Ruimtelijke planvorming met energie, draagvlak en doelgerichtheid

Onderzoek naar het samenspel van legitimiteit en effectiviteit in ruimtelijke planvormingsprocessen

Sven Cimmermans

Augustus 2015

Ruimtelijke planvorming met energie, draagvlak en doelgerichtheid

Onderzoek naar het samenspel van legitimiteit en effectiviteit in ruimtelijke planvormingsprocessen

Sven Cimmermans
Studentennummer: 3841324
Faculteit Geowetenschappen
Master Planologie

Augustus 2015

Begeleider: Tim van Wanroij

Begeleider: Dr. Thomas Hartmann

Voorwoord

Hoe weten we dat de samenleving zit te wachten op plannen voor de inrichting van de ruimte die er gemaakt worden? En hoe effectief is eigenlijk onze ruimtelijke ordening? Het zijn geen vragen die in eerste instantie bij me opkwamen toen ik mij begon te verdiepen in de onderzoekskeuze voor mijn masterthesis aan de Universiteit Utrecht. Toch ben ik er gaandeweg het inlezen mee in aanraking gekomen. En ze hebben me de afgelopen zes maanden niet meer losgelaten.

Het inlezen voor een plan van aanpak leidde al snel tot een nadere specificering. Een vergelijking tussen diverse vormen van ruimtelijke ordening werd het doel. Het intrigeerde mij hoe diverse aanpakken onze ruimte in Nederland kleuren. Na het inlezen en gesprekken met mijn begeleider dr. Thomas Hartmann van de Universiteit Utrecht ben ik tot het onderzoek gekomen zoals dit nu voor u ligt. Mijn dank richting Thomas Hartmann is groot. Dank voor de begeleiding tijdens het proces en de gesprekken die we hebben gehad over de voortgang van het onderzoek. De thesis richt zich op de Maastrichtse praktijk. Reden hiervoor is dat ik dit onderzoek heb mogen uitvoeren tijdens een stage bij het Maastricht-LAB. Dit lab is een initiatief van de gemeente Maastricht, waarin het experiment met nieuwe vormen van stadsontwikkeling centraal staat. Een spannender plek voor een masterstudent Planologie is haast niet denkbaar. Ik wil hierbij dan ook graag Jos Simons bedanken voor de geboden kans om hier stage te kunnen lopen. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleider en collega Tim van Wanroij bedanken voor de inspiratie en begeleiding tijdens het werken bij het Maastricht-LAB. Ik heb er veel van geleerd. Graag wil ik ook mijn Maastricht-LAB collega's Carola Janssen en Ine Janssen bedanken voor de samenwerking en interessante tijd. Last but not least mijn ouders. Het was een uitdagend proces waarin ik veel heb gehad aan jullie steun en adviezen. Daarnaast wil ik ook graag Astrid bedanken voor de ondersteuning en voor het schetsen van het punt aan de horizon.

Ik wens u veel leesplezier.

Maastricht, augustus 2015

Samenvatting

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de planologie in Nederland een transitie doorgemaakt. Naast meer traditionele vormen van planologie zoals ontwikkelingsplanologie hebben nieuwe vormen zoals uitnodigingsplanologie hun intrede gedaan. Dit betekent dat er op dit moment diverse gangbare vormen van ruimtelijke planvormingsprocessen bestaan. Dit onderzoek richt zich op deze vormen en hoe ze verschillen. Twee aspecten van planvorming staan daarbij centraal: democratische legitimiteit en effectiviteit.

Het onderzoek tracht een antwoord te vinden op de vraag: *In hoeverre leidt de introductie van uitnodigingsplanologie tot een verschuiving in het samenspel tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van de ruimtelijke planvormingsprocessen in Nederland?* Het onderzoek is opgebouwd uit een literatuurstudie naar de genoemde aspecten en een aantal casestudies.

Democratische legitimiteit gaat om de manier waarop het ruimtelijke planvormingsproces is gelegitimeerd. Er is in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen drie vormen van legitimiteit die vaker in de wetenschappelijke literatuur voorkomen: inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Inputlegitimiteit gaat over de manier hoe vertegenwoordiging is georganiseerd en op welke manier besluiten tot stand komen. Throughputlegitimiteit gaat over de daadwerkelijke participatie in het planvormingsproces en de transparantie van het planproces zelf. Outputlegitimiteit heeft betrekking op de vraag of men resultaten met draagvlak weet te creëren. Effectiviteit gaat vooral over de mate waarin de vooraf gestelde doelen uiteindelijk ook worden behaald.

In dit onderzoek zijn er drie ruimtelijke casussen uit Maastricht onderzocht. De casus Lindenkruis is een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie. Het gaat hierbij om de realisatie van hoogwaardige woningen in het stedelijk gebied. De tweede casus betreft de herontwikkeling van een groot voormalig militair terrein aan de rand van de binnenstad, de Tapijnkazerne. De planvorming bij deze casus toont kenmerken van ontwikkelingsplanologie, maar heeft zich steeds meer ontwikkeld als voorbeeld van uitnodigingsplanologie. De derde casus is de herinrichting van de voormalige brandweerkazerne. Dit is een voorbeeld van uitnodigingsplanologie, waarbij de gemeente partijen heeft uitgenodigd en om mee te denken over de herontwikkeling van het pand. Aan de hand van een documentanalyse is

gekeken naar de legitimiteit en effectiviteit van het planvormingsproces in deze drie casussen. Daarbij zijn de twee genoemde aspecten geoperationaliseerd in een aantal indicatoren.

