

De ladder voor duurzame verstedelijking: Een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?

Michiel van Teeffelen
Masterthesis Planologie



Foto's op voorblad:

- Leegstaande kantoorruimte (bron: refdag.nl)
- Bouwontwikkeling in het weiland (bron: Romagazine.nl)

De ladder voor duurzame verstedelijking:

Een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?

Masterthesis Planologie

Michiel van Teeffelen

Studentnummer: 5569788

m.a.vanteeffelen@students.uu.nl

Datum: 25-02-2016

Universiteit Utrecht

Faculteit Geowetenschappen

Departement Sociale Geografie en Planologie

Willem C. van Unnikgebouw

Heidelberglaan 2

3584 CS Utrecht

T: 030 253 13 99

Thesisbegeleidster dr. F.M. van Straalen



Universiteit Utrecht

Gemeente Nijmegen

Korte Nieuwstraat 6

6511 PP Nijmegen

T: 024 329 9000

Thesisbegeleider Drs. M. Ienis

GEMEENTE



Voorwoord

In het kader van het afsluiten van de masteropleiding Planologie heb ik de kans gekregen om bij de gemeente Nijmegen mijn scriptie te schrijven. Breed georiënteerd begon ik mijn zoektocht naar een interessant scriptie onderwerp. Planoloog Matthijs Lenis heeft mij een kijkje laten nemen bij verschillende interessante ontwikkelingen zoals de ontwikkeling van een nieuwe wijk en tevens stadshart in Nijmegen-Noord (Hof van Holland, onderdeel van de Waalsprong) en de gemeentelijke overweging van de uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein (De Grift). Bij deze ontwikkelingen hoorde ik voor het eerst van het Rijksinstrument 'de ladder voor duurzame verstedelijking'. Een planningsinstrument dat gemeenten in heel Nederland sinds oktober 2012 moeten toepassen wanneer ze te maken hebben met een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

De ladder voor duurzame verstedelijking bleek een nieuw en veelbesproken onderwerp binnen de afdeling ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Nijmegen. Nadat ik mij steeds meer had verdiept in de ladder voor duurzame verstedelijking kwam ik tot de conclusie dat er bij gemeenten nog veel discussie bestaat over het implementatieproces van het instrument. Als stagiair van de gemeente Nijmegen kon ik deelnemen aan bijeenkomsten van adviesbureaus Stec Groep (Arnhem, 11 mei 2015) en Platform 31 (Utrecht, 23 juni) waardoor mij duidelijk werd dat er verschillende knelpunten bij de implementatie bestaan. Terwijl het informeren over het implementatie proces bij deze bijeenkomsten centraal stond werd er geen aandacht besteed aan een essentiële planologische vraag, namelijk of dit instrument in de praktijk daadwerkelijk iets toevoegt aan (haar doel) duurzame verstedelijking. Ik ging op zoek naar het verhaal achter de invoering van dit instrument, de ervaringen van uiteenlopende stedelijke gemeenten met het instrument, gemeentelijke opvattingen over duurzame verstedelijking en bovendien naar de achterliggende oorzaken die er toe hebben geleid dat het implementatie proces nog zo stroef loopt.

Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleider Matthijs Lenis die mij heeft laten meekijken bij de werkzaamheden van een planoloog en bovendien mededacht in het onderzoeksproces. Het was erg interessant om eens in de praktijk te zien wat de rol van een planoloog is binnen een stedelijke gemeente. Naast Matthijs Lenis wil ik ook in het bijzonder Bas Crebolder en Marc Muntjewerff bedanken die mij een goede introductie in het onderwerp hebben gegeven en mij op de hoogte hielden van alle actuele ontwikkelingen omtrent het instrument (en jurisprudentie). Tijdens mijn stage bij de gemeente Nijmegen heb ik het erg gewaardeerd dat ook andere collega's geïnteresseerd waren in mijn scriptie proces en voelde ik mij altijd vrij om dingen te vragen. Ook wil ik mijn thesis begeleidster Fennie van Straalen van de Universiteit van Utrecht bedanken voor haar goede hulp

tijdens het hele masterthesis proces. Tevens was deze masterthesis onmogelijk zonder de openheid waarmee de respondenten mij hebben voorzien van informatie en hun persoonlijke ervaringen met mij wilden delen. Mijn dank gaat hiervoor uit naar Bas Crebolder (Nijmegen), Matthijs Lenis (Nijmegen), Ton Habraken ('s-Hertogenbosch), Jacqueline Vrolijk (I&M), Bert Lagerberg (Arnhem), Esther de Boeye (Maastricht), Bas Oerlemans (Heerlen), Maurice Hupperts (Heerlen), Harry Laheij (Almere), Paul Bezemer (Dordrecht), Conny van Rijk (Dordrecht), Pieter Davelaar (Utrecht), Ymke Hofhuis (Amsterdam) en Leonie Schouten (Amsterdam).

Michiel van Teeffelen

Utrecht, 2016

Samenvatting

Terwijl Nederlandse gemeenten momenteel te maken hebben met een toenemende leegstand van vastgoed, heeft het I&M door middel van een nieuw planningsinstrument een poging gedaan hier verandering in te brengen. Dit planningsinstrument, genaamd de ladder voor duurzame verstedelijking, verplicht gemeenten om nauwkeuriger te onderzoeken of er behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, er binnenstedelijk kan worden ontwikkeld en eventuele uitbreidingslocaties goed kunnen worden ontsloten. Het uiteindelijke doel van de ladder is om de ruimte in het binnenstedelijke gebied in Nederland zorgvuldiger te gebruiken en bovendien niet onnodig te bouwen in de groene ruimte rondom de steden. Stedelijke gemeenten zullen een belangrijke rol vervullen om het planningsinstrument in praktijk toe te passen. Toch klinken er vanuit hen signalen dat de ladder in de praktijk niet altijd op een goede manier werkt. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt daarom als volgt:

In hoeverre is de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?

Duurzame verstedelijking is een actueel thema in de ruimtelijke ordening maar blijkt in theorie een lastig concept omdat het verschillend kan worden geïnterpreteerd. Wanneer het concept duurzame verstedelijking gebruikt wordt in de praktijk komt het daarom ook regelmatig voor dat er conflicten ontstaan tussen partijen over de meest duurzame ruimtelijke keuze.

In dit onderzoek is ten eerste geanalyseerd wat de rol van de ladder op dit moment is in de ruimtelijke ordening. Hieruit blijkt dat het Rijk heeft besloten haar ruimtelijke beleid te decentraliseren en de ladder als laatste middel in te zetten om een goede ruimtelijke ordening na te streven. De ladder kan daarbij gekenmerkt worden als een juridisch regulerend instrument dat door gemeenten verplicht moet worden toegepast bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Uit de empirische analyse blijkt dat stedelijke gemeenten het in hoofdlijnen eens zijn over de opvattingen uit de ladder, maar in het kader van duurzame verstedelijking wel benadrukken dat zij rekening moeten houden met de lokale context en het functioneren van de stad. De ladder blijkt in korte tijd al een behoorlijke impact te hebben gehad op nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Inmiddels is er (mede dankzij de verplichte behoefte onderzoeken) al meer inzicht in de ontwikkelkansen in de bestaande stad, staat leegstand hoger op de gemeentelijke beleidsagenda en heeft het instrument het belang van regionale afstemming bij gemeenten aangescherpt. Toch vinden stedelijke gemeenten dat het instrument zou kunnen verbeteren als er een oplossing gezocht wordt voor onnodige onderzoekslasten en regelgeving voor flexibel plannen versoepeld wordt. Bovendien kan

er op basis van een duurzaamheidconflict analyse in dit onderzoek gesteld worden dat er meer samenwerking nodig is tussen stakeholders wanneer gemeenten aangekochte gronden niet meer mogen ontwikkelen en hier financiële gevolgen van ondervinden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
Inhoudsopgave	8
1. Introductie	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Context	10
1.3. Doelstelling	13
1.4. Vraagstelling	14
1.5. Wetenschappelijke relevantie	16
1.6. Maatschappelijke relevantie	17
1.7. Leeswijzer	18
2. Theoretisch kader	22
2.1. Duurzame verstedelijking	22
2.2. Binnenstedelijk ontwikkelen	32
2.3. Het planningsinstrument	38
3. Methodologie	44
3.1. Onderzoeksopzet	44
3.2. Dataverzameling	46
3.3. Dataverwerking	49
3.4. Onderzoeksethiek	50
4. De rol van de ladder voor duurzame verstedelijking	52
4.1. Ruimtelijk beleid in Nederland	52
4.2. Doelen van de ladder	53
4.3. Implementatie van de ladder	54
4.4. Conclusie	58
5. De interpretatie van duurzame verstedelijking	60
5.1. De definitie	60
5.2. Opvattingen over leegstand en overprogrammering	62
5.3. Opvattingen over regionale afstemming	63

5.4. <u>Opvattingen over bereikbaarheid van buitenstedelijk gebied</u>	65
5.5. <u>Opvattingen over binnenstedelijke ontwikkeling</u>	65
5.6. <u>Conclusie</u>	66
6. <u>Praktische implicaties van de ladder</u>	68
6.1. <u>Een regulerend instrument</u>	68
6.2. <u>Doorwerking van de voorwaarden van de ladder</u>	72
6.3. <u>Het effect op de kansen en bedreigingen van binnenstedelijk ontwikkelen</u>	76
6.4. <u>Duurzaamheidsconflicten</u>	78
6.5. <u>Conclusie</u>	82
7. <u>Discussie en conclusie</u>	84
7.1. <u>Beantwoording deelvragen</u>	84
7.2. <u>Beantwoording hoofdvraag</u>	88
7.3. <u>Reflectie</u>	90
7.4. <u>Aanbevelingen</u>	90
<u>Literatuurlijst</u>	92
<u>Bijlagen A t/m M</u>	96

1. Introductie

1.1. Aanleiding

Leegstaande bedrijventerreinen, kantoorpanden, winkels en woningen zijn de laatste jaren een structureel probleem in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Dit heeft ertoe geleid dat er in 2012 door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) een nieuw nationaal wettelijk planningsinstrument is ingevoerd, genaamd de ladder voor duurzame verstedelijking. Dit planningsinstrument is bedoeld om overprogrammering en leegstand te voorkomen en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren, onder andere door middel van meer nadruk op binnenstedelijk ontwikkelen. Met behulp van dit instrument beoogt het I&M een duurzame verstedelijking in Nederland. De term duurzaamheid is populair en wordt daarom regelmatig toegevoegd aan de titels van beleidsdocumenten. Het vertalen van duurzaamheid naar beleid is echter complex waardoor men vanuit de wetenschap kritisch mag zijn op wat voor manier de overheid het concept van duurzaamheid gebruikt. Ook op het concept duurzaamheid zelf en het gebruik ervan klinkt vanuit de wetenschap nog veel kritiek. De ladder voor duurzame verstedelijking heeft sinds haar invoering al veel weerstand vanuit de praktijk gekend. Nederlandse gemeenten hebben namelijk nog veel moeite met de implementatie van het instrument en betwijfelen in hoeverre het in praktijk bijdraagt aan een duurzame verstedelijking. Deze masterthesis komt voort uit een stage bij de gemeente Nijmegen en onderzoekt de mate waarin de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument is voor Nederlandse stedelijke gemeenten.

1.2. Context

De voorganger van de ladder voor duurzame verstedelijking

Nederland heeft jarenlang teveel gebouwd zonder rekening te houden met het bestaande leegstaande vastgoed (PBL & ASRE, 2013). Ook was de werkelijke marktvraag naar nieuwe stedelijke ontwikkelingen vaak van ondergeschikt belang. Op basis van maatschappelijke demografische trends, zoals krimp en een dalende beroepsbevolking, wordt verwacht dat de leegstand in Nederland de komende jaren nog verder zal gaan toenemen (PBL, 2015). De leegstand in Nederland vond in eerste instantie vooral plaats op bedrijventerreinen. In 1999 werd op advies van de Sociaal Economische Raad (SER) met name om die reden een beleidsinstrument ingevoerd tegen de verrommeling van de ruimte die veroorzaakt werd door leegstaande bedrijventerreinen (Kooistra, 2009). De SER-ladder beoogde daarbij een betere benutting van ruimte die al beschikbaar was

gesteld voor een bepaalde functie en een verhoging van de 'ruimteproductiviteit' doormiddel van meervoudig ruimtegebruik (SER, 1999). De mogelijkheden op bestaande bedrijventerreinen moesten beter worden benut voordat er nieuwe terreinen werden ontwikkeld (Kooistra, 2009). De SER-ladder was echter een advies en geen verplichting waardoor het door gemeenten te vrijblijvend werd toegepast (Kooistra, 2009). Bovendien speelde de leegstandsproblematiek zich in toenemende mate ook af op de woningmarkt, kantorenmarkt en in detailhandel (Kooistra, 2009).

Leegstaand vastgoed

Terwijl de vraag naar commercieel vastgoed minder is geworden, is het aanbod nauwelijks gedaald en worden er nog steeds nieuwe investeringen in commercieel vastgoed gedaan (PBL & ASRE, 2013). Zo staat in Nederland gemiddeld ruim 17% van het kantoorvloeroppervlak en 9% van het winkelvloeroppervlak leeg en nemen deze percentages de komende jaren nog steeds toe volgens de prognoses. De leegstand van vastgoed kan echter behoorlijk verschillen per regio en gemeente. Zo is er in de Randstad voornamelijk een kantorenleegstand en concentreert de winkelleegstand zich juist met name aan de randen van Nederland, zoals krimpgebieden (CBS et al., 2015). Naast de leegstand van commercieel vastgoed is er in mindere mate ook op de woningmarkt sprake van leegstand, namelijk zo'n 5,5 procent (CBS, 2014).

Maar wie ondervindt het meeste nadeel van leegstaand vastgoed? De nadelen zijn in eerste instantie voor de eigenaren van het leegstaande vastgoed. Maar leegstaand vastgoed heeft veel neveneffecten voor de maatschappij. Naar mate de leegstand structureel wordt, oftewel leegstand van langer dan 3 jaar, kan het veel effect hebben op een negatieve uitstraling van het gebied. Wanneer er sprake is van een dergelijk effect, ondervinden alle eigenaren in dat gebied nadeel van de leegstand (PBL, 2015). Zo zullen bijvoorbeeld winkels die het goed doen het lastiger krijgen in een winkelgebied met leegstand en kan het ook voor eigenaren van woningen een effect hebben op de leefbaarheid van hun wijk en de waarde van de woning.

Nieuwe stedelijke ontwikkelingen

Zoals eerder genoemd is de trend dat er ondanks de leegstand nog steeds nieuw vastgoed ontwikkeld wordt in Nederlandse gemeenten. In bredere zin gaat het hier om nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De leegstand zou verminderd kunnen worden als deze nieuwe stedelijke ontwikkelingen zouden plaatsvinden doormiddel van herstructureringen en transformatie van kansloos vastgoed (PBL, 2015). Dit brengt voor publieke en private ontwikkelaars op de korte termijn echter vaak hoge ontwikkelkosten met zich mee en wordt vaak niet als aantrekkelijk gezien (Kooistra, 2009). Zo is de grond in bestaand stedelijk gebied vaak duurder en kan er een minder

grote financiële 'waardesprong' gemaakt worden. Daarom investeren ze liever buiten het bestaand stedelijk gebied, wat ten koste gaat van het oppervlak aan open ruimte in Nederland (Buitelaar, 2008). Daarnaast zijn er andere effecten die het ontwikkelen buiten bestaand stedelijk gebied met zich meebrengt, namelijk een toename van woon- en werkplekken die zich bevinden op locaties waarbij men de auto vaker nodig heeft (Hamers et al., 2014). "Mede hierdoor houden files aan, moeten er extra kosten worden gemaakt voor de aanleg of verbreding van (snel)wegen, kan openbaar vervoer nauwelijks concurreren met de auto en wordt de potentie van (nieuwe) stations maar beperkt benut" (Hamers et al., 2014).

Een nieuw planningsinstrument: De ladder voor duurzame verstedelijking

Er kwam steeds meer besef bij het I&M dat er hardere maatregelen nodig waren om de leegstand in Nederland te kunnen voorkomen, verrommeling van het landschap tegen te gaan en een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte te bevorderen. "Het roer moet om in de gebiedsontwikkeling. De daadwerkelijke vraag van bewoners, bedrijven en organisaties wordt daarin leidend" (SVIR, 2012). De VROM-raad constateerde dat de stedelijke opgave voor een belangrijk deel verschuift van ontwikkeling naar beheer van de bestaande stad, waarbij er een groter accent moet komen te liggen op herstructurering en transformatie (VROM-raad, 2010). Dit betekent dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen dus veelal moeten gaan plaatsvinden in het bestaande stedelijke gebied. Het voorkomen van leegstand en de nadruk op binnenstedelijke ontwikkeling kunnen worden gezien als belangrijk onderdeel in de verduurzaming van het stedelijk gebied in Nederland.

Er werd door het I&M verondersteld dat er een effectiever beleidsinstrument nodig was om leegstand te voorkomen, binnenstedelijke ontwikkeling te bevorderen en daarmee duurzame verstedelijking na te streven. Daarom werd in oktober 2012 een opvolger geïntroduceerd voor de SER-ladder genaamd de ladder voor duurzame verstedelijking. Een belangrijk verschil is dat de SER-ladder een vrijblijvend karakter had terwijl de ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in het Besluit Ruimtelijke ordening (Bro) en dus wettelijk verplicht is om toe te passen. Bij de toepassing van dit nieuwe beleidsinstrument betekent het dat gemeenten "eerst kijken of er vraag is naar een bepaalde nieuwe ontwikkeling, vervolgens kijken of het bestaande stedelijk gebied of bestaande bebouwing kan worden hergebruikt en, mocht nieuwbouw echt nodig zijn, altijd zorgen voor een optimale (multimodale) bereikbaarheid" (SVIR, 2012). Het doel van de ladder is "een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden" (I&M, 2013).

1.3. Doelstelling

Het onderzoeksobject van deze masterthesis is de ladder voor duurzame verstedelijking. Het instrument is onder leiding van het I&M ontwikkeld en beschreven in een handreiking. Alle Nederlandse gemeenten dienen de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking te implementeren in hun ruimtelijke ordening en zijn daarom een cruciale schakel in de uitvoering van het instrument. Met name de stedelijke gemeenten zullen een sleutelrol vervullen bij de implementatie van het instrument aangezien er in het doel van de ladder wordt genoemd dat er moet worden gestreefd naar een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden (I&M, 2013). Ondanks dat Nederlandse stedelijke gemeenten zich graag duurzaam willen ontwikkelen wordt de ladder voor duurzame verstedelijking nog vaak door hen bekritiseerd. Het is interessant om te weten wat de ervaringen vanuit het perspectief van de Nederlandse stedelijke gemeenten is, waardoor deze kritiek tot stand is gekomen. Om de duurzaamheid van het instrument te bepalen wordt er gekeken in hoeverre er rekening wordt gehouden met de theoretische inzichten over het concept van duurzame verstedelijking, binnenstedelijke ontwikkeling en de rol van planningsinstrumenten. Hieruit volgt de doelstelling van het onderzoek:

Kennis verkrijgen over de mate waarin de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument is voor Nederlandse stedelijke gemeenten.

Toelichting van belangrijke termen

In de bovenstaande doelstelling worden een aantal begrippen genoemd die een toelichting vereisen aangezien ze verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Het 'planningsinstrument', verwijzend naar de ladder voor duurzame verstedelijking, is het onderzoeksobject en kan als volgt worden gedefinieerd: "alle maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de planologische doeleinden" (Spit & Zoete, 2006). Ook de interpretatie van het begrip 'duurzaam', met betrekking tot het planningsinstrument, vraagt om een nadere uitleg aangezien dit dubbel opgevat kan worden. Zo kan een duurzaam planningsinstrument ten eerste betekenen dat een planningsinstrument op de lange termijn een gewenst duurzaam effect blijft sorteren in de ruimtelijke ordening. Een duurzaam planningsinstrument kan echter ook betekenen dat een planningsinstrument aan bepaalde criteria moet voldoen die bepalen of het wel of niet duurzaam is, bijvoorbeeld met betrekking tot het integreren van economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten. Beide interpretaties zullen in dit onderzoek van toepassing zijn voor het bepalen van de duurzaamheid van het instrument. Als uitgangspunt van de betekenis van duurzaamheid wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de meest geciteerde definitie van duurzaamheid: "Sustainable development is development that meets

the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Brundtland, 1987).

Het uiteindelijke doel van het planningsinstrument is een duurzame verstedelijking en daarom is het ook bij dit begrip belangrijk om een toelichting te geven van de interpretatie ervan in dit onderzoek. Een bruikbare definitie hiervoor, die bovendien sterk lijkt op de definitie van Brundtland (1987), is opgesteld door de VROM-raad (2010): “Een type verstedelijking dat lang meegaat doordat het in staat is te voldoen aan actuele en toekomstige eisen, zonder belemmeringen voor toekomstige generaties. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen om milieueisen, maar ook om economische en sociaal-culturele eisen in een onderlinge afweging”. In paragraaf 1 van hoofdstuk 2 zal dieper worden ingegaan op het concept duurzaamheid en duurzame verstedelijking.

Ten slotte wordt er in de doelstelling vermeld dat het onderzoek zich specifiek zal richten op stedelijke gemeenten en niet op kleinere gemeenten, vanwege de focus van het planningsinstrument op het stedelijk gebied in Nederland. Volgens het CBS (2015) kan een gemeente ‘stedelijk’ worden genoemd als er sprake is van een omgevingsadressendichtheid (OAD) van 1500 of meer adressen per vierkante kilometer. Toch is de indicator OAD op zichzelf niet voldoende om als maatstaf te gebruiken voor het bepalen van een stedelijke gemeente. Er zijn namelijk kleine gemeenten die een zeer hoge OAD hebben en daardoor als sterk stedelijk getypeerd zouden moeten worden. Om deze reden is ervoor gekozen om ook het inwoneraantal toe te voegen als criteria voor stedelijke gemeenten. Gemeenten met een OAD van minstens 1500 per vierkante kilometer en tenminste 80.000 inwoners zullen in dit onderzoek gerekend worden tot stedelijke gemeenten.

1.4. Vraagstelling

Op basis van de geformuleerde doelstelling is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Hoofdvraag:

- In hoeverre is de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn zes deelvragen opgesteld. Bij deze deelvragen wordt onderscheid gemaakt tussen theoretische deelvragen en empirische deelvragen. De theoretische deelvragen hebben als belangrijkste doel om inzichten te verkrijgen in duurzame verstedelijking, binnenstedelijke ontwikkeling en planningsinstrumenten waarmee vervolgens de empirische deelvragen geanalyseerd en beantwoord zullen worden.

Deelvraag 1

- Hoe kan het concept duurzame verstedelijking gebruikt worden in praktijk?

Deelvraag 2

- Hoe kan binnenstedelijk ontwikkelen bijdragen aan duurzame verstedelijking?

Deelvraag 3

- Hoe kan een planningsinstrument geanalyseerd worden?

Deelvraag 4

- Wat is de rol van de ladder in het Nederlandse ruimtelijk beleid?

Deelvraag 5

- Hoe kunnen de gekozen voorwaarden en implementatie van de ladder volgens stedelijke gemeenten bijdragen aan duurzame verstedelijking?

Deelvraag 6

- Wat zijn de praktische implicaties van de ladder volgens stedelijke gemeenten?

Toelichting van de theoretische deelvragen

De 1^e deelvraag dient om inzicht te verkrijgen in het concept van duurzame verstedelijking en de manier hoe het concept gebruikt kan worden in de praktijk. In de 2^e deelvraag wordt verkend hoe binnenstedelijke ontwikkeling kan bijdragen aan duurzame verstedelijking en welke kansen en bedreigingen hierbij van toepassing zijn. Binnenstedelijk ontwikkelen is namelijk een belangrijk deel van de implementatie van de ladder. Vervolgens wordt in deelvraag 3 gekeken naar planningsinstrumenten uit voortkomen, wat voor type beleidsinstrumenten kunnen worden gebruikt en wordt een geschikt theoretisch model gezocht waarmee planningsinstrumenten geanalyseerd kunnen worden. Naast het verkrijgen van theoretische inzichten zal bij de beantwoording van deze theoretische deelvragen gekeken worden hoe hiermee vervolgens de empirische deelvragen kunnen worden beantwoord.

Toelichting van de empirische deelvragen

De eerste empirische deelvraag is deelvraag 4 en deze dient om een beter inzicht te krijgen in het Nederlandse ruimtelijk beleid en de doelen en implementatie van de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Vervolgens dient deelvraag 5 als een verkenning van de definities die stedelijke gemeenten geven aan de term duurzame verstedelijking en de manier hoe ze de

voorwaarden en implementatie uit de ladder vinden bijdragen aan duurzame verstedelijking. De term duurzame verstedelijking is namelijk een multi-interpretabel begrip en er wordt gekozen om de definitie vanuit gemeentelijk perspectief te onderzoeken en deze te vergelijken met de opvattingen van het I&M. Ten slotte zal in deelvraag 6 worden onderzocht in hoeverre de doelen van de ladder en manier van implementeren aansluiten bij de manier waarop stedelijke gemeenten zich duurzaam willen ontwikkelen. Bij de manier van implementeren gaat de aandacht naar het effect dat de ladder heeft op een verduurzaming van binnenstedelijke ontwikkeling.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Duurzame verstedelijking als actueel concept

Duurzame ontwikkeling van steden is sinds de jaren 70 een veel besproken begrip in de wetenschap (Beatley & Wheeler, 2009; Hauhton & Hunter, 1994). Het gebruik van het begrip is sinds die tijd echter veelvuldig bekritiseerd om haar complexiteit en multi-interpretabele karakter (Neuman, 2005; Cocklin, 2009; Elliot, 2009; Marsden, 2009; Mebaratu, 1998). Toch blijft er onderzoek nodig naar het fenomeen duurzame ontwikkeling van steden aangezien het nog steeds een belangrijk en actueel onderwerp is voor planners (Campbell, 2013). Overheden maken bovendien nog graag gebruik van het begrip duurzaamheid aangezien het als interessant doel wordt gezien van beleid. Zo heeft het I&M in 2012 de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd.

Belang van een holistische benadering

In de wetenschap wordt door sommigen geconstateerd dat er een meer holistische benadering en gebruik van het concept nodig is (Janssen-Jansen et al., 2012; Connolly, 2007). De huidige holistische benaderingen en metingen van het concept duurzame verstedelijking maken vaak gebruik van kwantitatieve gegevens (Egger, 2006), terwijl erkend wordt dat het van groot belang is om ook vanuit een kwalitatief perspectief onderzoek te doen om te begrijpen hoe steden zich duurzaam kunnen ontwikkelen (Egger, 2006; Shen et al., 2011). Dit zorgt ervoor dat duurzame verstedelijking beter binnen een context begrepen kan worden en er niet sprake is van een momentopname op basis van cijfers. "Dutch planners, policy makers and decision-makers have tended to lack a broader comprehensive assessment of post-crisis urban planning and development in order to conceptualise, problematise, analyse and deliberately address present challenges" (Janssen-Jansen et al., 2012). In dit onderzoek wordt daarom vanuit een brede en verkennende benadering gekeken naar de ervaringen die verschillende Nederlandse gemeenten in hun eigen context hebben met het gebruik

van het concept duurzame verstedelijking en het planningsinstrument 'de ladder voor duurzame verstedelijking'.

