibiliteit zijn hierbij kernwoorden die centraal staan, meebewegen met de veranderende verhoudingen in de planningwereld.

Uiteindelijk draait het om de implementatie van het systeem. Vooralsnog zien zowel E. Zeijl als M. Kemperman de transitie naar de omgevingswet als positief. De omgevingswet heeft volgens M. Kemperman in eerste instantie de aanzet gegeven naar veranderingen. *'Zijn we wel omgevingswet-proof?'*, was de centrale vraag hierbij. In de loop van tijd is de omgevingswet zelf iets meer naar de achtergrond verdreven, andere drijfveren om te herijken kwamen meer naar de

voorgond. *'Één we willen een eigentijds bestuur zijn. Twee, we merken dat de huidige manier van werken ook links en rechts beperkingen heeft. Soms is het toch nog te sectoraal of soms geven we te weinig ruimte aan initiatieven. Hoe kunnen we dat beter maken?'*. Deze mindset geeft aan dat de beoogde veranderingen breedgedragen worden, wat een positief teken is voor het succes van de omgevingswet.

6.3 Planning institutions

Over het algemeen wordt er door de omgevingswet voortgeborduurd op bestaande structuren met betrekking tot planning institutions. De bestaande gelaagdheid met de Rijksoverheid, provincies en gemeenten blijft bestaan. Decentralisatie zal wel plaatsvinden, wat betekent dat de verantwoordelijkheden en taakverdeling enigszins verandert zoals in de voorgaande paragraaf is besproken.

Wat wel mogelijk verandert naar aanleiding van de omgevingswet is de zogenaamde *'institutional density'*. Nederland staat bekend om het feit dat beleid gevangen zit in een veelvoud aan plannen, visies en verordeningen. Publieke partijen zijn vrij om rapporten te schrijven over beleid, wat soms leidt tot lijvige visiedocumenten voor verscheidene sectoren. Het aantal documenten verschilt per overheidsinstantie, dit gebrek aan uniformiteit maakt het doorgronden van beleid niet altijd makkelijk. Het is niet in een oogopslag duidelijk voor welke thema's actief beleid wordt gemaakt. Met de omgevingswet wordt getracht een einde te maken aan onduidelijkheid die over het algemeen heerst. Alle visiedocumenten vallen na invoering van de omgevingswet onder de *'omgevingsvisie'*, verordeningen en bestemmingsplannen vallen onder het *'omgevingsplan'*. Bovendien worden verscheidene vergunningen ondergebracht in de omgevingsvergunning.

Deze veranderingen worden voornamelijk doorgevoerd om meer helderheid en efficiëntie te creëren en bureaucratische rompslomp te verminderen. M. Kemperman: *'Wij spreken over downloaden en uploaden. Eigenlijk willen we toe naar een omgevingsvisie die je downloadt, van oke, dit is grofweg het kader (...) en van daaruit ga ik mijn beleid maken'*. Dit in plaats van uploaden, waarbij steeds nieuwe ideeën worden toegevoegd aan de bestaande visie wat uiteindelijk leidt tot een uitdijende omgevingsvisie waarbij coherentie en structuur ontbreekt. Dit betekent in feite dat de institutionele creativiteit waar Nederland bekend om staat blijft bestaan, maar in een iets andere vorm wordt gegoten.

De veranderingen betreffende de planning institutions lijken geen reden te geloven dat er sprake is van een breuk tussen het heden en verleden. Het efficiënter maken van het hele systeem is in het verleden reeds een thema van discussie geweest in de Nederlandse planning. Het systeem wordt gestroomlijnd, de institutional density wordt verkleind. Tegelijkertijd blijft er genoeg ruimte om creatief te blijven in het uitzetten van beleid. Op dit vlak sluit de omgevingswet goed op de Nederlandse planningcultuur en er lijken goed doordachte veranderingen doorgevoerd te worden.

6.4 Decision making processes

Door de jaren heen heeft de maatschappij zich ontwikkeld en hebben planningstructuren zich hierop aangepast. Toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie waren allen een antwoord op problemen of kansen die zich voordeden. De omgevingswet speelt met name in op de transitie naar uitnodigingsplanologie, waarbij participatie centraal staat. Daarnaast staan twee

andere thema's centraal, namelijk het vereenvoudigen van het hele systeem en een meer integrale werkwijze toepassen.

De transitie naar uitnodigingsplanologie en de daarbij behorende gevolgen hebben al enkele jaren hun weerslag op de planningwereld. Uitnodigingsplanologie kent verschillende facetten, participatie is bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel (zie paragraaf 6.5) en de kennis en kunde die ambtenaren nodig hebben om dit in goede banen te leiden (paragraaf 6.2). Deze transitie duurt inmiddels al een aantal jaren, overheidsinstanties zijn dan ook al langere tijd bezig met zichzelf op een nieuwe manier te positioneren en op te stellen tegenover de buitenwereld zodat de principes van uitnodigingsplanologie op een goede manier ten uitvoer gebracht kunnen worden (E. Zeijl, persoonlijke communicatie, 11-7-2017; M. Kemperman, persoonlijke communicatie, 18-7-2017).

In tegenstelling tot de veranderende overheidsrol en bijbehorende cultuurverandering, is veranderende regelgeving en procedures wel iets wat enigszins abrupt verandert. De vereenvoudiging van het systeem is iets wat ook in het verleden heeft gespeeld onder andere bij de invoering van de Nota Ruimte. Het verhogen van de efficiëntie en het verminderen van administratieve rompslomp is een logisch streven. Het perfectioneren van bestaande structuren is niet meer dan normaal en gebeurt over het algemeen al door cyclisch bestaand beleid te evalueren (E. Zeijl, persoonlijke communicatie, 11-7-2017; M. Kemperman, persoonlijke communicatie, 18-7-2017). Maar de omgevingswet gaat dieper dan slechts perfectioneren van bestaande structuren, er zullen daadwerkelijk zaken veranderen. Door de jaren heen heeft Nederland een grote hoeveelheid wetten en regels geïntroduceerd. Met de omgevingswet wordt het grote aantal regels teruggedrongen. Een verandering die in dit spectrum als belangrijk wordt ervaren is de nieuwe wijze waarop normen gesteld worden, de wijze waarop het 'ja, mits' idee tot uiting komt. Uitvoerbaarheidseisen zijn lichter, regelgeving is minder dwingend waardoor overheidsinstanties meer ruimte hebben om zich flexibel op te stellen waar nodig (Maarten Hoorn, persoonlijke communicatie, 6-5-2017).

Om deze nieuwe regelgeving en het nieuwe instrumentarium succesvol te implementeren is een meer integrale manier van werken belangrijk. Dit houdt in dat beslissingen niet sectoraal tot stand dienen te komen, er moet overlegd worden met verschillen beleidsvelden om zo tot een beslissing te komen waarbij niets over het hoofd wordt gezien. Vraagstukken overstijgen vaak verschillende sectoren, er zijn een veelvoud aan actoren betrokken en vraagstukken ontwikkelen zich door de tijd heen. Dit vraagt om een aanpak die deze complexiteit op waarde schat. Maar *'Als je soms kijkt hoe organisaties georganiseerd zijn is dat doorgaans niet rondom de opgave, maar rondom de sectorale tak van sport. Water, natuur, wonen, energietransitie. Terwijl de vraagstukken daar overal doorheen gaan'*, aldus E. Zeijl.

M. Hoorn stelt het volgende over de wijze waarop de omgevingswet helpt bij het bereiken van deze integrale werkwijze: *'door integratie van wetten, beschouw je zaken automatisch integraler'*. M. Kemperman: *'Sommige mensen slaan aan op visie, anderen slaan aan op de wetten. En dan helpt het dat de wet dezelfde dingen zegt als de visie, van nou we moeten in samenhang dingen benaderen'*. De omgevingswet is hierbij dus een steun in de rug om tot een integrale manier van werken te komen. Maar *'als we geen ander gedrag en een andere houding gaan aannemen, dan blijft het zoals het was, ook met de omgevingswet. Dan is het oude wijn in nieuwe zakken'*. Volgens E. Zeijl is met name begrip en kennis hebben over andere sectoren van belang, *'begrijpen dat de wereld waarin de ander de oplossing mee terug in brengt soms meer vraagt of andere dingen vraagt (...). Het gaat wel een beetje verder dan communiceren, echt begrip hebben voor elkaar. Het zijn verschillende*

werelden waar je niet omheen kan'. M. Hoorn vat het als volgt samen: 'mensen moeten over hun eigen schutting heen kunnen kijken en open staan voor andere sectoren. Mensen moeten hierbij over elkaars belangen in gesprek gaan, in plaats van over de standpunten. Dat lijkt logisch, maar blijkt in de praktijk heel ingewikkeld te zijn. Dit vergt ook overigens meer kennis over andere domeinen'.

Kortom, de wet is een aanleiding tot veranderingen en biedt handvatten om deze ook daadwerkelijk door te voeren. Maar uiteindelijk draait het erom dat de filosofie in het werkveld ter harte wordt genomen en dat men over zijn eigen schutting heen moet kijken om kwalitatief goed beleid te voeren.