De onderzochte casussen bevestigen het beeld dat er diverse ruimtelijke aanpakken bestaan. Tegelijkertijd maken ze echter ook duidelijk dat er geen duidelijk streep te trekken is tussen de 'traditionele' en 'moderne' aanpak en dat concrete casussen niet altijd even gemakkelijk als voorbeeld van uitnodigingsplanologie of ontwikkelingsplanologie aangemerkt kunnen worden. Het proces rond de casus Lindenkruis bevat veel kenmerken die passen bij de omschrijving van ontwikkelingsplanologie in de literatuur. Er is sprake van een intensieve en vrij besloten samenwerking tussen gemeente en een selecte groep marktpartijen. Het accent ligt hier met name op outputlegitimiteit. Van een hybride aanpak lijkt sprake bij de casus Tapijnkazerne. In de beginfase van het proces, bij de aankoop van het terrein en de keuze voor de definitieve invulling van het merendeel van de gebouwen werd de samenleving nauwelijks betrokken. Dat heeft tot brede kritiek geleid vanuit de Maastrichtse samenleving. De gemeente kiest er na de aankoop voor om voor de herinrichting van het openbare gebied en de realisatie van tijdelijke functies een proces in te richten waarbij ideeën uit de Maastrichtse samenleving moeten komen. De onderzochte casussen laten zien dat ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie in een gebied naast elkaar kunnen voorkomen.

In de onderzochte casussen zijn het vooral herinrichtingsopgaven en tijdelijke functies voor gebouwen waar de uitnodiging op gericht was. Bij de nieuwe invulling van de Brandweer zat de uitdaging er daarbij in om veel kleine initiatieven (tijdelijk) bij elkaar te brengen. Hier blijkt de behoefte aan creativiteit groot om tot een optimale invulling te komen.

De onderzochte casussen voldoen aan het beeld van een grote resultaatgerichtheid van de Nederlandse ruimtelijke planvorming. In elke casus zijn de vooraf geformuleerde doelen zijn in elke casus gerealiseerd. Steeds is er ruimte voor flexibiliteit, maar die is per casus heel anders ingevuld. Er is wel sprake van een verschuiving binnen de legitimiteit. Bij uitnodigingsplanologie wordt het draagvlak anders verworven dan bij ontwikkelingsplanologie. Maar de onderzochte casussen maken duidelijk dat de van oudsher hoge effectiviteit hier niet onder hoeft te leiden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Over dit onderzoek

Aanleiding p. 9

Legitimiteit en effectiviteit als centrale aspecten p. 11

De vraagstelling p. 13

Methode p. 14

Relevantie p. 16

Hoofdstuk 2: Een omwenteling in de planologie

Sterke overheidssturing na de Tweede Wereldoorlog p. 19

Ontwikkelingsplanologie: meer betrokkenheid van private partijen p. 21

De omslag naar uitnodigingsplanologie p. 22

Welke ontwikkelingen leiden tot de opkomst van uitnodigingsplanologie p. 24

Een drietal casussen uit de ruimtelijke praktijk p. 28

Hoofdstuk 3: Verantwoording van de ruimtelijke publieke macht

Legitimiteit p. 35

Legitimiteit van ruimtelijke planvormingsprocessen p. 39

Bepaling van legitimiteit p. 42

Legitimiteit in de onderzochte ruimtelijke projecten p. 46

Hoofdstuk 4: Het Nederlands planningsparadijs voorbij

Effectiviteit p. 61

De literatuur over effectiviteit in de planologie p. 62

Effectiviteit in de onderzochte ruimtelijke projecten p. 64

Hoofdstuk 5: De balans opgemaakt

Conclusie p. 71

Aanbeveling p. 75

Discussie p. 77

Literatuurlijst p. 79

Hoofdstuk 1: Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

2015 is door de Rijksoverheid bestempeld als het jaar van de Ruimte. Daarin gaat het over de nieuwe ruimtelijke opgaven waar Nederland de komende jaren een antwoord op moet geven. Voorbeelden van dergelijke nieuwe opgaven zijn de transitie van woon-, kantoor- en winkelgebieden, verduurzaming, vergroting van het gebruik van nieuwe energiebronnen en klimaatverandering. Naast de vraag 'wat' er moet veranderen, is ook de vraag 'wie' er in de toekomst nu eigenlijk moet zorg dragen voor die veranderende ruimtelijke inrichting van Nederland.

We worden geconfronteerd met snelle veranderingen en onzekerheden op het vlak van economie, techniek en samenleving. Die veranderingen hebben ertoe geleid dat de gebiedsontwikkeling in ons land wat in het slop is geraakt, zo stelt Hajer (Planbureau voor de leefomgeving, 2012). Ruimtelijke plannen worden uitgesteld, gefaseerd, krijgen een ander programma of worden zelfs helemaal stopgezet. Om dit proces weer op gang te krijgen denken veel wetenschappers en ruimtelijke ordenaars dat het nodig is om te komen tot nieuwe manieren van stadsontwikkeling. Zo stelt het Planbureau voor de leefomgeving (2012) dat er een vorm van gebiedsontwikkeling moet ontstaan waarin de maatschappelijke dynamiek meer ruimte krijgt met een faciliterende en kaderstellende rol voor de overheid. Dit heeft aan de ene kant te maken met de overheid die steeds afhankelijker wordt van burgerkracht: *"de veranderende financiële situatie van de overheid speelt een doorslaggevende rol in het denken over sturing door de overheid"* zo stelt Peeters (e.a., 2010, p. 53). Aan de andere kant is er juist de burger die steeds beter geïnformeerd is en ook directe invloed wil uitoefenen. Burgers en overheid groeien zodoende van twee kanten naar elkaar toe.