Nieuwe uitdagingen van binnenstedelijke ontwikkeling

Binnenstedelijke ontwikkeling en een betere benutting van het bestaand stedelijk gebied worden door het I&M (2013) als belangrijk onderdeel en tevens uitdaging gezien van een duurzame ontwikkeling van steden (Buitelaar, 2008). Ook in de wetenschap wordt erkend dat binnenstedelijke ontwikkeling een belangrijk aspect vormt bij duurzame verstedelijking (Janssen-Jansen et al., 2012). Op internationaal niveau kan binnenstedelijke ontwikkeling worden geassocieerd met infill development en brownfield development waarbij de voornaamste uitdaging is om ontwikkelen in het bestaand stedelijk gebied aantrekkelijker te maken dan op zogenaamde 'greenfields' aan de randen van de stad (Thornton et al., 2007). In Nederland staan gemeenten voor een nieuwe uitdaging bij het verduurzamen van de bestaande stad, aangezien sommige gemeenten nog vastzitten in grondexploitaties uit de tijden van economische en demografische groei en actief grondbeleid. Uniek aan Nederland is het feit dat grondinkomsten een belangrijk financieringsmiddel vormen voor investeringen in de bestaande stad. Deze grondinkomsten zijn door het uitblijven van groei en de mogelijkheid om er te ontwikkelen echter veranderd in uitgaven voor rentekosten. Dit kan uiteindelijk bijdragen aan een dalende leefkwaliteit in binnenstedelijke gebieden in de toekomst (Janssen-Jansen et al., 2012). Er is behoefte aan meer onderzoek hoe gemeenten, zonder afhankelijk te zijn van groei, op een nieuwe manier stedelijke ontwikkelingen en investeringen ten behoeve van het binnenstedelijk gebied mogelijk kunnen blijven maken en hun bestaand stedelijk gebied kunnen verduurzamen. Dit vraagt bovendien om een duurzame benadering van de huidige leegstand. Volgens Janssen-Jansen et al. (2012) zou er verkend moeten worden hoe gemeenten dit vanuit een nieuwe benadering kunnen aanpakken en hoe flexibel plannen daarbij een rol kan spelen. In dit onderzoek zal verkend worden wat de ladder betekent voor een nieuwe benadering van stedelijke ontwikkeling en wat de rol van flexibel plannen hierbij is.

1.6. Maatschappelijke relevantie

Kritiek op het instrument

Dit onderzoek richt zich, zoals eerder genoemd, tot het instrument de ladder voor duurzame verstedelijking (2013). Sinds de invoering van het planningsinstrument verschenen er vele kritische tijdschrift- en krantenartikelen over de ladder voor duurzame verstedelijking. Ook adviesbureaus en advocatenkantoren hebben zich sinds de invoering van het instrument veel verdiept in de

onduidelijkheid die bestaat over de toepassing van de ladder in de praktijk. De kritiek richt zich met name op de knelpunten van het instrument in de praktijk zoals de vaagheid van de handreiking, de inflexibiliteit van het instrument en onduidelijkheid over de jurisprudentie (Stec groep, 2015; Platform 31, 2015; Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu, 2015; Evers et al., 2014). De instrumentele uitwerking zou te complex en willekeurig zijn en bovendien is maar liefst 80 procent van de planologische kwesties bij de Raad van State gerelateerd aan het instrument vanwege zienswijzen (Van Dijk, 2015). Volgens Van Dijk (2015) wordt de ladder door tegenstanders, zowel private als publieke partijen, vaak ten onrechte gebruikt als juridisch wapen om ontwikkelen te blokkeren ten behoeve van het eigen belang.

Een verklaring van de knelpunten en mogelijke oplossingen

Voor gemeenten is het ten behoeve van een duurzame verstedelijking belangrijk dat ze weten hoe ze het planningsinstrument op een goede manier kunnen toepassen. Er zijn echter weinig gegevens beschikbaar over de manier hoe verschillende gemeenten in Nederland dat op dit moment, 3 jaar na de invoering van het instrument, in praktijk doen en hoe zij hier in verschillen. Dit onderzoek biedt voor gemeenten en andere belanghebbenden de mogelijkheid om van elkaars ervaringen te leren. Om de huidige implementatieproblemen van het instrument voor duurzame verstedelijking te verklaren is het in eerste instantie belangrijk om te onderzoeken in hoeverre gemeenten en het I&M overeenkomen in hun gebruik van het concept duurzame verstedelijking. Vervolgens zal er onderzocht moeten worden hoe verschillende gemeenten in Nederland het instrument implementeren, hoe de knelpunten bij de toepassing van het instrument verklaard kunnen worden en hoe deze mogelijk opgelost zouden kunnen worden vanuit een holistisch en integraal duurzaamheidsperspectief. Ten slotte kan dit onderzoek mogelijk onderdeel uitmaken van het evaluatieproces van de ladder. De verbeterde ladder zal volgens het I&M in 2017 opgeleverd worden (Tweede kamer, 2015).

1.7. Leeswijzer

De structuur van deze masterthesis bestaat uit 7 hoofdstukken zoals weergegeven in de leeswijzer (figuur 1.1). In deze leeswijzer wordt vooruit gelopen op theoretische bevindingen, omdat hierdoor duidelijker wordt welke inzichten vervolgens een belangrijke rol zullen spelen bij de analyse in het empirische deel.

In het eerste hoofdstuk werd een inleiding gegeven met daarin de aanleiding van het onderzoek, de context, de doelstelling, de vraagstelling en de relevantie. Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader

welke bestaat uit een verkenning van inzichten van duurzame verstedelijking, binnenstedelijk ontwikkelen en ten slotte een verkenning van de rol van planningsinstrumenten. In dit hoofdstuk zullen de theoretische deelvragen 1 t/m 3 door middel van theoretische inzichten beantwoord worden en modellen gepresenteerd worden ten behoeve van de analyse van het empirische deel. In het derde hoofdstuk wordt de methodologie beschreven met daarin een beschrijving van de onderzoeksofzet, de dataverzameling, de dataverwerking en onderzoeksethiek.

Het empirische deel van dit onderzoek bestaat uit drie verschillende hoofdstukken. Hoofdstuk 4 gaat in op de rol van het instrument, waarbij de componenten van de ladder voor duurzame verstedelijking worden onderzocht. In dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op deelvraag 4. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 5 beschreven en geanalyseerd hoe het I&M en stedelijke gemeenten verschillen en overeenkomen in hun definitie van duurzame verstedelijking en de voorwaarden en implementatie van het instrument. Er zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op deelvraag 5. Hoofdstuk 6, het laatste onderdeel van de empirische analyse, is de beschrijving en analyse van de praktische implicaties van de ladder en het effect op een duurzame verstedelijking. Hierbij zal eerst worden gekeken hoe stedelijke gemeenten de ladder als regulerend instrument ervaren. Vervolgens wordt onderzocht hoe de gestelde voorwaarden van de ladder doorwerken in de praktijk. Ook zal worden geanalyseerd wat de ladder voor effect heeft op de kansen en bedreigingen van binnenstedelijke ontwikkeling. Ten slotte volgt een analyse van duurzaamheidsconflicten die spelen bij het praktisch gebruik van de ladder. In hoofdstuk 6 zal antwoord worden gegeven op deelvraag 6.

In hoofdstuk 7 volgt een conclusie van het onderzoek. Hierin zal ten eerste antwoord worden gegeven op de deelvragen (7.1) en de hoofdvraag (7.2). Vervolgens wordt er gereflecteerd op de onderzoeksmethoden (7.3) en worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek (7.4).

Hoofdvraag:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre is de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten? 	
Hoofdstuk 1 Introductie	
Theoretisch deel	
<i>Deelvraag 1</i>	Hoofdstuk 2 (2.1)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kan het concept van duurzame verstedelijking gebruikt worden in praktijk? 	Duurzame verstedelijking <ul style="list-style-type: none"> - Compactheid (Breheny, 1996; Neuman, 2005) - Duurzaamheidconflicten (Egger, 2006; De Groot, 2006; De handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking, 2013)
<i>Deelvraag 2</i>	Hoofdstuk 2 (2.2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre kan binnenstedelijk ontwikkelen bijdragen aan duurzame verstedelijking? 	Binnenstedelijke ontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> - Kansen en bedreigingen model (op basis van theoretische inzichten)
<i>Deelvraag 3</i>	Hoofdstuk 2 (2.3)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kan een planningsinstrument geanalyseerd worden? 	Het planningsinstrument <ul style="list-style-type: none"> - Instrumentcomponenten model (Howlett & Cashore, 2009)
Hoofdstuk 3: Methodologie	
<ul style="list-style-type: none"> - Deep policy research - Selectie van onderzoeksgroepen en - eenheden 	
Empirisch deel	
<i>Deelvraag 4</i>	Hoofdstuk 4
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is de rol van de ladder in het Nederlandse ruimtelijk beleid? 	De rol van de ladder <ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijk beleid in Nederland (4.1) - Instrumentcomponenten analyse (4.2 & 4.3)
<i>Deelvraag 5</i>	Hoofdstuk 5
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe kunnen de gekozen voorwaarden en implementatie van de ladder volgens stedelijke gemeenten bijdragen aan duurzame verstedelijking? 	De interpretatie van duurzame verstedelijking <ul style="list-style-type: none"> - Verschillen en overeenkomsten tussen I&M en stedelijke gemeenten (5.1-5.5) - Conclusie (5.6)
<i>Deelvraag 6</i>	Hoofdstuk 6
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat zijn de praktische implicaties van de ladder volgens stedelijke gemeenten? 	Praktische implicaties van de ladder <ul style="list-style-type: none"> - Een regulerend instrument (6.1) - Doorwerking van de voorwaarden uit de ladder (6.2) - Effect op de kansen en bedreigingen van binnenstedelijke ontwikkeling (6.3) - Duurzaamheidconflicten (6.4) - Conclusie (6.5)
Hoofdstuk 7: Conclusie en aanbevelingen	
<ul style="list-style-type: none"> - Beantwoording deelvragen en hoofdvraag (7.1 & 7.2) - Reflectie (7.4) - Aanbevelingen (7.3) 	

Figuur 1.1 Leeswijzer

2. Theoretisch kader

Na aanleiding van de structurele leegstand, verrommeling van het landschap en een overprogrammering van plannen op locaties in de open ruimte, is er door het I&M gezocht naar een instrument voor duurzame verstedelijking. De ladder voor duurzame verstedelijking is hieruit voortgekomen, maar heeft veel kritiek gekregen vanuit de praktijk. In dit hoofdstuk volgt een verkenning van de literatuur over het concept duurzame verstedelijking, binnenstedelijk ontwikkelen en ten slotte planninginstrumenten. Doormiddel van dit theoretisch kader is het mogelijk om de werking van de ladder voor duurzame verstedelijking als instrument beter te begrijpen. Dit theoretisch kader biedt bovendien inzichten en modellen die gebruikt kunnen worden bij het analyseren van de empirische data in volgende hoofdstukken van dit onderzoek. Paragraaf 2.1 gaat in op de interpretatie- en het gebruik van het begrip duurzaamheid en bovendien op visies die bestaan over duurzaam verstedelijken. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 beschreven wat binnenstedelijke ontwikkeling voor kenmerken heeft in een internationale en nationale context. In paragraaf 2.3 volgt ten slotte een verkenning van de concepten van overheidsbeleid en soorten planningsinstrumenten.

2.1. Duurzame verstedelijking

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal: hoe kan het concept van duurzame verstedelijking worden gebruikt worden in praktijk? Hierbij zal gekeken worden wat het begrip duurzaamheid inhoudt, hoe duurzaamheid geconceptualiseerd wordt, welk holistisch model van de duurzame stad als referentiekader bruikbaar is, wat een duurzame stedelijke ontwikkeling is, wat voor rol compactheid speelt en welke duurzaamheidsconflicten er in theorie en praktijk worden beschreven.

Definitie van duurzaamheid

Duurzaamheid is een populair begrip dat internationaal wordt gebruikt onder de naam 'sustainability' of 'sustainable development'. Om te meten in hoeverre een ontwikkeling of verstedelijking duurzaam is, moet er eerst worden gekeken waar dit begrip vandaan kwam en wat er onder wordt verstaan. De term 'sustainable development' wordt in 1972 voor het eerst genoemd in het rapport 'limits to growth' (Beatley & Wheeler, 2009). Hierin wordt gewaarschuwd dat de menselijke populatie te hard groeit voor het aantal natuurlijke hulbronnen op aarde, waardoor de wereld mogelijk een crisis tegemoet gaat (Haughton & Hunter, 1994). Het rapport werd geschreven door een groep Europese wetenschappers die bekend stonden als de club van Rome. Zij

benadrukten dat economische groei zou leiden tot de uitputting van het milieu en daarom zouden er maatregelen moeten komen voor een duurzame ontwikkeling (Haughton & Hunter, 1994). Vanaf dat moment wordt de term duurzaamheid steeds vaker gebruikt in zowel wetenschappelijke als beleidsmatige publicaties. In dit onderzoek wordt, zoals eerder genoemd, de definitie van duurzame ontwikkeling van de VN commissie Brundtland als uitgangspunt genomen. De definitie van Brundtland is tevens de meest gebruikte definitie van duurzame ontwikkeling en luidt: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”(1987). Deze definitie focust zich dus op het kunnen voorzien van natuurlijke hulbronnen in de volgende generaties. Ondanks dat de definitie van de VN commissie Brundtland (1987) relatief gedateerd is, wordt de definitie nog steeds het meest gebruikt in publicaties over duurzame ontwikkeling.

Volgens Blowers et al. (2012) kan Brundtland’s definitie van duurzame ontwikkeling uitgesplitst worden in twee met elkaar verbonden belangen. “The one is the concern formaintaining, if not improving, the conditions for living. This is expressed in terms of meeting needs and aspirations, looking after the planet, providing a better quality of life and so on. The other is a concern for bequeathing an acceptable inheritance to future generations. This comes over in such terms as not compromising the future, handing on in good order, refraining from burdening future generations “ (Blowers et al., 2012). Blowers et al. (2012) beweert in zijn onderzoek dat het huidige beleid voor duurzame ontwikkeling nog teveel nadruk legt op de huidige behoeften en te weinig rekening houdt met de toekomstige behoefte. “It can be argued that sustainable development has become diverted from its central purposes and instead been appropriated to describe and justify approaches which are farmore concerned with the demands of the present than the needs of the future” (Blowers et a., 2012). In dit onderzoek zal bij de interpretatie van duurzaamheid zowel de huidige als toekomstige behoeften aandacht moeten krijgen.

Duurzaamheid conceptualiseren

Sinds het gebruik van de term duurzaamheid hebben wetenschappers geprobeerd het te conceptualiseren. Het begrip duurzaamheid wordt door wetenschappers echter vaak als te complex en te breed bestempeld, waardoor het conceptualiseren lastig is. “It is appropriated without fear of challenge because there is no single accepted image of how to specify it exactly and put it to work, despite one accepted general meaning of a balance among equity, economic, and environmental concerns” (Neuman, 2005). Doordat er geen eenduidige betekenis van het begrip duurzaamheid bestaat is het begrip lastig af te bakenen. Bovendien heeft duurzaamheid geen vooraf bepaald einddoel maar betreft het meer een streven naar vooruitgang richting gewenste doelen (Cocklin,

2009). Ondanks dat het begrip dus lastig te definiëren en te conceptualiseren is, wordt het begrip duurzaamheid veel gebruikt door groepen en organisaties. “The pursuit of sustainable development is now stated as a principal policy goal of organizations and institutions across all scales of public life and the field of academic and practical enquiry around sustainable development is a diverse and expanding one” (Elliot, 2009). Het begrip duurzaamheid wordt in de praktijk graag gebruikt omdat partijen het op hun eigen manier kunnen interpreteren ten behoeve van het eigen belang (Mebratu, 1998). “The vagueness of the concept of sustainable development, coupled with its increasing importance in national, international and corporate policies, has led to a large political battle for influence over our future by linking interpretation to the concept” (Mebratu, 1998). Doordat het voor een bepaalde groep of organisatie mogelijk is een eigen betekenis aan duurzaamheid te geven komt het bovendien vaak voor dat deze betekenis maar een klein deel van het grotere concept duurzaamheid bevat (Mebratu, 1998). Volgens Marsden (2009) zal het conceptualiseren van duurzame ontwikkeling alleen nog maar complexer worden aangezien er steeds meer soorten belangen en schaalniveaus worden opgenomen. “The framing of ‘the sustainability question’ thus becomes not only how can more sustainability be achieved and over what time period, but where, by whom, and at what spatial scale is it most likely to be successful” (Marsden, 2009).

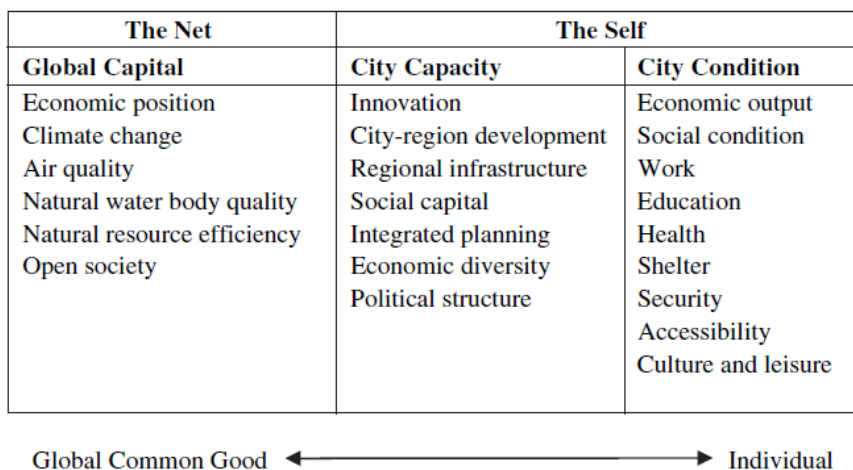
Holistisch model van de duurzame stad

Terwijl het conceptualiseren van duurzaamheid en het inschatten van toekomstige behoeften nog erg lastig blijkt, betekent dat niet dat het onmogelijk is om voorstellen te doen die zouden kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling. “It is, at least, possible to put forward sets of principles or proposals that may help to ensure a sustainable future” (Blowers et al, 2012). Om het concept van duurzaamheid beter te begrijpen en bovendien goede voorstellen voor een duurzame ontwikkeling op te stellen is het belangrijk om een goede indicatorenset te bepalen waarmee het gehele concept van duurzaamheid zo goed mogelijk in kaart kan worden gebracht.

Voor dit onderzoek is het belangrijk om duurzaamheid te kunnen beoordelen in een stedelijke context. Egger (2006) ontwikkelde hiervoor een geschikt holistisch model van de duurzame stad die verdeeld is in een globaal en lokaal perspectief (zie figuur 2.1). “Firstly, the city as an element within the global network, where to be considered sustainable it must develop and operate in a way that is in accordance with the common global good (the Net) and secondly, as a system within itself, whereby it must develop and operate in a way acceptable to its own inhabitants (the Self)” (Egger, 2006). Shen et al. (2011) onderzochten het gebruik van indicatoren voor duurzame stedelijke ontwikkeling en constateerden dat de indicatorenset in de loop van een onderzoek aangepast kan

worden. “A short list of indicators at the beginning of application is recommended, and during later revisions more indicators can be added or eliminated according to the emerging needs and gained experience in individual cases” (Shen et al., 2011).

Er is volgens Egger (2006) gebleken dat het beoordelen van de duurzame stad alleen op basis van kwantitatieve gegevens behoorlijk wat beperkingen heeft. “The analysis of the condition indicators described above provides a diagnosis of the city at a single point in time. These data do not, however, provide sufficient evidence of the city’s sustainability” (Egger, 2006). Daarom is het belangrijk om ook onderzoek te doen naar processen en contexten van de duurzame stad en met wat voor uitdagingen ze te maken hebben. Dit zou bovendien kunnen voorkomen dat de beoordeling van de duurzaamheid van een stad teveel een momentopname wordt. “The integration of short term and long-term sustainable urban development plans should be encouraged and their continuity should be assured” (Shen et al., 2011). Het is belangrijk om te onderzoeken welke indicatoren door stedelijke gemeenten als relevant worden ervaren voor een duurzame ontwikkeling en in hoeverre deze overeenkomen met een holistische benadering van duurzaamheid.



Figuur 2.1 *The sustainable city model (Egger, 2006)*

Duurzame stedelijke ontwikkeling

Het gebruik van het begrip duurzaamheid in de context van de ontwikkeling van steden is voortgekomen uit de toenemende milieuproblematiek die met name veroorzaakt werd door de industrialisatie in Westerse steden (Beatley & Wheeler, 2007). De kwaliteit van de leefomstandigheden in deze Westerse steden verslechterde wat vervolgens leidde tot een grote stroom naar de buitengebieden (Beatley & Wheeler, 2007). De beroemde publicatie van Howard ‘Garden Cities of To-morrow’ (1902) kan gezien worden als de voorloper van de theorie over de

‘verduurzaming’ van steden. Howard (1902) ontwikkelde een diagram waarin de kwaliteiten van de stad en het platteland gecombineerd konden worden, ten behoeve van betere leefomstandigheden voor arbeiders. Zoals in hoofdstuk 1.3 (de toelichting van belangrijke begrippen) genoemd, kan duurzame verstedelijking gedefinieerd worden als “een type verstedelijking dat lang meegaat doordat het in staat is te voldoen aan actuele en toekomstige eisen, zonder belemmeringen voor toekomstige generaties. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen om milieueisen, maar ook om economische en sociaal-culturele eisen in een onderlinge afweging” (VROM-raad, 2010). Duurzame verstedelijking wordt door Carr (2014) echter gezien als een normatieve opvatting over het oplossen van huidige stedelijke problemen waardoor er weinig overeenstemming is over het gebruik en de implementatie ervan. “Sustainable development has frequently been the normative moniker used in conjunction with finding coherent, inclusive, workable and enduring solutions to problems associated with urban and regional transformation. There has, however, been limited success in terms of consensus building and implementation” (Carr, 2014). In dit onderzoek zal gekeken worden waarom deze overeenstemming bij duurzame verstedelijking een lastig punt is en hoe hiermee kan worden omgegaan.

Duurzame compacte steden

Volgens het I&M (2013) heeft Nederland een unieke “ruimtelijke structuur met een netwerk van compacte steden in stedelijke regio’s omringd door een onderscheidend open en natuurrijk landelijk gebied” en is het belangrijk om die bijzondere waarden en internationaal onderscheidende kwaliteiten te koesteren en versterken. Breheny (1996) beschreef in het kader van duurzame stedelijke ontwikkeling als eerste wetenschapper de tegenstrijdige visies over compactheid van steden en stedelijke netwerken. Breheny (1996) was ervan overtuigd dat de mate van duurzaamheid sterk verbonden was met de compactheid van het stedelijk gebied en onderscheidde verschillende stromingen die zijn ontstaan over stedelijke compactheid in de wetenschap. Hij beschrijft dit aan de hand van een onderscheid van stromingen tussen de centristen, decentristen en compromisers. Centristen geloven in de kansen van hoge dichtheden, multifunctioneel ruimtegebruik en ontmoedigen stedelijke spreiding, vanwege de aantasting van het milieu (Breheny, 1996). Decentristen geven de voorkeur aan stedelijke decentralisatie als antwoord op de problemen van industriële steden, zoals de slechte leefomstandigheden (Breheny, 1996). Er werd door Breheny (1996) nog een derde groep genoemd die een middenweg zoekt van centralisatie en decentralisatie, namelijk de compromisers.

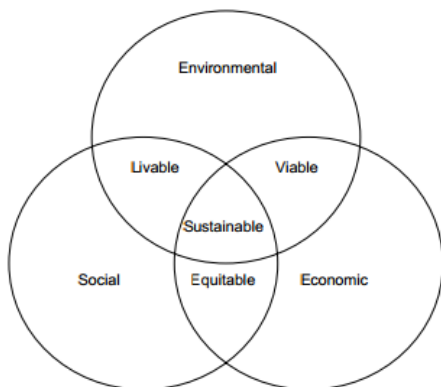
Dat stedelijke compactheid bepalend is voor de duurzaamheid van een stad werd na Breheny’s (1996) publicatie echter bekritiseerd. Zo beweert Neuman (2005) dat niet alleen de compactheid van

een stad bepaalt of deze zich duurzaam kan ontwikkelen maar dat vooral de processen die zich afspelen in de stad relevant zijn voor duurzame verstedelijking. “Conceiving the city in terms of process holds more promise in attaining the elusive goal of a sustainable city” (Neuman, 2005). Om een duurzame stad te zijn is het dus niet zozeer relevant of het stedelijk gebied compact is, maar gaat het er vooral om of de stad daadwerkelijk duurzaam functioneert, gelet op het proces van het bouwen en het proces van het leven, consumeren en produceren in de stad (Neuman, 2005). Wanneer planners zich slechts focussen op stedelijke compactheid zou dit tekort doen aan het concept van duurzame verstedelijking. “The attempt to make cities more sustainable only by using urban form strategies is counterproductive” (Neuman, 2005). Om te onderzoeken of compactheid daadwerkelijk bijdraagt aan duurzame verstedelijking is het belangrijk om empirisch bewijs te hebben hoe de stad functioneert. Daarom is het nodig om te onderzoeken hoe planners in de praktijk omgaan met compactheid in het kader van duurzame verstedelijking en wat voor implicaties hierbij komen kijken.

Duurzaamheidsconflicten in theorie

In het wetenschappelijke debat over duurzame steden worden normaliter drie doelen beschreven voor planners: het economische-, ecologische- en sociale doel (Connolly, 2007; Campbell, 1996). Terwijl het debat over duurzaamheid in het algemeen vaak gedomineerd wordt door ecologische doelen is er in de ruimtelijke ordening ook veel aandacht voor de behoeftes van de mens, oftewel de sociale doelen (Elliot, 2009). De economische, ecologische en sociale doelen of dimensies van duurzaamheid worden in holistische visies vaak afgebeeld in de vorm van overlappende cirkels (zie figuur 2.2). Volgens Connolly (2007) werd het hierdoor beter mogelijk om het begrip op een overtuigende manier als een nieuw fenomeen te presenteren. “It is an easy step from the overlapping circles to claims of possible ‘win–win–win’ policies” (Connolly, 2007). In het klassieke model van duurzaamheid worden de drie dimensies in een cirkel afgebeeld, waarbij deze zich alleen duurzaam ontwikkelen wanneer het de kwaliteiten heeft die gerelateerd zijn aan interacties of overlappingsen tussen de dimensies (Tanquay et al., 2009). Tussen deze duurzaamheidsdimensies zitten volgens Campbell (1996) continue spanningsvelden en conflicten waarmee planners, in de rol van bemiddelaar, moeten weten om te gaan (figuur 2.3). De spanningsvelden die Campbell (1996) onderscheidt zijn het ‘property conflict’, ‘development conflict’ en ‘resource conflict’. Deze benadering is interessant om te zien wat voor duurzaamheidsconflicten er mogelijk bestaan en hoe deze in praktijk tot uiting komen.

Figure 1 Classic Dimensions of Sustainable Development



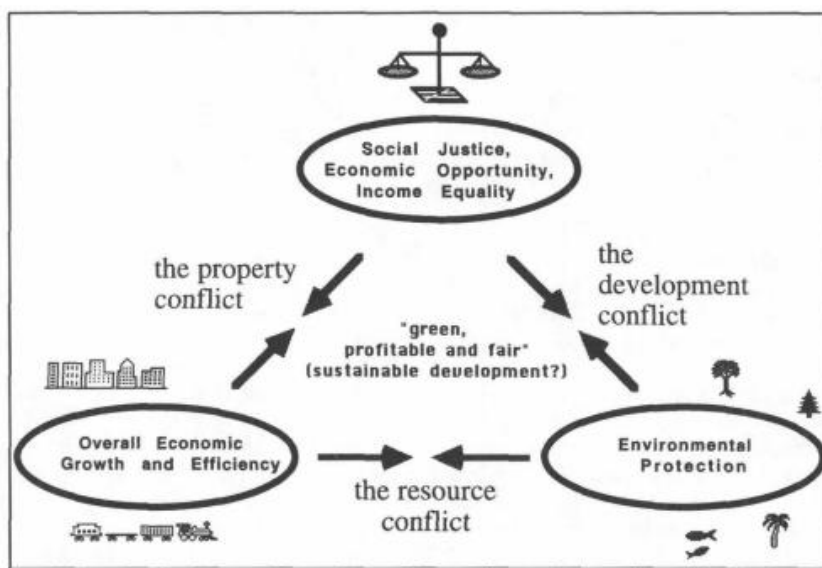
Figuur2.2 De klassieke dimensies van duurzaamheid (Tanquay et al., 2009)

Het property conflict speelt zich af tussen het economische en sociale doel, waarbij partijen vanuit hun eigen belang concurreren met elkaar bij eigendomsrechten van bijvoorbeeld ruimte, vastgoed en geld. Deze spanning ontstaat door “the contradictory tendency for a capitalist, democratic society to define property (such as housing or land) as a private commodity, but at the same time to rely on government intervention (e.g., zoning, or public housing for the working class) to ensure the beneficial social aspects of the same property” (Campbell, 1996). Dit conflict gaat volgens Campbell (1996) over de grenzen die gesteld moeten worden aan het uitbuiten van de arbeidersklasse in de maatschappij ten behoeve van winst of economische groei. Er wordt in het property conflict namelijk verondersteld dat economische groei en sociale gelijkheid elkaar beconcurreren bij het toe-eigenen van schaarse ruimte waardoor het ook wel het ‘growth-equity conflict’ genoemd kan worden (Campbell, 1996). Terwijl deze duurzaamheidsdoelen elkaar tegenwerken zijn ze tegelijkertijd ook afhankelijk van elkaar. Een goed voorbeeld waarbij deze spanning zich afspeelt is bij gentrification. Dit verschijnsel kan beschreven worden als “middle class settlement in renovated or redeveloped properties in older, inner-city districts formerly occupied by a lower income population” (Dictionary of Human Geography, 2009).