6.5 Actor participation/communication

Twee van de uitgangspunten van de omgevingswet zijn 'lokaal maatwerk' en 'ruimte voor initiatieven' (Aan de slag met de omgevingswet, z.d.). Om dit te bereiken is het geven van ruimte aan overheidsinstanties en minder dwingende normstelling van belang. Echter is goede communicatie met stakeholders van groot belang om aan deze uitgangspunten te kunnen voldoen. Om dit in goede banen te leiden houden gemeenten zich aan de principes van uitnodigingsplanologie. Dit betekent dat zij zich 'uitnodigend' en 'faciliterend' opstellen tegenover andere partijen bij het invullen van gebiedsontwikkelingen en daarmee ook met het invullen van ruimtelijk ordeningsbeleid. In sterk verband met dit thema staat het statement van Bouma et al (2016) dat nieuwe competenties gevraagd zijn om hiermee om te gaan. Eerder is gesteld dat het met name draait om de houding die verandert, met een open blik nieuwsgierig zijn naar wat er in de buitenwereld gebeurt. Maar '*dat gesprek aangaan, ja dat is eigenlijk wel een vak apart*' volgens E. Zeijl. Dit verklaart het groter wordende aandeel 'procesmensen' dat werkzaam is bij overheidsinstanties. 'Het gesprek aangaan' is misschien een veelgehoorde kreet inmiddels in de planologie, maar het blijkt toch een competentie die niet altijd even eenvoudig te grijpen is. Met de doorgaande trends van integraliteit en het groeiende aandeel 'procesmensen' valt te verwachten dat deze competentie en de bijbehorende werkwijze in de loop der tijd steeds beter geadopteerd zal worden.

Naast de verbetering van participatiemogelijkheden beoogt de omgevingswet het omgevingsrecht voor buitenstaanders eenvoudiger te maken. De één-loket gedachte vormt hiervoor de basis, ⁷⁷ mensen mogen niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Daarnaast is er slechts de omgevingsvergunning, deze vervangt alle andere omgeving gerelateerde vergunningen. Dit maakt het aanvraag proces makkelijker voor burgers. Waar zij eerder nog verschillende vergunningen aan dienden te vragen voor slechts een activiteit, hoeven ze nu slechts één allesomvattende vergunning aan te vragen. Logischerwijs dragen burgers nog steeds de verantwoordelijkheid dat ze de juiste vergunning aanvragen, echter is het hele proces gestroomlijnd wat het geheel eenvoudiger maakt voor burgers.

6.6 Planning instruments and procedures

In Nederland wordt omgevingsbeleid vormgegeven aan de hand van een verscheidenheid aan instrumenten. Allereerst wordt op een relatief hoog abstractieniveau een visie geformuleerd van een bepaald gebied of een bepaalde regio. Over het algemeen wordt dit abstractieniveau gevangen in de structuurvisie. In feite wordt hierin de lijn uitgezet die volgens de betreffende overheidsinstantie leidend moet zijn bij omgevingsbeleid. Een visie zoals beschreven kan door het Rijk, de provincie of

gemeenten worden geschreven. Deze visie is niet juridisch bindend, er kan van worden afgeweken. Echter gezien hierin de doelen worden beschreven die in een bepaald gebied bereikt dienen te worden is het uitzonderlijk als gebiedsontwikkelingen worden toegelaten die afbreuk doen aan deze doelen. Een probleem dat wel met enige regelmaat is voorgekomen is een gebrek aan doorwerking van visies en plannen op hogere schaalniveaus naar lagere schaalniveaus. Plannen van bijvoorbeeld de provincie kregen onvoldoende navolging in gemeentelijke plannen, wat in het verleden leidde tot een gebrek aan coherentie tussen beleid op de verschillende schaalniveaus.

In bestemmingsplannen wordt gedetailleerd beschreven wat kan en mag in een gebied. Met bestemmingsplannen wordt concreet invulling gegeven aan ruimtelijk beleid. Er mag niet in strijd met het bestemmingsplan gehandeld worden, hoewel het mogelijk is om een vergunning aan te vragen om af te wijken van het bestemmingsplan. Wanneer nieuwe gebiedsontwikkelingen in strijd zijn met het bestemmingsplan is het nodig om het bestemmingsplan te veranderen, zodat deze ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Het bestemmingsplan functioneert daarnaast als basis voor de toetsing van vergunningsaanvragen.

Met de nieuwe omgevingswet zal er een nieuw instrumentarium worden geïmplementeerd. Het nieuwe instrumentarium heeft een grotere focus op integraliteit. De omgevingsvisie zal op integrale wijze worden gecreëerd waardoor de verschillende betrokken sectoren allen kennis hebben van het totaalplaatje. Met deze kennis in het achterhoofd kunnen programma's worden geformuleerd, waarin meer concrete, sectorale doelen en concrete maatregelen worden opgeschreven. Deze getrapte werkwijze dient een meer gestroomlijnd planningsapparaat als gevolg te hebben. In de huidige situatie zijn er vaak meerdere soorten documenten waar verschillende beleidsdoelen sectoraal worden geformuleerd. De omgevingswet zal zorgen voor een situatie waar een duidelijk, integrale visie leidend is. Deze visie wordt geconcretiseerd in enkele programma's, wat duidelijker dient te zijn dan de huidige situatie waarin dit concreetheidsniveau wel aanwezig is in de vorm van bijvoorbeeld horeca- of mobiliteitsvisies, maar waarbij dit niveau op een minder integrale wijze tot stand komt en de getrapte werking minder duidelijk tot uiting komt.

Het omgevingsplan is het meest concrete niveau van omgevingsbeleid in de nieuwe situatie. Het omgevingsplan vervangt feitelijk het bestemmingsplan en alle geldende verordeningen in een gebied of provincie. Het op een plek samenbrengen van de relevante regelgeving in een gebied dient voor meer duidelijkheid te zorgen bij het gebruiken en 'lezen' van een omgevingsplan. Op basis van het omgevingsplan zal de omgevingsvergunning getoetst worden. De omgevingsvergunning vervangt in feite alle andere omgevingsgerelateerde vergunningen in het oude stelsel. Ook hierbij is duidelijkheid en gebruiksvriendelijkheid een belangrijke factor. Men heeft slechts één vergunning nodig voor een bepaalde activiteit in plaats van meerdere.

De wijze waarop met het nieuwe instrumentarium wordt omgegaan loopt als een rode draad door de omgevingswet. Er is reeds aandacht geschonken aan zaken als integraliteit, participatie, kennis en competenties. Deze verschillende aspecten hangen sterk met elkaar samen, maar kijkend naar de omgang met het nieuwe instrumentarium worden deze dwarsverbanden mogelijk nog duidelijker. De integrale werkwijze komt tot stand door communicatie binnen overheidsorganisaties te versterken, door over de eigen schutting te kijken, kennis te nemen van andere sectoren en daarmee begrip te krijgen voor de wereld van anderen. Deze competentie, de open houding die noodzakelijk is om kennis uit te breiden en integraliteit aan te brengen, is niet alleen intern van belang. Deze open houding is ook richting de buitenwereld van belang, bijvoorbeeld om initiatiefnemers van een

project te ondersteunen of om mensen die overlast van een project hebben op een nette manier te behandelen en te betrekken bij ontwikkelingen die invloed hebben op hun leefomgeving.

6.7 Planning Environment & Societal environment

Om planningcultuur te ontleden hebben Knieling & Othengrafen (2009) drie verschillende dimensies gedefinieerd, 'planning artifacts', 'planning environment' en 'societal environment'. Onder planning artifacts vallen de meest concrete variabelen, deze zijn reeds beschreven. De twee overige dimensies gaan over dieperliggende waarden binnen een planningcultuur en zijn moeilijker te vatten. Desalniettemin zijn het 'planning environment' en 'societal environment' belangrijke onderdelen van planningcultuur, deze twee dimensies verklaren voor een groot deel de concretere variabelen die reeds beschreven zijn onder planning artifacts. De 'planning artifacts' kunnen gezien worden als een representatie van dieperliggende waarden die voortkomen uit de combinatie tussen het 'planning environment' en het 'societal environment'.

In de komende paragrafen zal ingegaan worden op het 'planning environment' en 'societal environment' om de dieperliggende waarden en tradities van de Nederlandse planningcultuur bloot te leggen. Met deze informatie kan daarnaast worden verklaard waarom de Nederlandse planningcultuur zich in de richting van de nieuwe omgevingswet heeft ontwikkeld.

Alvorens te beginnen met het 'planning environment', nog een kanttekening vooraf. Gezien de complexiteit van de twee dimensies en het feit dat bepaalde elementen uit het 'planning- en societal environment' zich uiten in 'planning artifacts', zal bij de beschrijving van de twee dimensies slechts losjes worden vastgehouden aan variabelen die in de operationalisering zijn besproken. Dit om zo een coherent verhaal te kunnen creëren dat voldoende aandacht kan geven aan verschillende verbanden zonder te veel in herhaling te vallen.

6.7.1 Planning environment

Het 'planning environment' draait om bepaalde waarden en aannames van actoren die betrokken zijn bij onderdelen van het planningsproces (Knieling & Othengrafen, 2009). Deze waarden en assumpties zijn in het Nederland van de afgelopen dertig jaar sterk terug te voeren naar het Neoliberalisme.

Lange tijd stond de Staat centraal in Europese landen met betrekking tot planning. De overheid verantwoordigde het publieke belang en bepaalde grotendeels waar wat werd ontwikkeld. Janssen-Jansen, Lloyd, Peel & Van der Krabben (2012, p.18) stellen het volgende '*Land use planning was part of a redistributive regime in which resources could be allocated to those spaces with under-performing economic and infrastructure capacities.*' Dit gedachtegoed representeerde de verzorgingsstaat die Nederland was tot het begin van de jaren 80 goed. De overheid nam verantwoordelijk voor het welzijn van burgers.