De zoektocht naar nieuwe manieren van stadsontwikkeling is in Nederland volop gaande. Een voorbeeld van een platform voor nieuwe manieren van stadsontwikkeling is het Maastricht-LAB. Dit is een initiatief vanuit de gemeente Maastricht waarbij geëxperimenteerd wordt met nieuwe vormen van stadsontwikkeling door partijen bij elkaar te brengen die ruimtelijk iets willen en kunnen veranderen. Co-creatie staat hierbij centraal. De gemeente doet hierbij mee, soms als onderhandelingspartner en soms als faciliteerder van het planvormingsproces. Ook zijn ze oprichter van het Stadsmakersnetwerk. Het is een

netwerk waarbij mensen die in ruimtelijke zin iets met de stad willen zich kunnen aansluiten. Een andere voorbeeld van een nieuwe ruimtelijke aanpak is bijvoorbeeld een bestemmingsplan in Amersfoort dat door burgers wordt opgesteld, waarbij de overheid kiest voor rol als deelnemer in het denkproces. Van Eijk van de provincie Zuid-Holland stelt dat er in deze tijd juist door "*professioneel samen te werken enorm veel mogelijk is en blijft, de wederzijdse afhankelijkheid en wederzijdse aantrekkelijkheid moeten worden gecombineerd*" (RO Magazine , 2014). De bovenstaande voorbeelden maken duidelijk dat niet alleen de (ruimtelijke) opgaven veranderen maar ook de aanpak en het proces daarvan: ruimtelijke vraagstukken worden steeds vaker op andere manieren aangepakt om zo beter gebruik te maken van de energie uit markt en samenleving.

Er is in de planologie in Nederland een verandering gaande. Het ontwikkelt zich van een projectmatige, grootschalige en integrale aanpak naar kleinschalige lokale ontwikkelingen waarbij er ruimte is voor initiatieven van burgers en bedrijven (Buitelaar e.a., 2012). Deze omslag brengt ook grote veranderingen in het ruimtelijk speelveld met zich mee. Langzaam verschuift deze kracht meer en meer naar het beginpunt van het planproces. Een groeiend aantal partijen neemt vanaf het begin actief deel aan ruimtelijke planvormingsprocessen. De overheid krijgt juist steeds meer faciliterende rol, waarbij het andere partijen nodig heeft: oude, gevestigde partijen zoals een projectontwikkelaar maar steeds vaker ook een culturele instelling of startende ondernemers die op zoek zijn naar ruimte (Maastricht-LAB, 2014). Dit roept vragen op over de rol van de overheid en de politiek ten opzichte van de samenleving in de veranderende ruimtelijke planvormingsprocessen. Daarop richt dit onderzoek zich.

1.2 Legitimiteit en effectiviteit als centrale aspecten

De nadruk in het onderzoek ligt daarbij op de legitimiteit en effectiviteit van de ruimtelijke planvormingsprocessen. Effectiviteit en legitimiteit vormen in de internationale wetenschap belangrijke thema's (Pierre, 2000). De Wetenschappelijke Raad (WRR) voor het Regeringsbeleid bestempelde al in 1998 het vinden van een legitieme en effectieve omgang met de ruimtelijke consequenties van de grote maatschappelijke veranderingen al als 'dé uitdaging voor het ruimtelijk beleid' (WRR, 1998).

Een van de kenmerken van het Nederlands ruimtelijk planningsysteem is de grote rol die van oudsher gespeeld wordt door de lokale autoriteiten (Louw en Priemus, 2003, p. 369). De veranderende verhoudingen tussen de gemeente en andere actoren zorgen voor een nieuwe rolverdeling. De genoemde dominante rol van de overheid in de ruimtelijke ordening en het feit dat de overheid bij complexe ruimtelijke problemen de voortrekkersrol had, heeft discussies over legitimiteit en effectiviteit als gevolg nu de praktijk verandert (Teisman, 1997; Kreukels, 1997).

Hartmann en Needham (2012) stellen dat de ruimtelijke ordening een overheidsinterventie is die democratisch gelegitimeerd moet zijn om het publieke belang te garanderen. Legitimatie van de overheid gaat over de vraag waar de uiteindelijk genomen beslissing zijn gezag aan ontleend (Bekkers, 2007). Diegenen die worden geraakt door de beslissing moeten die beslissing ook kunnen begrijpen. Beleidsvorming door de overheid is volgens Bekkers (2007) een dynamische en complexe aangelegenheid, met veel belangen van zeer diverse partijen die in het geding zijn. Volgens de WRR verdient de vormgeving van de politieke afweging in het ruimtelijk beleid extra aandacht vanwege het feit dat burgers vaak met de negatieve gevolgen van ruimtelijke ingrepen worden geconfronteerd (WRR, 1998). Nu meer partijen vanaf het begin intensief bij ruimtelijke planvormingsprocessen betrokken worden, is ook het proces waarlangs de definitieve beslissingen tot stand komen aan het veranderen. De veranderingen in het proces van de ruimtelijke ordening hebben ook gevolgen hebben voor de legitimiteit van het beleidsproces. Daamen (e.a., 2014, p. 11) stelt dat een faciliterende en uitnodigende rol van de overheid al veel langer aan de orde was, maar nooit op formeel niveau. Dat zou namelijk legitimiteitsproblemen opgeleverd hebben. Het is namelijk niet zo dat wanneer meer partijen meedoen in een ruimtelijk planvormingsproces, de legitimiteit van dat proces daarmee automatisch is gegarandeerd.