Het resource conflict gaat over de waardebeoordeling van ecologische waarden met betrekking tot natuur en haar hulpbronnen ten opzichte van economische waarden van ruimte. Ruimte is schaars en daarom moet er ook tussen economische en ecologische functies een balans gezocht worden. “Business resists the regulation of its exploitation of nature, but at the same time needs regulation to conserve those resources for present and future demands” (Campbell, 1996). Het resource conflict speelt zich continue af bij de bepaling van de grenzen tussen de bebouwde stad en de natuur. “The boundary is not fixed; it is a dynamic and contested boundary between mutually

dependent forces” (Campbell, 1996). Partijen zullen in dit conflict verschillen tot in welke mate natuur kan worden geëxploiteerd en daarbij nog steeds als duurzame ontwikkeling kan worden gezien.

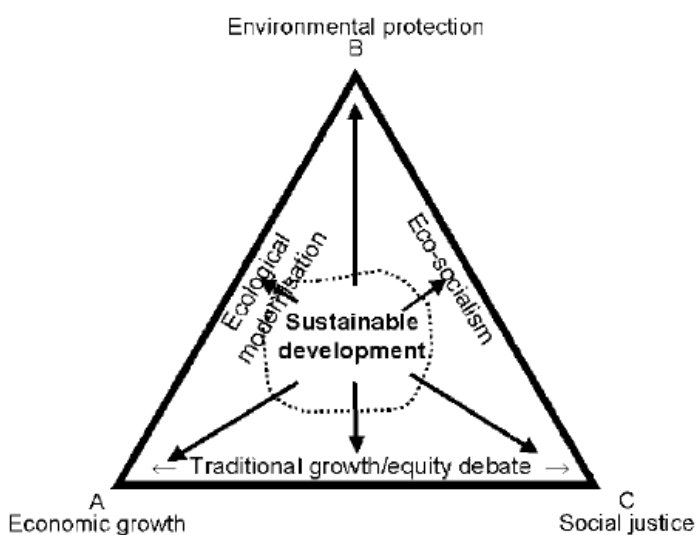
Ten slotte kunnen in het kader van duurzaam ruimtegebruik ook ecologische waarden en sociale waarden met elkaar concurreren, het development conflict. Het conflict wordt echter complexer omdat ook economische waarden sterk hierin verweven zijn. “If the property conflict is characterized by the economy's ambivalent interest in providing at least a subsistence existence for working people, and the resource conflict by the economy's ambivalent interest in providing sustainable conditions for the natural environment, the development conflict stems from the difficulty of doing both at once” (Campbell, 1996). In het development conflict gaat het dus om de keuze of financiële middelen aan natuur(bescherming) worden besteed of aan doelen ten behoeve van sociale gelijkheid. Het conflict speelt zich in de praktijk af in zeer uiteenlopende gevallen en bovendien op lokaal tot globaal schaalniveau.



Figuur 2.3 Duurzaamheid driehoek (Campbell, 1996)

Volgens Connolly (2007) biedt de benadering van Campbell (1996) inzichten in mogelijke conflicten die bij duurzame verstedelijking ontstaan maar draagt het weinig bij aan inzichten over mogelijke oplossingen en de positionering daarvan binnen het concept duurzaamheid, voor een duurzame ontwikkeling van de stad, aangezien dat doel onbereikbaar zou zijn. De zwakte van het model van Campbell (1996) ligt volgens Connolly (2007) “in the isolation of sustainable development from other political and value positions and the conflation of the various dimensions along which sustainable development can be differentiated”. Connolly (2007) zocht naar een manier hoe beter in kaart kan

worden gebracht waar de standpunten van organisaties zich positioneren tussen de assen van 'economic growth', 'environmental protection' en 'social justice'. Hiervoor ontwikkelde hij een driehoekig veld (zie figuur 2.4) waarbinnen elk soort oplossing voor de conflicten gepositioneerd kan worden, met daarbij in het midden een veld voor oplossingen die tot duurzame ontwikkeling gerekend kunnen worden (Connolly, 2007). "The value of the map is that it provides a relatively simple structure within which these conceptual issues and empirical findings can be presented and argued over" (Connolly, 2007). Campbell (2013) ziet ook in de huidige tijd een belangrijke rol voor het begrip duurzaamheid voor planners. "The sustainability movement will continue to be powerful as long as it creates a commons where planners, their allies and their adversaries can debate the hard questions, negotiate compromises in the distribution of natural and human wealth, and creatively explore alternative urban futures" (Campbell, 2013).



Figuur 2.4 Duurzame ontwikkeling in het driehoekige veld (Connolly, 2007)

Duurzaamheidconflicten in de praktijk

Planners moeten in de praktijk rekening houden met verschillende dimensies van duurzaamheid. In het geval van de ladder voor duurzame verstedelijking vinden deze afwegingen plaats bij het plannen van nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De ladder is regelmatig gebruikt als juridisch middel door tegenstanders van bepaalde stedelijke ontwikkelingen, wat kan betekenen dat er belangen in strijd met elkaar zijn. Deze tegenstrijdige belangen worden in dit onderzoek duurzaamheidconflicten genoemd.

Om in het kader van verstedelijking duurzame oplossingen voor deze conflicten te vinden is het belangrijk om te erkennen dat planners te maken hebben met verschillende belangen die integraal

afgewogen moeten worden. Vervolgens is het belangrijk om een goede methode te gebruiken om dat in kaart te brengen. “It is appreciated that the use of indicators for assessing urban sustainability performance is an important tool and has been widely adopted” (Shen et al., 2011). De Groot (2006) ontwikkelde een hulpmiddel om duurzaamheidsconflicten in de praktijk te kunnen analyseren en oplossingsrichtingen te zoeken ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. Dit hulpmiddel is een analytisch model dat bestaat uit (1) een functie analyse, (2) een functie waardebeoordeling en (3) een conflict analyse. “The function-analysis approach proved very useful to present all the different stakeholder positions, and their linkages, in a rather objective and clear manner and to facilitate discussion” (De Groot, 2006). Het analyse kader kan volgens De Groot (2006) toegepast worden op verschillende schaalniveau’s en verschillende type gebieden en landschappen. Het analyse model is echter vooral bedoeld om betere afwegingen te maken ten behoeve van ecosystemen, waardoor de economische en sociale dimensie onderbelicht zijn.

Voor een analyse van duurzaamheidsafwegingen in het stedelijk gebied is het van belang om een completer en integraler model op te stellen. Bovendien is er voorafgaand aan de analyse een stap toegevoegd om te benoemen welke stakeholders, bij de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking, belangen en invloeden hebben bij ruimtegebruik en de toegekende functie van een bestemmingsplan. “Due to the differences between individual practices, the selection of indicators should be done with the clear understanding of the needs where these are going to be applied” (Shen et al., 2011). De indicatoren in het nieuwe duurzaamheidsconflict analyse model (figuur 2.5) komen op pragmatische wijze voort uit het model van Egger (2006), De Groot (2006) en de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking (I&M, 2013). Bovendien stelt Shen et al. (2011) dat er in een analyse model voor duurzame verstedelijking rekening moet worden gehouden met korte termijn en lange termijn plannen op een locatie of in een gebied, zoals ook Blowers et al. (2012) dat benadrukte.

Duurzaamheidconflict analyse	
Stakeholder analyse (belang en invloed)	<ul style="list-style-type: none"> - Het Ministerie van I&M - Stedelijke gemeenten - Private partijen - De provincie
Functie analyse	<p>Economische functies</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedrijventerrein - Zeehaventerrein - Kantoren - Detailhandel - Horeca <p>Sociale functies</p> <ul style="list-style-type: none"> - Woningen - Onderwijsinstelling - Zorginstelling - Culturele voorzieningen - Indoor sport & leisure - Infrastructuur <p>Ecologische functies</p> <ul style="list-style-type: none"> - (Stedelijk) groen - Natuurgebied
Waardebepaling	<p>Economische waarden</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concurrentiekracht - Vestigingslocatie - Financiële opbrengsten van een stedelijke ontwikkeling - Werkgelegenheid - Toerisme <p>Sociale waarden</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leefkwaliteit - Onderwijs - Gezondheid - Huisvesting - Veiligheid - Bereikbaarheid - Cultuur en vrijetijdsbesteding <p>Ecologische functies</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bescherming natuur en het ecosysteem - Recreatie in de natuur - Esthetische waarde van de natuur - Natuurlijke hulpbronnen
Conflictanalyse	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeenschappelijke belangen - Oplossingsrichtingen

Figuur 2.5 *Duurzaamheidconflict analyse model voor de implementatie van de ladder*

2.2. Binnenstedelijk ontwikkelen

Een belangrijk onderdeel van de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking betreft het criterium van binnenstedelijke ontwikkeling. Het I&M veronderstelt met het opnemen van dit criteria in het instrument dat binnenstedelijk ontwikkelen vaak duurzamer is dan buiten het bestaand stedelijk gebied. Deze veronderstelling is niet nieuw, maar al veel in de wetenschap onderzocht. In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal: In hoeverre kan binnenstedelijk ontwikkelen bijdragen aan duurzame verstedelijking? Hierbij zal gekeken worden wat zowel vanuit

een internationaal als Nederlands perspectief de kansen en bedreigingen zijn van binnenstedelijke ontwikkeling voor een duurzame verstedelijking.

Infill development en brownfielddevelopment

Vanuit een internationaal perspectief kent binnestedelijk ontwikkelen twee soorten benamingen, namelijk infill development en brownfielddevelopment. Infill development kan gezien worden als de Amerikaanse-, Australische- en bovendien brede term voor de invulling van het binnenstedelijk gebied. Infill development is bedoeld om meer compacte steden te realiseren, doormiddel van (her)ontwikkeling van het bestaand stedelijk gebied (Newton & Glackin, 2014). Newton & Glackin (2014) definiëren infill development als een “new development that occurs within established urban areas where the site or area is either vacant or has previously been used for another urban purpose”.

Een meer Europese benaming voor binnenstedelijk ontwikkelingen is ‘brownfield development’. Doordat ontwikkelingen in de groene open ruimte steeds strenger gereguleerd worden door overheden, wordt brownfield development gezien als belangrijk agendapunt voor verschillende soorten partijen (Wedding, 2007). Brownfield locaties bevinden zich meestal in de stedelijke gebieden met een industriële geschiedenis (McCarthy, 2002). De meest gebruikte definitie voor brownfield development luidt: “abandoned, idled or underused industrial and commercial facilities where expansion or redevelopment is complicated by real or perceived environmental contamination” (USEPA, 1996). Brownfield development laat zich echter minder makkelijk definiëren dan infill development. De reden hiervoor is dat brownfield development om een meer specifieke soort binnenstedelijke ontwikkeling gaat, wat vraagt om een meer concrete afbakening die bovendien betwist is. In het algemeen gaat het om een een locatie waar sprake is van grond die al bebouwd is of was en in bepaalde mate vervuild is geraakt (McCarthy, 2002). De mate van vervuiling wordt gezien als belangrijk aspect voor het definiëren van brownfield maar is zowel in de definitie van USEPA als andere definities niet concreet gespecificeerd waardoor veel uiteenlopende soorten locaties tot brownfield locaties worden gerekend (McCarthy, 2002). De locaties kunnen daardoor variëren van verlaten of in gebruik zijnde industrie- en bedrijfsterreinen met zichtbaar veel vervuilde grond tot kleine commerciële- en woonlocaties waarbij er (naar verwachting) in veel mindere mate sprake van vervuiling (McCarthy, 2002). Brownfield locaties worden vaak geassocieerd met een vervuild terrein of ‘wasteland’ dat ongewenst is (Harrison & Davies, 2002). Brownfields kunnen vanuit een ander perspectief echter ook bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. “Through this lens, habitats encountered on brownfield areas are as much a part of our natural and cultural heritage as many other valued artificial habitats” (Harrison & Davies, 2002). Er is nog

onderzoek nodig hoe de ruimtelijke kwaliteit van brownfieldlocaties ingeschat moet worden en wat hun rol kan zijn bij duurzame verstedelijking. In dit onderzoek kan de theorie over infill development bijdragen aan het inzicht over de manier waarop het Nederlandse bestaand stedelijk gebied op een duurzame manier ingevuld kan worden en kan de theorie over brownfield development bijdragen aan het inzicht over de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid van leegstaande panden in Nederland.

De kansen

Volgens theorieën kunnen infill development en brownfield development veel bijdragen aan de duurzaamheid van het stedelijk gebied. Infill development kan bijvoorbeeld duurzaamheidsvoordelen hebben door een vermindering van woon-werk verkeer als gevolg van stedelijke compactheid en het aanbieden van huizen, banen en voorzieningen in het bestaand stedelijk gebied (Beatley & Wheeler, 2009). Bovendien kan er geprofiteerd worden van de bestaande infrastructuur, scheelt het de gemeente kosten voor het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen en kunnen cultuur-historische en landschappelijke elementen op die locatie hersteld worden (Beatley & Wheeler, 2009). Volgens Wheeler (2002) betekent een toename van het aantal bewoners, banen en bedrijfjes in een buurt of wijk vaak dat de veiligheid er wordt verbeterd, de leefbaarheid en levendigheid toeneemt, het vervoersnetwerk sterker kan worden gemaakt en er meer interactie tussen mensen in de buurt of wijk plaats zal vinden. Ook het ontwikkelen op brownfield locaties kent volgens McCarthy (2002) een aantal voordelen die kunnen bijdragen aan de duurzaamheid van de stad. "Many brownfields offer opportunities for urban revitalisation that can achieve important social and environmental goals, at the same time as producing potentially significant returns on private investments" (McCarthy, 2002). Private partijen krijgen bijvoorbeeld op verpauperde locaties de kans om de locatie met zeer lage aankoopkosten te (her)ontwikkelen of transformeren. Daarnaast bevindt de ontwikkeling zich in een gebied waar potentiële werknemers of consumenten al gevestigd zijn en kan dit dus resulteren in een toename van de werkgelegenheid (McCarthy, 2002).

De bedreigingen

Er is echter ook kritiek op infill development en brownfield development. Zo verhoogt infill development bijvoorbeeld de bouwdichtheden in de stad en wordt daarom soms als negatief bestempeld (Wheeler, 2002). Infill ontwikkelingen zijn vaak complexer en duurder dan ontwikkelingen buiten het bestaand stedelijk gebied. Bovendien zal er intensiever gebruik worden gemaakt van de openbare ruimtes wat ten koste kan gaan van de leefkwaliteit. Een bedreiging voor bewoners in het gebied is dat infill kan leiden tot het eerder genoemde gentrification verschijnsel

(zie paragraaf 2.1) als gevolg van bijvoorbeeld een herstructurering in de wijk (Wheeler, 2002). Er is echter meer onderzoek nodig naar het directe verband tussen infill development en duurzame ontwikkeling van een stad en de manier hoe dit beoordeeld kan worden. Kritiek op brownfield development komt ten eerste voort uit de risico's die de herontwikkeling op een vervuilde brownfield locatie met zich meebrengen. "The potential for sustainable land use solutions in urban areas is often severely hampered by the existence of unacceptably high levels of soil pollution" (Nijkamp et al., 2002). Brownfield development is daarnaast economisch gezien vaak onvoordeliger dan 'greenfield development' als de ontwikkelaar geen steun krijgt van de overheid. "The economic, environmental and social barriers present at the site frequently hinder returning brownfields to beneficial use" (Thornton et al., 2007).

De uitdagingen

Er bestaan nog veel uitdagingen voor infill development en brownfield development volgens de literatuur. Zo is het belangrijk dat er expliciete doelstellingen worden benoemd bij het strategisch implementeren van infill development (Newton & Glackin, 2014). Wheeler (2002) benadrukt dat er onderzocht moet worden hoe infill development aantrekkelijker wordt voor ontwikkelaars en hoe er voorkomen kan worden dat er gentrification effecten plaatsvinden (Wheeler, 2002). Hij stelt een aantal punten voor om zowel de kwantiteit als kwaliteit van infill development te verhogen. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om een goed bestemmingsplan te ontwikkelen dat financieel aantrekkelijk is voor ontwikkelaars en er een versnelling van het proces en de procedure mogelijk gemaakt wordt. Ook is het belangrijk om de belanghebbenden van de ontwikkeling, die bijvoorbeeld in de buurt wonen, goed te betrekken en te informeren (Wheeler, 2002). De uitdagingen van infill development komen voor een groot deel overeen met die van brownfield development. Duurzaam herontwikkelen van brownfields moet beter begrepen en gepromoot worden terwijl het ontwikkelen op greenfields minder aantrekkelijk moet worden gemaakt (Thornton et al, 2007). Volgens Thornton et al. (2007) is er een meer marktgeleide benadering nodig in brownfield development, waarbij de overheid alleen inspringt als dit echt nodig is. Beleid moet zich focussen op het versoepelen van de huidige wettelijke obstakels in brownfield development en het met behulp van wettelijke regelgeving en regulering brownfield development stimuleren en greenfield development ontmoedigen. Dit zou ook kunnen doormiddel van directe en indirecte financiële prikkels, zoals het verhogen van belastingen bij ontwikkelingen in greenfields (Thornton et al., 2007). Zoals gezegd kunnen er verschillende risico's zitten aan het ontwikkelen op brownfield locaties, bijvoorbeeld de mate waarin vervuiling effect kan hebben op de gezondheid van mensen wanneer er woningen ontwikkeld worden (Driscoll et al., 2001). "Although there is a need for improved

techniques of risk assessment and management, it should be emphasised that the re-development of brownfield sites can have massive advantages and that greenfield sites are not necessarily problem free" (Driscoll et al, 2001). Ten slotte is er nog maar weinig aandacht geweest voor de effecten op de samenleving in een breder perspectief, zoals het beschermen van de natuur, revitalisatie van de binnensteden en het inperken van suburbanisatie (McCarthy, 2002). Het is namelijk lastig om enerzijds barrières voor private partijen te verminderen en anderzijds ook het belang van de leefomstandigheden voor de inwoners in het stedelijk gebied te behartigen (McCarthy, 2002). "This involves addressing the challenges of: the marketability of these sites; the social costs and benefits of greenfield development versus brownfield redevelopment; and meaningful community participation" (McCarthy, 2002). Janssen-Jansen et. al (2012) beweren dat ook in Nederland greenfield development nog steeds populairder is bij ontwikkelaars. "Greenfield developments have always been more profitable with respect to land value increments and the return on investment on real estate development. From the developers' perspective the pressure is still on greenfield sites for this reason" (Janssen-Jansen et al., 2012).

Binnenstedelijk ontwikkelen in Nederland

In deze paragraaf bleek dat er internationaal gezien nog behoorlijk wat kansen en bedreigingen bestaan voor een duurzame binnenstedelijke ontwikkeling. Om binnenstedelijk ontwikkelen in Nederland beter te begrijpen is het ten eerste belangrijk om te kijken in welke context deze kansen en bedreigingen geplaatst moeten worden. Zo bevinden veel Europese landen zich op dit moment in lastige economische tijden van recessie en is er bovendien sprake van demografische veranderingen zoals bevolkingskrimp. "Just like many other European countries, Dutch cities face particular demographic pressures, such as those relating to the stagnation of population growth, an aging population and - as a result – a decline in the available work force" (Janssen-Jansen et al., 2012). Deze economische en demografische veranderingen hebben in Nederland al veel effect gehad op leegstand in de steden. Toch blijven gemeentelijke opbrengsten uit nieuwe stedelijke uitbreidingen vaak een belangrijke inkomstenbron om voorzieningen in de stad te kunnen blijven ontwikkelen en onderhouden. Nederlandse gemeenten hebben een grote invloed op de ruimtelijke ordening en kennen vaak ook hoge ambities hierbij (Needham, 2007). De gemeenten moeten echter zien om te gaan met een ruimtelijke ordening waarin er niet altijd meer sprake is van groei en vraag naar nieuwe stedelijke ontwikkelingen. "Sustained by economic growth, this 'develop as much as possible' model appeared to work well for a time from the perspective of a majority of stakeholders. Yet, as is now becoming clearer, the subsequent impacts did not always contribute to city and citizen well-being. Whilst certain investments may have boosted livability in defined places and sectors, there

were also a number of unintended consequences, including major over-supply of land being zoned for development and the emergence of vacant or under-occupied real estate” (Janssen-Jansen et al., 2012). De stadsuitbreidingen zullen door de veranderende economische- en demografische omstandigheden dus steeds meer plaats moeten gaan maken voor het beheren van de bestaande stad. Buitelaar et al. (2008) beweren dat Nederland het bestaand stedelijke gebied beter wil benutten. Stedelijke transformaties kunnen voorkomen dat er uitbreidingslocaties nodig zijn voor bepaalde nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het probleem is echter dat de grond van een stedelijke plangebied vaak in handen is van verschillende eigenaren die bovendien hun grond niet altijd willen verkopen. De gemeente kan hiervoor grondbeleidsinstrumenten inzetten zoals het voorkeursrecht en onteigening. Toch ligt het initiatief van stedelijke transformatie in Nederland vaak bij private partijen in plaats van bij de gemeente zelf (Buitelaar et al., 2008).

Om met de huidige uitdagingen van stedelijke ontwikkeling om te gaan is er ten eerste behoefte aan nieuwe inkomsten modellen voor het onderhoud en ontwikkelen van de bestaande stad zonder daarbij afhankelijk te zijn van groei. In dit onderzoek zal gekeken worden hoe gemeenten staan tegenover een overgang van groei- naar meer beheer denken. Bovendien stelt Janssen-Jansen et al. (2012) dat er de komende tijd behoefte is aan flexibele vormen van planning die beter om gaat met de huidige economische en demografische onzekerheden en ‘zero-growth’(Janssen-Jansen et al., 2012). “These flexible forms should embrace the trend to a shifting focus towards consumer needs and community well-being in the development sector” (Janssen-Jansen et al., 2012). Daarom zal er in dit onderzoek worden gekeken hoe gemeenten aankijken tegen de kansen van flexibele planning die meer gericht is op de behoeften vanuit de maatschappij.

Kansen en bedreigingen model van binnenstedelijke ontwikkeling

Met de komst van de ladder voor duurzame verstedelijking zal er meer nadruk komen op binnenstedelijke ontwikkeling. Om kansen en bedreigingen van binnenstedelijke ontwikkeling uit de theorie in kaart te brengen kan gebruik worden gemaakt van een kansen en bedreigingen model. Ook is er gekeken hoe binnenstedelijke ontwikkeling volgens de theorie gestimuleerd kan worden. Deze zijn in figuur 2.6 inzichtelijk gemaakt en kunnen gebruikt worden voor het onderzoek om stedelijke gemeenten te vragen hoe zij hier tegen aan kijken.

Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> - Aansluiten op bestaande infrastructuur en voorzieningen. - Verhoging van de ruimtelijke kwaliteit op een locatie (bijvoorbeeld door stedelijke transformatie). - Behouden van natuur in buitenstedelijk gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meer partijen betrokken (langere procedures, complexiteit). - Afhankelijkheid van de ontwikkelwensen van private partijen. - Mislopen van grondinkomsten doordat aangekochte grond van gemeenten niet ontwikkeld kan worden. - Kleinere waardesprong mogelijk dan op greenfield locaties.
Binnenstedelijke ontwikkeling stimuleren door:	
<ul style="list-style-type: none"> - Markt financieel te prikkelen. - Soepele regelgeving. - Flexibele plannen. - Van groei benadering naar beheer benadering. 	

Figuur 2.6 *Kansen en bedreigingen model van binnenstedelijke ontwikkeling*

2.3. Het planningsinstrument

De ladder voor duurzame verstedelijking is een relatief nieuw planningsinstrument van het I&M dat sinds 2012 in werking is getreden. In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal: Hoe kan een planningsinstrument geanalyseerd worden? Hierbij zal gekeken worden wat de betekenis en dynamiek van beleid is, welke componenten het beleid en een planningsinstrument heeft en welke classificaties van planningsinstrumenten bestaan.

In dit onderzoek zal een analysekader ontwikkeld moeten worden om het planningsinstrument van het I&M beter te begrijpen. Dit dient ten eerste om de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking beter inzichtelijk te maken aangezien het lastig leesbaar is voor gebruikers. Bovendien worden hierdoor de opvattingen van het I&M over duurzame verstedelijking duidelijker die met het instrument nagestreefd moeten worden. Het analysekader zal dus worden toegepast op de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking. Om vervolgens te onderzoeken hoe gemeenten het instrument implementeren in de praktijk, is het nuttig om te kijken hoe het planningsinstrument past binnen hun ruimtelijk beleid. Hiervoor is een beleidsanalysekader van belang die dit zo goed mogelijk in beeld kan brengen. In deze paragraaf volgt een verkenning van literatuur van beleid en planningsinstrumenten die de basis zal moeten vormen van een

analysekader voor het planningsinstrument 'de ladder voor duurzame verstedelijking'. Er zal eerst ingegaan worden op de literatuur van overheidsbeleid en vervolgens meer specifiek gekeken worden naar literatuur over planningsinstrumenten.

De betekenis van beleid

Het beleid kan bovenaan geplaatst worden in de hiërarchie van besluitvormende aspecten (Cocklin, 2009). Deze besluitvormende aspecten bestaan volgens Cocklin (2009) uit het beleid, het programma en het plan. Beleid zou gedefinieerd kunnen worden als "the setting of direction and broad intent, objectives" (Cocklin, 2009). Het programma wordt beschreven als de strategie en het management kader om beleidsdoelen te bereiken en het plan als een specifiek element of aspect van dat programma (Cocklin, 2009). De ladder voor duurzame verstedelijking kan gezien worden als instrument in het ruimtelijk beleid van het I&M. In dit onderzoek wordt er daarom specifiek gekeken naar theorie over beleid en zullen het programma en het plan dus niet verder behandeld worden.

Beleid is een zeer breed begrip maar volgens Cocklin (2009) verwijzen de meeste definities naar een vastgestelde agenda gecombineerd met een handeling (Cocklin, 2009). Wanneer beleid wordt ontwikkeld door de overheid, kunnen we spreken van de term overheidsbeleid. Overheidsbeleid kan gedefinieerd worden als "action which employs the authority of a government agency to commit resources in support of a preferred value or activity" (Perry, 2009). Overheidsbeleid streeft dus met behulp van bepaalde middelen naar gewenste doelen in de vorm van waardes of activiteiten. Omdat ook het begrip overheidsbeleid erg breed is, bestaan er in de literatuur verschillende visies over de totstandkoming van overheidsbeleid en de dynamiek ervan.

Wanneer we spreken over stedelijk beleid is er nog veel onduidelijkheid wat betreft de afbakening van dit type beleid. "The nature of the 'urban' which is identified as the object of policy intervention has varied dramatically according to the policy context in which it has emerged" (Cochrane, 2009). Stedelijk beleid kan sterk verschillen omdat het op verschillende manieren gedefinieerd en begrepen kan worden. "Although an area focus provides a useful starting point for analysis, it also masks a very wide range of policy initiatives, concerned with a dramatically different definition of the problem faced either 'by' urban areas or by those living in them" (Cochrane, 2009). Er kan dus worden gesteld dat stedelijk beleid nog veel verschillende vormen kan aannemen. Bovendien beweert Cochrane (2009) dat stedelijk beleid nog in een zoekproces zit van zowel de manier waarop stedelijke problemen worden gedefinieerd als de manier waarop beleidsinstrumenten en interventies worden ontwikkeld ten behoeve hiervan (Cochrane, 2006).