De verantwoordelijkheid die de overheid nam voor haar burgers op gebied van gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid bleek uiteindelijk een last die niet volledig gedragen kon worden door de staat. De economische crisis van de jaren 80 leidde tot grote werkloosheid en het systeem dreigde in te storten. Deze penibele situatie maakte de weg vrij voor een meer neoliberale denkwijze (Janssen-Jansen et al, 2012). Deze ideologie staat voor een vrije markt, waar private partijen zonder veel regels kunnen concurreren met elkaar. Een vrije markt zorgt volgens dit gedachtegoed voor de meest efficiënte allocatie van middelen. De rol van de overheid

moet beperkt blijven, haar invloed op economische en sociale zaken moet worden beperkt (Janssen-Jansen et al, 2012; Smith, 2014).

De neoliberale gedachte dat overheidsingrijpen in planning private investeerders hindert, extra kosten met zich meebrengt en het hele proces vertraagt heeft vanaf de jaren tachtig tot nu een grote rol gespeeld in de ontwikkeling van planning. Deze 'neoliberal turn' zorgde er mede voor dat de focus van planning minder gericht werd op het sociale domein, het werd meer een commerciële aangelegenheid. Volgens Nadin & Stead (2008) bleek uit deze meer liberale houding ook dat het Nederlandse plan-led systeem iets meer development led invloeden adopteerde. Overheden droegen nog steeds verantwoordelijkheid voor het welzijn van burgers, hier stond tegenover dat private partijen hun wensen duidelijk uitbraken. Overheden, met name gemeenten, konden hierdoor in een spagaat terecht komen. Aan de ene kant was het economische plaatje van belang, aan de andere kant dient het publieke belang voorop te staan (Feindt, 2010; Janssen-Jansen et al, 2012).

Ten tijde van de ontwikkelingsplanologie leidde deze tegenstelling tot de 'dubbele pettenproblematiek'. De gemeente stelde zich in de tijd van de ontwikkelingsplanologie in wezen op als private partij, die grond kocht, ontwikkelde en doorverkocht. Tegelijkertijd dienden gemeenten het publieke belang te dienen wat mogelijkwerijs in strijd kon zijn met het economische plaatje voortkomend uit het grondbeleid (SER, 2001). Door Downs (2005) en Swyngedouw (2005) wordt gesteld dat deze dubbele agenda geen duidelijke invloed heeft op de houding van overheden. Lokale overheden zijn goed in staat om hun verantwoordelijkheden in balans te houden met het behalen van economisch gewin.

Echter stammen de uitspraken van Downs en Swyngedouw beide uit 2005, voor de economische crisis. Door de zware financiële situatie van lokale overheden werd het in balans houden van financieel gewin aan de ene kant en het publiek belang aan de andere kant ineens een stuk complexer. Door deze situatie voelden gemeenten zich gedwongen om beslissingen te maken die meer ingegeven zijn door financiële factoren, wat minder ruimte vrij laat voor ruimtelijk verantwoord beleid (Janssen-Jansen et al, 2012; Punter, 2010).

In de praktijk heeft deze situatie tot vrij grote problemen geleid. De crisis leidde logischerwijs tot economische stagnatie of teruggang. Deze economische tegenspoed werd aangepakt door groei te stimuleren. Wanneer ontwikkelaars plannen hadden voor bijvoorbeeld nieuwe kantoren of bedrijventerreinen dan werd hier vrij vaak aan meegeholpen door gemeenten, gezien het geld zou opleveren (Janssen-Jansen et al, 2012; Janssen-Jansen, 2010). Echter bleek dit over het grotere geheel bekeken niet heel handig. In een stagnerende economie kan de financiële situatie van gemeenten gezien worden als een 'zero sum game', winst van een partij betekent verlies voor een ander. Doordat veel lokale overheden vanuit het lokale belang beleid maakten en de bouw van bijvoorbeeld kantoren, bedrijventerreinen of detailhandel stimuleerden groeide het aanbod van dit soort voorzieningen (Janssen-Jansen, 2010). De vraag steeg echter niet evenredig mee, want de economische crisis was nog steeds een groot probleem.

Het gevolg van dit groeiende gat tussen aanbod en vraag was leegstand. Voor kantoren, bedrijventerreinen en detailhandel steeg de leegstand explosief (Business insider, 2015; Krabben, Pen & Feijter, 2015). Dit alles leidt tot een verminderde kwaliteit van de leefomgeving (Schütte & Bruggema, 2012). Daarnaast leidt het gedrag dat had moeten leiden tot een financiële ommekeer tot grote problemen. Leegstand betekent geen inkomsten voor betrokken partijen. Private partijen trekken zich massaal terug wanneer ze financieel geen heil zien in voorgenomen ontwikkelingen. Gemeenten komen in financieel zwaar weer omdat ze geïnvesteerd hebben in ongebruikt onroerend

goed (Janssen-Jansen, 2010).

Het bestrijden van economische teruggang door groei te stimuleren was mede ingegeven door het neoliberale gedachtegoed. Het is te makkelijk om te stellen dat deze ideologie de reden is voor alle financiële moeilijkheden die zijn ontstaan. Per slot van rekening was ten tijde van de 'neoliberal turn' juist de verzorgingsstaat die te zwaar drukte op de economie. Het neoliberale gedachtegoed heeft in die tijd veel opgeleverd, uiteindelijk is de penibele economische situatie van de jaren 80 opgelost onder het neoliberale beleid dat toen werd ingevoerd.

De problematiek van de afgelopen jaar betekent wel dat een evaluatie van het neoliberale denken op zijn plaats is. Het draait, net als bij de omgevingswet, om maatwerk. De normen en waarden die voortkomen uit de neoliberale ideologie, of welke andere ideologie dan ook, zijn niet inherent fout. Het draait om de vraag of de normen, waarden en gebruiken die uit dit gedachtegoed voortkomen passen in de huidige maatschappij. Volgens Hajer & Zonneveld (2000) was deze vraag aan het begin van deze eeuw ook al relevant. De veranderende normen en waarden in de maatschappij die tot deze situatie hebben geleid zullen in de komende paragraaf worden beschreven.

6.7.2 Societal Environment

Het 'societal environment' draait om normen, waarden en ideeën die spelen in de maatschappij, welke invloed hebben op planning in brede zin (Knieling & Othengrafen, 2009). Deze maatschappelijke trends spelen een belangrijke rol in de wijze waarop tegen planning wordt aangekeken en hoe planning zich ontwikkeld.

Enkele van deze trends zijn in paragraaf 5.2.2 reeds besproken namelijk maatwerk, duurzame ontwikkeling en de groeiende samenhang tussen functies. Ruimte is schaars in Nederland, functiemenging is een logisch gevolg om efficiënt met ruimte om te kunnen gaan, naast mogelijke economische voordelen van functiemenging (Romijn, 2013; De Heer, Van Egmond & Jorritsma, 2012). Duurzaamheid is een belangrijk thema in de maatschappij. Dit verwijst niet enkel naar het klimaat, ook naar kwaliteit van gebiedsontwikkelingen. Plannen moeten gedurende een langere tijd relevant blijven en niet afgedankt worden na enkele jaren.

Als laatste blijft maatwerk over, echter lijkt deze trend meer een gevolg van andere zaken die spelen in de maatschappij. Daarom is het van belang om eerst iets anders te behandelen, namelijk diversificatie in de samenleving en participatie. De Heer et al (2012, p.6) stellen het als volgt: *'De wensen van mensen worden steeds gevarieerder en veranderen ook steeds sneller. Daarnaast zijn mensen mede via moderne media steeds beter in staat om hun wensen kenbaar te maken en willen zij passieve of actieve invloed op de vormgeving van hun omgeving'*. Tegelijkertijd zijn mensen steeds meer bereid om actief te participeren om hun wensen uit te laten komen (Van Buuren & Edelenbos, 2008).

Dit brengt ons bij de rol van overheden. Zij zouden meer moeten overlaten aan burgers en bedrijven om deze transitie naar een participatiemaatschappij vorm te geven, oftewel een verschuiving van government naar governance (Van Houwelingen, Boele & Dekker, 2014). Deze grotere focus op faciliteren betekent ook dat maatwerk vereist is. Burgers en ⁸⁹ere bedrijven hebben niet de middelen in huis om individueel grote projecten van de grond te krijgen. Om dit voor elkaar te krijgen is maatwerk nodig. Dit is daarnaast in verband te brengen met de veranderende verhoudingen tussen overheidslagen, waarbij gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld. Gemeenten zitten dicht bij de lokale context en zijn beter in staat om een

stimulerende rol te vervullen in vergelijking met overheidslagen met meer afstand naar de zaken die spelen op gemeentelijk niveau.

88

Maar uiteindelijk draait het om de vraag of de Nederlandse planningcultuur dient te veranderen om met de omgevingswet om te kunnen gaan. Cultuur is een lastig te vatten begrip, maar een kenmerk dat vaststaat is dat cultuur geleidelijk verandert. In het woordenboek Van Dale (z.d.) werd cultuur beschreven als *'het geheel van geestelijke verworvenheden van een land'*. Normen, waarden en ideeën in een land veranderen over tijd en reageren op wat er speelt in de samenleving. Op het moment dat er geroepen wordt om stelselmatige veranderingen in wetgeving, is de Nederlandse cultuur ten aanzien van planning dan niet al veranderd? Waarschijnlijk wel.

De veranderingen in de richting van een meer flexibel development-led systeem is nieuw voor Nederland. Tegelijkertijd is flexibiliteit altijd deel geweest van de planningcultuur. Pragmatisme is een belangrijk onderdeel van de Nederlandse planningcultuur, dat hier een grotere focus op komt te liggen hoeft niet per se te betekenen dat de Nederlandse planningcultuur sterk verandert. Er worden andere accenten gelegd, zoveel is duidelijk. Een andere cultuur is het echter niet.

7. Conclusie

2

Met dit onderzoek werd getracht een antwoord te vinden op de volgende hoofdvraag:

Wat houdt de Nederlandse planningcultuur in, is deze geschikt om met de nieuwe omgevingswet te kunnen omgaan? Zo niet, hoe dient de planningcultuur te veranderen om succesvol om te kunnen gaan met de nieuwe omgevingswet?