Netwerken kunnen dienstbaar zijn bij het creëren van legitimiteit, maar kunnen zich niet legitimeren als opkomend voor het publieke belang, zoals de overheid dit wel kan (Dammers e.a., 2010). Het faciliteren is immers per project verschillend en heeft te maken met betrouwbaarheid van initiatiefnemers en bekwaamheid van ambtenaren (Daamen e.a., 2014, p. 11).

Er zijn verschillende gronden waarop de legitimatie van een besluit tot een ruimtelijke ingreep gefundeerd kan zijn. Een analyse van *inputlegitimiteit*, *throughputlegitimiteit* en *outputlegitimiteit*, termen overgekomen uit de bestuurskunde, geeft een beeld hoe democratisch legitiem een genomen besluit is en waar die legitimiteit op gebaseerd is (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Deze driedeling zal ook in het onderzoek gehanteerd worden. *Inputlegitimiteit* gaat over de wijze waarop en de mate waarin het democratisch gekozen bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt (Hendriks e.a., 2011). Dit wordt door Scharpf (1999) ook wel *'government by the people'* genoemd, waarbij politieke besluiten de wil van het volk weerspiegelen. *Throughputlegitimiteit* gaat over de wijze waarop en de mate waarin processen in het bestuur verlopen (Hendriks e.a., 2011). *Outputlegitimiteit* gaat erom dat politieke besluiten legitiem zijn als de gemeenschappelijke belangen van kiezers effectief vertegenwoordigd worden (Hendriks e.a., 2011). Door Scharpf (1999) wordt dit *'government for the people'* genoemd. De verschillen in deze drie vormen van legitimiteit vertellen zo iets over de manier waarop het draagvlak georganiseerd is.

Het tweede aspect dat in dit onderzoek centraal staat is de 'effectiviteit' van ruimtelijke planvormingsprocessen. Effectiviteit is van belang omdat bepaalde interventies in de ruimtelijke ordening tot bepaalde prestaties moeten leiden. Wolsink (2003, p. 715) stelt dat de sterk overheidsgestuurde aanpak in de ruimtelijke ordening problemen opleverde juist op het gebied van legitimiteit en effectiviteit. Volgens Wolsink (2003, p. 715) leiden de procedures zoals ze zijn ontwikkeld tot weerstand onder actoren. De wensen van de actoren werden in de sterk gecentraliseerde aanpak immers niet meegenomen. Zodoende ontstond een 'vicieuze cirkel' van ontevredenheid waarin draagvlak ontbrak. De vraag is hoe het veranderende planvormingsproces met betrokkenheid van meerdere partijen de effectiviteit ervan in positieve of negatieve zin zal veranderen.

Het beoordelen van de effectiviteit is volgens de WRR (1998) nauw verbonden met de legitimiteitsvraag. Politieke afwegingsprocessen hebben immers alleen zin als deze ook

daadwerkelijk tot uitvoering leiden (WRR, 1998). Effectiviteit ondersteunt volgens sommige wetenschappers de legitimiteit van beleid doordat het probleemoplossend vermogen creëert (Scharpf, 1999). Dit onderzoek is dan ook in het bijzonder gericht op de samenhang tussen beide aspecten. Beoogd wordt om meer inzicht te krijgen in de betekenis van de nieuwe vormen van ruimtelijke planning en stadsontwikkeling voor legitimiteit en effectiviteit.

1.3 De vraagstelling van het onderzoek

De bovenstaande overwegingen hebben geleid tot de volgende hoofdvraag:

In hoeverre leidt de introductie van uitnodigingsplanologie tot een verschuiving in het samenspel tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van de ruimtelijke planvormingsprocessen in Nederland?

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen zijn de volgende drie deelvragen opgesteld:

1. *Welke omwenteling vindt er plaats in de planologie in Nederland en welke ontwikkelingen liggen daaraan ten grondslag?*
2. *Wat is de democratische legitimiteit van uitnodigingsplanologie in vergelijking met ontwikkelingsplanologie?*
3. *Wat is de effectiviteit van uitnodigingsplanologie in vergelijking met ontwikkelingsplanologie?*

Deze vragen worden beantwoord op basis van een literatuurstudie alsmede een aantal casestudies. In hoofdstuk 2 worden die casussen nader toegelicht en wordt de keuze ervan gemotiveerd. In hoofdstuk 5 zal een conclusie volgen met aanbevelingen voor de aanpak van ruimtelijke planvormingsprocessen in de toekomst.

Het onderzoek gaat om een vergelijking op hoofdlijnen, elk project of ontwikkeling is immers anders en sterk afhankelijk van lokale actoren en factoren. Het onderzoek heeft geresulteerd in een aantal praktische aanbevelingen over de aanpak van stadsontwikkeling en de wijze om daarbij een goede balans te vinden tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van

het planvormingsproces. Dat kan een bevestiging vormen van de ingeslagen weg, of juist leiden tot een heroverweging van de gehanteerde aanpak.

1.4 Methode van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Bij een kwalitatief onderzoek is het zo dat onderzoekers *"zelf een selectie van gebeurtenissen, voorvallen, opmerkingen en gedrag waarover ze aantekeningen of veldnotities willen maken"* (Boeije e.a., 2009, p. 53). De manier waarop de dataverzameling plaatsvindt bepaalt op welke manier de data zullen worden geanalyseerd (Boeije e.a., 2009, p. 53). In dit onderzoek is een kwalitatieve data-analyse gebruikt die een beschrijving geeft van situaties en ontwikkelingen in aantal ruimtelijke planvormingsprocessen. Deze ontwikkelingen zijn vervolgens met elkaar vergeleken en in perspectief geplaatst van een bredere ontwikkeling zoals geschetst in de bestudeerde literatuur.