De dynamiek van beleid

Peter Hall (1993) kan gezien worden als een van de grondleggers van de huidige theorie over de dynamiek van overheidsbeleid en is bovendien de meest geciteerde. Hij beweerde dat overheidsbeleid naast incrementele veranderingspatronen ook veranderingspatronen kent van paradigma's. Incrementele veranderingspatronen worden gekenmerkt door kleine beleidsaanpassingen die nog steeds de bestaande beleidsdoelen nastreven (Hall, 1993). Veranderingen van het beleidsparadigma zijn echter ingrijpender en kunnen betekenen dat er een alternatieve koers wordt uitgezet waarbij andere beleidsdoelen tot stand komen. Hall (1993) ontwikkelde een rangorde van drie verschillende beleidsveranderingen. In de eerste rangorde vinden incrementele veranderingen plaats in de bestaande beleidsinstrumenten zonder dat beleidsdoelen veranderen. De tweede rangorde van beleidsverandering gaat een stap verder door de introductie van nieuwe beleidsinstrumenten en bovendien een verandering van de richting van de beleidstrategie. De derde rangorde wordt gekenmerkt door radicale veranderingen in het beleidsparadigma (Hall, 1993). Capano (2003) borduurde voort op Hall (1993) en noemt met name het concept van beleidsparadigma's erg bruikbaar in het analyseren van beleidsverandering en dynamiek. Paradigmatische veranderingen worden gekenmerkt door 'deep transformation of all the constitutive elements of a public policy' (Capano, 2003). Volgens Capano (2003) wordt verandering van bestaande beleidsparadigma's versterkt wanneer er sprake is van revolutionaire ideeën of veranderingsvoorstellen. De kritiek van Capano (2003) op Hall (1993) is echter dat de toenemende revolutionaire ideeën niet per definitie leiden tot de vervanging van het bestaande beleidsparadigma tenzij er al een alternatief paradigma aanwezig is in een 'embryonale' vorm. Anders gezegd, er moet al een basis bestaan van een alternatief beleidsparadigma binnen de overheid waarop voortgebouwd kan worden. Howlett & Cashore (2009) beweren dat de relatie tussen incrementele en paradigmatische beleidsverandering van groot belang is geweest voor het begrijpen van de dynamiek van overheidsbeleid.

De componenten van beleid

Howlett & Cashore (2009) beschouwen Hall (1993) als belangrijke grondlegger voor het analyseren van de elementen van beleidsverandering maar zijn 'rangorde concept' is op basis van nieuw empirisch onderzoek en een grotere veronderstelde complexiteit van beleidsverandering toe aan een aantal aanpassingen. Daarom ontwikkelden Howlett & Cashore (2009) een nieuw model met daarin een indeling van zes beleidscomponenten in plaats van drie (figuur 2.7). Door de uitbreiding van het aantal componenten zouden meer soorten beleidsveranderingpatronen ontdekt kunnen worden, verdeeld in 'policy aims' en 'policy tools'. "The implication of this taxonomy is that every

'policy' is in fact a more complex regime of ends and means related goals (more abstract), objectives (less abstract), and settings (least abstract) than was suggested by the use of Hall's original decomposition and definition of the elements of policy into three orders" (Howlett & Cashore, 2009). Deze goals, objectives en settings vallen in het model van Howlett & Cashore (2009) onder 'policy aims'. Naast deze policy aims worden in het model 'policy tools' gekenmerkt door drie componenten: instrument logica, het mechanisme en kalibraties. De instrumenten logica component betreft de normen die als leidraad dienen bij de implementatie van het instrument. Het mechanisme houdt in welke soort concrete middelen gebruikt kunnen worden om de doelen van het instrument te implementeren in de praktijk. Ten slotte wordt onder kalibraties vooral verstaan op wat voor manier het instrument in praktijk gebruikt wordt (Howlett & Cashore, 2009).

Beleid	Hoofddoel	Doelstellingen	Voorwaarden
	- Wat voor algemene ideeën of opvattingen liggen aan de basis van het beleid?	- Wat wil dit beleid bereiken?	- Wat zijn de specifieke praktijk voorwaarden van het beleid?
Instrument	Logica	Mechanisme	Kalibraties
	-Wat voor algemene opvattingen liggen aan de basis voor de implementatie van het beleid ?	-Wat voor specifieke/concrete middelen kunnen ingezet worden?	-Hoe wordt het instrument in de praktijk toegepast?

Figuur 2.7 *De componenten van beleid* (gebaseerd op Howlett & Cashore, 2009)

De toenemende complexiteit van governance in verschillende sectoren en op verschillende overheidslagen betekent voor onderzoekers en beleidsmakers een lastige taak om de totstandkoming en implementatie van beleid te analyseren (Wukich, 2012). Het model van Howlett & Cashore (2009) is volgens Wukich (2012) echter sterk in het identificeren van de beschikbare beleidsinstrumenten en systemen waarmee beleidsmakers te maken hebben en waarin ze beslissingen maken. Een argument hiervoor is dat er door Howlett & Cashore (2009) veel gebruik gemaakt wordt van verschillende invalshoeken van literatuur om de complexiteit van beleidsontwerpprocessen te analyseren (Wukich, 2012). Desalniettemin garandeert het gebruik van instrumenten niet altijd de aanvaarding ervan in de praktijk. Hiervoor dient de doelgroep van het beleid op de zelfde lijn te zitten van de beleidsmakers wat betreft beleidsvisie en verwachtingen en is er vertrouwen nodig in de beleidsmakers (Wukich, 2012). In hoofdstuk 4 zal het model van

Howlett & Cashore (2009) een belangrijke basis vormen voor de componenten analyse van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Classificatie van beleidinstrumenten

In de literatuur worden verschillende soorten instrumenten genoemd waar beleidsmakers, zoals het I&M, gebruik van kunnen maken. Deze instrumenten komen echter voor in verschillende benamingen en kunnen op verschillende wijzen worden geclassificeerd. Er kan geconcludeerd worden dat de beleidsclassificaties inhoudelijk slechts minimale verschillen hebben. De planningsinstrumenten waar beleidsmakers gebruik van kunnen maken ten behoeve van ruimtelijk beleid kunnen volgens Cocklin (2009) geclassificeerd worden in (1) regulerende-, (2) marktgerichte- en vrijblijvende- (3) informerende en educatieve instrumenten. De regulerende instrumenten worden gekenmerkt als 'command-and-control' en zouden historisch gezien het meest gebruikt worden in ruimtelijk beleid van overheden. Ondanks dat er veel gebruik wordt gemaakt van dit type instrument zou het in veel gevallen hebben geleid tot bijvoorbeeld inflexibiliteit en inefficiëntie (Cocklin, 2009). Er zou sprake zijn van een verschuiving richting het gebruik van meer marktgerichte en vrijblijvende instrumenten (Cocklin, 2009). Bij deze type instrumenten gaat het bijvoorbeeld om beïnvloeding van private of particuliere partijen door middel van financiële en non-financiële middelen. Cocklin's (2009) categorieën van instrumenten sluiten elkaar niet uit maar zouden in de praktijk juist vaak in hybride vormen voorkomen. Het onderscheid van type planningsinstrumenten kan ook worden gemaakt aan de hand van (1) klassieke, (2) moderne en (3) postmoderne instrumenten (Spit & Zoete, 2006). Het klassieke beleidsinstrumentarium houdt in dat geval in dat er doelen bereikt kunnen worden doormiddel van voorschriften en sancties in de vorm van wet- en regelgeving (Spit & Zoete, 2006). Daarnaast bestaan er moderne instrumenten waarbij er doormiddel van financiële prikkels, zoals subsidies, doelen bereikt kunnen worden (Spit & Zoete, 2006). Ten slotte zijn er postmoderne instrumenten bestaande uit het contract, immateriële prikkels en sturing via leren (Spit & Zoete, 2006).

Een belangrijk idee achter de ladder voor duurzame verstedelijking is dat de ruimtelijke opgave zich meer gaat focussen op het benutten van de bestaande stad in plaats van nieuwe stedelijke ontwikkeling of stadsuitbreiding in het kader van een groeibenadering. Een instrumenten classificatie die vanuit dat idee opgesteld is wordt geschreven door Bengston et al., (2004). Zij onderzochten instrumenten die ingezet kunnen worden bij groeimanagement. Groeimanagement is een benadering die zijn oorsprong vindt in de VS en zou beschreven kunnen worden als het controleren van stedelijke ontwikkelingen. Het concept neemt altijd groei als uitgangspunt en kijkt vervolgens in hoeverre de gevolgen daarvan gereguleerd kunnen worden (Spit & Zoete, 2006).

Wanneer men de instrumentclassificatie toepast op het beheren van de stedelijke groei en het beschermen van de open ruimte kan er een globaal onderscheid gemaakt worden tussen de instrumenten (1) publiek eigendom en management, (2) regulering en ten slotte (3) stimuleringen (Bengston et al., 2004). Publiek eigendom en management is een instrument dat ingezet kan worden wanneer publieke goederen beschermt dienen te worden en de markt dit niet op zich kan nemen. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het beschermen van natuurgebied. Het instrument van regulering wordt vaak gekenmerkt door sancties of het dreigen met sancties wanneer een partij zich niet aan een verplichte afspraak houdt. Een meer vrijblijvend instrument is het stimuleringsinstrument. Dit houdt in dat er financiële of niet financiële middelen kunnen worden uitgegeven of ingehouden met als doel gedrag van een partij te beïnvloeden (Bengston et al, 2004).

Zoals eerder genoemd (in paragraaf 1.3) kan een planningsinstrument worden gedefinieerd als “alle maatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de planologische doeleinden” (Spit & Zoete, 2006). Op basis van de classificaties van Cocklin (2009), Spit & Zoete (2006) en Bengston et al. (2004) kan er gesteld worden dat er in essentie drie typen planningsinstrumenten bestaan: De regulerende, de marktgerichte en vrijblijvende instrumenten. Het regulerende instrument zal als doel hebben om bepaalde verschijnselen of ontwikkelingen te beperken, de marktgerichte instrumenten zullen proberen een oplossing te vinden via samenwerking met marktpartijen of prikkeling van marktpartijen en vrijblijvende instrumenten zullen voornamelijk een informerende of stimulerende rol spelen. De keuze voor een bepaald type instrument kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van de implementatie van beleidsdoelen en daarom moet er altijd kritisch worden gekeken waarom er voor dat type instrument gekozen is en in hoeverre andere type instrumenten een mindere of betere optie zouden zijn. Daarom zal in dit onderzoek verkend worden in hoeverre het I&M het meest geschikte planningsinstrument heeft gekozen en wat de implicaties zijn volgens stedelijke gemeenten.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe het onderzoek in de praktijk uitgevoerd is en zal bovendien beargumenteerd worden voor welke onderzoeksmethode is gekozen. In hoofdstuk 2 is er een verkenning gedaan van de wetenschappelijke literatuur over duurzame verstedelijking. Hierbij is er meer inzicht verkregen in het concept duurzame verstedelijking, binnenstedelijke ontwikkelingen en planningsinstrumenten. Deze verkenningen vormen een belangrijke uitgangspositie in het kwalitatieve onderzoek naar de ladder voor duurzame verstedelijking in de praktijk. De theorie biedt bovendien belangrijke referentiepunten en een analytisch kader om de praktijk te toetsen. Het is echter belangrijk zorgvuldige afwegingen te maken in de methodische aanpak hiervan, bijvoorbeeld wat betreft wetenschappelijke criteria als validiteit, betrouwbaarheid en representativiteit.

3.1. Onderzoeksopzet:

Kwalitatief onderzoek

In de sociale wetenschap wordt er over het algemeen een onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoekstrategieën. Daarbij wordt kwantitatief onderzoek gekenmerkt door een cijfermatige dataverzameling en data analyse (Bryman, 2012). Bij kwalitatief onderzoek wordt er geprobeerd om een sociale wereld beter te begrijpen door onderzoek te doen naar de interpretatie van participanten in die wereld (Bryman, 2012). “Qualitative research begins with assumptions, a worldview, the possible use of a theoretical lens, and the study of research problems inquiring into the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem” (Cresswell, 2007). De voornaamste kritiek op kwalitatief onderzoek is dat het te subjectief is en bovendien lastig herhaalbaar (Bryman, 2012). Het doel van dit onderzoek is om beter te begrijpen in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking daadwerkelijk een duurzaam beleidsinstrument is voor Nederlandse stedelijke gemeenten. Centraal staat de interpretatie van het concept duurzame verstedelijking zoals die in de ladder voor duurzame verstedelijking is beschreven door het I&M en daarnaast de interpretatie van duurzame verstedelijking en het instrument door Nederlandse stedelijke gemeenten. Hierdoor kan gesteld worden dat kwalitatief onderzoek het meest geschikt is. Het uiteindelijke doel van een kwalitatief onderzoek is een geschreven rapport of presentatie en “includes the voices of participants, the reflexivity of the researcher, and a 'complex description and interpretation of the problem, and it extends the literature or signals a call for action” (Cresswell, 2007).

Policy research

Bij kwalitatief onderzoek kan er volgens Creswell (2007) gebruik worden gemaakt van vijf verschillende soorten onderzoeksbenaderingen om data te verzamelen en te analyseren: narrative research, phenomenological research, grounded theory research, ethnographic research en case-study research. Aangezien dit onderzoek voornamelijk een analyse is van beleid, is de benaming policy research echter meer van toepassing. Policy research onderscheidt zich voornamelijk van de eerder genoemde benaderingen door zich specifiek te richten op de werking van beleid. Policy research kenmerkt zich in dit onderzoek als “research activity decided upon by the researchers themselves that may involve critiques of public policy and support to groups and individuals seeking to change the existing public policy agenda” (Perry, 2009). Binnen policy research onderscheidt Perry (2009) deep policy analysis en shallow policy analysis. Shallow policy analysis houdt in dat de impact van bepaalde beleidsinterventies door middel van gestandaardiseerde methodes gericht gemeten wordt, zonder de beleidsdoelen en opvattingen in twijfel te trekken en zonder ruimte te geven aan het ontdekken van nieuwe verschijnselen of parameters. Daarentegen wordt deep policy analysis niet beperkt tot het onderzoeken van vooraf bepaalde parameters en erkend dat naast de effecten van beleid ook het beleidsproces zelf relevant is in het onderzoek. “Deep policy analysis may generate unique insights into the ‘real’ nature of social and economic processes” (Perry, 2009). In deze thesis wordt er ruimte opgenomen om nieuwe verschijnselen te ontdekken, de beleidsopvattingen en doelen te analyseren en wordt gekeken hoe het proces zich (heeft) ontwikkeld, waardoor gesproken kan worden van een deep policy analysis. Om de hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden is het namelijk noodzakelijk dat de opvattingen van het I&M en stedelijke gemeenten over duurzame verstedelijking en de vertaling van het begrip naar het instrument kritisch onderzocht worden en de wel of niet duurzame effecten van het instrument ontdekt worden.

Een brede verkenning

In deze deep policy research draait het ten eerste om te verkennen en een globaal beeld te schetsen hoe stedelijke gemeenten denken over het concept duurzame verstedelijking en hoe zij de ladder voor duurzame verstedelijking daaraan bij vinden dragen. Hierdoor is het, ondanks een relatief beperkt aantal onderzochte gevallen van 10 stedelijke gemeenten, wel degelijk mogelijk om generaliseerbare uitspraken te doen voor de gehele populatie van stedelijke gemeenten in Nederland. Aangezien het een deep policy analysis betreft worden daarnaast ook interessante en opvallende visies van individuele of meerdere stedelijke gemeenten beschreven die het beeld meer diepgang geven. Het ontbreekt in deze policy research echter aan concrete voorbeelden van de

praktijktoeepassing van het instrument, waardoor er minder diepgang is dan in een case study bereikt kan worden. “Case study research is a qualitative approach in which the investigator explores a bounded system (a case) or multiple bounded systems (cases) over time, through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information (e.g., observations, interviews, audiovisual material, and documents and reports), and reports a case description and case-based themes” (Creswell, 2007). Een meer brede verkenning van de duurzaamheid van de ladder is voor het beantwoorden van mijn onderzoeksvragen echter van groter belang, wat in een multiple-case study in mindere mate mogelijk is vanwege het dieper ingaan op details en het selecteren van minder onderzoekseenheden, waardoor er in dit onderzoek een verantwoorde keuze is gemaakt voor een policy research.

Het empirische deel

Dit kwalitatieve beleidsonderzoek richt zich in het empirische deel op de ervaringen uit twee verschillende overheidslagen namelijk het Ministerie van I&M op Rijksniveau en stedelijke gemeentenen op lokaal niveau. Deze groepen zijn geïnterpreteerd als sleutelspelers voor de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking. Het I&M heeft het planningsinstrument ontworpen, terwijl de stedelijke gemeenten de belangrijkste rol vervullen bij de implementatie van het instrument. Het doel van de ladder is een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden waarbij kan worden aangenomen dat de stedelijke gemeenten meer te maken hebben gehad met het instrument dan de kleinere of minder stedelijke randgemeenten.

3.2. Dataverzameling

Semigestructureerd interview

Om de benodigde empirische gegevens te verzamelen moet er op een verantwoorde wijze gekozen worden voor een onderzoeksmethode. Om interpretaties over duurzame verstedelijking en ervaringen met de ladder voor duurzame verstedelijking te onderzoeken, is het kwalitatieve interview een zeer geschikte kwalitatieve onderzoeksmethode. Het kwalitatieve interview is een exploratieve onderzoeksmethode waarbij de onderzoeker een flexibele manier van interviewen toepast en tijdens het interview reageert op de informatie die de respondent geeft (Bryman, 2012). Binnen het kwalitatieve interview onderscheidt men vaak het ongestructureerde en het semigestructureerde interview. Het grootste verschil tussen deze twee interviews is dat de onderzoeker bij een ongestructureerd interview slechts enkele onderwerpen vaststelt die in het

verloop van het interview op verschillende manieren ondervraagd kunnen worden terwijl de onderzoeker in het geval van een semigestructureerd interview van tevoren al vragen formuleert over onderwerpen in een vragenlijst. Er kan bij een semigestructureerd interview ook voor worden gekozen om specifieke onderwerpen vast te stellen in plaats van een vragenlijst te maken. In deze policy research is het belangrijk dat de resultaten uit de verschillende interviews in grote lijnen goed met elkaar te vergelijken zijn waardoor het semigestructureerde interview het meest geschikt is.

Selectie van onderzoeksgroepen en –eenheden

Bij kwalitatief onderzoek kunnen de onderzoekseenheden op basis van verschillende strategieën geselecteerd worden. Zo kan er volgens Bryman (2012) gekozen worden tussen probability sampling en purposive sampling. Bij probability sampling wordt er een willekeurige steekproef getrokken uit de onderzoekspopulatie. Deze manier van sampling wordt echter niet vaak bij kwalitatief onderzoek gebruikt maar wel bij kwantitatief onderzoek. De onderzoeksgroepen waar dit kwalitatieve onderzoek zich op richt zijn het I&M en de stedelijke gemeenten in Nederland. In dit onderzoek zijn de onderzoekseenheden, die binnen deze onderzoeksgroepen vallen, geselecteerd door middel van een purposive sampling strategie. “the goal of purposive sampling is to sample cases/participants in a strategic way, so that those sampled are relevant to the research questions that are being posed” (Bryman, 2012). Het gevaar van purposive sampling is dat de onderzoeker vanuit eigen interpretatie bepaalt welke onderzoeksgroepen, onderzoekseenheden en participanten wel en niet opgenomen worden in het onderzoek, wat grote consequenties kan hebben voor de uitkomsten van de data. Voor dit onderzoek is het belangrijk dat gevallen altijd geselecteerd worden vanuit een gefundeerde verwachting zodat ze relevante en diverse data opleveren. Door het strategisch selecteren van relevante gevallen wordt de validiteit verhoogd en door het selecteren van gevallen die verschillen van elkaar is het beter mogelijk om generaliseerbare uitspraken te doen voor de gehele onderzoekspopulatie (van het I&M en stedelijke gemeenten in dit geval). Het is vaak niet mogelijk om van te voren in te schatten hoeveel gevallen onderzocht moeten worden voor theoretische verzadiging, wat betekent dat het selecteren van meer gevallen geen of onvoldoende relevante bijdrage levert aan de verzamelde resultaten in de onderzoeksgroep (Bryman, 2012). Er moet dus tijdens het proces van dataverzameling bepaald worden wanneer er sprake is van theoretische verzadiging.

Het I&M

Binnen de onderzoeksgroep van het I&M is er gesproken met Jacqueline Vrolijk, projectleidster van de ladder voor duurzame verstedelijking. Er is in dit onderzoek verondersteld dat er binnen de

onderzoeksgroep van het I&M niet meer participanten geïnterviewd hoefden te worden. Vrolijk kan namelijk gezien worden als meest relevante respondent van het I&M met betrekking tot de ladder. Vrolijk is als een van de eerste respondenten geïnterviewd om hiermee zo goed mogelijk op de hoogte te zijn van de ontwikkelingen omtrent het actualiseren van het instrument.

Stedelijke gemeenten

Binnen de onderzoeksgroep van stedelijke gemeenten zijn zoals eerder genoemd 10 onderzoekseenheden geselecteerd. Bij de geselecteerde stedelijke gemeenten is vervolgens met totaal 13 ambtenaren gesproken. Per stedelijke gemeente is er met 1 of 2 ambtenaren gesproken, afhankelijk van de voorkeur van de respondent waar als eerste contact mee was. De respondenten bekleden allen een functie binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening en hebben bovendien veel ervaring met de ladder voor duurzame verstedelijking. Bij het selecteren van stedelijke gemeenten is gelet op demografische en economische groei, -krimp of -stabiliteit in de gemeente zelf en in de omgeving ervan. Bovendien zijn er als outliers, good practice gevallen (volgens het I&M), representatieve gemeenten en gemeenten met andere relevante kenmerken opgenomen bij het samplen. Ten slotte is er ook gestreefd naar een zekere mate van geografische spreiding tussen de stedelijke gemeenten binnen Nederland.

Het I&M lijkt te suggereren dat er bij de Randstad gemeenten andere regels gelden ten opzichte van de gemeenten daarbuiten. “Alleen in de stedelijke regio’s rond de mainports (Noordvleugel en Zuidvleugel) zal het Rijk afspraken maken met decentrale overheden over de programmering van verstedelijking” (SVIR, 2012). Daarom is het interessant om met stedelijke gemeenten in de Randstad te spreken. Bij de gemeente Dordrecht is gesproken met senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening Paul Bezemer en (bestemmingsplan)jurist Conny van Rijk. De gemeente Dordrecht is geselecteerd omdat het zich bevindt in een omgeving die sterk groeit, terwijl de gemeente Dordrecht zelf een stabiele ontwikkeling doormaakt. Bij de gemeente Almere is gesproken met Harry Laheij, adviseur omgevingsrecht. De gemeente Almere is geselecteerd omdat het ondanks de grote uitbreidingsambities, recentelijk te maken heeft gehad met tegenvallende groei. Bij de gemeente Utrecht is gesproken met Pieter Davelaar, medewerker op de afdeling stedenbouw en planologie. De gemeente Utrecht is geselecteerd omdat het de sterkst groeiende gemeente van Nederland is. Bij de gemeente Amsterdam is gesproken met juridisch adviseur Europees recht Ymke Hofhuis en planjurist Leonie Schouten. De gemeente Amsterdam is geselecteerd omdat het als hoofdstad van Nederland, gezien kan worden als interessante outlier.

Onder de stedelijke gemeenten die zich relatief stabiel ontwikkelen en bovendien buiten de stedelijke regio's rond de mainports vallen zijn de gemeente Nijmegen, Arnhem, 's-Hertogenbosch geselecteerd. Bij de gemeente Nijmegen is gesproken met planoloog Mathijs Lenis en planoloog Bas Crebolder. De gemeente is geselecteerd vanwege haar vertegenwoordiging bij expertmeetings over de ladder en bovendien nauw betrokken is bij de evaluatie ervan. Bij de gemeente Arnhem is gesproken met Bert Lagerberg, hoofdadviser bij de vakgroep ruimte juridische zaken. De gemeente Arnhem is geselecteerd vanwege hun nadrukkelijke ambities tot binnenstedelijke transformaties. Bij de gemeente 's-Hertogenbosch is gesproken met Ton Habraken, juridisch beleidsmedewerker van de afdeling ruimtelijke ordening en stedenbouw. De gemeente 's-Hertogenbosch is geselecteerd als representatieve stedelijke gemeente in de provincie Noord-Brabant.

In de provincie Limburg hebben veel gemeenten te maken met forse krimp. Er is gekozen om zowel een groeigemeente als krimpgemeente in deze provincie te kiezen. De gemeente Maastricht is geselecteerd vanwege haar unieke kenmerken als groeigemeente in een omgeving die sterk krimpt. Bij de gemeente Maastricht is gesproken met Esther de Boeye, teamleider van de bestemmingsplanjuristen en de stedenbouwkundige ontwerpers en cultureel erfgoed. De gemeente Heerlen is geselecteerd omdat het door het I&M als één van de good-practice gevallen wordt genoemd en bovendien een van de sterkst krimpende gemeenten in Nederland is. Bij de gemeente Heerlen is gesproken met planoloog Bas Oerlemans en beleidsmedewerker economie Maurice Hupperts.

3.3. Dataverwerking

In deze paragraaf zal worden beschreven hoe de verzamelde data vervolgens is verwerkt en is opgenomen in het onderzoek. Essentieel was dat de interviews met toestemming van de respondenten via opname apparatuur opgenomen en terug geluisterd kon worden om te voorkomen dat belangrijke informatie verloren ging, informatie verkeerd opgeschreven werd en de onderzoeker zich bovendien volledig kon focussen op het interview. Tijdens het proces van het interviewen van respondenten zijn de afgeronde interview gesprekken uitgeschreven, ofwel getranscribeerd. Het voordeel van het transcriberen tussen de verschillende interviews is dat de vragen verbeterd kunnen worden, zonder daarbij te veel af te wijken van de interviewgide.

Het is aan de onderzoeker om vervolgens aan het werk te gaan met de verzamelde data, in dit geval de transcripten. "Om tot zinvolle bestudering van het materiaal te komen is het van belang dit te reduceren" (Vennix, 2010). Er zijn verschillende benaderingen om onderzoeksdata te analyseren. Volgens Bryman (2012) kan er bij kwalitatieve data analyse gekozen worden om de data te coderen.

“Codes serve as shorthand devices to label, separate, compile, and organize data” (Bryman, 2012). Toch is er ook kritiek op het coderen van kwalitatieve data. “Coding is a key process in most qualitative data analysis strategies, but it is sometimes accused of fragmenting and decontextualizing text” (Bryman, 2012). Bovendien kan het coderen van data ervoor zorgen dat het verhaal van de respondent verloren gaat (Bryman, 2012). Het coderen van data is vooral relevant wanneer er vanuit de data een nieuwe theorie gevormd wordt zoals bij grounded theory benaderingen, maar in policy research zullen de thema’s in de interviews in grote lijnen van tevoren al bepaald zijn. De interviews zijn namelijk semigestructureerd en dus hebben de transcripten in grote lijnen dezelfde structuur waardoor het eenvoudiger wordt om de resultaten per thema te vergelijken. In deze thesis is er daarom voor gekozen om de data te analyseren door middel van het handmatig selecteren en vergelijken van tekst uit de transcripten.

3.4. Onderzoeksethiek

Zoals eerder genoemd bestaan er drie belangrijke criteria waaraan een wetenschappelijk onderzoek zou moeten voldoen namelijk validiteit, betrouwbaarheid en representativiteit. In deze paragraaf zal worden toegelicht op wat voor manier dit kwalitatieve onderzoek voldoet aan deze criteria.