De Nederlandse planningcultuur is in het kort gebouwd op twee hoofdprincipes: Ten eerste een grote drang naar flexibiliteit om het vermogen om problemen op te lossen te vergroten. Ten tweede hebben planningsdocumenten een belangrijke status. Afwijken van planningsdocumenten is ongewenst, doorwerking van beleid op verschillende niveaus is belangrijk. Deze twee principes botsen, dit geeft een bepaalde spanning. Het zoeken van balans tussen voldoende flexibel beleid en een bepaalde mate van zekerheid en duidelijkheid is in de recente historie altijd een dilemma geweest. De omgevingswet draait ook in grote mate om dit vraagstuk. De filosofie die wordt uitgedragen in de omgevingswet legt de nadruk op adaptief, flexibel beleid waarbij maatwerk centraal staat.

De vraag is of de Nederlandse planningcultuur compatibel is met de omgevingswet zodat de transitie op een effectieve manier gemaakt kan worden. Het antwoord op deze vraag is ja. De omgevingswet komt voort uit de Nederlandse planningcultuur die reageert op de maatschappij en de planningwereld. Wensen vanuit de maatschappij en gebreken in het huidige stelsel die worden geconstateerd vormen de motor van veranderingen. De zaken die omgevingswet adresseert, zoals een positievere houding, participatie, minder bureaucratie, kennis en kunde zijn niet nieuw. Deze veranderingen zijn al gedurende lange tijd bezig, gedurende de invoering van de Nota ruimte speelden deze dilemma's ook. Dit betekent tegelijkertijd dat het oppakken van deze kwesties, het veranderen van de werkwijze, de houding oftewel de cultuur gedurende deze jaren reeds vorm heeft gekregen.

De functie van de omgevingswet is hierin niet om deze cultuurverandering op te starten. De omgevingswet is het sluitstuk van een transitie die een decennium geleden al is gestart. Door middel van de omgevingswet worden uitgangspunten formeel op papier gezet, zoals de 'ja, mits' houding en een meer integrale werkwijze. In werkelijkheid zijn dit zaken die al gedurende langere tijd worden gepropageerd. In tegenstelling tot 'mentaliteit' en 'cultuur', betekent de omgevingswet an sich wel een verandering op meer juridische vlakken. Instrumenten veranderen en met name de wijze waarop kaders gesteld kunnen worden verandert. Door deze veranderingen heeft de omgevingswet een positieve impact op de planningwereld en de wijze waarop ruimtelijk orderingsbeleid tot stand komt, op deze wijze stimuleert de omgevingswet een cultuurverandering.

Dit betekent niet dat met de omgevingswet en de bijbehorende transitie ruimtelijke ordening vanaf nu vlekkeloos zal verlopen. De tweedeling tussen flexibiliteit en zekerheid zorgt voor een spanningsveld. Dit verandert niet met een wet, dit spanningsveld zal blijven bestaan. Net zoals er bij ruimtelijke ordening meer spanningsvelden kunnen ontstaan, zoals de beschikbaarheid van middelen, betrokkenheid van verschillende actoren met verschillende meningen, enzovoorts. De omgevingswet lost dit alles niet op, wat het doet is nieuwe accenten leggen gericht op adaptief beleid. Het biedt een kader om op een andere manier om te gaan met spanningsvelden. Tenslotte draagt het een bepaalde filosofie die gericht is op oplossingen en niet op problemen.

'Hoe dient de planningcultuur verandert te worden om succesvol om te kunnen gaan met de nieuwe omgevingswet?', zo luidt het laatste deel van de hoofdvraag van dit onderzoek. Uit al het voorgaande is reeds te distilleren dat de Nederlandse planningcultuur niet omgegooid hoeft te worden. De omgevingswet komt voort uit de Nederlandse planningcultuur die reageert op trends en gebeurtenissen in de maatschappij en de planningwereld. Waar het vooral om draait bij een succesvolle transitie naar de omgevingswet is uit te leggen aan de hand van de volgende uitspraak van M. Kemperman: 'We willen een eigentijds bestuur zijn'. Bij de zogenaamde cultuuromslag die gemaakt dient te worden vormt de omgevingswet een stimulans, maar uiteindelijk draait het erom dat er een intrinsieke motivatie bestaat om werkwijzen en beleid aan te passen aan wat gevraagd wordt door de maatschappij. Dat is de basis van een succesvolle verandering, dat aspect van het proces moet worden gewaarborgd.

7.1 Aanbevelingen

De omgevingswet is inmiddels al meerdere jaren een belangrijk agendapunt in de planningwereld en een dankbaar onderzoeksveld voor onderzoek. Dit is niet zonder reden, de omgevingswet draagt bij aan een verandering in de wijze waarop ruimtelijk ordeningsbeleid tot stand komt. De omgevingswet staat daarom in verband met een breed scala aan thema's, van energietransitie tot natuur en alles wat er tussen zit. Een aanbeveling is om vooral onderzoek te blijven doen naar de omgevingswet en de onderwerpen die hiermee samenhangen. Dit omdat de omgevingswet onderdeel van een transitie is. Elke dag dat men bezig is om te ontrafelen hoe de nieuwe kaders zo goed mogelijk ingezet kunnen worden, wordt er iets nieuws bijgeleerd. Elk nieuw stukje kennis kan zorgen voor nieuwe inzichten. Zo is de omgevingswet, volgens deelnemers aan dit onderzoek, gegaan van een doel op zich, naar een middel om ruimtelijk beleid beter dan ooit te voeren in te richten.

Eerder in deze thesis werd de omgevingswet omschreven als sluitstuk van een transitie die jaren geleden werd ingezet. Dit betekent niet dat na invoering van de wet de transitie klaar is en onderzoek onnodig wordt. Dit geeft juist nieuwe mogelijkheden voor verder onderzoek. Echter, wat belangrijk is om in acht te nemen bij onderzoek naar de omgevingswet is dat de omgevingswet niet draait om de 'omgevingswet'. Het draait om de transitie die erachter zit. De overgang van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' lijkt misschien erg oppervlakkig, maar het blijkt wel de kern te zijn waar het omdraait. De omgevingswet draait om het veranderen van houding, om een bepaalde filosofie. Het draait in mindere mate om de regels zelf. Dit in het achterhoofd houden bij onderzoek naar de omgevingswet is mogelijk de meest belangrijke aanbeveling mogelijk op basis van deze scriptie.

8. Reflectie

² Met dit onderzoek is getracht een beeld te vormen van de Nederlandse planningcultuur in relatie tot de nieuwe omgevingswet. Hoewel dit ¹¹otendeels is gelukt, is dit onderzoek niet perfect. In dit hoofdstuk zal gereflecteerd worden op het onderzoek en zullen ¹¹aanbevelingen gedaan worden over mogelijk ¹¹vervolgonderzoek. De reflectie zal in drie delen worden opgedeeld: literatuuronderzoek, onderzoeksmethodologie en onderzoeksuitkomsten.

8.1 Literatuuronderzoek

Bij de totstandkoming van dit onderzoek is een vrij grote hoeveelheid, voornamelijk wetenschappelijke literatuur gebruikt. Een grote hoeveelheid wetenschappelijke bronnen geeft een sterke basis om de rest van een onderzoek op te bouwen. Dit kan worden beschouwd als een positief punt van dit onderzoek. Echter is de focus van een groot deel van het literaire materiaal gebruikt om de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet uiteen te zetten. Een relatief kleinere hoeveelheid academische literatuur is gebruikt bij de totstandkoming van het theoretisch kader. Het culturised planning model van Knieling & Othengrafen (2009) heeft uitstekend gefunctioneerd als kapstok voor dit onderzoek. Echter had een bredere oriëntatie op dit vlak een positieve bijdrage kunnen leveren. Cultuur is een complex en gelaagd begrip. Een verdere verkenning van relevante theorieën en concepten had een bredere basis kunnen bieden om het onderzoek uit te kunnen voeren.

8.2 Onderzoeksmethodologie

⁵ In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de Delphi methode om antwoord te krijgen op enkele vragen met betrekking tot de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet die niet door middel van literatuur volledig beantwoord konden worden. Dit had een prima methode kunnen zijn om specifieke informatie te vergaren, ware het niet dat de Delphi methode in dit onderzoek niet volgens plan verliep. Het regelen van respondenten bleek een lastige opgave, slechts een persoon was bereid deel te nemen. Dit betekent een deuk in de betrouwbaarheid van het onderzoek. Om dit te ondervangen is tijdens de interviews meer focus gelegd op het vinden en evalueren van antwoorden die uit het Delphi-onderzoek hadden moeten ⁸⁶komen. Hoewel het duidelijk een aderlating is dat de Delphi niet is verlopen als gepland, blijft de ⁸⁶validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd door de interviews zorgvuldig voor te bereiden en goed gebruik te maken van literaire bronnen.

In dit onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van 'expert knowledge'. Dit is een bewuste keuze geweest, het was een prima optie om de in de inleiding gestelde vragen te beantwoorden. Desalniettemin zou een meer praktijkgerichte aanpak een uitstekend middel zijn om planningcultuur in relatie tot de omgevingswet te onderzoeken. In de vorm van een case-study is het mogelijk om een betere link te leggen tussen theoretische discrepanties en praktische problemen met betrekking tot de omgevingswet en de Nederlandse planningcultuur. Met dit onderzoek is meer gefocust op de theoretische discrepanties tussen de Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet. Een meer praktijkgericht onderzoek zou een mooie aanvulling kunnen zijn om uit te zoeken in hoeverre de aangetoonde verschillen tussen de planningcultuur en de omgevingswet in de praktijk de kop op steken en invloed uitoefenen op het planningsproces.