Het onderzoek staan drie casestudies centraal. Een kwalitatieve casestudy methodologie voorziet in instrumenten voor onderzoekers om complexe fenomenen binnen haar context te kunnen onderzoeken (Baxter & Jack, 2008, p. 544). De hoofdvraag van dit onderzoek: *In hoeverre leidt de introductie van uitnodigingsplanologie tot een verschuiving in het samenspel tussen democratische legitimiteit en effectiviteit van de ruimtelijke planvormingsprocessen in Nederland?* is immers voor interpretatie vatbaar. Casestudies kunnen de hoe- en waaromvragen vaak goed beantwoorden. Er is gekozen voor drie casestudies. Yin noemt dit 'multiple-case studies' (Yin, 2003, p. 19). Een 'multiple case study' maakt het voor de onderzoeker mogelijk verschillen te ontdekken binnen en tussen de casussen (Yin, 2003). 'Multiple case studies' kunnen gebruik worden om contrasterende resultaten te voorspellen voor voorspelde redenen (Yin, 2003, p. 47). Het doel is om het onderzoek in de verschillende casussen te herhalen om zo de verschillen te kunnen waarnemen. Het is dan noodzakelijk om de casussen voorzichtig te selecteren zodat onderzoekers gelijkwaardige of verschillende uitkomsten tussen casussen kunnen voorspellen gebaseerd op een theorie (Yin, 2003). In dit onderzoek is de selectie van casussen gebaseerd op het in de literatuur gemaakte onderscheid tussen verschillende vormen van planologie. De casussen die gekozen zijn vertonen duidelijke kenmerken van een van de vormen van planologie en zijn zodoende als voorbeeld voor deze vorm gebruikt. Er is

hierbij rekening gehouden met de karakterisering van de projecten door de gemeente Maastricht zelf. In de conclusies wordt aangegeven of deze karakterisering op basis van de resultaten van de casestudy terecht is. De casussen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Het onderzoek is gebaseerd op een documentanalyse. Yin stelt dat het gebruiken van documenten voordelen kent. De documenten kunnen vaker bekeken worden, ze staan als het ware volledig los van de case study en kunnen een lange tijdspanne beslaan waardoor een ontwikkeling in de tijd bekeken kan worden (Yin, 2003). De documentanalyse van deze drie casussen is gebaseerd op openbaar beschikbare documenten (visies, plannen, openbare verslagen e.d). Om data te verzamelen is informatie ingewonnen bij medewerkers van de gemeente Maastricht die aangaven waar documenten te vinden waren. Er is ook gezocht op de website van de Gemeente Maastricht en op ruimtelijkeplannen.nl. Daarnaast is er gezocht via zoekmachine Google. Bewust is gekozen om te komen tot een beoordeling op basis van feiten over het proces uit de documenten, en niet op basis van een beleving van het proces door bepaalde betrokken personen.

Met het oog op de analyse in de casestudies zijn de begrippen legitimiteit en effectiviteit geoperationaliseerd en vertaald in een aantal criteria. Deze zijn vervolgens vertaald in objectief toetsbare indicatoren. Het theoretisch kader is daarbij als basis gebruikt om tot deze operationalisering te komen. Een verdere toelichting op de operationalisering en uitwerking van de aspecten is te vinden in hoofdstuk 3 (legitimiteit) en hoofdstuk 4 (effectiviteit) waarin ook samenvattende schema's zijn opgenomen.

Zoals in elk onderzoek moet aandacht worden geschonken aan constructvaliditeit, interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid (Yin, 2003). Constructvaliditeit gaat om de mate waarin empirische verschijnselen de theoretische begrippen dekken (Boeije e.a., 2009, p. 157). Het gaat erom of er gemeten is wat er moest worden gemeten. Yin (2003) geeft aan dat constructvaliditeit te waarborgen is door meerdere bronnen voor het bewijs te gebruiken. De verschillende bronnen die gebruikt zijn om het proces te doorgronden en te bekijken aan de hand van twee aspecten zorgen voor diversiteit aan gebruikte bronnen. Het kader dat hierbij gebruikt wordt om de analyse te doen van de documenten komt voort uit de literatuur.

Interne validiteit bepaald of er gezegd kan worden wat de oorzakelijke verbanden zijn (Boeije e.a., 2003, p. 191). In het onderzoek wordt gekeken hoe effectief de casussen zijn en

welke legitimiteitsvormen de casus gebruikt. Theorie wordt zo aan praktijk gekoppeld. Externe validiteit gaat erom of resultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar een andere omstandigheden (Boeije e.a., 2009, p. 196). Het kader waaraan de documenten zijn onderzocht is bruikbaar voor andere onderzoeken. Deze studie doet onderzoek naar meerdere casussen. Toch zijn de resultaten niet zomaar te generaliseren doordat het aantal onderzochte casussen beperkt is en er niet iets gezegd kan worden voor andere casussen. Doordat het echter wel gekoppeld is aan theorie en deze staaft kan het wel bijdragen aan de ondersteuning van de theorie. Om het onderzoek relevant te maken moet het onderzoek echter duidelijk en transparant worden uitgevoerd (Boeije e.a., 2009, p. 196).

Het vierde criterium waar aan voldaan moet worden is het criterium van betrouwbaarheid. Een onderzoeker die dit onderzoek nog eens doet zou tot dezelfde uitkomsten moeten kunnen komen (Yin, 2003, p. 37). In het onderzoek is gebruik gemaakt van een openbare, voor iedereen te raadplegen, letterlijke citaten uit documenten. De informatie is zodoende af te leiden bij eventueel herhaalonderzoek. Door nauwkeurig verslag te doen van de documentselectie en de gebruikte criteria is het onderzoek repliceerbaar.