Validiteit

Onder validiteit wordt verstaan dat het onderzoek daadwerkelijk een goed meetinstrument bevat voor hetgeen er gemeten moet worden en ‘is concerned with the integrity of the conclusions that are generated from a piece of research (Bryman, 2012). Binnen het criteria validiteit kan onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de mate waarin causale verbanden kloppen en er geen sprake is van externe factoren die invloed hebben op het resultaat. Voor de beantwoording van de deelvragen in dit onderzoek zijn analyse modellen opgesteld die gericht zijn op datgene wat onderzocht moet worden. Externe validiteit betekent dat de gevonden resultaten generaliseerbaar zijn voor de gehele onderzoeksgroep. Zoals genoemd is er sprake van een relatief klein aantal onderzoekseenheden (het I&M en de stedelijke gemeenten). Om de resultaten te kunnen generaliseren zijn er daarom verschillende soorten stedelijke gemeenten geselecteerd die het instrument mogelijk verschillend ervaren.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betreft de mate waarin de resultaten van het onderzoek bij een herhaling van dezelfde methode ook daadwerkelijk dezelfde resultaten opleveren en de resultaten dus niet op toeval berusten. “Reliability is concerned with the question of whether the results of a study are

repeatable” (Bryman, 2012). Ondanks dat er het in kwalitatief onderzoek veel aankomt op de eigen interpretatie van de onderzoeker, zal er zoveel mogelijk gestreefd worden naar betrouwbare resultaten. De transcripten zijn onderdeel van de bijlagen van de thesis wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid en navolgbaarheid van het onderzoek.

Representativiteit

Representativiteit betreft ten slotte de mate waarin de resultaten van het onderzoek een goede afspiegeling vormen voor de gehele onderzoeksgroep. Dit onderzoek betreft data die voortkomt uit een relatief klein aantal respondenten (13). Er was echter sprake van een kleine non-respons waardoor de meeste (vooraf) geselecteerde onderzoekseenheden opgenomen konden worden in het onderzoek en de gewenste diversiteit van onderzoekseenheden bereikt kon worden. Bovendien is er rekening gehouden met de invloed die een beroepsfunctie van een respondent heeft op de resultaten en is er gestreefd verschillende soorten ambtenaren te interviewen die te maken hebben met het instrument. Zo is er gesproken met planologen, juristen en andere medewerkers binnen de gemeente die te maken hebben met het instrument.

4. De rol van de ladder voor duurzame verstedelijking

In dit hoofdstuk wordt de rol van de ladder voor duurzame verstedelijking als planningsinstrument geanalyseerd. De vraag die hierbij centraal staat luidt: Wat is de rol van de ladder in het Nederlandse ruimtelijk beleid? Het doel van de analyse is om een beter inzicht te krijgen in de doelen en de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking. Eerst zal er een beschrijving gegeven worden van het ruimtelijk beleid in Nederland (paragraaf 4.1), vervolgens een analyse van de doelen van de ladder (paragraaf 4.2) en daarna een analyse van de implementatie van de ladder (paragraaf 4.3). Het componenten analyse model van Howlett & Cashore (2009) vormt de structuur van paragraaf 4.2 en 4.3. Aan het einde van dit hoofdstuk volgt een conclusie met de belangrijkste bevindingen (4.4).

4.1. Ruimtelijk beleid in Nederland

Het ruimtelijk beleid in Nederland vindt plaats op het niveau van de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente. Op het niveau van de Rijksoverheid worden de algemene nationale belangen in de ruimtelijke ordening nagestreefd (Rijksoverheid, 2015). Door middel van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zullen alle ruimtelijke plannen een zorgvuldige afweging en heldere besluitvorming bevatten (Rijksoverheid, 2015). In de wet ruimtelijke ordening wordt voorgeschreven hoe ruimtelijke plannen van zowel de Rijksoverheid, de provincie en de gemeente tot stand dienen te komen. Het Bro bevat de algemene regels ter bescherming van de nationale belangen van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2015). Onder de nationale belangen worden onder andere de volgende speerpunten geformuleerd (Rijksoverheid, 2015).

- Versterking van de economie. Bijvoorbeeld samen met andere overheden zorgen voor een goed vestigingsklimaat.
- Hoofdnetwerken van wegen, spoor en vaarwegen in stand houden en beter benutten.
- Verbetering van de kwaliteit van water, bodem en lucht.
- Nederland beschermen tegen wateroverlast en overstromingen.
- Behoud van unieke cultuur en natuur, zoals de werelderfgoederen.

De rol van de provincies in het Nederlandse ruimtelijke beleid is het uitvoeren van het landschapsbeleid. Dit houdt in dat zij ervoor moeten zorgen voor voldoende groene ruimte in en rondom de steden. De Nederlandse gemeenten zijn wat betreft ruimtelijk beleid ten slotte

verantwoordelijk voor woningbouw, bedrijventerreinen en bouw van nieuwe plekken voor bedrijven (Rijksoverheid, 2015). Hierbij geldt dat het bestemmingsplan als het belangrijkste instrument wordt beschouwd voor de ruimtelijke ordening in een gemeente (Rijksoverheid, 2015). Op alle drie de overheidsniveaus worden structuurvisies ontwikkeld waarbij wordt beschreven welke ontwikkelingen zij verwachten op het gebied van ruimtelijke ordening en hoe zij die ontwikkelingen willen sturen of uitvoeren. De meest actuele structuurvisie van de Rijksoverheid is de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) waarin wordt beschreven hoe Nederland er in 2040 uit moet zien (Rijksoverheid, 2015). Deze structuurvisie is ontwikkeld door het Ministerie van I&M en in 2012 in werking getreden (SVIR, 2012). De ladder voor duurzame verstedelijking is, zoals in de introductie genoemd, opgenomen in deze SVIR.

4.2. De doelen van de ladder

Het hoofddoel

Om de beleidscontext van de ladder voor duurzame verstedelijking beter te begrijpen wordt eerst gekeken naar de SVIR. De SVIR (2012) beschrijft de ambities van het Rijk met betrekking tot het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. De SVIR heeft als hoofddoel een ‘concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig’ Nederland. In de SVIR wordt verwezen naar 13 nationale belangen. De ladder voor duurzame verstedelijking komt ter sprake bij het 13^e nationale belang: zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (SVIR, 2012). De ladder moet bijdragen aan meer vraaggerichte programmering en realisering van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen. Bovendien dient ook de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering voorkomen te worden. De ladder voor duurzame verstedelijking (2013) is beschreven in een handreiking die bedoeld is als hulpmiddel voor de gebruikers. Het hoofddoel van de ladder wordt beschreven als “een goede ruimtelijke ordening door een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden” (I&M, 2013). In de handreiking van de ladder wordt de term ‘duurzame verstedelijking’ niet genoemd en dus ook niet gedefinieerd, maar op basis van het genoemde hoofddoel mag worden aangenomen dat de betekenis van een duurzame verstedelijking volgens het I&M neerkomt op een goede ruimtelijke ordening.

De doelstellingen

In het theoretisch kader bleek dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen incrementele en paradigmatische beleidsveranderingen. De introductie van de ladder voor duurzame verstedelijking kan gezien worden als een incrementele verandering in het ruimtelijk beleid voor duurzame verstedelijking, aangezien het voortbordurt op de SER-ladder en het om een relatief kleine

verandering gaat van een bestaand planningsinstrument. Deze incrementele verandering lijkt, naast enkele inhoudelijke toevoegingen, hoofdzakelijk te bestaan uit de juridificering van een bestaand instrument. Ondanks dat het dus om een relatief kleine verandering gaat van een instrument in het ruimtelijke beleid, kan het in praktijk grote consequenties hebben. Deze consequenties zullen beschreven en geanalyseerd worden in hoofdstuk 6. Naast een incrementele verandering die zich afspeelde bij de aanpassing van een bestaand instrument lijkt er ook sprake te zijn van een paradigmatische verandering, namelijk een decentralisatie van het ruimtelijk beleid. “De sturing op verstedelijking zoals afspraken over percentages voor binnenstedelijk bouwen, Rijksbufferzones en doelstellingen voor herstructurering laat het Rijk los” (SVIR, 2012). Het Rijk zal zich dus minder actief met de ruimtelijke ordening bemoeien en zich ‘slechts’ bezighouden met de voorwaarden die gesteld worden om een zorgvuldig gebruik van de schaarse grond te bevorderen (SVIR, 2012). De ladder voor duurzame verstedelijking benoemt daarom mogelijk geen specifieke ruimtelijke doelstellingen. Het benadrukt juist dat er geen vooraf bepaald resultaat voorgeschreven wordt, omdat het optimale resultaat moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag dat de regionale en lokale omstandigheden kent (I&M, 2013).

De voorwaarden

Zoals hierboven genoemd, gaat het Rijk zich minder actief bezighouden met de ruimtelijke ordening en vooral de voorwaarden stellen waar decentrale overheden zich aan moeten houden. De voorwaarden die het I&M stelt aan een duurzame verstedelijking zouden geïnterpreteerd kunnen worden als het leggen van een grotere nadruk op binnenstedelijk ontwikkelen, het voorkomen van leegstand en overprogrammering, betere regionale afstemming en betere bereikbaarheid van buitenstedelijke locaties. Deze voorwaarden zijn in de vorm van treden opgenomen in de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking en zullen in de volgende paragraaf meer in detail besproken worden.

4.3. De implementatie van de ladder

De instrumentlogica

De voorwaarden voor een duurzame verstedelijking die het I&M stelt in de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking kunnen als beperkende maatregelen gezien worden die horen bij een regulerend instrument. Volgens het I&M is het hierbij belangrijk dat er bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming plaatsvindt waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt (I&M, 2013). Het I&M heeft de voorwaarden voor een duurzame verstedelijking vertaald naar een wettelijke procedure die

uitgelegd wordt in de handreiking en bovendien is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening. Er zal bij de beschrijving van het mechanisme en de kalibraties van de ladder meer in detail worden ingegaan op hoe deze wettelijke procedure precies in zijn werk gaat.

Instrumentmechanisme

De ladder voor duurzame verstedelijking kan gezien worden als een juridisch regulerend instrument. Deze regulering is echter uitsluitend gericht op nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Daarnaast is er in de voorgaande paragraaf (4.2) gesteld dat de ladder voor duurzame verstedelijking onder andere voortgekomen is uit een incrementele beleidsverandering. Deze incrementele beleidsverandering kenmerkt zich met name door wijzigingen in het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Het instrument is technisch gezien alleen van toepassing op juridisch verbindende ruimtelijke plannen van de decentrale overheden. Hieronder vallen het bestemmingsplan, het inpassingsplan en de provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst” (I&M, 2013). Voor gemeenten is het bij de implementatie van het instrument, vanwege jurisprudentie, van groot belang dat er met name duidelijke definities zijn opgenomen voor de begrippen ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ en ‘bestaand stedelijk gebied’. De ladder moet door gemeenten namelijk bij elke nieuwe stedelijke ontwikkeling gemotiveerd worden. Daarnaast moeten de nieuwe stedelijke ontwikkelingen, waar een regionale vraag naar is, vooral binnen het bestaand stedelijk gebied plaatsvinden. In de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking en artikel 1.1.1 in het besluit op de ruimtelijke ordening worden de volgende definities gehanteerd (I&M, 2013):

- Stedelijke ontwikkeling: “ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen”.

Onder de term ‘andere stedelijke voorzieningen’ verstaat de ladder accommodaties voor onderwijs, zorg, cultuur, bestuur en indoor sport en leisure (I&M, 2013).

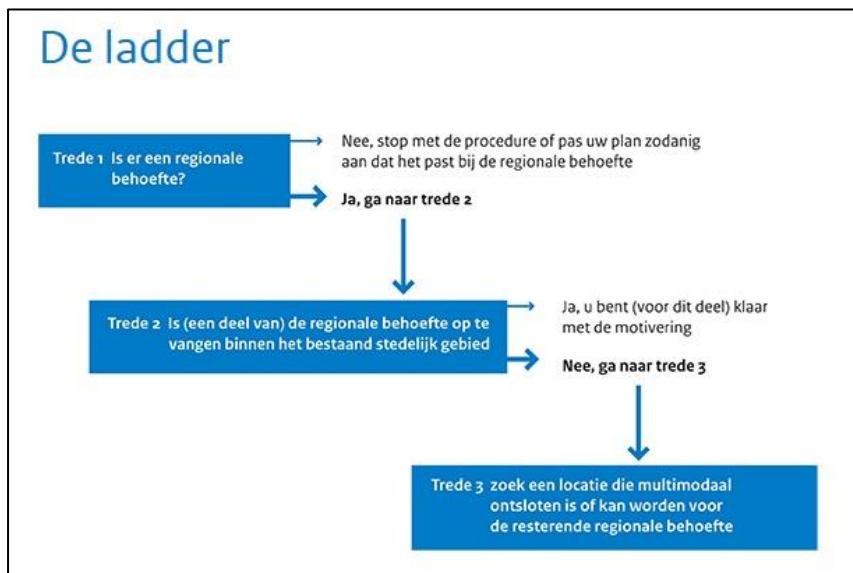
- Bestaand stedelijk gebied: “bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur”.

Het I&M heeft met de ladder voor duurzame verstedelijking een planningsinstrument ontwikkeld dat door zowel publieke als private partijen gebruikt kan worden om plannen tegen te houden. “Als decentrale ruimtelijke besluiten nationale juridische kaders onvoldoende honoreren, kan het Rijk of

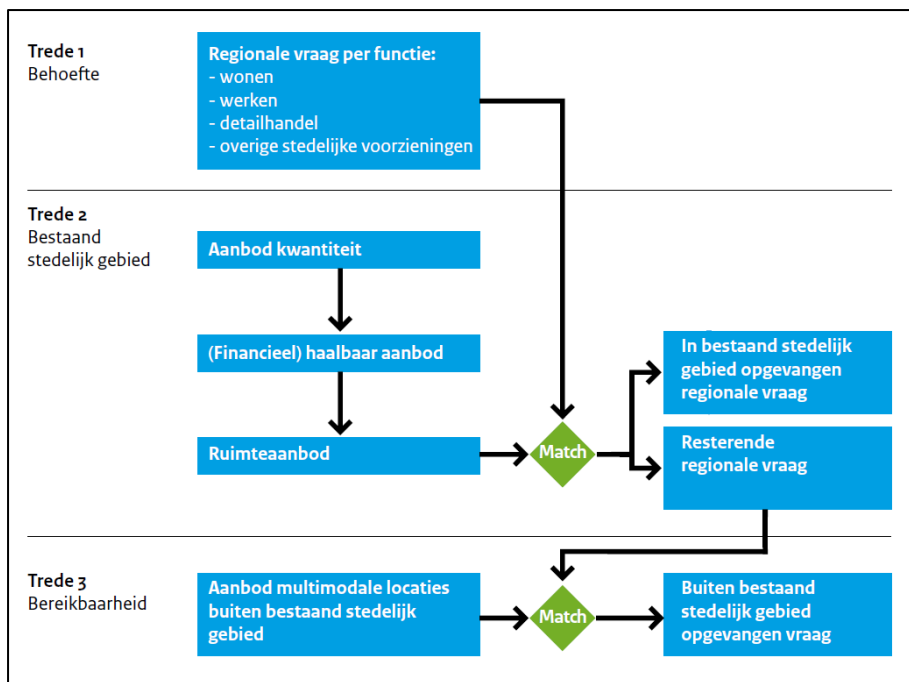
de provincie na vaststelling van deze besluiten overgaan tot óf indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing, óf schorsing en vernietiging in geval van strijdigheid met nationale regelgeving. Verder bestaat voor een ieder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het besluit dat gemotiveerd wordt door onder andere gebruik te maken van de ladder” (I&M, 2013).

Kalibraties van het instrument

De toepassing van de ladder duurzame verstedelijking dient te gebeuren aan de hand van thema’s die een juridische grondslag hebben. Hierbij moeten gemeenten zich houden aan drie criteria, ofwel treden. Deze treden moeten volgens Bro art. 3.1.6 in volgorde succesvol doorlopen worden, voordat een nieuwe stedelijke ontwikkeling in het bestemmingplan juridisch doorgang mag vinden (Bro Artikel 3.1.6). De drie treden van de ladder voor duurzame verstedelijking zijn in figuur 4.1 weergegeven. In figuur 4.2 is de ladder toegelicht met inhoudelijke toevoegingen.



Figuur 4.1 Procedure van de ladder voor duurzame verstedelijking (I&M, 2013)



Figuur 4.2 Thema's van de ladder duurzame verstedelijking (I&M, 2013)

Bij de eerste trede dienen gemeenten een cijfermatig onderzoek te doen naar de actuele regionale behoefte naar een bepaalde stedelijke ontwikkeling. Als de vraag naar de stedelijke ontwikkeling al binnen de actuele regionale behoefte wordt opgevangen is er volgens het I&M onvoldoende reden waarom die nieuwe stedelijke ontwikkeling toch doorgang moet vinden in het bestemmingsplan. “De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit)” (I&M, 2013). De regionaal afgestemde behoefte moet zowel kwalitatief als kwantitatief aangetoond worden. Het nieuwe is echter vooral dat de behoefte nu regionaal bekeken wordt en bovendien met strikter cijfermatig onderzoek onderbouwd moet worden. Er worden geen specifieke voorschriften of methoden genoemd hoe dit onderzoek gedaan moet worden. Er is sprake van een zogenaamde ‘afwegingsruimte’ bij het motiveren van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Wat wel nadrukkelijk genoemd wordt is dat de onderzoeksgegevens ‘actueel moeten zijn’.

Pas wanneer de actuele regionale vraag naar een nieuwe stedelijke ontwikkeling voldoende gemotiveerd is kan er gekeken worden naar trede 2: Is (een deel van) de regionale behoefte op te vangen binnen bestaand stedelijk gebied? De essentie van deze trede is dat er dus niet buiten bestaand stedelijk gebied wordt ontwikkeld als de actuele regionale vraag daarbinnen opgevangen kan worden. Dit kan de gemeente doen door een andere bestemming aan een gebied toe te kennen, door herstructurering van bestaande terreinen of door transformatie van bestaande gebouwen of gebied (I&M).

De laatste trede in de procedure van de ladder voor duurzame verstedelijking is de bereikbaarheid van de nieuwe stedelijke ontwikkeling. De decentrale overheid zal op zoek moeten gaan naar een locatie die multimodaal ontsloten is of gaat worden. Deze multimodale ontsluiting moet passen bij de schaal van de ontwikkeling.

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk is gebleken dat het Nederlandse ruimtelijk beleid op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau plaatsvindt. De ladder voor duurzame verstedelijking is een landelijk planningsinstrument en onderdeel van de SVIR. Ook werd er gesteld dat de drie schaalniveaus verschillende verantwoordelijkheden hebben in het ruimtelijk beleid. Stedelijke gemeenten zijn volgens de Rijksoverheid (2015) verantwoordelijk voor woningbouw, bedrijventerreinen en bouw van nieuwe plekken voor bedrijven. Zij zullen bij de uitvoering van hun verantwoordelijkheden nu echter de ladder voor duurzame verstedelijking moeten toepassen.

De werking van de ladder voor duurzame verstedelijking is in dit hoofdstuk vooral op basis van het componenten model van Howlett & Cashore (2009) geanalyseerd. Dit model heeft bijgedragen om het planningsinstrument zowel vanuit haar beleidscontext als instrumentencontext beter te begrijpen. Daarbij kan gesteld worden dat de ladder als juridisch regulerend instrument getypeerd moet worden. In figuur 4.3 is de ingevulde componentenanalyse van de ladder voor duurzame verstedelijking opgesteld, gebaseerd op het model van Howlett & Cashore (2009). De handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking was lastig leesbaar voor gebruikers ervan en dit model brengt het instrument, op basis van de analyse in dit hoofdstuk, beter in kaart door het onderscheiden van componenten.

Het beter begrijpen van de werking van het planningsinstrument was de eerste empirische analytische stap van dit onderzoek. Vervolgens moet er gekeken worden of opvattingen van het I&M en stedelijke gemeenten over duurzame verstedelijking overeenkomen (hoofdstuk 5) en ten slotte wat de praktische implicaties zijn volgens stedelijke gemeenten (hoofdstuk 6).

Beleid	Hoofddoel	Doelstellingen	Voorwaarden
	- Goede ruimtelijke ordening	- Optimaal ruimtegebruik - Transparantie van besluitvorming - Zorgvuldige afweging	- Meer binnenstedelijk - Voorkomen van leegstand en overprogrammering - Betere regionale afstemming - Betere bereikbaarheid
Instrument	Logica	Mechanisme	Kalibraties
	-Regulerende voorschriften voor ruimtelijke ordening in gemeenten	-Besluit ruimtelijke ordening (art. 1.1.1 & 3.1.6) -Bestuursrechter raad van state	- Jurisprudentie - Thema's (actuele regionale behoefte, binnen bestaand stedelijk gebied, multimodale ontsluitingen)

Figuur 4.3 Componenten analyse van de ladder voor duurzame verstedelijking (Gebaseerd op Howlett & Cashore, 2009)

5. De interpretatie van duurzame verstedelijking

Om te onderzoeken waarom de huidige implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking zo stroef verloopt is het naast het analyseren en begrijpen van de ladder als planningsinstrument (hoofdstuk 4) vervolgens ook belangrijk om te onderzoeken hoe het I&M en stedelijke gemeenten het concept duurzame verstedelijking interpreteren en bovendien hoe het gebruikt zou moeten worden in het Nederlandse ruimtelijk beleid. Daarom is er in dit hoofdstuk onderzocht of het I&M en stedelijke gemeenten het begrip duurzame verstedelijking op een zelfde wijze definiëren en of zij dezelfde opvattingen hebben over de voorwaarden van duurzame verstedelijking die uit de componentenanalyse naar voren kwamen.

5.1. Definitie

In de handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking ontbreekt het aan een definitie voor duurzame verstedelijking, waardoor er onduidelijkheid kan ontstaan over de interpretatie ervan. Uit het voorgaande hoofdstuk is door middel van een componenten analyse gebleken dat het hoofddoel van de ladder een goede ruimtelijke ordening is. Vrolijk (bijlage K; I&M) is gevraagd om toe te lichten waarom duurzame verstedelijking geïnterpreteerd moet worden als een goede ruimtelijke ordening. Vervolgens is ook aan de geselecteerde stedelijke gemeenten gevraagd wat zij (los van de ladder) verstaan onder een duurzame verstedelijking. Er zal met name worden gekeken in hoeverre het I&M en de gemeenten overeenkomen of verschillen in de kenmerken van duurzame verstedelijking die ze noemen.

Definitie volgens het I&M

Wanneer Vrolijk (Bijlage K; I&M) wordt gevraagd om de definitie van duurzame verstedelijking toe te lichten grijpt ze terug op de eerder genoemde definitie van duurzame ontwikkeling van Brundtland die volgens haar aan de basis daarvan ligt. Hierbij refereert zij naar het idee dat duurzame verstedelijking rekening moet houden met de huidige en toekomstige behoeften van een stad. Duurzame verstedelijking is volgens Vrolijk (bijlage K; I&M) een goede ruimtelijke ordening, waarbij met name aandacht uitgaat naar het ruimtegebruik. “Duurzaamheid vanuit de ruimtelijke ordening is vertaald naar een zuinig ruimtegebruik en specifiek gaat dit erom dat je niet wilt dat open ruimten of buitenstedelijk gebied bebouwd wordt als er niet een hele dringende reden voor is” (bijlage K: I&M, Vrolijk). Duurzame verstedelijking is volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) bovendien omgaan met tijden die veranderen, zoals situaties van groei naar krimp. Daarnaast heeft een duurzame verstedelijking betrekking op een goede afweging van belangen. “De afweging van belangen zit met

name in het feit dat gemeenten moeten afstemmen wat ze ontwikkelen, niet allemaal hetzelfde doen, waardoor er niet zomaar schaarse ruimte wordt opgeofferd en leegstand ontstaat” (bijlage K: I&M, Vrolijk).

Definitie volgens stedelijke gemeenten

Aangezien duurzame verstedelijking op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd is ook aan stedelijke gemeenten gevraagd wat ze onder dit begrip verstaan. De resultaten tonen aan dat de respondenten van de gemeenten zowel onderling als met het I&M nauwelijks verschillen in hun interpretaties van het begrip duurzame verstedelijking. Duurzame verstedelijking wordt door de meeste gemeenten geïnterpreteerd als zorgvuldig of duurzaam ruimtegebruik. Bij de meeste respondenten van de gemeenten worden ook dezelfde aspecten van duurzame verstedelijking genoemd als het I&M. De definitie van Brundtland (1987) lijkt een belangrijke basis te vormen hierbij. Zo refereren de respondenten van stedelijke gemeenten vaak naar het idee van duurzame verstedelijking als een manier van verstedelijken die rekening houdt met de toekomstige behoeften. Ook het aspect van goede afwegingen maken werd veelvuldig genoemd, met betrekking tot leegstand en buitenstedelijk gebied. Het omgaan met krimp werd door de respondenten van de gemeente Heerlen genoemd (Bijlage J; Heerlen).

Duurzame verstedelijking als breder begrip

Toch kan duurzame verstedelijking volgens sommige respondenten van stedelijke gemeenten ook breder opgevat worden (Bijlage I: Nijmegen; bijlage D: Utrecht; bijlage E: 's-Hertogenbosch en bijlage B: Dordrecht). Er wordt door hen naast zorgvuldig ruimtegebruik ook gekeken naar bijvoorbeeld energiezuinige vervoerswijzen of gebouwen (bijlage I: Nijmegen) en de gezondheid van de bewoners van de stad (bijlage D: Utrecht). Naast de afdelingen die zich bezighouden met ruimtelijk beleid zijn er binnen gemeenten meerdere afdelingen die zich bezighouden met aspecten van duurzame verstedelijking.

Doelen van duurzame verstedelijking

In de literatuurverkenning van duurzame verstedelijking werd gesteld dat het concept vaak geen vooraf bepaald eindbeeld heeft maar meer een streven naar vooruitgang richting gewenste doelen is. In het voorgaande hoofdstuk bleek echter dat het Rijk zich niet meer actief met ruimtelijk beleid zal bezighouden maar in plaats daarvan voorwaarden stelt waaraan, in het geval van de ladder voor duurzame verstedelijking, nieuwe stedelijke ontwikkelingen moeten voldoen. Volgens het I&M moeten die voorwaarden leiden tot meer nadruk op binnenstedelijke ontwikkeling, voorkomen van leegstand en overprogrammering, betere regionale afstemming en betere bereikbaarheid in het

buitenstedelijk gebied. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal worden beschreven wat stedelijke gemeenten van deze gekozen voorwaarden voor duurzaam verstedelijking vinden.

5.2. Opvattingen over leegstand en overprogrammering

Het voorkomen van leegstand en overprogrammering is volgens het I&M belangrijk omdat sommige gemeenten het uit de hand hebben laten lopen. “Terwijl er veel leegstand is, blijft er een overcapaciteit in bestemmingsplannen. De kantorenmarkt gaat niet meer aantrekken vanwege andere manieren van werken en de dalende beroepsbevolking, er is meer aanbod dan ooit nodig zal zijn” (bijlage K: I&M). Er wordt door de stedelijke gemeenten in het algemeen erkend dat het voorkomen van leegstand belangrijk kan zijn omdat leegstand een negatief effect of uitstraling kan hebben op de omgeving en de leefkwaliteit. Sommige respondenten lijken echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de gesuggereerde negatieve rol van leegstand en overprogrammering in het duurzame verstedelijkingsvraagstuk.

Locatie van leegstand

Volgens de respondenten is leegstand op sommige plekken minder problematisch en zelfs acceptabel (bijlage G: Arnhem; bijlage J: Heerlen). “Op sommige plekken in de stad, is het belangrijk dat je geen leegstand hebt, want dat gaat ten koste van de uitstraling van je binnenstad of aanloopstraat. Daar wil je zoveel mogelijk leven houden maar op andere plekken heeft de stad er minder last van” (bijlage G: Arnhem). Volgens Oerlemans en Hupperts (bijlage J: Heerlen) is het van groot belang om vooral leegstand in het centrum te voorkomen en het daardoor levensvatbaar te houden, wat met zich meebrengt dat vooral een krimp gemeente als Heerlen zal moeten accepteren dat het gebied buiten het centrum daardoor sneller zal verloederen. Het meest problematische zijn de leegstaande panden van grote beleggingsfondsen waar niet naar omgekeken wordt maar wel erg storend zijn voor de mensen die er langs lopen (bijlage J: Heerlen).

Onvoorspelbaarheid van de toekomstige behoefte

Het voorkomen van leegstand en overprogrammering is volgens de respondenten van de gemeente Dordrecht soms een lastige voorwaarde omdat je te maken hebt met onzekerheden in de toekomst (bijlage B: Dordrecht). “Je kunt niet voorspellen of een functie die je nu ontwikkelt, of daar over een aantal jaar nog vraag naar is, vanwege economische en maatschappelijke veranderingen” (bijlage B: Dordrecht).