8.3 Onderzoeksresultaten

Het uiteindelijke doel van een onderzoek is vaak om een bepaalde vraag te beantwoorden of inzicht te krijgen in een bepaald fenomeen. Dat is bij deze scriptie niet anders. Gepoogd is met dit onderzoek meer inzicht te krijgen in de Nederlandse planningcultuur, de omgevingswet en de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden. In mijn ogen heeft dit onderzoek voldoende opgeleverd om een vrij volledig antwoord te geven op de opgestelde vragen. De omgevingswet komt voort uit bepaalde normen en waarden die passen binnen de Nederlandse cultuur, nieuwe accenten worden gelegd maar de omgevingswet betekent geen levensgrote verandering. Een schokkend resultaat is dit niet, deze 'uitslag' is eerder logisch te noemen. Dit betekent niet dat het niks heeft opgeleverd. Een groot onderdeel van de omgevingswet en de omslag waar het deel van uitmaakt is een bewustwordingsproces. Bewust zijn van de buitenwereld, bewust zijn van andere sectoren, bewust zijn van de impact van wetten, regels en kaders. In dit opzicht kan dit onderzoek een stap zijn in de bewustwording van wat 'wij' in Nederland belangrijk vinden en waarom, om daaruit voortkomend de juiste stappen te zetten die leiden tot ruimtelijk beleid dat past.

Bronnenlijst

Aan de slag met de omgevingswet. (z.j.) Projectbesluit. Geraadpleegd op 5-5-2017, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/instrumenten/kerninstrumenten/projectbesluit/>

Aan de slag met de omgevingswet. (z.d.) Uitgangspunten en doel van de wet. Geraadpleegd op 10-12-2016, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>

27 Alexander, E. R. (1992). *Approaches to planning: Introducing current planning theories, concepts, and issues*. Taylor & Francis.

Bomhof, W. & Oosterkamp, J. (2013). Onderzoek flexibele bestemmingsplannen. Geraadpleegd op 39 3-2017, van http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/122/130329_Onderzoek_flexibele_bestemmingsplannen.pdf

109 Boonstra, J. (2010). *Leiders in cultuurverandering*. Uitgeverij Van Gorcum.

Borgers, H. (2016). "Omgevingswet verandert werk omgevingsdiensten". Geraadpleegd op 6-5-2017, van <http://www.toezine.nl/artikel/180/omgevingswet-verandert-werk-omgevingsdiensten/>

2 Duma, G., Duijm, M. & Van de Klundert, M. (2016). *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 20-12-2016, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/1/analyse-omgevingsvisies.pdf>

BRO. (2015). *De omgevingswet in een oogopslag*. Geraadpleegd op 6-3-2017, van <https://www.bro.nl/nieuws/papieren-nieuwsbrief/19-06-2015-ruimte-62/download/000037>

BRO. (2015). Nieuwsbrief Ruimte 62: De Omgevingswet. Geraadpleegd op 5-12-2016, van 1 <http://bro.nl/nieuws/papieren-nieuwsbrief/19-06-2015-ruimte-62>

BRO. (n.d.). *De omgevingswet in één oogopslag*. Geraadpleegd op 5-5-2017, van <https://www.bro.nl/nieuws/algemeen/12-01-2016-de-omgevingswet-in-een-oogopslag>.

Buitelaar, s. (32) 16) *R.O.-FEESTJE OMGEVINGSWET RISICO VOOR INTEGRALITEIT*. Geraadpleegd op 7-6-2017, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/r-o-feestje-omgevingswet-risico-voor.9540149.lynkx>

40 Buitelaar, E., & Bregman, A. (2016). Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise. *European Planning Studies*, 24(7), 1281-1294.

5 Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N. & Tennekes, J. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.

9 Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2011). Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A*, 43(4), 928-941.

Buitelaar, E., & Sorel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27(3), 983-989.

Buitelaar, E. (2017) 'Zorgen over integraal werken Omgevingswet terecht'. Geraadpleegd op 2-7-2017, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/zorgen-over-integraal-werken-omgevingswet-terecht.9559360.lynkx>

Business Insider. (2015). *Leegstand kantoren en winkels blijft maar toenemen ondanks groei*. Geraadpleegd op 14-6-2017, van <https://www.businessinsider.nl/leegstand-kantoren-en-winkels-blijft-maar-toenemen-ondanks-groei-567445/>

Cameron, K.S. & Quinn, R.E. (1999). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*. Schoonhoven, uitgeverij Academic Service.

Commission of the European Communities – CEC. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies. Regional Development Studies*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

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

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

Dankert, R. (2004) *Voor- en nadelen van ontwikkelingsplanologie*. Geraadpleegd op 13-5-2017, van <http://ritskedankert.nl/voor-en-nadelen-van-ontwikkelingsplanologie/>

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

de Willigen, J. De waarde van de structuur.

De Zeeuw, F. & Dorreijn, A. (2016). *Gemeenten voelen knelpunten nieuwe Omgevingswet*. Geraadpleegd op 9-3-2017, van <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/gemeenten-voelen-knelpunten-nieuwe-omgevingswet/>

Downs, A. (2005) *Smart Growth: Why we discuss it more than we do it*. *Journal of the American Planning Association* 71 (4), pp. 367-377.

Dutch Planners. (n.d.) *HET 10-STAPPENPLAN VOOR EEN OMGEVINGSVERGUNNING*. Geraadpleegd op 17-4-2017, van <https://dutchplanners.nl/blog/in-10-stappen-een-omgevingsvergunning-aanvragen>

Edelenbos, J. & A. van Buuren (2008). *Kennis en Kunde voor Participatie. Dilemma's voor Legitimiteit in de Participatiemaatschappij*, 184-213.

Ensie. (2016). *Bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 12-4-2017, van <https://www.ensie.nl/duttendael/bestemmingsplan>

15

Faludi, A. (2005): The Netherlands: A Culture with a Soft Spot for Planning. In: Sanyal, B. (ed.) Comparative Planning Cultures. London/New York: Routledge, pp. 285–307.

8

Feindt, P. H. (2010). The great recession—a transformative moment for planning. *International Planning Studies*, 15(3), 169-174.

2

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

Gerrichhauzen, L., & Dogterom, J. (2007). Krimp als kans. *Dordrecht, Gerrichhauzen en partners*.

71

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Univ of California Press.

52

Giddens, A. (2013). *New rules of sociological method: A positive critique of interpretative sociologies*. John Wiley & Sons.

31

Gielen, D. M., & Tasan-Kok, T. (2010). Flexibility in Planning and the Consequences for Public-value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. *European Planning Studies*, 18(7), 1097-1131.

67

Goodman, C. M. (1987). The Delphi technique: a critique. *Journal of advanced nursing*, 12(6), 729-734.

1

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

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

51

Gullestrup, H. (2001). *The complexity of intercultural communication in cross-cultural management*. Aalborg University, International Business economics, Centre for International Studies.

15

Hajer, M., & Zonneveld, W. (2000). Spatial planning in the network society-rethinking the principles of planning in the Netherlands. *European planning studies*, 8(3), 337-355.

48

Hasson, F., Keeney, S., & McKenna, H. (2000). Research guidelines for the Delphi survey technique. *Journal of advanced nursing*, 32(4), 1008-1015.

23

Heugens, P. P., & Lander, M. W. (2009). Structure! Agency!(and other quarrels): A meta-analysis of institutional theories of organization. *Academy of Management Journal*, 52(1), 61-85.

75

Hoecklin, L. A. (1995). *Managing cultural differences: Strategies for competitive advantage*. Addison-Wesley Longman Limited.

2

Janssen-Jansen, L. B. (2010). *Ruimte ruilen: regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. NICIS/NWO.

16

Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D., & Krabben, E. (2012). Planning in an environment without growth: invited essay for the Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), the Netherlands.

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

34
Keeney, S., Hasson, F., & McKenna, H. P. (2001). A critical review of the Delphi technique as a research methodology for nursing. *International journal of nursing studies*, 38(2), 195-200.

61
Knieling, J., & Othengrafen, F. (Eds.). (2009). *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Ashgate Publishing, Ltd..

38
Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?. *European Planning Studies*, 23(11), 2133-2147.

2
Korzilius, H. (2008). *De kern van survey-onderzoek*. Uitgeverij Van Gorcum: Assen

10
Kotter, J.P. (1996). Leading Change. Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 1-10.

23
Krabben, E., Pen, C. J., & Feijter, F. D. (2015). De markt voor bedrijventerreinen: uitkomsten van onderzoek en beleid.

46
Loyens, K. & S. Van de Walle (2006). Methoden en Technieken van Burgerparticipatie Strategieën voor Betrokkenheid van Burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling, 1-144.