1.5 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de transitie van ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie en kijkt daarbij in het bijzonder naar de betekenis van die omslag voor de legitimiteit en effectiviteit van het ruimtelijke planvormingsproces.

De aanpak van ruimtelijke planvorming met de van oudsher sterke en centrale rol van de overheid heeft in het verleden al voor veel (wetenschappelijke) discussie over legitimiteit en effectiviteit gezorgd. Er is zoals hiervoor geschetst de afgelopen jaren een ontwikkeling gaande naar een minder gecentraliseerde overheidsaanpak op allerlei beleidsterreinen. De discussie rondom legitimiteit en ook effectiviteit is hierdoor in Nederland weer actueel (Van Rooij, 2011).

Ook uitnodigingsplanologie als nieuwe vorm van ruimtelijke ordening roept vragen op die lastig te beantwoorden te zijn (Arnouts e.a., 2011). Vragen als 'wanneer komt de gemeenteraad in beeld' en 'hoe wordt omgegaan met de gemeentelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de opvattingen en belangen van de bevolking als

geheel' zijn bijvoorbeeld nog niet goed beantwoord in de literatuur (Arnouts e.a., 2012). Gemeenten die aan de slag gaan met uitnodigingsplanologie zullen wel een antwoord moeten bepalen op deze vragen. Ze doen er goed aan te leren van bestaande ervaringen en experimenten, zo stelt Arnouts (e.a., 2012).

Het onderzoek naar legitimiteit en effectiviteit van ruimtelijke planvormingsprocessen is op zichzelf dus niet nieuw. Zo is er onder meer onderzoek gedaan naar deze criteria door Smit (2010). Het onderzoek van Smit had betrekking op hoe met deze criteria in planvormingprocessen rondom stationsprojecten wordt omgegaan.

Dit onderzoek gaat ook in op legitimiteit en effectiviteit, maar richt zich daarbij vooral op de verschillen tussen diverse vormen van ruimtelijke ordening. Het onderzoek heeft daarmee het karakter van een vergelijkingsonderzoek. Daarmee vormt het een aanvulling op de bestaande literatuur over ruimtelijke planvormingsmethoden. Peters en Pierre (1998) stellen dat om statements over bepaalde structuren te kunnen maken, de sociale wetenschap meer aan vergelijkingsonderzoek moet doen. Pierre (2000, p.459) stelt dat een vergelijkend onderzoek van ruimtelijke politiek en governance *"a truly exciting academic enterprise"* is.

Private actoren tonen ook een groeiende behoefte aan het hebben van een aandeel in de grondontwikkeling. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een discussie over de legitimiteit van publieke grondontwikkeling in Nederland (Louw en Priemus, 2003). Volgens Spit en Zoete (2009, p.97) lijkt dit de weg om effectiviteit en legitimiteit in het planproces te 'verdienen'. Maar de huidige complexe tijd met ingewikkelde dossiers en weinig financiële houvast voor de overheid laat zien dat het realiseren van effectief beleid niet makkelijk is. *"Van openbaar bestuur wordt verwacht, van burgers en niet in de laatste plaats door de politiek zelf, dat zij er in slagen om op complexe dossiers voortgang te boeken en tot succesvolle interventie te komen met het daadwerkelijk boeken van resultaat"* (Peeters e.a., 2010, p.3). Dit onderzoek is daarmee praktisch relevant voor uitvoerende partijen die als onderdeel van netwerken betrokken zijn bij de aanpak van ruimtelijke opgaven. Voor gemeenten is het relevant om de nieuwe aanpak te kunnen bekijken op het gebied van de twee onderzochte aspecten. Tot nu toe hadden ze immers een sterk sturende rol waar op een andere manier met het proces werd omgegaan (Buitelaar en Sorel, 2010). Gemeenten zijn gebaat bij een slimme, legitieme en effectieve aanpak. Gemeentes staan nu immers midden in het veld en moeten andere partijen overtuigen om mee te doen (Peeters, 2010, p.53). Andere partijen waarvoor de

resultaten relevant zijn, zijn markt en maatschappelijke partijen en burgers die instappen in het proces en de uitvoering van de ruimtelijke ordening. Het onderzoek maakt inzichtelijk welke vorm van planologie voor hen het beste aansluit bij de waardes die ze hechten aan deze ruimtelijke ordeningsprocessen. Voor alle partijen geldt dat ze mogelijk hun voordeel kunnen doen met de conclusies en aanbevelingen over de balans tussen democratische legitimiteit en effectiviteit.

Hoofdstuk 2: Een omwenteling in de planologie

In de ruimtelijke ordening in Nederland is sprake van een omwenteling. Na jaren gekenmerkt door een sterke hiërarchische sturing door de overheid is er de laatste twee decennia een geleidelijke overgang te zien naar een nieuwe situatie waarin marktpartijen (ontwikkelaars, investeerders, bedrijven en ondernemers) en particulieren (bewoners en maatschappelijke organisaties) steeds vaker het initiatief nemen om in stedelijke gebieden te investeren. De overheid doet daarbij een stap terug. Deze nieuwe manier van werken wordt aangeduid als uitnodigingplanologie (van Rooy, 2011). Ook worden begrippen als privaatgestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012), coalitieplanologie (de Zeeuw, 2011) en organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar et al, 2012) gebruikt om de nieuwe praktijk van gebiedsontwikkeling aan te duiden. De ruimtelijke ordening lijkt daarmee terug te keren naar waar het rond 1900 begon: met organische processen op gemeentelijk niveau (Van Rooy, 2011). In dit hoofdstuk wordt op nader op deze veranderingen ingegaan en wordt ook aangegeven welke ontwikkelingen tot deze veranderingen hebben geleid of daaraan hebben bijgedragen. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste deel vraag uit het onderzoek.