Kansen van leegstand

Ten slotte wordt ook beweerd dat (structurele) leegstand kansen biedt voor tijdelijke projecten en interessante transformaties. “Leegstand is ook een kans, bijvoorbeeld voor kleine bedrijfjes die zich hierin kunnen vestigen, met name als de locatie goed gelegen is. Of opvang van vluchtelingen” (bijlage I: Nijmegen). In Dordrecht heeft de structurele leegstand van een oude scheepswerf ervoor gezorgd dat er uiteindelijk een transformatie mogelijk was naar een combinatie van nieuwe functies waar nu juist vraag naar is (bijlage B: Dordrecht).

Conclusie

Op basis van opvattingen van stedelijke gemeenten over de rol van leegstand en overprogrammering in duurzame verstedelijking zouden een aantal punten afgeleid kunnen worden. Er zou gesteld kunnen worden dat stedelijke gemeenten het voorkomen van leegstand en overprogrammering belangrijk vinden voor duurzame verstedelijking, zolang er rekening wordt gehouden met de locatie van leegstand of geplande ontwikkelingen, men bewust is van de economische en maatschappelijke onzekerheden en/of er beseft wordt dat leegstaande panden uiteindelijk ook kansen kunnen bieden voor tijdelijke projecten of interessante transformaties.

5.3. Opvattingen over regionale afstemming

Regionale afstemming is volgens het I&M een belangrijk doel van duurzame verstedelijking om te voorkomen dat iedere gemeente het beste voor zichzelf wil en te weinig rekening houdt met ontwikkelingen in de regio. Het I&M vindt dat er een goede regionale afstemming in Nederland nodig is om duurzaam te kunnen verstedelijken. Vrolijk (bijlage K: I&M) is ervan overtuigd dat ook provincies en gemeenten het daar mee eens zijn. Vrolijk (bijlage K: I&M) heeft gelijk dat stedelijke gemeenten de gedachte delen dat regionale afstemming belangrijk is voor duurzame verstedelijking. “Regionale samenwerking is belangrijk zodat gemeenten niet elkaars concurrenten worden” (bijlage C: Maastricht). “Het is belangrijk om buiten de grenzen van je gemeente te kijken, met name als het gaat om bedrijventerreinen, kantoorlocaties en detailhandelslocaties. Je behoefte moet je afstemmen” (bijlage E: 's-Hertogenbosch).

Aanscherpen van regionale afstemming

Het I&M suggereert met het opnemen van dit doel, dat er scherper gekeken moet worden naar regionale afstemming. Stedelijke gemeenten verschillen echter in mening of regionale afstemming op dit moment al goed genoeg gebeurd of dat deze verbeterd moet worden. Zo meent Laheij (bijlage H: Almere) dat hun regionale afstemming in de metropoolregio Amsterdam al langere tijd

goed verloopt, is ook Lagerberg (bijlage G: Arnhem) tevreden over de regionale programma's waar de gemeente aan meewerkt, zegt Habraken (bijlage E: 's-Hertogenbosch) dat de gemeente 's-Hertogenbosch al langer verplicht was om duidelijk aan de Provincie Brabant richting aan te geven op het gebied van regionale afstemming en beweert Oerlemans (bijlage J: Heerlen) dat zij de koploper zijn geweest als het gaat om regionaal afstemmen van retail. Daarentegen vindt Lenis (bijlage I: Nijmegen) dat regionale afstemming nog veel scherper moet gebeuren en dat dit cruciaal is voor duurzame verstedelijking.

Gemeentelijke belangen

Regionale afstemming wordt door sommige stedelijke gemeenten gezien als een spel van belangen en elkaar wat gunnen. Dit schijnt weinig problemen op te leveren bij woningbouw maar wel bij detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen. "Bij wonen is regionale afstemming nog niet het grote probleem maar wel bij detailhandel, bijvoorbeeld een woonboulevard" (bijlage C: Maastricht). Stedelijke gemeenten zien het in hun noodzakelijke eigen belang om die functies aan te trekken en de stad daardoor economisch te versterken.

Het schaalniveau

Interessant is dat Bezemer (bijlage B: Dordrecht) beweert dat het voor duurzame regionale afstemming belangrijk is om te kijken naar je schaalniveau van afstemming. Volgens hem bestaat er een verschil tussen inhoudelijke regionale afstemming en bestuurlijke regionale afstemming. Volgens Bezemer (bijlage B: Dordrecht) zou regionale afstemming altijd op basis van inhoud moeten gebeuren. Daarmee doelt hij op het feit dat de schaal van een regio bepaald wordt door het type ruimtelijke functie of ontwikkeling, en beperkt wordt door de grenzen van een bestuurlijke regio.

Conclusie

In het algemeen wordt regionale afstemming door stedelijke gemeenten gezien als een belangrijke voorwaarde van duurzame verstedelijking in Nederland. De uitdaging voor een duurzame regionale afstemming lijkt te liggen in het feit dat gemeenten eigen belangen bij ontwikkelingen hebben die in strijd kunnen zijn met de belangen in omliggende gemeenten of de regio. Dit is met name het geval wanneer het om functies gaat die de stad economisch kunnen versterken zoals bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Voor een duurzame regionale afstemming moet je volgens de gemeenten vooral goede afspraken maken en elkaar wat gunnen.

5.4. Opvattingen over bereikbaarheid in het buitenstedelijk gebied

De laatste voorwaarde wat volgens het I&M moet bijdragen aan duurzame verstedelijking is een goede bereikbaarheid van buitenstedelijke locaties. Wanneer er in het buitengebied gebouwd wordt, kan het zijn dat er allerlei nieuwe voorzieningen aangelegd moeten worden waaronder infrastructuur. Vrolijk (bijlage K: I&M) vindt dat een ontwikkeling in het buitengebied op zijn minst op een locatie moet komen waar al wat goede infrastructuur aanwezig was. “Dit is duurzaam omdat het ten eerste kosten besparend is, investeringen die je eerder hebt gedaan zullen beter renderen. Daarnaast zorgt het ervoor dat je niet ergens in het groen bouwt, een nieuwe weg moet aanleggen of verbreden” (bijlage K: I&M).

Een onnodige voorwaarde

De respondenten van stedelijke gemeenten zijn eenduidig in hun mening over de rol van bereikbaarheid voor duurzame verstedelijking. Volgens de respondenten is dit altijd al belangrijk geweest voor stedelijke gemeenten omdat je als gemeente een groot belang hebt bij een goed functionerend verkeerssysteem bij het maken van goede bereikbare buitenstedelijke locaties. Volgens De Boeye (bijlage C: Maastricht) draagt een goede infrastructuur bij aan een prettig woon en leefklimaat voor bewoners en moet je zorgen dat je verkeerssysteem zo min mogelijk gezondheidsklachten oplevert.

Conclusie

Volgens gemeenten zijn goede verkeersontsluitingen belangrijk voor duurzame verstedelijking maar is dit eigenlijk iets vanzelfsprekends in de ruimtelijke ordening en niet bepaald iets nieuws. In het kader van een goede ruimtelijke ordening zeggen stedelijke gemeenten altijd al goede afwegingen te maken over hoe je locaties zo goed mogelijk bereikbaar maakt. Iedereen heeft er voordeel bij als buitenstedelijke locaties goed bereikbaar zijn en dus heb je volgens de respondenten bijna nooit te maken met tegenstrijdige belangen.

5.5. Opvattingen over binnenstedelijke ontwikkeling

Uit de componenten analyse in hoofdstuk 4 is de nadruk op binnenstedelijk ontwikkelen geïnterpreteerd als één van de voorwaarden van duurzame verstedelijking. Volgens het I&M is binnenstedelijk ontwikkelen in feite efficiënter omdat dat gebied al bestaand bebouwd gebied is en bovendien voorkomt binnenstedelijk ontwikkelen dat een ontwikkeling ten koste gaat van onder

andere waarden als natuur. Dat lijkt een logische redenering maar uit de literatuur bleek dat er toch nog haken en ogen zaten aan binnenstedelijke ontwikkeling. Zo kan binnenstedelijk ontwikkelen ten koste gaan van binnenstedelijke open ruimtes en groen, in lange procedures uitmonden vanwege een groter aantal betrokken partijen en kostbaarder zijn. Respondenten van stedelijke gemeenten is gevraagd in hoeverre een grotere nadruk op binnenstedelijke ontwikkeling kan bijdragen aan een duurzame verstedelijking. Binnenstedelijk bouwen kan volgens de respondenten van stedelijke gemeenten in veel gevallen wel degelijk bijdragen aan duurzame verstedelijking, met name omdat je de kwaliteiten in het buitenstedelijk gebied kan behouden en je bestaande stad kan versterken met nieuwe stedelijke ontwikkelingen (bijlage G: Arnhem; bijlage E: 's-Hertogenbosch).

Kanttelingen bij binnenstedelijke ontwikkeling

De respondenten zetten nog hun vraagtekens bij de mate waarin binnenstedelijk ontwikkelen duurzamer is dan buitenstedelijk. Zo vragen (onder andere) Bezemer (bijlage B: Dordrecht) en Lenis (bijlage K: Nijmegen) zich af of je sommige behoefte vanuit de markt altijd binnenstedelijk kan opvangen. Sommige ontwikkelingen, zoals een groen woonmilieu realiseren of een groot bedrijf, kunnen niet binnenstedelijk. Een tweede punt is dat binnenstedelijk ontwikkelen volgens stedelijke gemeenten ook een limiet heeft en je niet alles aan open ruimte moet volbouwen. Ten slotte zijn ontwikkelaars vaak niet geïnteresseerd in de minder aantrekkelijke locaties in het binnenstedelijk gebied, wat het lastig voor een gemeente maakt wanneer het realiseren van die ontwikkeling (deels) afhankelijk is van die ontwikkelaars.

Conclusie

Op basis van de resultaten blijkt dat de respondenten positief zijn over de kansen van binnenstedelijk ontwikkelen, maar dan wel wanneer er rekening wordt gehouden met de vraag of een behoefte vanuit de markt daadwerkelijk op een goede manier binnenstedelijk opgevangen kan worden, de ontwikkeling niet onnodig ten koste gaat van waardevolle binnenstedelijke open ruimten en/of er (indien nodig voor de ontwikkeling) marktpartijen geïnteresseerd zijn om te ontwikkelen.

5.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken in hoeverre het i&M en de stedelijke gemeenten verschillen in hun opvattingen over duurzame verstedelijking en de voorwaarden uit de handreiking van de ladder. Het doel hiervan was om te onderzoeken of de verschillen in visies over duurzame verstedelijking een verklaring kunnen zijn voor de huidige stroeve implementatie van de ladder. Op basis van de

empirische data moet worden geconcludeerd dat het I&M en de stedelijke gemeenten het in hoofdlijnen eens zijn over de interpretatie van duurzame verstedelijking. De voorwaarden voor duurzame verstedelijking die naar voren kwamen uit de componenten analyse worden door stedelijke gemeenten als relevant beschouwd. Toch zien stedelijke gemeenten een aantal zaken waar rekening mee moet worden gehouden wanneer deze voorwaarden geïmplementeerd worden in de praktijk. In figuur 5.1 is een beknopt overzicht gegeven van de bevindingen uit dit hoofdstuk.

Definitie duurzame verstedelijking (5.1)	<ul style="list-style-type: none"> - Veel overeenstemming I&M en stedelijke gemeenten. - Zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik. - Rekening houden met toekomstige behoeften, goede afwegingen maken met betrekking tot leegstand en het buitenstedelijk gebied en omgaan met krimp.
Leegstand en overprogrammering (5.2)	<ul style="list-style-type: none"> - Volgens stedelijke gemeenten een betwiste voorwaarde. - Rekening houden met economische en maatschappelijke onzekerheden, de kansen van leegstaand vastgoed en locatie van leegstand bepaald vaak de mate van urgentie .
Regionale afstemming (5.3)	<ul style="list-style-type: none"> - Volgens stedelijke gemeente een belangrijke maar ook lastige voorwaarde. - Rekening houden dat gemeentelijke ontwikkelbelangen in de regio kunnen botsen en je elkaar uiteindelijk iets moet gunnen. Goede regionale afspraken zijn belangrijk.
Bereikbaarheid in buitenstedelijk gebied (5.4)	<ul style="list-style-type: none"> - Door stedelijke gemeenten een bekritiseerde voorwaarde. - Een goede bereikbaarheid is voor gemeenten iets vanzelfsprekend en gebeurt volgens hen al goed. De voorwaarde is relevant maar niet meer actueel.
Binnenstedelijk ontwikkelen (5.5)	<ul style="list-style-type: none"> - Volgens stedelijke gemeenten een belangrijke voorwaarde. - Rekening houden dat locatie geschikt is voor een functie, het niet ten koste gaat van waardevolle binnenstedelijke open ruimten en/of er interesse is van marktpartijen.

Figuur 5.1 *Overzicht interpretaties duurzame verstedelijking*

6. Praktische implicaties van de ladder

De ladder voor duurzame verstedelijking is door het I&M geïntroduceerd om een bijdrage te leveren aan de manier waarop stedelijke gemeenten op dit moment in praktijk omgaan met het nastreven van duurzame verstedelijking. Voor de implementatie van het planningsinstrument is het essentieel dat stedelijke gemeenten de ladder gebruiken op een manier waarbij de toepassing ten goede komt aan een duurzame verstedelijking in de praktijk. De vraag is welke praktische implicaties optreden bij de toepassing van de ladder. In dit hoofdstuk zal beschreven worden wat de praktische implicaties zijn van de ladder voor duurzame verstedelijking op basis van de ervaringen van het I&M en stedelijke gemeenten. In paragraaf 6.1 zal beschreven worden of stedelijke gemeenten het type instrument geschikt vinden en vervolgens zal er in paragraaf 6.2 worden gekeken wat de implicaties zijn van de doorwerking van de voorwaarden van de ladder. Dit richt zich tot de doorwerking op leegstand en overprogrammering, regionale afstemming en bereikbaarheid in buitenstedelijk gebied. Vervolgens wordt in paragraaf 6.3 gekeken welke praktische implicaties optreden bij binnenstedelijke ontwikkeling en wat het effect van de ladder is op de kansen en bedreigingen van binnenstedelijke ontwikkeling. Op basis van de praktische implicaties die optreden bij de toepassing van de ladder (6.2 & 6.3), wordt er in paragraaf 6.4 vervolgens een duurzaamheidconflict analyse gedaan waarmee de belangrijke knelpunten bij de implementatie van het instrument verklaard zullen worden.

6.1. Een regulerend instrument

In de literatuurstudie werd verkend dat beleidsmakers gebruik kunnen maken van regulerende, marktgerichte en vrijblijvende instrumenten. De keuze van het I&M voor een regulerend instrument in 2012 kwam voor een groot deel voort uit het feit dat de voorganger van de ladder voor duurzame verstedelijking, namelijk de SER-ladder, te vrijblijvend zou zijn geweest voor gemeenten en onvoldoende effectief was. Desondanks is het belangrijk om te weten wat voor afwegingen er gemaakt zijn om voor een regulerend instrument te kiezen en wat respondenten van stedelijke gemeenten van deze afweging vinden.

Verantwoording van een regulerend instrument

Vrolijk (bijlage K: I&M) benadrukt dat er aan elk type instrument voor- en nadelen zitten. Voordelen van een regulerend planningsinstrument als de ladder voor duurzame verstedelijking zijn volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) dat gemeenten het instrument, in de vorm van een motivering, nu echt in het afwegingsproces voor een goede ruimtelijke ordening moeten opnemen. Gemeenten moeten de

ladder motiveren bij bestemmingsplannen, wat volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) ten goede komt aan een zekere transparantie van goede afwegingen in plannen waardoor je bovendien als gemeente ook je burgers beter betreft. Als uitdaging van een regulerend instrument als de ladder wordt met name de inflexibiliteit genoemd door Vrolijk (bijlage K: I&M). Dit is bij het praktisch gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking vooral het geval wanneer gemeenten flexibele of globale bestemmingsplannen willen maken (bijlage K, I&M).

In de componenten analyse bleek dat er in de instrumentlogica door het I&M gekozen is voor een regulerend instrument. De respondenten van de stedelijke gemeenten is gevraagd of een regulerend instrument het juiste type instrument was op dit moment voor een duurzame verstedelijking. Hierbij is genoemd dat er voor ruimtelijk beleid in principe ook voor vrijblijvende, marktgerichte instrumenten gekozen had kunnen worden. De respondenten waren het er bijna allemaal over eens dat een regulerend instrument de meest logische keuze was. "Als het vrijblijvend was geweest, had niemand er iets mee gedaan, dus dit is een goede keuze geweest" (bijlage E:, 's-Hertogenbosch).

Striktheid bij flexibele en globale plannen

Ondanks dat de stedelijke gemeenten bevestigen dat een regulerend instrument het meest logische was, is er veel kritiek op de doorwerking in de praktijk. De respondenten ondervinden bijvoorbeeld vaak problemen wanneer ze flexibele of globale bestemmingsplannen willen maken, zoals Vrolijk (bijlage K: I&M) ook al onderkende. Sommige respondenten vinden het vreemd dat juist in de huidige tijden van economische onzekerheid het door het instrument lastig wordt gemaakt om flexibel en globaal te plannen. Volgens Vrolijk (bijlage K; I&M) wordt er op dit moment hard gewerkt om hier oplossingen voor te vinden. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de onderzoeksverplichting voor een flexibel of globaal plan met betrekking tot de haalbaarheid van verschillende functies hierbinnen. Op dit moment wil de ladder nog dat je in een flexibel of globaal plan bij elke mogelijke functie rekening houdt met het 'worst case scenario' (bijlage F: Amsterdam). De handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking zegt hierover: "Bij dubbelbestemmingen of flexibele bestemmingsplannen die nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken zullen alle mogelijke bestemmingen gepaard dienen te gaan van een onderbouwing van de behoefte" (I&M, 2013). De onderbouwing van de behoefte naar alle mogelijke bestemmingen in het plan levert bij de meeste stedelijke gemeenten in praktijk echter problemen op. Mogelijke oplossingen of verbeteringen hierbij zijn om de motivering meer gefaseerd te laten gebeuren of te zorgen dat bij een globaal plan een globale motivering van de ladder volstaat (bijlage K: I&M). Uit de resultaten kan gesteld worden dat dit door de meeste stedelijke gemeenten zou worden aangemoedigd.

Suggesties voor alternatieve instrumenten

Sommige gemeenten vinden dat er misschien gekozen had moeten worden voor een ander type instrument. Davelaar (bijlage D: Utrecht) ziet ten behoeve van duurzame verstedelijking bijvoorbeeld meer potentie in een instrument dat een combinatie is van een regulerend en stimulerend instrument. Volgens De Boeye (bijlage C: Maastricht) zou de ladder niet nodig zijn geweest als ambtenaren integraler zouden denken en niet alleen vanuit hun eigenpositie of 'sectorale hokje'. Het I&M zou moeten investeren in het verbeteren van competenties, houding en gedrag van ambtenaren en managers zouden hierbij de voorbeeld functie moeten hebben (bijlage C: Maastricht). Ten slotte vindt Laheij (bijlage H: Almere) het lastig dat de ladder een generiek instrument is, terwijl stedelijke gemeenten heel erg van elkaar kunnen verschillen, met name wat betreft groei en krimp. Er zou bijvoorbeeld gekeken kunnen worden of een ladder voor groeigemeenten en een ladder voor krimpgemeenten realiseerbaar is (bijlage H: Almere).

Jurisprudentie

Uit de ervaringen van de meeste respondenten blijkt dat een regulerend instrument het meest geschikt is voor duurzame verstedelijking van stedelijke gemeenten. Aangezien de ladder voor duurzame verstedelijking is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening is het van belang om te kijken hoe de jurisprudentie van het instrument op dit moment verloopt. De jurisprudentie is een belangrijk onderdeel van de instrumentkalibraties. Er zal worden gekeken hoe de jurisprudentie van het instrument tot nu toe verloopt en wat stedelijke gemeenten verwachten van de jurisprudentie van het instrument in de komende jaren.

De introductie van instrument

In het eerste jaar van de ladder voor duurzame verstedelijking is gebleken dat weinig gemeenten überhaupt afwisten van het bestaan van het instrument en de wettelijke opname in het Bro. "De introductie van de ladder is niet goed verlopen, waarom hij belangrijk is en hoe je hem zou moeten toepassen. Bovendien is de handreiking niet op alle onderdelen even duidelijk" (bijlage K: I&M). Het gevolg hiervan was dat de plannen zonder ladder motivering of verkeerde motivering stuk liepen bij de raad van state indien iemand een zienswijze indiende. "Wanneer de motivering niet genoeg was kon er vaak alsnog via een bestuurlijke lus een verbetering in de motivering worden aangebracht" (bijlage K: I&M). Een bestuurlijke lus kan gezien worden als herkansing voor gemeenten om hun motivering van de ladder op te nemen of te verbeteren.

Volgens de respondenten van de stedelijke gemeenten waren er in het eerste jaar veel onduidelijkheden over het instrument. Zo waren de begrippen in het Bro onduidelijk en leidden deze

tot veel moeite om te interpreteren. De respondenten beweren echter wel dat het instrument op dit moment veel beter geland is binnen hun gemeenten en er meer duidelijkheid is over de manier waarop het toegepast moet worden. Zo hebben veel gemeenten ook hulp gehad van adviesbureaus voor het begrijpen van het instrument, in de vorm van bijvoorbeeld workshops of presentaties.

Onderzoekslasten

Een essentieel onderdeel van de implementatie van het instrument is zoals genoemd de motivering van de ladder bij bestemmingsplannen. Uit de ervaringen van de respondenten blijkt dat zij de meeste tijd kwijt zijn aan het onderzoeken van een actuele regionale behoefte (de eerste trede van de ladder) wanneer er sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit zorgt bij gemeenten voor hoge onderzoekskosten en bovendien veel ambtenaren uren. Regelmatig klinken hierbij termen als 'tijdverspilling' of 'geldverspilling'. Wanneer de actuele regionale behoefte moet worden gemotiveerd, zijn er actuele onderzoeken nodig die dit kunnen aantonen. Als deze niet actueel of gedetailleerd genoeg zijn, is de ontwikkelaar verantwoordelijk om bijvoorbeeld een nieuw onderzoek te laten doen. Gemeenten besteden dit onderzoek vaak voor hoge geldbedragen uit aan adviesbureaus. Volgens sommige gemeenten is het strengere behoefte onderzoek belangrijk zodat je gewoon altijd een goed verhaal hebt en je plan goed kan motiveren, 'goed je huiswerk doen' noemt Habraken dat (bijlage E: 's-Hertogenbosch).

De rol van de Raad van State

Een ander kritiekpunt vanuit de respondenten is de rol van de bestuursrechter van de Raad van State op dit moment. Het was voor stedelijke gemeenten niet altijd duidelijk hoe de bestuursrechter van de Raad van State bepaalde begrippen beoordeeld en wat voor onderzoeken nodig zijn in de onderbouwing. Volgens veel gemeenten gaat deze interpretatie vaak verder dan de wetgever bedoelt moet hebben. Bovendien kan het volgens De Boeye (bijlage C: Maastricht) verschil maken met welke bestuursrechter je te maken hebt. "In de jurisprudentie van de ladder ben je nog teveel afhankelijk van de rechter die er zit, die zijn niet altijd eenduidig, ondanks dezelfde inbreng die je levert "(bijlage C: Maastricht). Volgens Oerlemans en Hupperts (bijlage J: Heerlen) lijkt het erop dat de jurisprudentie zich steeds meer aan het 'uitkristalliseren' is. Hiermee wordt bedoeld dat een nieuwe wet tijd nodig heeft om in praktijk goed en eenduidig geïnterpreteerd te worden. Dit is volgens Hupperts (bijlage J: Heerlen) iets logisch, wat altijd bij nieuwe wettelijke instrumenten moet gebeuren.

Verbetering van de handreiking van de ladder

Er moet geconcludeerd worden dat er zowel sceptisch als optimistisch aangekeken wordt tegen de jurisprudentie van het instrument op dit moment. De sceptische geluiden richten zich met name op de onderzoekslasten en de rol van de bestuursrechter van de Raad van State. Toch is de juridische toepassing voor veel gemeenten al een stuk duidelijker geworden sinds de invoering van het instrument. Het I&M kijkt bovendien hoe de handreiking in de verbeterde versie kan worden voorzien van bijvoorbeeld meer good practices. Het is belangrijk dat de ladder voor duurzame verstedelijking uiteindelijk goed wordt ingepast in de omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking zal treden. Het I&M is momenteel nog aan het zoeken hoe het instrument uiteindelijk in de omgevingswet komt. De respondenten van stedelijke gemeenten geven aan dat dit een lastige klus gaat worden voor het I&M, aangezien de ladder veel strikte regels voor ruimtelijke plannen bevat en de omgevingswet de regels hiervoor juist eenvoudiger wil maken.

6.2. Doorwerking van de voorwaarden van de ladder

In deze paragraaf zal beschreven worden hoe de voorwaarden van de ladder volgens stedelijke gemeenten doorwerken in de praktijk en wat de implicaties hierbij zijn. Er zal bij elke voorwaarde worden terug gekeken naar de manier hoe deze in praktijk zou kunnen bijdragen aan duurzame verstedelijking.

1. Leegstand en overprogrammering

In paragraaf 5.3 werd geconcludeerd dat het voorkomen van leegstand en overprogrammering volgens de respondenten van stedelijke gemeenten belangrijk is voor duurzame verstedelijking, zolang er rekening wordt gehouden met de locatie van leegstand of geplande ontwikkelingen, men bewust is van de economische en maatschappelijke onzekerheden en/of er beseft wordt dat leegstaande panden uiteindelijk ook kansen kunnen bieden voor tijdelijke projecten of interessante transformaties.

Agendering

Volgens de meeste stedelijke gemeenten is het instrument heel belangrijk geweest voor de bewustwording en agendering van de leegstand en overprogrammering. Met name de gemeenten die te maken hebben gekregen met krimp, zijn een overgangsfase ingegaan waarbij ze niet alleen meer vanuit groei en eindeloos ontwikkelen denken maar beter kijken naar wat er leeg staat. Dat is volgens hen voor een groot deel te danken aan de ladder. De ladder draagt vooral bij dat je nog iets

meer gedwongen wordt om na te denken of dat je wel of niet functies nog moet toevoegen (bijlage E: 's-Hertogenbosch). Crebolder (bijlage A: Nijmegen) noemt het op de agenda zetten van leegstand de grootste toevoeging van het instrument. Wat betreft het agenderen en bewust worden van leegstand en overprogrammering in de stad kan gesteld worden dat het instrument, met name voor de gemeenten die in bepaalde sectoren met krimp te maken hebben, al een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan duurzame verstedelijking.

Teveel maakbaarheidsgeloof

Voor duurzame verstedelijking werd door de respondenten van de gemeente Dordrecht benadrukt dat het belangrijk is dat je rekening houdt met maatschappelijke en economische veranderingen bij het voorkomen van leegstand en overprogrammering. Volgens Van Rijk (bijlage B: Dordrecht) houdt de ladder hier niet genoeg rekening mee. “De ladder heeft nog een bepaald maakbaarheidsgeloof of –denken, maar het verleden heeft uitgewezen dat dat niet vol te houden is. Bijvoorbeeld de binnenstad van Amsterdam, die was jarenlang heel slecht en nu juist een heel groot succes” (bijlage B: Dordrecht). Volgens hen zou het instrument leegstand in de stad meer vanuit een langere termijn visie moeten benaderen in ‘grotere golven en diepere dalen’. Leegstand biedt ook kansen voor nieuwe initiatieven en transformaties als een gebied echt door de ondergrens zakt. De ladder streeft teveel naar waardevermindering van gebieden (bijlage B; Dordrecht). Laheij (bijlage H: Almere) beweert dat als de ladder flexibeler zou zijn bij de invulling van leegstand, de gemeente effectiever leegstand kan voorkomen.