1
Lubbers, H. & Zandee, R. (2014). Themabijeenkomst 'juridische aspecten organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', succesvol. MUAD: Master of Urban & Area Development. Geraadpleegd op 15-2017, van <http://www.muad.nl/310792.aspx?t=themabijeenkomst+%E2%80%98juridische+aspecten+organisch+ontwikkeling+en+uitnodigingsplanologie%E2%80%99+succesvol>

13
Lucassen, P. L. B. J., & olde Hartman, T. (Eds.). (2006). *Kwalitatief onderzoek*. Bohn Stafleu van Loghum.

10
Martin, J. (2001). *Organizational culture: Mapping the terrain*. Sage Publications.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet*. Geraadpleegd op 14-3-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/binar5/rijksoverheid/documenten/brochures/2012/03/10/stand-van-zaken-ontwikkeling-omgevingswet/stand-van-zaken-ontwikkeling-omgevingswet.pdf>

2
Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *RO Calendarium*. Geraadpleegd op 18-4-2017, van https://www.google.nl/search?q=ro+calendarium&rlz=1C1EODB_enNL523NL523&oq=ro+&aqs=chrome.0.69i59j0l2j69i60l2j69i57.1477j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8#

1
Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Waarom een Omgevingswet? Schets omgevingsrechtelijke problemen. Interdepartementale Programmadirectie Eenvoudig Beter*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'*. Geraadpleegd op 6-3-2017, van

84

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet/ienm-factsheet-omgevingswet.pdf>

1

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Omgevingswet: samenhang, participatie en vertrouwen*. Geraadpleegd op 1-4-2017, van

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ulMlpKwD->

<https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/brochures/2015/06/omgevingswet-vng-special-omgevingswet/vng-special-omgevingswet.pdf+&cd=5&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>

1

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016) *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Geraadpleegd op 6-3-2017, van

<https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingswet-in-het-kort/omgevingswet-in-het-kort.pdf>

1

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

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (z.j.). *Algemene regels*. Geraadpleegd op 6-7-2017, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/algemene-regels/>

MVO Nederland. (2014). Sociale innovatie: Nut en Noodzaak. Geraadpleegd op 15-3-2017, van <http://mvonederland.nl/sociale-innovatie/nut-en-noodzaak>

22

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP-The Planning Review*, 44(172), 35-47.

Needham, B. (2005). The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning. *Planning Practice & Research*, 20(03), 327-340.

107

New Zealand Ministry of Environment. (2012). *Resource Management Act 1991*. Geraadpleegd op 8-3-2017, van <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/93.0/096be8ed809a7209.pdf>

Noorland Juristen. (z.j.) *Gemeentelijke verordening*. Geraadpleegd op 6-7-2017, van <https://www.noorlandjuristen.nl/Bestuursrecht/GemeentelijkeVerordening/index.htm>

2

Omgevingsweb. (2016). *Duurzaamheid in de omgevingswet*. Geraadpleegd op 7-5-2017, van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/duurzaamheid-in-de-omgevingswet>

50

Pallagst, K. (2010). The planning research agenda: shrinking cities—a challenge for planning cultures. *Town Planning Review*, 81(5), i-vi.

5

Pelders, E.H.A.M., van der Heijden, G.M.A. & Borgers, H.C. (2012). *Kans voor nieuwe Wet omgevingsrecht Uitnodigingsplanologie; omkering in de ruimtelijke ordening*. 4-4-2017, van http://static.gebiedsontwikkeling.nu/workspace/uploads/2012.05.28_kans-voor-nieuwe-wet-515ec34f35bb0.pdf

Provincie Gelderland. (2013). Wat is een inpassingsplan. Geraadpleegd op 4-5-2017, van <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:a18AgbQCaQQ:www.geldermalsen.nl/bis/dsresource%3Fobjectid%3D86cb812c-a392-4d65-8cd1-8d4ea27f9b8e+&cd=6&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>

Punter J (2010) The Recession, Housing Quality and Urban Design, *International Planning Studies*, 15(3), pp. 245-263.

Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Geraadpleegd op 20-4-2017, van http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_advies_loslaten_in_vertrouwen_webversie.pdf

Rademaker, J. & Van der Straten, R. (2015) Sturen op stedelijke transformatie: Park. *S+RO*, 2015 (3), 22-29.

Rheiter, E. (2016). Uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet. Een ambacht en een nieuwe cultuur.

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

Rijksoverheid. (2017). *Toespraak van minister Schultz van Haegen (IenM) bij de bestuurdersbijeenkomst Omgevingswet op 12 april 2017*. Geraadpleegd op 30-5-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2017/04/12/toespraak-minister-schultz-van-haegen-bij-bestuurdersbijeenkomst-omgevingswet>

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

Schein, E.H. (1999). *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming: Zin en onzin over cultuurverandering*. Geraadpleegd op 12-1-2017, van http://www.the-art.nl/0/030_cultuur/samenvattingen/01_De_bedrijfscultuur_als_ziel_van_de_onderneming_Schein.pdf

Schein, E.H. (2004). *Organizational culture and leadership*. USA, uitgeverij Jossey-Bass.

Schein, E. H., & Tromp, T. H. (2000). *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming: zin en onzin over cultuurverandering*. Scriptum.

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M.H. (2011) *BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU: Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Geraadpleegd op 6-3-2017, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31953-40.html>

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, M.H. (2012) *BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU: Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Geraadpleegd op 6-3-2017, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33118-3.html>

2

Schütte, A. & Bruggema, T. (2012). Gebiedsgerichte aanpak oplossing voor leegstand. [Elektronische versie]. *Real Estate Magazine*. Geraadpleegd op 8-3-2017, van <http://www.atosborne.nl/media/files/gebiedsgerichte-aanpak-oplossing-voor-leegstand.pdf>

2

SER. (2001). *Naar een heldere procesarchitectuur voor ontwikkelingsplanologie*. Geraadpleegd op 13-6-2017, van https://www.ser.nl/~media/db_deeladviezen/2000_2009/2001/b19865_6%20pdf.ashx

73

lby, D. (2012). The competing values framework. Geraadpleegd op 22-1-2017, van <http://www.artsjournal.com/fieldnotes/2012/12/the-competing-values-framework/>

Smith, N. (2014). *Neoliberalism*. Geraadpleegd op 10-6-2017, van <https://www.britannica.com/topic/neoliberalism>

2

Stibbe. (2015). *Op weg naar de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 6-4-2017, van <http://www.stibbeblog.nl/wp-content/uploads/2015/02/Bundel-Op-weg-naar-de-Omgevingswet-Stibbe.pdf>

10

Straathof, A. J. M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. Eburon Uitgeverij BV.

10

Straathof, A. & Van Dijk, R. (2003). *Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren?* Geraadpleegd op 12-1-2017, van http://4managers.nl/0/030_cultuur/samenvattingen/04_Cultuurverandering_bij_de_overheid_Straathof_Dijk.pdf

12

Swyngedouw E (2005) A New Urbanity? The ambiguous politics of large-scale urban development projects in European Cities, Salet W & Majoor S(eds.), Amsterdam Zuidas: European Space, Rotterdam, 010, pp. 61-79.

60

Taylor, Z. (2013). Rethinking planning culture: a new institutionalist approach. *Town Planning Review*, 84(6), 683-702.

Ten Cate, C. (2015). *Omgevingswet: razend knap stuk werk*. Geraadpleegd op 8-5-2017, van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-razend-knap-stuk-werk>

9

van der Cammen, H., de Klerk, L. A., Dekker, G., & Witsen, P. P. (2012). *The selfmade land: culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands*. Spectrum.

Van Diermen, A. (2013). Wat is een bestemmingsplan. Geraadpleegd op 4-5-2017, van <http://www.mkb servicedesk.nl/106/wat-bestemmingsplan.htm>

1

Van Gompel, F. (2014). De gemeentelijke omgevingsvisie: Een onderzoek naar de inhoud en vormgeving van een strategisch en integraal beleidsdocument. (Master's thesis, Radboud Universiteit Nijmegen). Geraadpleegd op 7-3-2017, van <http://gpm.ruhosting.nl/mt/PL2014/2014MAPL04GompelFrankvan.pdf>

45

van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Vol. 2014). Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Oosten, J. (2014). Het Projectbesluit in de Omgevingswet. Geraadpleegd op 7-3-2017, van <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/environment-and-planning/het-projectbesluit-in-de-omgevingswet/>

van Rooijen, C. A. (2016). *De Omgevingswet: gericht op wat mag en niet op wat niet mag* (Master's thesis).

5
van Rooy, P. (2011). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building business*, 13(10).

van Sprang, S., & Willemse, L. (2011). *Ntr: cultuur*. Erasmus Universiteit.

10
Veenswijk, M.B. (2006). Interventies van betekenis. Management van cultuurverandering in complexe organisatiewerken. *Faculteit der Sociale Wetenschappen*, (2-28).

1
Veltman, N. & de Gast, M. (2013). Aanpak Poort van Zeeland prikkelt fantasie: innovatie in proces toeristischrecreatieve gebiedsontwikkeling. *Recreatie & Toerisme* (2), 18-20.

2
Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vijfde druk. Amsterdam: Boom Lemma.

1
1
VNG. (2015). *Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 8-3-2017, van <https://vng.nl/files/vng/20150203-bestuurlijke-afwegingsruimte-omgevingswet.pdf>

VNG. (2015) *De Omgevingswet: meer afwegingsruimte voor gemeenten*. Geraadpleegd op 8-5-2017, van https://vng.nl/files/vng/raadgever-omgevingsrecht_20150921.pdf

VNG. (2016). *Factsheet De Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 5-5-2017, van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2016/de-omgevingsvisie_20160623.pdf

30
Volberda, H., Jansen, J., Tempelaar, M., & Heij, K. (2011). Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren. *Tijdschrift voor HRM*, 1, 85-110.

Volberda, H., van den Bosch, F., & Jansen, J. (2007). Slim manager & innovatief organiseren.

Zonneveld, W. (2017). The changing face of Dutch national spatial planning. *International Planning History Society Proceedings*, 17(6), 21-23.

Bijlagen

1. Delphi

1.1 Delphi vragenlijst

Hartelijk welkom,

In 2019 zal de nieuwe ⁶omgevingswet in werking treden. Deze nieuwe wetgeving voegt de huidige wetgeving en regels op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samen tot een bundel. De nieuwe instrumenten en wetgeving moeten meer ruimte bieden aan flexibel handelen. Regelgeving moet duidelijker zijn voor zowel burgers als experts die dagelijks bezig zijn met ruimtelijke ordening. Een nieuwe werkwijze vergt aanpassing van betrokken partijen. Door minister Schultz is reeds gesteld dat het succes van de omgevingswet grotendeels wordt bepaald door de wijze waarop gemeenten omgaan met de geplande veranderingen en in mindere mate door de kwaliteit van de opgestelde wet.