2.1 Sterke overheidssturing na de Tweede Wereldoorlog

De eerste landelijke wet die ging over de inrichting van de ruimte in Nederland was de woningwet in 1901, daarvoor was bouwen een 'organisch proces op gemeentelijk niveau' (Van Rooy, 2011). Na de Tweede Wereldoorlog is daar verandering in gekomen.

Het Nederlandse planningstelsel heeft na de Tweede Wereldoorlog een compacte en procedurele doctrine ontwikkeld (Gerrits e.a., 2012). Functionaliteit was daarbij het sleutelcriterium. Planners moesten alle consequenties overzien in hiërarchisch opgestelde structuren. De succesvolle integratie van verschillende ambities en belangen in uitgebreide plannen van de overheid werd ondersteund door sterke planningsconcepten. Dit leidde zelfs tot het oordeel van Faludi en Van der Valk (1994) dat Nederland als ruimtelijk planningsparadijs moest worden gezien. Deze vorm van ruimtelijke ordening staat bekend als toelatingsplanologie, ook wel bestempeld als gebiedsontwikkeling 1.0. In deze vorm staan wetten en regels centraal die bepalen wat wel en niet mag op ruimtelijk vlak (Hettinga e.a., 2014). Een initiatief kan pas doorgang vinden als het aan de eisen van de publieke

instantie voldoet, met een sterke sturing door de overheid als gevolg (Buitelaar, 2010, p. 350).). De essentie van toelatingsplanologie is dat een overheidsorganisatie een plan (structuurvisie of bestemmingsplan) opstelt waarin beschreven is welke functie of bestemming zo’n gebied moet krijgen. De feitelijke invulling en realisatie wordt vervolgens voor een groot deel overgelaten aan andere partijen, bijv. projectontwikkelaars of particulieren (Needham, 2003).

Deze vorm van gebiedsontwikkeling was het meest prominent in de jaren '50 tot '80 van de vorige eeuw. Het Rijk zette hierbij de lijnen uit en zowel provincies als gemeenten moesten dit implementeren in hun gebied en het tot een geheel maken (Driessen e.a., 2012, p. 149). Het systeem was pluralistisch en andere 'stakeholders' dan medeoverheden werden door de overheid slechts indirect meegenomen (Driessen e.a., 2012, p. 149). De rol van sleutelactoren die in het proces moesten worden meegenomen werd voorgeschreven in wetgeving (bestemmingsplannen) en zo werd naast actief grondbeleid de interactie tussen actoren vooraf bepaald in hiërarchische 'mechanismen van sociale interacties' (De Roo & Visser, 2004).

Toelatingsplanologie had de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen te weren die 'de gemeenschap' niet wenselijk vond, zo konden burgers en kwetsbare functies als natuur en landschap beschermd worden. Belangrijke overheidsinstrumenten in de toelatingsplanologie zijn regelgeving, vergunningverlening, structuurvisies en subsidies (Van Rooy, 2011). Inspraak is vaak de enige manier van burgerparticipatie en verantwoording werd dan ook voornamelijk aan de politiek afgelegd (Hettinga e.a., 2014). Deze vorm van planologie kende een sterke verdeling tussen het maken van publiek beleid en het uitvoeren ervan. De scheiding tussen beleidsmakers en uitvoerorganisaties was groot, de beleidsuitvoering was daarbij vooral gericht op 'het realiseren van bepaalde doelen met bepaalde middelen binnen bepaalde termijnen' (Hoogerwerf, 1989). Sterke punten van de toelatingsplanologie waren het beschermen van de burger en het op grotere schaal door de overheid kunnen beheersen van ongewenste ontwikkelingen in de maatschappij (Puylaert & Werksma, 2008). Mede daardoor is de traditie van toelatingsplanologie lange tijd onomstreden geweest (Dammers e.a., 2004).

2.2 Ontwikkelingsplanologie: meer betrokkenheid van private partijen

De toelatingsplanologie was tot ver na de Tweede Wereldoorlog de meest gangbare vorm van ruimtelijke ontwikkeling. In een steeds dynamischer wordende maatschappij in de jaren '80 en '90 werd deze vorm van gebiedsontwikkeling echter meer en meer gezien als een 'te statisch' vormgegeven manier van ruimtelijke ontwikkeling.

Het leidde tot de introductie van ontwikkelingsplanologie. Deze gebiedsontwikkeling 2.0 komt begin jaren '90 op, met steeds meer publiek-private vormen van samenwerking en gebiedsontwikkeling (Hettinga e.a., 2014). Daarbij gebruiken gemeenten nog steeds instrumenten als masterplannen, structuurplannen en ontwerpsessies, maar nu meer gericht op de ontwikkelingsmogelijkheden en minder gericht op strikte regels over waar wat wel en niet precies kan (Arnouts e.a., 2011). De rol van de gemeente bij ontwikkelingsplanologie is naast toetsend en kaderstellend ook actief participerend in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (Arnouts e.a., 2011). Er vindt daarbij samenwerking plaats met marktpartijen die de kans krijgen om bepaalde grondposities in te nemen. Dammers (e.a., 2004) stelde vast dat er in de praktijk een samenwerking ontstond tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Onderdeel van de meer ‘ontwikkelende’ aanpak vormde ook een actief grondbeleid van de overheid. Lokale autoriteiten bezaten haast al het land dat voor ontwikkeling beschikbaar was, de overheid ontwikkelde een 'actief grondbeleid' (Buitelaar, 2010, p. 350). Ze hadden bij deze opzet van actief grondbeleid de mogelijkheid tot sturen met een hoge mate van ruimtelijke organisatie (Buitelaar, 2010, p. 350).