Nauwkeuriger keuzes maken

Bij de gemeente Heerlen (bijlage J: Heerlen) ervaren ze juist dat de strikte benadering van het instrument ten goede komt aan het voorkomen van leegstand en overprogrammering. Volgens Hupperts (bijlage J: Heerlen) betekent de ladder in het geval van Heerlen niet dat je niet meer kunt vernieuwen in de stad. Het is volgens hem belangrijk om te beseffen dat zelfs als je in de binnenstad iets wil toevoegen, het op een andere plek in de uit de markt moet worden gehaald door bijvoorbeeld sloop of een andere bestemming (bijlage J: Heerlen). “Voorheen waren we gelukkig als een leegstaand pand eindelijk gevuld werd, nu moet je ook kijken of het wel op de goede plek gebeurt” (bijlage J: Heerlen). Lagerberg (bijlage G: Arnhem) is ook positief over de bijdrage van het instrument en meent dat de ladder voor duurzame verstedelijking in het geval van de gemeente Arnhem ervoor heeft gezorgd dat ze leegstand in het bestaand stedelijk gebied veel beter in kaart gaan brengen.

Een ondergrens voor behoefte onderzoek

Volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) wordt er overwogen een bepaalde ondergrens in te voeren waardoor kleine stedelijke ontwikkelingen niet meer uitgebreid onderzocht hoeven worden voor hun actuele regionale behoefte. Dit zou voor stedelijke gemeenten in praktijk ook kunnen betekenen dat zij makkelijker leegstaande panden kunnen invullen. De mogelijke aanpassing zou volgens de meeste stedelijke gemeenten zeer gewenst zijn aangezien de meeste ervan overtuigd zijn dat het alleen voor grote projecten relevant is om uitgebreid behoefte onderzoek te doen.

2. Regionale afstemming

In paragraaf 5.4 werd duidelijk dat regionale afstemming door stedelijke gemeenten in het algemeen gezien wordt als een belangrijk doel van duurzame verstedelijking in Nederland. Er is gevraagd aan de respondenten van de stedelijke gemeenten in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking iets heeft toegevoegd aan een betere regionale afstemming. Er heerst tussen stedelijke gemeenten verdeeldheid over de toevoeging van het instrument aan een betere regionale afstemming. Volgens sommige respondenten heeft de ladder maar weinig bijgedragen aan een betere regionale afstemming want deze was al goed op orde. Deze respondenten menen echter dat het belangrijk is geweest dat de gemeenten in de regio en de provincie op dezelfde lijn zitten (bijlage E: 's-Hertogenbosch) of dat er al langere tijd intensieve samenwerking is in het regionale bestuur (Heerlen). Regionale samenwerking moest volgens enkele gemeenten echter scherper en daar helpt de ladder mee. "De ladder verplicht nu om echt een goed verhaal te hebben bij regionale afstemming" (bijlage E: 's-Hertogenbosch).

Overleg tussen provincies

In de analyse bleek dat de gemeente Dordrecht (bijlage B: Dordrecht) het belangrijk vindt dat regionale afstemming van behoeften moet gebeuren aan de hand van inhoudelijke regio's en niet beperkt mag worden door de grenzen van bestuurlijke regio's. De handreiking van de ladder voor duurzame verstedelijking zegt hierover: "De regio-afbakening is een zaak van de provincie. Daar waar sprake is van provinciegrensoverschrijdende regio's (bijvoorbeeld Groningen-Assen of de Stedendriehoek) is het aan de samenwerkende provincies om in onderling overleg en in overleg met de betrokken gemeenten tot een afbakening te komen" (I&M, 2013). De meeste respondenten van stedelijke gemeenten vinden echter dat de provincies meer met elkaar in overleg moeten gaan, onder andere hoe ze met de ladder omgaan, want die schijnt nogal te verschillen. Zo kun je ook over de provinciale grenzen beter samenwerken en functies afstemmen (bijlage C: Maastricht & bijlage B: Dordrecht).

Het regionale belang voorop

De belangrijkste uitdaging lijkt te liggen in het feit dat stedelijke gemeenten eigen ontwikkelbelangen hebben, met name bij buitenstedelijke ontwikkelingen, die in strijd kunnen zijn met de ontwikkelbelangen in omliggende gemeenten of de regio, met name wanneer het om functies gaat die de eigen stad economisch kunnen versterken zoals bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Ook kan het gaan om nieuwe woningbouwlocaties. Het instrument dwingt gemeenten nu om veel meer in het kader van het regionale belang te denken en hun eigen belangen daaraan ondergeschikt te stellen. Bovendien lijken de provincies sinds de invoering van de ladder meer dominant aanwezig in de discussie van het regionaal afstemmen van behoeften. Bij de gemeente Nijmegen leidde dit bijvoorbeeld tot discussies over de uitbreiding van een bedrijventerrein. Maar ook bij andere gemeenten die grond bezitten zijn er grote financiële belangen om deze te ontwikkelen. Het is vooral lastiger geworden voor stedelijke gemeenten om te 'bewijzen' dat je een nieuwe stedelijke ontwikkeling in het buitenstedelijk gebied echt nodig hebt omdat de ladder hier kritischer naar kijkt.

3. Verkeersontsluitingen in buitenstedelijk gebied

Een vanzelfsprekendheid

Volgens de respondenten van stedelijke gemeenten zijn goede verkeersontsluitingen belangrijk voor duurzame verstedelijking maar is dit eigenlijk iets vanzelfsprekends in de ruimtelijke ordening en niet bepaald iets nieuws. In het kader van een goede ruimtelijke ordening zeggen gemeenten altijd al goede afwegingen te maken hoe je locaties zo goed mogelijk bereikbaar maakt en leiden deze afwegingen zelden tot discussie. Volgens de respondenten heeft iedereen er voordeel van als locaties goed bereikbaar zijn. Het feit dat deze voorwaarde in het instrument is opgenomen (trede 3), is volgens de respondenten dus eigenlijk nutteloos. Volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) zijn er bij het I&M al signalen uit de praktijk opgevangen over deze kritiek en wordt er overwogen om de derde trede van de ladder een andere vorm te geven of zelfs uit het instrument te halen aangezien het weinig lijkt toe te voegen aan betere verkeersontsluitingen in buitenstedelijk gebied.

Onnodige treden in de ladder voor duurzame verstedelijking betekenen voor stedelijke gemeenten vooral extra onnodig werk. Volgens de respondenten functioneert het instrument beter zonder deze trede omdat het in de huidige praktijk niks toevoegt aan een duurzamere verstedelijking.

6.3. Het effect op de kansen en bedreigingen van binnenstedelijke ontwikkeling

In paragraaf 5.2 werd geconcludeerd dat binnenstedelijke ontwikkeling volgens de respondenten van gemeenten wel degelijk kan bijdragen aan duurzame verstedelijking wanneer er ook rekening wordt gehouden of een behoefte vanuit de markt daadwerkelijk op een goede manier binnenstedelijk kan worden opgevangen, de ontwikkeling niet onnodig ten koste gaat van waardevolle binnenstedelijke open ruimten en/of er (indien nodig voor de ontwikkeling) marktpartijen geïnteresseerd zijn om te ontwikkelen. Er is gevraagd aan de respondenten of de ladder voor duurzame verstedelijking iets bijdraagt of toevoegt aan een verduurzaming van binnenstedelijk ontwikkelen in de praktijk.

Bewustwording

Respondenten zijn het over het algemeen eens dat de ladder de gemeenten meer bewust heeft gemaakt dat je niet meer zonder goede reden in het buitenstedelijk gebied kan ontwikkelen en er beter gekeken moet worden wat er in het binnenstedelijk gebied nog mogelijk is. Er is verdeeldheid of dit bewustzijn aangescherpt moest worden en of dit vervolgens positieve effecten heeft op een duurzame verstedelijking. De meeste respondenten erkennen dat de ladder voor duurzame verstedelijking ervoor heeft gezorgd dat gemeenten zich beter bewust zijn van de ontwikkelmogelijkheden in bestaand stedelijk gebied. Volgens Lagerberg (bijlage G: Arnhem) zorgt de ladder ervoor dat je beter inzicht gaat krijgen in je bestaande stad en je het beter in kaart gaat brengen dan voorheen. Het bewust worden van je ontwikkelkansen in de bestaande stad is volgens de meeste respondenten zeker de verdienste van de ladder voor duurzame verstedelijking. Toch zijn de meeste respondenten van mening dat het instrument geen grote toevoeging is geweest voor de manier waarop gemeenten met hun bestaand stedelijk gebied omgaan.

Rol van private partijen

De respondenten noemen vaak dat de gemeente nog steeds erg afhankelijk blijft van wat een initiatiefnemer wilt ontwikkelen en op welke locatie. “Alhoewel ondernemers zich bewust zijn van de ladder proberen ze er soms met creatieve onderbouwingen onderuit te komen” (bijlage J: Heerlen). Volgens de respondenten van de gemeente Heerlen is het vooral belangrijk om zo goed mogelijk te faciliteren bij binnenstedelijke initiatieven van ondernemers wanneer die in lijn zijn met de gemeentelijke ruimtelijke visie. Dat er tegenwoordig meer binnenstedelijk ontwikkeld wordt is

volgens Laheij (bijlage H: Almere) niet zozeer aan de ladder te danken is maar komt vooral doordat ondernemers het binnenstedelijk gebied als steeds meer rendabel zijn gaan zien.

Grondexploitaties

Terwijl het I&M strengere eisen stelt aan het bouwen in open ruimten en natuur, ondervinden stedelijke gemeenten nog problemen met grondexploitaties uit het verleden waar grote financiële belangen aan kunnen zitten. Wanneer gemeenten de aangekochte gronden uit het verleden niet kunnen ontwikkelen moet er soms voor worden gekozen om deze af te boeken (bijlage G: Arnhem & bijlage H: Almere). Voor Almere was dit erg pijnlijk wat leidde tot bezuinigingen in stadsonderhoud en het ontslaan van personeel binnen de gemeente (bijlage H: Almere). Het uit de boeken halen van grondexploitaties is volgens Lagerberg (bijlage G: Arnhem) soms echter noodzakelijk omdat je deze ontwikkelingen sowieso niet had kunnen vullen en mogelijk juist voor leegstand in binnenstedelijk gebied zouden zorgen. “De ladder zorgt ervoor dat je de keuze maakt om niet buitenstedelijk te ontwikkelen als er geen behoefte aan is, een keuze die een gemeente eigenlijk zelf al had moeten maken” (bijlage G: Arnhem). In de tijden van economische groei hebben gemeenten minder nauwkeurig rekening hoeven houden met de behoefte aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen omdat er vanuit de markt altijd wel een vraag was. Volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) zijn deze tijden veranderd en moeten veel gemeenten beseffen dat het eindeloos groeien in buitenstedelijk gebied niet meer mogelijk is. De open ruimten en natuur moeten strenger beschermd worden tegen nieuwe stedelijke ontwikkelingen waar eigenlijk onvoldoende actuele regionale behoefte naar is.

Behoeft onderzoek in bestaand stedelijke gebied

Sommige gemeenten suggereren dat het instrument, ten behoeve van een verduurzaming van binnenstedelijke ontwikkeling, het verplichte actuele regionale behoefte onderzoek zou moeten loslaten. Volgens Laheij (bijlage H: Almere) zou je bijvoorbeeld beter trede 1 (de actuele regionale behoefte) tussen trede 2 (binnen bestaand stedelijk gebied) en trede 3 (ontsluiting) kunnen plaatsen. Dit betekent dat de gemeente meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid krijgt in het binnenstedelijk gebied en alleen bij buitenstedelijke ontwikkelingen moet kunnen aantonen dat er behoefte naar is. Oerlemans en Hupperts (bijlage J: Heerlen) van krimpgemeente Heerlen beweren echter dat voor hun gemeente ook in het binnenstedelijke gebied behoefte onderzoek nodig is omdat die functies anders op andere plekken in je binnenstad weer leeg komen.

Al met al brengt binnenstedelijk ontwikkelen dus een aantal knelpunten met zich mee. In figuur 6.1 zijn de kansen en bedreigingen in een overzicht geplaatst om te laten zien wat de doorwerking van de ladder op binnenstedelijk ontwikkelen is.

Kansen	Bedreigingen
<ul style="list-style-type: none"> - Meer nadruk op het versterken van de bestaande stad. - Beter inzicht in de bestaande stad (zoals leegstand) . - Behouden van natuur in buitenstedelijk gebied. - Meer ondernemers zien binnenstedelijke locaties als rendabel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mislopen van grondinkomsten doordat aangekochte grond niet ontwikkeld kan worden. - Afhankelijkheid van private partijen. - Hoge onderzoekskosten om een stedelijke ontwikkeling in binnenstedelijk gebied mogelijk te maken. - Ladder als juridisch wapen voor tegenstanders om een ontwikkeling tegen te houden.
Suggesties voor het verduurzamen van binnenstedelijke ontwikkeling:	
<ul style="list-style-type: none"> - Flexibele planning beter mogelijk maken. - Versoepelen van regelgeving van behoefte onderzoek. 	

Figuur 6.1 Doorwerking van de ladder op binnenstedelijke ontwikkeling

6.4. Duurzaamheidconflict analyse

In dit hoofdstuk werd geanalyseerd wat volgens de respondenten van stedelijke gemeenten de implicaties zijn van het praktisch gebruik van het instrument voor de duurzame ontwikkeling van de stad. De implicaties uit de ladder kunnen verklaard worden aan de hand van verschillende duurzaamheid conflicten. Bij de analyse van de implicaties van de ladder komen drie conflicten sterk naar voren namelijk:

- De toename van onderzoekslasten bij gemeenten om de behoefte naar nieuwe stedelijke ontwikkelingen te onderbouwen.
- Flexibele plannen in bestaand stedelijk gebied zijn lastig te onderbouwen met de ladder.
- Nadelige financiële consequenties door het niet ontwikkelen van aangekochte gemeentelijke grond aan de randen van de stad.

Evaluatie van het onderzoekslasten conflict

Het conflict over de onderzoekslasten betreft de spanning die ontstaat doordat het I&M door middel van de ladder gedetailleerd onderzoek vereist voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen terwijl dit voor gemeenten betekend dat ze vaak dure onderzoeken moeten laten uitvoeren en bovendien veel tijd

kwijt zijn aan de motivering ervan. Bovendien zijn deze onderzoeken vaak gebaseerd op een prognose van een bepaalde behoefte naar een stedelijke ontwikkeling en is dit soms lastig aan te tonen. Het lijkt er op dat het I&M dit conflict erkend, want volgens Vrolijk (bijlage K: I&M) wordt er in de evaluatie van de ladder gesproken over het bepalen van een ondergrens voor het onderzoeken van een stedelijke ontwikkeling waardoor gemeenten voornamelijk de grote stedelijke ontwikkelingen nog zullen moeten onderzoeken. Uit de ervaringen van de stedelijke gemeenten blijkt dat dit een geschikte oplossing zou zijn.

Evaluatie van het flexibiliteit conflict

Het flexibiliteit conflict kenmerkt zich door de spanning die ontstaat tussen het van tevoren kunnen motiveren aan welke stedelijke functies behoefte is en de economische en demografische veranderingen en onzekerheden die soms juist vragen om meer globale plannen. De ladder vereist dat bij globale plannen alle mogelijke toekomstige functies onderzocht moeten worden waardoor deze plannen lastig te motiveren zijn. Vrolijk (bijlage K: I&M) noemde dat er bij de evaluatie van de ladder momenteel gezocht wordt hoe de ladder flexibel plannen beter mogelijk maakt. Dit is van groot belang aangezien de ladder in 2018 onderdeel zal uitmaken van de nieuwe omgevingswet waarbij flexibiliteit juist een belangrijk doel is.

De keuze voor de analyse van het ontwikkel conflict

Het ontwikkel conflict kenmerkt zich door spanningen die optreden tussen verschillende stakeholders bij wel of niet ontwikkelen van aangekochte gronden van gemeenten aan de rand van de bebouwde stad. Hierbij gaat het vooral om de grondaankopen die gedaan zijn in de tijden van economische groei waarin veel gemeenten actief grondbeleid voerden. De ladder voor duurzame verstedelijking dwingt gemeenten om meer vanuit een onderzochte behoefte te ontwikkelen waardoor in de huidige economische recessie en demografische krimp veel van deze aangekochte grond niet ontwikkeld mag worden, wat voor de gemeenten enorme rentelasten met zich meebrengt. In het theoretisch kader (2.3) werd door Janssen-Jansen et. al (2012) beweerd dat de omslag van groei naar niet-groei of krimp grote financiële gevolgen kan hebben voor gemeenten door het vastzitten in grondexploitaties die gebaseerd waren op groei. Deze uitdaging lijkt echter, in tegenstelling tot het onderzoekslasten conflict en het flexibiliteit conflict, onderbelicht in de evaluatie van de knelpunten van de ladder. Daarom is ervoor gekozen om in deze duurzaamheidsconflict analyse te focussen op het ontwikkelconflict en de mogelijke oplossingen hiervoor. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het 4 stappen plan uit het duurzaamheidsconflict model in paragraaf 2.1 (Egger, 2006; De Groot, 2006; I&M, 2013).

Stap 1: Stakeholder analyse in het ontwikkelconflict

Uit de empirische data blijkt dat de dominante stakeholders in dit ontwikkelconflict bestaan uit het I&M, de provincie, de stedelijke gemeenten en de private partijen. Stedelijke gemeenten die te veel grond hebben aangekocht in het verleden maar nu te maken hebben met krimp, zullen hier de meeste belangen bij hebben. Het I&M speelt een belangrijke rol door sinds de komst van de ladder juridische voorwaarden op te stellen wat betreft het ontwikkelen van aangekochte grond. Uit de ervaringen van de stedelijke gemeenten blijkt dat de provincie ook een belangrijke rol speelt door de gemeenten sinds de komst van de ladder strikter te controleren bij 'onnodige' ontwikkelingen op aangekochte grond. Zij streven naar goede regionale afstemming en bescherming van natuurgebied, maar lijken weinig rekening te houden met grondexploitaties. Het verschilt volgens stedelijke gemeenten echter per provincie hoe strikt zij de ladder hanteren. Private partijen die buitenstedelijk willen ontwikkelen krijgen ook te maken met de scherpere voorwaarden van het instrument en zullen rekening moeten houden dat ze overtuigend onderzoek (naar de actuele regionale behoefte) moeten leveren. Bovendien kunnen private partijen die al gevestigd zijn in de buurt van de gewenste ontwikkel- en/of vestigingslocatie, met behulp van de ladder bezwaar maken tegen de komst van een nieuwe private partij in het gebied.

Stap 2: Functie analyse in het ontwikkelconflict

Voor stedelijke gemeenten lijken de aangekochte- en nog niet ontwikkelde gronden vooral een commerciële of economische functie te hebben. De grond was oorspronkelijk bedoeld om er uiteindelijk (commercieel) vastgoed te kunnen ontwikkelen. In de meeste gevallen gaat het hierbij om de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, kantoorlocatie, detailhandelslocatie maar soms ook om woningbouwlocaties. Voor het I&M is het juist van belang dat de compactheid van het Nederlandse stedelijk gebied beschermt wordt en zal de grond mogelijk functioneren als natuurgebied en het voorkomen van onnodige stadsuitbreidingen. Bovendien kunnen 'onnodige' nieuwe stedelijke ontwikkelingen effect hebben op de leegstand en de leefkwaliteit in de bestaande stad. Ook voor de provincie is het van groot belang dat het open landschap niet onnodig wordt bebouwd aangezien zij in het Nederlandse ruimtelijke beleid verantwoordelijk zijn voor het behouden van open landschap tussen de steden. Bovendien dienen de ontwikkelingen regionaal te worden afgestemd. Voor private partijen geldt de grond aan de randen van de stad vaak nog steeds als interessante en rendabele ontwikkel- en/of vestigingslocatie.

Stap 3: Waardebepaling in het ontwikkelconflict

De stakeholders lijken verschillende waarden toe te kennen aan de aangekochte gronden. Stedelijke gemeenten lijken deze grond voornamelijk een economische waarde te geven, vanwege de grote financiële belangen die er aan vastzitten als de grond ontwikkeld kan worden. Dit uit zich bijvoorbeeld in waarden als grondinkomsten maar ook in concurrentiekracht van de gemeente. Voor het I&M kent geen specifieke waarde toe aan aangekochte gronden maar stellen voornamelijk de voorwaarde dat er eerst goed onderzocht moet worden of er nog ontwikkelruimte is in het bestaand stedelijk gebied, zodat deze kwalitatief versterkt kan worden. Voor de provincie geldt het buitenstedelijk gebied mogelijk voornamelijk als ecologisch waardevol gebied voor de regio en is het van belang dat er voldoende groene ruimte is rondom steden. Private partijen zien de buitenstedelijke grond volgens stedelijke gemeenten vooral als goede ontwikkel- en/of vestigingslocatie en daarmee als economisch waardevol gebied.

Stap 4: Mogelijke oplossing van het ontwikkelconflict

Het conflict over de aangekochte gronden van stedelijke gemeenten kan verklaard worden door een omslag waarin gemeenten niet altijd meer vanuit groei kunnen denken maar nu beter rekening moeten houden met niet-groei of krimp en het behouden van (leef)kwaliteit in de bestaande stad. Hierbij geldt de ladder voor duurzame verstedelijking als instrument om stedelijke gemeenten hier daadwerkelijk bewust van te maken. Bovendien moeten de afwegingen (volgens het I&M) voortaan meer op basis van het regionale belang gemaakt worden, terwijl gemeenten lange tijd vaak vanuit hun eigen gemeentelijk belangen handelden ten behoeve van hun concurrentiekracht. Gemeenten ondervinden in dit duurzaamheidsconflict de financiële consequenties als gevolg van de omslag wanneer zij onvoldoende rekening hebben gehouden met tegenvallende groei en te weinig hebben gekeken naar regionale afstemming. Deze financiële consequenties kunnen effect hebben op de financiering voor verbetering van de kwaliteit in de stad. In de praktijk blijkt dat wanneer er binnen de provincie of in de regio al langer goede afspraken bestonden tussen gemeenten, het conflict zich in veel mindere mate voordoet. Wanneer dit echter onvoldoende was ontstaat met de komst van de ladder een te grote overgang, waar uiteindelijk gemeenten de financiële consequenties van moeten accepteren, wat regelmatig leidt tot weerstand.

Hoe kan er gezamenlijk een oplossing worden gevonden voor de problematiek die sommige gemeenten kennen bij de overgang naar niet-groei of krimp denken en regionale afwegingen? De meest logische oplossing lijkt een verbetering van de dialoog en afspraken met vertegenwoordigers van het I&M, de provincie, private partijen en meerdere stedelijke gemeenten in de regio aangezien

de huidige communicatie tot veel onbegrip voor elkaar leidt en het conflict vaak bij de Raad van State wordt uitgevochten. Hierdoor moet duidelijker worden welke gronden er in de regio wel en niet ontwikkeld zouden mogen worden en hoe financiële problemen door grondexploitaties mogelijk vanuit een regionaal perspectief opgelost kunnen worden.

Ontwikkelconflict	I&M	Provincie	Stedelijke gemeenten	Private partij
Invloed	++	+	-/+	-
Belang	+/-	+	++	+
Functie	Compactheid van stedelijk gebied en voorkomen van leegstand in bestaand stedelijk gebied	Open landschap behouden en streven naar regionale afstemming van functies	Nieuwe stedelijke ontwikkelingen (voornamelijk commercieel vastgoed)	Ontwikkel- en/of vestigingslocatie (commercieel vastgoed)
Waardebepaling	Kwaliteit van bestaand stedelijk gebied verbeteren	Natuurwaarden en een regionale economie	Concurrentiekracht en financiële gevolgen van grondexploitaties uit het verleden	Investerings op greenfieldlocaties worden gezien als aantrekkelijk
Het conflict	De ladder als regulerend instrument	Gemeenten strikter toetsen door middel van de ladder	Ruimtelijke en economische belangen van de gemeente behartigen	De ladder als juridisch obstakel voor ontwikkel- of vestigingslocatie

Figuur 6.2 *Het ontwikkelconflict op basis van empirische bevindingen*

6.5. Conclusie

De analyse van de praktische implicaties van de ladder toont aan dat stedelijke gemeenten het instrument op sommige punten positief maar op andere punten negatief vinden bijdragen aan duurzame verstedelijking. In figuur 6.3 is met behulp van theoretische inzichten over duurzame verstedelijking, waaronder het model van de duurzame stad (Egger, 2006) en compactheid (Breheny, 1996; Neuman, 2005), een beknopt overzicht gegeven welke belangrijke kenmerken van het instrument als duurzaam en niet duurzaam worden ervaren in de praktijk. Hieruit blijkt dat het

instrument volgens stedelijke gemeenten ten goede komt aan duurzame verstedelijking door de bijdrage aan meer compactheid van stedelijk gebied, de kwaliteit van de bestaande stad en integrale afwegingen in de regio. Stedelijke gemeenten plaatsen echter kanttekeningen bij de doorwerking van het instrument door het ervaren van inflexibiliteit, hoge onderzoekslasten, politieke structuur en het feit dat het weinig toevoegt aan de verbetering van bereikbaarheid.

Praktische implicaties van de ladder volgens stedelijke gemeenten	
<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>
<ul style="list-style-type: none"> - <u>Aandacht voor compactheid</u>: Beter inzicht en bewustzijn van ontwikkelen in bestaand stedelijk gebied. - <u>(Leef)kwaliteit in de bestaande stad</u>: Bewustwording van leegstand is groter geworden en overprogrammering wordt ingeperkt door verplicht regionaal behoefte onderzoek. - <u>Integrale afwegingen</u>: Verscherpte regionale afstemming van plannen . 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Flexibiliteit</u>: Lastig bij flexibel en globaal plannen in tijden van economische en demografische verandering. - <u>Hoge onderzoekslasten</u>: Hoge onderzoekslasten voor kleine stedelijke ontwikkelingen. - <u>Politieke structuur</u>: Te weinig overleg tussen provincies over hun gebruik van het instrument. - <u>Bereikbaarheid</u>: Het instrument heeft niet kunnen bijdragen aan betere ontsluitingen in buitenstedelijk gebied.

Figuur 6.3 *Bijdrage van de ladder aan duurzame verstedelijking*

7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgt als laatste onderdeel van het onderzoek een conclusie waarin de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord zullen worden, wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethoden en zullen aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan worden. Om de duurzaamheid van de ladder voor duurzame verstedelijking te beoordelen is er ten eerste een theoretisch kader opgesteld met actuele en relevante literatuur over de thema's van duurzame verstedelijking, binnenstedelijke ontwikkeling en planningsinstrumenten. Vervolgens is er empirisch onderzoek gedaan naar de huidige werking van de ladder voor duurzame verstedelijking en zijn de bevindingen teruggekoppeld naar de literatuur. In paragraaf 7.1 zullen de deelvragen van dit onderzoek beantwoord worden. Vervolgens wordt in paragraaf 7.2 antwoord gegeven op de hoofdvraag. Ten slotte zal er in paragraaf 7.3 gereflecteerd worden op de onderzoeksmethoden in paragraaf 7.4 aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan worden.

7.1. Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1

- Hoe kan het concept van duurzame verstedelijking gebruikt worden in praktijk?

Alhoewel het concept duurzame verstedelijking in de wetenschap nog vaak beschouwd wordt als een complex en multi-interpretabel fenomeen blijkt het nog steeds een belangrijk thema te zijn binnen het ruimtelijk beleid. Wanneer het concept van duurzame verstedelijking in de praktijk wordt gebruikt blijkt dat het verschillende spanningen en conflicten met zich mee kan brengen. Zo onderscheidde Campbell drie soorten conflicten die zich afspelen tussen het nastreven van 'economic growth', 'social justice' en 'ecological protection'. Ondanks dat de duurzaamheid planningsdriehoek van Campbell (1996) bruikbaar is om inzicht te verkrijgen wat voor duurzaamheidsconflicten in praktijk kunnen ontstaan, ontbreekt het aan een methode hoe deze conflicten in praktijk geanalyseerd kunnen worden. De Groot (2006) erkende ook dat er bij het gebruik van het concept duurzame verstedelijking in praktijk conflicten bestaan en ontwikkelde een analyse methode om dit te kunnen analyseren. In zijn analyse methode ligt de nadruk echter vooral op de ecologische dimensie, terwijl voor een duurzame verstedelijking volgens Campbell (1996) ook de economische en sociale dimensie voldoende belicht dienen te worden. Op basis van het model van de duurzame stad van Egger (2006), de conflict analyse methode van De Groot (2006) en indicatoren die voortkomen uit de ladder voor duurzame verstedelijking (2013) is in dit onderzoek een nieuw duurzaamheidsconflicten analyse model opgesteld waarmee mogelijke knelpunten in het

huidige gebruik van de ladder geanalyseerd en verklaard zouden kunnen worden. Dit model onderscheidt een stakeholder-, functie-, waardebeoordeling- en conflict analyse. Het begrip duurzame verstedelijking kan gebruikt worden in de praktijk door conflicten tussen economische, sociale en ecologische belangen te analyseren en hier oplossingen voor te zoeken.