82

Een cultuurverandering is naar verluidt nodig om alles in goede banen te kunnen leiden (Bouma, Duijm & Van de Klundert, 2016). In mijn scriptie schenk ik aandacht aan deze vraag en aan de vraag wat de Nederlandse planningcultuur eigenlijk is en hoe deze aansluit op de nieuwe wetgeving. Door u en andere experts door middel van dit digitale formulier te raadplegen hoop ik meer inzicht te krijgen in de omgevingswet. Aangevuld met literatuur en interviews hoop ik hiermee mijn vragen te kunnen beantwoorden.

Ik hoop dat u mijn vragen zo uitgebreid mogelijk wilt beantwoorden. Wanneer het beantwoorden van een vraag niet lukt dan hoor ik graag waarom. Als een vraag bijvoorbeeld onduidelijk is dan kan uw bijdrage ervoor zorgen dat ik in het vervolg van dit onderzoek niet dezelfde fouten bega.

Tenslotte wil ik u nogmaals ontzettend bedanken voor uw bijdrage en u veel succes wensen met het invullen van de vragen.

1. Volgens een eindrapportage over pilots betreffende de omgevingsvisie zullen in de nieuwe situatie na invoering van de omgevingswet participatie en co-creatie kernpunten zijn, wat vraagt om andere competenties van ambtenaren in het publieke domein.

Wat houden deze competenties in werkelijkheid in, wat voor competenties mist men in de huidige situatie om met de omgevingsvisie om te kunnen gaan?

2. Uitnodigingsplanologie is een begrip dat enige bekendheid heeft ¹vergaard de afgelopen jaren in de planologie. De volgende definitie geeft de kern van het begrip weer: Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en worden andere partijen uitgenodigd om daar invulling aan te geven. Binnen de gestelde kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers (Van Rooy, 2012).

Zijn er veranderingen in de omgevingswet die uitnodigingsplanologie stimuleren? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit?

3. Integraliteit is een belangrijk thema bij de nieuwe omgevingswet. Het is de bedoeling dat omgevingsvisies en gebiedsontwikkelingen integraal tot stand komen, in plaats van sectoraal. Dit is

niet de eerste keer dat integraliteit een thema is in de Nederlandse planning, denk hierbij bijvoorbeeld aan de Nota Ruimte een decennium geleden.

Wat verandert er daadwerkelijk met het oog op integraliteit in de omgevingswet? Zijn de veranderende competenties die men nodig heeft om met de nieuwe situatie na invoering van de omgevingswet om te gaan ook van toepassing op het thema integraliteit? Hoe?

4. In planningliteratuur wordt grofweg een onderscheid gemaakt tussen Plan-led en Development-led systemen. Bij Plan-led systemen wordt, in theorie, een plan als basis gebruikt voor gebiedsontwikkelingen, wat leidt tot meer zekerheid over ontwikkelingen bij verschillende partijen. Bij een Development-led systeem staat de ontwikkeling an sich meer centraal, er is meer ruimte om gedurende het proces veranderingen aan te brengen, dus meer flexibiliteit maar iets minder zekerheid bij partijen over de daadwerkelijke uitkomst. In de praktijk is vaak te zien dat in een plan-led systeem constructies worden ingebouwd om flexibeler te zijn, bij een development-led systeem wordt vaak geprobeerd meer zekerheid te bieden. Hierdoor is in de praktijk een onderscheid niet altijd duidelijk, uiteindelijk draait het om het vinden van een juiste balans. In Nederland hebben we van oudsher een plan-led systeem. Met name flexibiliteit en maatwerk zijn speerpunten bij de nieuwe omgevingswet.

In hoeverre brengt de omgevi⁵⁷ wet een goede balans tussen (juridische) zekerheid en flexibiliteit, zodat maatwerk geleverd kan worden zonder dat dit ten koste gaat van controle op gebiedsontwikkelingen? Hoe wordt dit bewerkstelligt (instrumenten bijvoorbeeld)?

1.2 Delphi respondenten

Naam	Functie	Datum
Maarten Hoorn	Projectleider Platform 31	6 Mei 2017

2. Interviews

2.1 Interviewguide

Een thema dat in verscheidene artikelen over de omgevingswet wordt aangehaald is kennis en kunde. Het omgaan met de omgevingswet vergt naar verluid andere competenties. Wat houden deze competenties in?

En merkt u dat gemeenten hierin slagen/ Merkt u dat dit lukt?

Decentralisatie is ook een thema dat onderdeel is van de omgevingswet. In hoeverre wordt deze verandering in kennis en kunde veroorzaakt door verschuivingen van verantwoordelijkheden tussen overheidslagen?

Zijn er ook nog mogelijke aandachtspunten of nieuwe uitdagingen?

Het aantal regels en wetten wordt sterk verminderd in het nieuwe systeem. Dit zou als gevolg hebben dat administratieve rompslomp wordt verminderd en planning zou efficiënter kunnen verlopen. Wat zijn verdere voordelen van deze wettelijke veranderingen?

Welke invloed heeft het op de praktijk, lukt alles goed?

Na de invoering van de omgevingswet zou er meer integraal te werk gegaan moeten worden, met name bij het ontwerp van de omgevingsvisie. Wat houdt dit in, naast betere communicatie?

In de literatuur over planning neemt de vraag of een systeem plan- of development-led is een vrij centrale rol in. Een Plan-led systeem gebruikt plannen indicatief om aan te geven waar wat voor type ontwikkelingen waar terecht zullen komen. Plannen dienen in zo'n systeem voornamelijk zekerheid en duidelijkheid te bieden over de toekomst.

In een development-led systeem is er een grotere focus op flexibiliteit.

Gebiedsontwikkelingen of andere initiatieven moeten niet te veel beperkt worden door regelgeving, er dient ruimte te zijn om een voorgenomen plan te veranderen wanneer een situatie hier om vraagt. Kanttekening bij deze twee systemen is dat in werkelijkheid bij plan-led systemen naar mogelijkheden zoeken om flexibiliteit in te bouwen. Bij development led systemen wordt gezocht naar meer zekerheid. In de praktijk zijn systemen niet goed in hokjes te duwen.

Nederland is van oudsher een plan-led systeem. Uitgangspunten van de omgevingswet zijn onder andere maatwerk, meer ruimte voor initiatieven en minder regels. Dit alles wijst op een vergroting van flexibiliteit.

In hoeverre brengt de omgevingswet een goede balans tussen (juridische) zekerheid en flexibiliteit, zodat maatwerk geleverd kan worden zonder dat dit ten koste gaat van controle op gebiedsontwikkelingen? Hoe wordt dit bewerkstelligt (instrumenten bijvoorbeeld)?

Wat is er mis met het huidige systeem? Waardoor past het huidige systeem niet meer bij de huidige maatschappij waardoor deze veranderingen worden doorgevoerd?

De Nederlandse planningcultuur staat bekend om de grote hoeveelheid documenten waarin beleid uiteengezet wordt. Denk hierbij aan een veelvoud aan visies per gemeenten, voor verschillende thema's zoals fietsen, horecabeleid etc. Door middel van de omgevingswet wordt dit alles op zijn minst gestroomlijnd, door de omgevingsvisie en de concretere programma's.

Wat voor gevolgen heeft de invoering van de omgevingswet op dit gebied (verbetering kwaliteit, vergroting integraliteit, meer eensgezindheid en duidelijkheid, iets anders)?

Uitnodigingsplanologie is een begrip dat enige bekendheid heeft vers¹ard de afgelopen jaren in de planologie. De volgende definitie geeft de kern van het begrip weer: Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn en worden andere partijen uitgenodigd om daar invulling aan te geven. Binnen de gestelde kaders stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers (Van Rooy, 2012). Ook in de omgevingswet lijkt er aandacht voor dit gedachtegoed, gezien de focus op maatwerk en ruimte voor initiatieven.

Zijn er veranderingen in de omgevingswet die uitnodigingsplanologie stimuleren? Zo ja, op welke wijze gebeurt dit (andere vorm van communicatie, iets anders)?

In het geval dat interviewee een verband ziet tussen de omgevingswet en uitnodigingsplanologie, In hoeverre is de vermeende verandering van kennis en kunde hierop van toepassing? Verandering naar meer een netwerkfunctie lastig, in hoeverre is dit überhaupt het geval?

2.2 Interview respondenten

Naam	Functie	Datum
Mark Kemperman	Strateeg Provincie Gelderland	18 Juli 2017
Elke Zeijl	Coördinator Omgevingsvisie en Bedrijfsvoering Provincie Gelderland	11 Juli 2017

De Nederlandse planningcultuur en de omgevingswet: Breken met of omarmen van het verleden?