Deelvraag 2

- Hoe kan binnenstedelijk ontwikkelen bijdragen aan duurzame verstedelijking?

Binnenstedelijke ontwikkeling is een belangrijk onderdeel van de implementatie van de ladder. De ladder suggereert dat gemeenten stedelijke ontwikkelingen meer in het bestaand stedelijk gebied moeten laten plaatsvinden en minder aan de randen van de stad. Binnenstedelijke ontwikkeling kan gezien worden als kans voor duurzame verstedelijking doordat de ontwikkelingen kunnen aansluiten op bestaande infrastructuur en voorzieningen, de ruimtelijke kwaliteit in een gebied verhoogd kan worden door bijvoorbeeld stedelijke transformatie en de natuur aan de randen van de stad niet bebouwd hoeft te worden. De bedreigingen zijn echter dat er bij binnenstedelijke ontwikkeling vaak meer partijen betrokken zijn in het proces, wat kan leiden tot langere procedures en complexiteit van de ontwikkeling. Ook zijn gemeenten vaak afhankelijk van de ontwikkelwensen van private partijen en kan ontwikkelen in het bestaand stedelijk gebied consequenties hebben voor grondexploitaties aan de rand van de stad. Ten slotte kan er in het bestaand stedelijk gebied vaak een kleinere waardesprong op de locatie gemaakt worden, ten opzichte van een ontwikkeling op een zogenaamde greenfieldlocatie. Dit laatste is onder andere te verklaren doordat de grondprijzen in het bestaand stedelijk gebied vaak hoger zijn dan op een greenfieldlocatie.

In Nederlandse gemeenten neemt de leegstand van vastgoed nog steeds toe wat deels te verklaren is doordat er teveel nieuw vastgoed wordt ontwikkeld. Buitenstedelijke ontwikkelingen zijn belangrijk voor gemeenten wanneer ze grond hebben aangekocht die oorspronkelijk bedoeld was om te ontwikkelen. Wanneer deze grond niet ontwikkeld kan worden, betekent dit voor gemeenten een groot financieel verlies. Voor een duurzame verstedelijking is het echter belangrijk om de kwaliteiten van de bestaande stad zo goed mogelijk te versterken en te voorkomen dat er nieuwe leegstand ontstaat. Op basis van theoretische inzichten (zie 2.2) kan binnenstedelijke ontwikkeling gestimuleerd worden door het voor private partijen financieel aantrekkelijker te maken om in het bestaand stedelijk gebied te ontwikkelen, is er soepele regelgeving nodig en moeten flexibele plannen mogelijk zijn.

Deelvraag 3

- Hoe kan een planningsinstrument geanalyseerd worden?

Om de werking van de ladder voor duurzame verstedelijking en de rol ervan in het ruimtelijke beleid beter te begrijpen is er in dit onderzoek een verkenning gedaan welke type planningsinstrumenten er in de wetenschap worden genoemd en wat voor model bruikbaar is om de rol van een planningsinstrument te analyseren. Bij overheidsbeleid kan met behulp van planningsinstrumenten gestreefd worden naar gewenste doelen in de vorm van waardes of activiteiten (Perry, 2009). Op basis van classificaties die wetenschappers geven aan planningsinstrumenten kan er onderscheid gemaakt worden tussen regulerende-, vrijblijvende- en marktgerichte instrumenten. Howlett & Cashore (2009) ontwikkelden een model waarbij de doelen en implementatie van planningsinstrumenten geanalyseerd kunnen worden door het onderscheiden van zes verschillende componenten. Dit componentenmodel is daarmee geschikt voor het analyseren van een planningsinstrument voor duurzame verstedelijking. Aan de hand van dit componentenmodel kan het mogelijk duidelijker en inzichtelijker gemaakt worden wat de rol van de ladder voor duurzame verstedelijking is in het Nederlandse ruimtelijk beleid.

Deelvraag 4

- Wat is rol van de ladder in het Nederlandse ruimtelijk beleid?

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft in 2012 een structuurvisie infrastructuur en ruimte (SVIR) opgesteld waarbij de ladder voor duurzame verstedelijking als belangrijk planningsinstrument is opgenomen. Terwijl het Rijk, in het kader van decentralisatie, de sturing op verstedelijking loslaat kan de ladder gezien worden als laatste instrument waarmee ze invloed houden op het ruimtegebruik in het stedelijk gebied van Nederland. Op basis van het componentenmodel is geanalyseerd wat de doelen van de ladder zijn en hoe deze geïmplementeerd worden in de praktijk. Het doel van het instrument is om gemeenten zorgvuldiger te laten kijken naar het benutten van de ruimte in het bestaand stedelijk gebied. Hiermee willen zij vooral voorkomen dat nieuwe leegstand ontstaat. Het I&M heeft ervoor gekozen de ladder als regulerend instrument wettelijk vast te leggen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De bestuursrechter van de Raad van State beoordeeld of onderbouwingen van gemeenten voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen voldoen aan de procedure van de ladder.

Deelvraag 5

- Hoe kunnen de gekozen voorwaarden en implementatie van de ladder volgens stedelijke gemeenten bijdragen aan duurzame verstedelijking?

Uit de componenten analyse kon worden opgemaakt dat de ladder voorwaarden stelt aan een duurzame verstedelijking die betrekking hebben op het voorkomen van leegstand en overprogrammering en het verbeteren van regionale afstemming en bereikbaarheid van buitenstedelijke locaties. Essentieel voor de implementatie is dat het binnenstedelijk gebied beter wordt benut. Het streven van het I&M naar meer binnenstedelijke ontwikkeling kan vanuit de theorie verklaard worden aan de hand van de visie van Breheny (1996) die beweerde dat de mate van compactheid bepalend is voor de duurzame ontwikkeling van een stad. De kritiek van gemeenten uit zich echter door te stellen dat compactheid niet altijd bepalend is voor duurzame verstedelijking maar dat de processen van de stad juist van groot belang zijn voor duurzame verstedelijking. Deze opvatting komt overeen met de kritiek die Neuman (2005) had op Breheny (1996) over stedelijke compactheid, aangezien ook hij beweerde dat de duurzaamheid van de stad mede afhankelijk is van processen van de stad. Er kan geconcludeerd worden dat de voorwaarden en de implementatie van de ladder kunnen bijdragen aan duurzame verstedelijking wanneer deze rekening houden met de processen die zich in de stad afspelen. Op basis van theoretische inzichten over duurzame verstedelijking moeten gemeenten bij de sturing van deze processen goede afwegingen maken tussen ecologische, economische en sociale doelen.

Deelvraag 6

- Wat zijn de praktische implicaties van de ladder volgens stedelijke gemeenten?

Ondanks dat regulerende instrumenten vaak bekritiseerd worden om hun inflexibiliteit en inefficiëntie (Cocklin, 2009) zijn stedelijke gemeenten het er over eens dat het I&M een juiste keuze heeft gemaakt voor een juridisch regulerend instrument aangezien ze beseffen dat ze nu daadwerkelijk gedwongen worden om ruimtelijke afwegingen nauwkeuriger te maken. Bovendien zijn ze zich door de ladder beter bewust geworden dat ten behoeve van duurzame verstedelijking het bestaand stedelijk gebied versterkt moet worden. Zo heeft het instrument stedelijke gemeenten gedwongen om leegstand hoger op de beleidsagenda te zetten en worden afwegingen steeds meer integraal gemaakt door betere afstemming van functies in de regio. Toch ervaren stedelijke gemeenten een aantal praktische implicaties bij het toepassen van de ladder die volgens hen een negatieve invloed hebben op duurzame verstedelijking. In dit onderzoek zijn de meest dominante implicaties geïnterpreteerd als duurzaamheidsconflicten. Er is onderscheid gemaakt tussen drie duurzaamheidsconflicten:

1. De toename van onderzoekslasten bij gemeenten om de behoefte naar nieuwe stedelijke ontwikkelingen te onderbouwen.
2. Flexibele plannen in bestaand stedelijk gebied zijn lastig te onderbouwen met de ladder.
3. Nadelige financiële consequenties door het niet ontwikkelen van aangekochte gemeentelijke grond aan de rand van de stad.

7.2. Beantwoording van de hoofdvraag

Hoofdvraag:

- In hoeverre is de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument voor Nederlandse stedelijke gemeenten?

In dit onderzoek is vooraf toegelicht hoe beoordeeld kan worden of een planningsinstrument duurzaam is. Hierbij werd gesteld dat een duurzaam planningsinstrument gewenste duurzame effecten in de ruimtelijke ordening blijft sorteren op het gebied van economische, ecologische en sociale aspecten. Met behulp van de voorgaande deelvragen is het mogelijk om antwoord te geven op de hoofdvraag.

Op basis van de antwoorden op de vorige deelvragen kan gesteld worden dat de ladder momenteel duurzaam is door het feit dat stedelijke gemeenten meer aandacht hebben voor stedelijke compactheid, het instrument de leefkwaliteit in de bestaande stad verhoogd en maken gemeenten meer integrale duurzaamheidsafwegingen. Echter heeft de ladder volgens stedelijke gemeenten niet kunnen bijdragen aan een duurzamere bereikbaarheid van buitenstedelijke locaties en zouden provincies volgens stedelijke gemeenten beter moeten overleggen over de manier waarop zij de ladder hanteren.

Wanneer duurzame verstedelijking in de praktijk gebruikt wordt zullen er zoals eerder genoemd oplossingen gevonden moeten worden voor duurzaamheidsconflicten die kunnen ontstaan. Om een eindoordeel te vormen of de ladder voor duurzame verstedelijking een duurzaam planningsinstrument is voor stedelijke gemeenten, is het bepalend in hoeverre er op dit moment door het I&M gezocht wordt naar oplossingen voor de drie duurzaamheidsconflicten die bij de praktische toepassing van de ladder zijn ontstaan.

Het eerste duurzaamheidsconflict betreft de hogere onderzoekslasten die gemeenten ervaren bij het motiveren van nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dit conflict is ontstaan doordat gemeenten door de ladder verplicht worden alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen te motiveren aan de hand van een actueel regionaal behoefte onderzoek. In praktijk belemmert dit gemeenten echter bij het maken

van duurzame ruimtelijke afwegingen omdat de processen in de stad hierdoor niet altijd op een duurzame manier gestuurd kunnen worden. Bij de evaluatie van de ladder wordt dit conflict erkend en wordt er gekeken of er een 'ondergrens' kan worden ingevoerd. Kleinere stedelijke ontwikkelingen zouden met de komst van deze ondergrens niet meer met de ladder onderbouwd hoeven worden.

Bij het tweede duurzaamheidsconflict dat naar voren kwam bij de toepassing van de ladder is dat het instrument gemeenten belemmerd om flexibele plannen te maken. Door middel van flexibele planning kunnen gemeenten mogelijk beter anticiperen op economische veranderingen en behoeften vanuit de maatschappij. Het I&M erkend ook dit conflict en lijkt bij de evaluatie te zoeken hoe flexibele plannen minder belemmerd kunnen worden bij het gebruik van de ladder.

Het derde duurzaamheidsconflict is ontstaan doordat gemeenten in het verleden grond hebben aangekocht, maar stedelijke gemeenten deze gronden sinds de komst van de ladder vaak niet meer kunnen ontwikkelen. Het gevolg hiervan is dat stedelijke gemeenten grote verliezen kunnen oplopen, wat bovendien ten koste kan gaan van investeringen in de bestaande stad. Dit conflict wordt door Janssen-Jansen et al. (2012) beschreven als een van de grote uitdagingen voor stedelijke gemeenten maar lijkt vooralsnog onderbelicht in de evaluatie. Er is in dit onderzoek daarom gekozen om in de duurzaamheidsconflict analyse een focus te leggen op dit conflict. Aan de hand van het duurzaamheidsconflict analyse model die is opgesteld in het theoretisch kader (2.1), is geprobeerd het belang en de invloed van dominante stakeholders te analyseren in het conflict, gekeken welke functies en waarden zij toekennen aan de aangekochte gemeentelijke grond aan de randen van de steden en hoe het conflict mogelijk opgelost kan worden. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat er meer overleg nodig is tussen de stakeholders aangezien er in praktijk blijkt dat er veel onbegrip is voor elkaars duurzaamheidsbelangen en er een gebrek lijkt aan goede samenwerking om het conflict op te lossen. Momenteel wordt dit conflict nog vaak uitgevochten bij de Raad van State, die voor een lastige taak staat om een juist oordeel te vormen op basis van de huidige jurisprudentie van de ladder.

Kortom, de ladder is een duurzaam planningsinstrument voor stedelijke gemeenten omdat het heeft bijgedragen aan een meer zorgvuldige en onderbouwde planning en er meer gebruik wordt gemaakt van de ruimte in de bestaande stad. Het I&M zou de ladder voor stedelijke gemeenten kunnen verduurzamen door oplossingen te zoeken voor het duurzaamheidsconflict dat is ontstaan door gemeentelijke grondexploitaties.

7.3. Reflectie

Om de rol van de ladder voor duurzame verstedelijking te analyseren in het Nederlandse ruimtelijke beleid is ervoor gekozen om gebruik te maken van het componentenmodel van Howlett & Cashore (2009). Dit componenten model bleek bruikbaar om de doelen en de implementatie van de ladder voor duurzame verstedelijking inzichtelijk te maken en zou ook gebruikt kunnen worden in de analyse van andere beleidsinstrumenten.

Aangezien het in de theorie ontbreekt aan bruikbare methoden om duurzaamheidsconflicten te analyseren bij duurzame verstedelijking is in dit onderzoek een nieuwe duurzaamheidsconflict analyse opgesteld. Deze is gebaseerd op theorie van Egger (2006), De Groot (2006) en de ladder voor duurzame verstedelijking (I&M, 2013). Doormiddel van deze duurzaamheidsconflict analyse kon inzichtelijk worden gemaakt wat voor duurzaamheidsbelangen stakeholders hebben bij grondexploitaties van gemeenten.

7.4. Aanbevelingen

Dit onderzoek kan gezien worden als een brede en holistische benadering van duurzame verstedelijking. Op basis van Janssen-Jansen et al. (2012) werd gesteld dat duurzame verstedelijking altijd beoordeeld moet worden in zijn geheel. In dit onderzoek is ondervonden dat het echter te complex is om duurzame verstedelijking in brede zin te onderzoeken. Op basis van de verkenningen in dit onderzoek zou er onderzoek kunnen worden gedaan hoe de ladder specifiek bijdraagt aan de compactheid van een stad of binnenstedelijke ontwikkelingen verduurzaamt. Uit de verkenningen van de theorie over binnenstedelijke ontwikkeling kwam nadrukkelijk naar voren dat er in de huidige tijd meer flexibele vormen van planning nodig zijn voor een duurzame ontwikkeling van de stad. Er zal vervolg onderzoek moeten worden gedaan wat deze flexibele vormen van planning inhouden en in hoeverre dit ten goede komt aan duurzame verstedelijking.

Literatuurlijst

Beatley, T. & Wheeler, S. (2009). *Sustainable Urban Development Reader*. London and New York: Routledge.

Bengston, D. N., Fletcher, J. O. & Nelson, K. C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69:3, pp. 271–286.

Blowers, A., Boersema, J. & Martin, A. (2012). Is sustainable development sustainable?, *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 9:1, pp. 1-8.

Breheny, M. (1996). *Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the Future of Urban Form*. London: E. and F.N. Spon.

Buitelaar, E., Segeren, A. & Kronberger, P. (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*. Rotterdam Ruimtelijke Planbureau. NAI uitgevers. Den Haag.

Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradiction of Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association*, 62:3, pp. 296-309.

Campbell, S. (2013). Sustainable Development and Social Justice: Conflicting Urgencies and the Search for Common Ground in Urban and Regional Planning, *Michigan Journal of Sustainability*, 1, pp. 75-91.

Capano, G. (2003). Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, 81:4, pp. 781–801.

Carr, C. (2014). Discourse Yes, Implementation Maybe: An Immobility and Paralysis of Sustainable Development Policy, *European Planning Studies*, 22:9, pp. 1824-1840.

CBS. (2014). *Leegstand in Nederland anno 2013. Van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad*. Centraal Bureau voor de Statistiek. Heerlen/den Haag.

Cochrane, A. (2009). Urban policy. *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Milton Keynes, UK, pp. 84-88.

Connelly, S. 2007. Mapping Sustainable Development as a Contested Concept, *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, 12:3, pp. 259-278.

Creswell, J. W., (2007) *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Sage Publications Inc. London/New Delhi.

Dijk, P. van. (2015, 8 juni). Ladderzat: De ladder voor duurzame verstedelijking ter discussie. Geraadpleegd van <http://romagazine.nl/de-ladder-voor-duurzame-verstedelijking-ter-discussie/11027>

Driscoll, R., Charles, J. A. & Tedd, P. (2001) Sustainable brownfield re-development - risk management. *Elsevier, Engineering Geology*, 60, pp. 333-339.

- Egger, S. (2006). Determining a sustainable city model. Elsevier, *Environmental modelling & Software*, 21, pp. 1235-1246
- Elliot, J. A. (2009). Sustainable development. *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Oxford, UK, pp. 117-131.
- Evers, D., Galle, M. & Put, A. van der. (2014). Ladder duurzame verstedelijking: De eerste ervaringen met de laatste nationale regel over verstedelijking, Plandag-paper 2014.
- Groot, R. de. (2006). Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes. *Landscape and Urban Planning*, 75, pp. 175–186.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25:3, pp. 275-296.
- Hamers, D., Snellen, D., Breedijk, M., Hilbers, H., Nabielek, K. & Tennekes, J. (2014). *Kiezen én delen*. Planbureau voor de leefomgeving. Den Haag.
- Harrison, C. & Davies, G. (2002). Conserving biodiversity that matters: practitioners' perspectives on brownfield development and urban nature conservation in London. *Journal of Environmental Management*, 65, pp. 95-108.
- Haughton, G. & Hunter, C. (1994) *Sustainable Cities*, Routledge, London.
- Howard, E. (1903). *Garden Cities of To-Morrow*. London: Faber and Faber.
- Howlett M. & Cashore, B. (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, pp. 33-46.
- Janssen-Jansen, L., Lloyd, G., Peel, D. & Van der Krabben, E. (2012). Planning in an environment without growth, Invited essay for the Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli), the Netherlands, pp. 1-55.
- Kooistra, R. (2009). Nieuwe kansen voor de SER-ladder. Tegen de verrommeling van de open ruimte. In: *Ser-bulletin*, maart 2009.
- Liefferink, D. (2006). The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron. *Institutional dynamics in environmental governance*, pp. 45-68
- Marsden, T. (2009). Sustainability. *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Cardiff, UK, pp 103-108.
- McCarthy, L. (2002). The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals. *Land Use Policy*, 19, pp. 287-296.
- Mebratu, D., (1998). *Sustainability and sustainable development: Conceptual review*. New York: Elsevier Science inc., 18, pp. 493-520.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag, Ministerie van I&M.

Ministerie van Infrastructuur & Milieu. (2013). Handreiking: Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Den Haag, Ministerie van I&M.

Needham, B. (2007). De Nederlandse ruimtelijke ordening gewikt en gewogen: een beoordeling en enkele aanbevelingen, afscheidsrede. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Neuman, M. (2005). The Compact city fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25, pp. 11-26.

Newton, P. & Glackin, S. (2014). Understanding Infill: Towards New Policy and Practice for Urban Regeneration in the Established Suburbs of Australia's Cities, *Urban Policy and Research*, vol. 32:2, pp. 121-143.

Nijkamp, P., Rodenburg C. A. & Wagtendonk, A. J. (2002). Success factors for sustainable urban brownfield Development: A comparative case study approach to polluted sites. Elsevier. *Ecological Economics*, 40, pp. 235–252. Amsterdam.

Perry, M. (2009). Public Policy. *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier, Wellington, NZ, pp. 506-510.

Planbureau voor de Leefomgeving (2015, 11 juli). Commercieel vastgoed steeds vaker leeg maar toch populair bij beleggers. Geraadpleegd van: <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2015/commercieel-vastgoed-steeds-vaker-leeg-maar-toch-populair-bij-beleggers>

Planbureau voor de Leefomgeving & Amsterdam School of Real Estate (2013). Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren. Planbureau voor de leefomgeving. Den Haag.

Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur en Milieu. (2015). Beladderde Ontwikkeling: Doembeeld van de Ladder als de korenwolf 2.0. *ROmagazine* april 2015.

Shen, L. Y., Ochoa, J. J., Shah, M. N. & Zhang, X. (2010). The application of urban sustainability indicators, A comparison between various practices, *Habitat International*, 35, pp. 17-29.

Sociaal Economische Raad (1999). Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid. Den Haag.

Sociaal Economische Raad (2001). Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Advies over de vijfde nota ruimtelijke ordening 2000/2020. Den Haag.

Spit, T & Zoete, P. (2006), *Ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Tanguay G. A., Rajaonson, J., Lefebvre, J. F. & Lanoie, P. (2010). Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators, *Ecological Indicators*, 10, pp. 407-418.

Thornton, G., Franz, M., Edwards D., Pahlen, G. & Nathanail, P. (2007). The challenge of sustainability: incentives for brownfield regeneration in Europe. Elsevier, Environmental science & policy, 10, pp. 116–134.

United States Environmental Protection Agency. (1996). 'Support of Regional Efforts to Negotiate Prospective Purchaser Agreements (PPAs) at Superfund Sites and Clarification of PPA Guidance'. USEPA.

Vennix, J.A.M . (2010). Theorie en praktijk van een empirisch onderzoek. Vierde editie. Pearson.

Wedding, C. G. & Crawford-Brown, D. (2007). Measuring site-level success in brownfield redevelopments: A focus on sustainability and green building. Journal of Environmental Management, 85, pp. 483–495.

Wheeler, S. (2002). Smart Infill: Creating More Livable Communities in the Bay Area. San Fransisco: Greenbelt Alliance.

Wukich, C., (2012). Designing Public Policies: Principles and Instruments, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 14:2, pp. 195-196

Bijlagen A t/m L: Interviewtranscripten en data analyse

Bijlage A: Interview d.d. 12 oktober 2015 met Bas Crebolder, senior planoloog bij de gemeente Nijmegen.

Bijlage B: Interview d.d. 22 oktober 2015 met Paul Bezemer, senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening en Conny van Rijk, (bestemmingsplan)jurist bij de gemeente Dordrecht.

Bijlage C: Interview d.d. 3 november 2015 met Esther de Boeye, teamleider van de bestemmingsplanjuristen en de stedenbouwkundige ontwerpers en cultureel erfgoed bij de gemeente Maastricht.

Bijlage D: Interview d.d. 9 december met Pieter Davelaar, medewerker op de afdeling stedenbouw en planologie bij de gemeente Utrecht.

Bijlage E: Interview d.d. 16 oktober met Ton Habraken, juridisch beleidsmedewerker van de afdeling ruimtelijke ordening en stedenbouw bij de gemeente 's-Hertogenbosch.

Bijlage F: Interview d.d. 14 december 2015 met Ymke Hofhuis, juridisch adviseur Europees recht en Leonie Schouten, planjurist bij de gemeente Amsterdam.

Bijlage G: Interview d.d. 19 oktober 2015 met Bert Lagerberg, hoofdadviseur bij de vakgroep ruimte juridische zaken bij de gemeente Arnhem.

Bijlage H: Interview d.d. 18 november 2015 met Harry Laheij, adviseur omgevingsrecht bij de gemeente Almere.

Bijlage I: Interview d.d. 12 oktober 2015 met Matthijs Lenis, senior planoloog bij de gemeente Nijmegen.

Bijlage J: Interview d.d. 4 november 2015 met Bas Oerlemans, planoloog en Maurice Hupperts, beleidsmedewerker economie bij de gemeente Heerlen.

Bijlage K: Interview d.d. 15 oktober met Jacqueline Vrolijk, projectleidster van de ladder voor duurzame verstedelijking bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Bijlage M: Interviewguide

Inleiding:

- Er blijken nog veel knelpunten te bestaan bij de toepassing van de ladder voor duurzame verstedelijking in de praktijk. (Hoe) kan het instrument bijdragen aan duurzame verstedelijking.
- Het vertalen van de concepten 'duurzaamheid' en 'duurzame verstedelijking' naar beleid (instrumenten) wordt in de wetenschap bekritiseerd. Op wat voor manier wordt hier invulling aan gegeven in praktijk.
- Hoofddoel van het onderzoek: Hoe duurzaam is de ladder voor stedelijke gemeenten?
- Respondent stelt zich kort voor (functie en op wat voor manier te maken met de ladder)

Onderdeel 1: Definitie van duurzame verstedelijking

- Wat verstaat u zelf onder het begrip duurzame verstedelijking (los van de ladder)?

Onderdeel 2: Binnenstedelijke ontwikkeling

- In hoeverre draagt **binnenstedelijk ontwikkelen** voor jullie gemeente bij aan duurzame verstedelijking? Wat zijn de grootste **kansen** (bijv. bescherming van de open ruimte, beter benutten van bestaand stedelijk gebied, verbeteren van leefkwaliteit) en **bedreigingen** (bijv. bedreiging voor binnenstedelijk groen, gentrification, lange procedures, kostbaar)
- In hoeverre stimuleert de ladder duurzame binnenstedelijke ontwikkelingen? Hoe zou dit verbeterd kunnen worden?

Onderdeel 3: De doelen van de ladder

- Volgens het Rijk is het voorkomen van de leegstand, en verrommeling van het landschap, belangrijk voor duurzame verstedelijking. In hoeverre vinden jullie dat het voorkomen van leegstand belangrijk is voor duurzame verstedelijking? Wat voor kansen en uitdagingen komen hierbij kijken in praktijk. Hoe draagt de ladder bij aan het voorkomen van leegstand?
- Volgens het Rijk moet de nadruk meer komen te liggen op beheer (ipv uitbreidingen) en vraag (ipv aanbod). In hoeverre draagt een omslag naar 'beheer denken' bij aan duurzame verstedelijking? In hoeverre draagt de ladder bij aan een beter evenwicht tussen vraag en aanbod van (stedelijke) functies?

- Volgens het Rijk is regionale afstemming essentieel voor duurzame verstedelijking. In hoeverre is er een betere regionale afstemming nodig om duurzame verstedelijking te bereiken? Draagt de ladder bij aan een verbetering van regionale afstemming?
- Volgens het Rijk is het belangrijk dat nieuwe stedelijke ontwikkelingen multimodaal of passend ontsloten zijn. Wat voor rol spelen goede verkeersontsluitingen bij een duurzame verstedelijking? Draagt de ladder bij aan een verbetering van verkeersontsluitingen?

Onderdeel 4: Het instrument

- In hoeverre vinden jullie de **doelen** van de ladder aansluiten bij de manier waarop jullie duurzame verstedelijking zien? Wat voor doelen voor duurzame verstedelijking ontbreken er of zouden veranderd moeten worden?
- Wat vinden jullie van de keuze van het Rijk om een nieuw **regulerend instrument** in te voeren voor duurzame verstedelijking? In hoeverre hadden jullie een marktgericht of vrijblijvend instrument een betere optie gevonden?
- In hoeverre is de **wettelijke** opname van het instrument in **het Bro** een noodzakelijke keuze geweest om gemeenten te dwingen actie te ondernemen met betrekking tot de doelen van de ladder?
- Hoe wordt het instrument in jullie gemeente **gebruikt**? Wat werkt positief mee aan duurzame verstedelijking? en tegen welke complicaties wordt er nog aangelopen? Bijvoorbeeld met betrekking tot interpretaties van begrippen, flexibel en globaal plannen, beoordeling van Raad van State, juridisch wapen voor tegenstanders.

Afsluiting:

- *Opmerkingen of vragen?*
- *Eindversie wordt naar het email adres van de respondent(en) gestuurd*