ORIGINALITY REPORT

% 16	% 14	% 4	% 10
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Radboud Universiteit Nijmegen Student Paper	% 2
2	theses.ubn.ru.nl Internet Source	% 1
3	Submitted to Laureate Higher Education Group Student Paper	% 1
4	www.interomgeving.nl Internet Source	% 1
5	gpm.ruhosting.nl Internet Source	<% 1
6	www.estibbe.com Internet Source	<% 1
7	www.heumen.nl Internet Source	<% 1
8	Submitted to University College London Student Paper	<% 1
9	mobile.repository.ubn.ru.nl	

Internet Source

<% 1

10

thesis.eur.nl

Internet Source

<% 1

11

www.the-art.nl

Internet Source

<% 1

12

www.rli.nl

Internet Source

<% 1

13

Submitted to Erasmus University Rotterdam

Student Paper

<% 1

14

ec.europa.eu

Internet Source

<% 1

15

www.nsl.ethz.ch

Internet Source

<% 1

16

edepot.wur.nl

Internet Source

<% 1

17

omgevingsvergunning.net

Internet Source

<% 1

18

repub.eur.nl

Internet Source

<% 1

19

www.omgevingswet.nl

Internet Source

<% 1

20

vng.azavista.com

Internet Source

<% 1

21	www.omgevingsweb.nl Internet Source	<% 1
22	Submitted to Sheffield Hallam University Student Paper	<% 1
23	repository.ubn.ru.nl Internet Source	<% 1
24	Submitted to Heriot-Watt University Student Paper	<% 1
25	lrd.yahooapis.com Internet Source	<% 1
26	www.eerstekamer.nl Internet Source	<% 1
27	Submitted to University of Edinburgh Student Paper	<% 1
28	www.sdu.nl Internet Source	<% 1
29	www.platform31.nl Internet Source	<% 1
30	www.beanmanaged.com Internet Source	<% 1
31	Crook, Tony, John Henneberry, and Christine Whitehead. "International Experience", Planning Gain, 2015. Publication	<% 1

32	www.binnenlandsbestuur.nl Internet Source	<% 1
33	www.boxtel.nl Internet Source	<% 1
34	www.nursingmidwiferyboard.gov.au Internet Source	<% 1
35	www.rijksoverheid.nl Internet Source	<% 1
36	www.espon.eu Internet Source	<% 1
37	allesovermarktonderzoek.nl Internet Source	<% 1
38	UNIPA Springer Series, 2017. Publication	<% 1
39	Submitted to Radboud University Student Paper	<% 1
40	www.pbl.nl Internet Source	<% 1
41	www.slideshare.net Internet Source	<% 1
42	urbsadvies.nl Internet Source	<% 1
43	Buitelaar, Edwin, and Arjan Bregman. "Dutch	

land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise", European Planning Studies, 2016.

Publication

<% 1

44

fenntarthato.uni-nke.hu

Internet Source

<% 1

45

hhs.surfsharekit.nl:8080

Internet Source

<% 1

46

www.bewonersaanzet.nl

Internet Source

<% 1

47

www.lelystad.nl

Internet Source

<% 1

48

www.ohiolink.edu

Internet Source

<% 1

49

Bevir. Encyclopedia of Governance

Publication

<% 1

50

community.oecd.org

Internet Source

<% 1

51

Submitted to Bath Spa University College

Student Paper

<% 1

52

Submitted to De Montfort University

Student Paper

<% 1

53

www.stibbe.com

Internet Source

<% 1

54	Barrie Needham. "The New Dutch spatial planning act: Continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning", Planning Practice and Research, 8/1/2005 Publication	<% 1
55	Submitted to King's College Student Paper	<% 1
56	Submitted to Anglia Ruskin University Student Paper	<% 1
57	www.liminfo.nl Internet Source	<% 1
58	www.muus-ijzerman.nl Internet Source	<% 1
59	desoos.dse.nl Internet Source	<% 1
60	Submitted to The University of Manchester Student Paper	<% 1
61	Submitted to University of Sheffield Student Paper	<% 1
62	mennovanderhorst.nl Internet Source	<% 1
63	www.rug.nl Internet Source	<% 1

64	europapoort.eerstekamer.nl Internet Source	<% 1
65	dare.uva.nl Internet Source	<% 1
66	es.slideshare.net Internet Source	<% 1
67	www.hsag.co.za Internet Source	<% 1
68	Knieling, Joerg, and Frank Othengrafen. "Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe?", <i>European Planning Studies</i> , 2015. Publication	<% 1
69	Submitted to University of Surrey Student Paper	<% 1
70	Savini, Federico, Willem R. Boterman, Wouter P.C. van Gent, and Stan Majoor. "Amsterdam in the 21st century: Geography, housing, spatial development and politics", <i>Cities</i> , 2016. Publication	<% 1
71	stec.nl Internet Source	<% 1
72	Rios, Inês Ribeiro Soares. "O acordo ortográfico no Público : um caso de parcialidade?", <i>Porto : [Edição do Autor]</i> , 2013.	<% 1

-
- | | | |
|-----------|--|---------------|
| 73 | Submitted to INTO University of East Anglia
London
Student Paper | <%1 |
|-----------|--|---------------|
-
- | | | |
|-----------|--------------------------------------|---------------|
| 74 | skemman.is
Internet Source | <%1 |
|-----------|--------------------------------------|---------------|
-
- | | | |
|-----------|--|---------------|
| 75 | Submitted to University of Warwick
Student Paper | <%1 |
|-----------|--|---------------|
-
- | | | |
|-----------|---|---------------|
| 76 | dare.ubvu.vu.nl
Internet Source | <%1 |
|-----------|---|---------------|
-
- | | | |
|-----------|---|---------------|
| 77 | www.stadskrant-rotterdam.nl
Internet Source | <%1 |
|-----------|---|---------------|
-
- | | | |
|-----------|----------------------------------|---------------|
| 78 | msf.be
Internet Source | <%1 |
|-----------|----------------------------------|---------------|
-
- | | | |
|-----------|---|---------------|
| 79 | www.wetsmatiging.be
Internet Source | <%1 |
|-----------|---|---------------|
-
- | | | |
|-----------|--|---------------|
| 80 | Jsmael, Jacqueline; Ismael, Shereen and
Langille, Chris. "POST-CONFLICT
RECONSTRUCTION AND WOMEN IN THE
MUSLIM WORLD", Arab Studies Quarterly,
2011.
Publication | <%1 |
|-----------|--|---------------|
-
- | | | |
|-----------|---------------------------------------|---------------|
| 81 | emmen.sp.nl
Internet Source | <%1 |
|-----------|---------------------------------------|---------------|
-

82	www.dhc-delft.nl Internet Source	<% 1
83	en.wikipedia.org Internet Source	<% 1
84	government.defenceindex.org Internet Source	<% 1
85	tunnelvariant.nu Internet Source	<% 1
86	dspace.ou.nl Internet Source	<% 1
87	www.vangerner.com Internet Source	<% 1
88	oasis.leidenuniv.nl Internet Source	<% 1
89	www.ufowijzer.nl Internet Source	<% 1
90	www.publicresult.nl Internet Source	<% 1
91	www.x-s2.nl Internet Source	<% 1
92	www.cbo.nl Internet Source	<% 1
93	religionresearch.org Internet Source	<% 1

<% 1

94

www.snelveelgeldverdienen.nl

Internet Source

<% 1

95

www.ez.nl

Internet Source

<% 1

96

www.slovakiatravel.nl

Internet Source

<% 1

97

www.edusite.nl

Internet Source

<% 1

98

www.researchgate.net

Internet Source

<% 1

99

www1.nationaalarchief.nl

Internet Source

<% 1

100

www.pon-brabant.nl

Internet Source

<% 1

101

www.verdroging.nl

Internet Source

<% 1

102

www.ag-rapportenservice.nl

Internet Source

<% 1

103

Submitted to Oxford Brookes University

Student Paper

<% 1

104

www.oslo.nl

Internet Source

<% 1

105	van der Pas, J.W.G.M., J. Kessels, B.D.G. Veroude, and B. van Wee. "Intelligent speed assistance for serious speeders: The results of the Dutch Speedlock trial", Accident Analysis & Prevention, 2014. Publication	<% 1
106	www.geldverdienenopinternetforum.nl Internet Source	<% 1
107	www.trc.govt.nz Internet Source	<% 1
108	sandin.nl Internet Source	<% 1
109	www.offerhaus.com Internet Source	<% 1
110	www.verwey-jonker.nl Internet Source	<% 1
111	oathesis.eur.nl Internet Source	<% 1
112	pgomgevingswetonline.nl Internet Source	<% 1
113	abe.tudelft.nl Internet Source	<% 1
114	www.projectbureauzwwk.nl Internet Source	<% 1

115	www.zorgbeleid.com Internet Source	<% 1
116	www.wat-is-waarheid.info Internet Source	<% 1
117	www.kampen.nl Internet Source	<% 1
118	pure.uva.nl Internet Source	<% 1
119	pure.uvt.nl Internet Source	<% 1
120	www.kikituinontwerp.nl Internet Source	<% 1
121	www.onderwijsnieuws.kennisnet.nl Internet Source	<% 1
122	www.aut.ac.nz Internet Source	<% 1
123	www.bredeschool.nl Internet Source	<% 1
124	www.consumentengezond.nl Internet Source	<% 1
125	raq-039.vianetworks.nl Internet Source	<% 1
126	www.viwc.be Internet Source	<% 1

127	www.acsp.org Internet Source	<% 1
-----	---	------

128	"Economic Performance of Cities in the Netherlands : THE NETHERLANDS IN MAPS", Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2016. Publication	<% 1
-----	---	------

129	www.utrechtinnoveert.nl Internet Source	<% 1
-----	---	------

130	archief.vakcommunity.nl Internet Source	<% 1
-----	---	------

131	www.bestuurskunde.be Internet Source	<% 1
-----	---	------

132	www.affairedeau.com Internet Source	<% 1
-----	---	------

133	www.indora.nl Internet Source	<% 1
-----	---	------

134	Rik Hoogeveen, Marcel B. Veenswijk. "Coping and Constructing: A Narrative Perspective on Project Dynamics", Journal of Building Construction and Planning Research, 2016 Publication	<% 1
-----	---	------

EXCLUDE QUOTES OFF

EXCLUDE MATCHES OFF

EXCLUDE
BIBLIOGRAPHY OFF