In de ontwikkelingsplanologie heeft de overheid toch nog steeds het stuur in handen (Heurkens, 2012). De lokale overheden zijn daarbij actieve partijen, die het initiatief nemen en met behulp van plannen en publieke investeringen werken aan realisatie van de beoogde stedelijke ontwikkeling. De private sector is in die aanpak volgens Heurkens (2012) vooral reactief en gericht op de pure bouwproductie. Er is volgens Heurkens geen sprake van het verdelen van taken, risico’s en bevoegdheden tussen overheid en private partijen, maar slechts van het delen van taken (Heurkens, 2012).

Rutten (2005, p. 20) vraagt zich af of de samenwerking tussen marktpartijen en overheid iets nieuws is. Ze zijn immers al decennia lang gewend om met elkaar samen te werken. Bakker (zoals geciteerd door Rutten, 2005, p. 20) stelt dat het nieuwe van ontwikkelingsplanologie

dan ook vooral zit in de integrale aanpak van ruimtelijke vraagstukken en in de regionale schaal. Governance, uitruilen en verevenen zijn centrale begrippen bij ontwikkelingsplanologie. De overheid moet een heldere visie hebben en kaders stellen, maar het zijn marktpartijen die het beste als trekker van gebiedsontwikkelingen kunnen optreden (Rutten, 2005).

2.3 De omslag naar uitnodigingsplanologie

De echte omslag wordt bereikt met de introductie van uitnodigingsplanologie. Van Rooy (2001) omschrijft die als volgt: *"Uitnodigingsplanologie staat voor sturing vanuit publieke verantwoordelijkheden daar waar nodig en effectief. Vooral niet overnemen van ondernemen door privaat en particulier, maar werk maken en benutten van complementaire rollen."* Het is een ontwikkeling die weer terug gaat richting de organische gebiedsontwikkeling die er ooit was (Van der Krabben e.a., 2003; Van Rooy, 2011). Een eerste lans voor deze fundamentele omslag werd eind jaren ’90 gebroken door de Wetenschappelijke raad voor Regeringsbeleid (WRR). Deze raad vond namelijk dat het nodig was de publieke dominantie binnen de ruimtelijke ordening te doorbreken (Van Rooij, 2011).

De verhouding tussen staat en maatschappij verandert. Er wordt vaak gesproken van een ontwikkeling van 'government' naar 'governance' (van der Krabben, 2003). Door MacLeod en Goodwin (1999, p. 506) wordt dit ook wel omschreven als *"minder staatsdirect management en steun in sociale en economische projecten en juist meer directe betrokkenheid van quasi en niet-staat actoren in de publiek-private samenwerkingen en netwerken"*. Kenmerk van uitnodigingsplanologie is dat de overheid geen gedetailleerd, vastomlijnd beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers onderhandelt over beleid dat is toegesneden op de specifieke regionale situatie. De overheid is daarbij de partij die bij het startpunt van het proces de onderhandelingen tussen publieke en private partijen op gebiedsniveau initieert (Hettinga e.a., 2014). Het oplossen van ruimtelijke vraagstukken langs deze weg vereist sterke samenwerking tussen verschillende sectoren en disciplines. De capaciteit en de middelen om dingen gedaan te krijgen liggen niet meer exclusief bij overheidsinstanties (Kearns & Paddison, 2000, p. 847).

De rol van de overheid bij uitnodigingsplanologie is vooral kaderstellend, faciliterend en initiërend (Heurkens e.a., 2014). De kaders zijn vooral globaal en flexibel, zodat er ruimte is voor gebiedsinitiatieven en investeringen van derden die erbinnen passen. Deze hebben een marktvormend en marktregulerend effect (Adams en Tiesdell, 2012): ze maken richting burgers en private partijen duidelijk wat er mogelijk is.

Peeters (e.a., 2010) typeert de rol van de overheid die past bij kaderstellende en faciliterende functie als 'betrokken bescheiden'. De overheid blijft betrokken en verantwoordelijk, maar zonder de maatschappelijke dynamiek te verdringen. Hij benadrukt dat het optreden van een overheid die meer overlaat aan maatschappelijke actoren niet slap maar juist buitengewoon krachtig moet zijn. Het vraagt om een overheid die in staat is om dynamiek op gang te brengen, die richting kan geven aan die dynamiek en die ook kan bijsturen als dat nodig is. Het stelt eisen aan de (overheids)organisatie en de competenties, zowel van het politieke bestuur als van de ambtelijk organisatie. Peeters (e.a., 2010) is er van overtuigd dat een overheid die opereert vanuit 'betrokken bescheidenheid' zelfs krachtiger moet zijn dan een overheid die vanuit zijn verantwoordelijkheid direct stuurt en inventies pleegt.

Hajer (2011) stelt dat de energieke samenleving drijft op bedrijven die zich als 'vernieuwend' willen positioneren met hun diensten en producten en op burgers die zich graag van anderen willen onderscheiden. De uitdaging voor de overheid ligt erin om deze energie te mobiliseren en om burgers en bedrijven in staat te stellen die energie ook om te zetten in acties. Dat vraagt volgens hem om een voorspelbare overheid (Hajer, 2011).

De faciliterende rol kan ook betekenen dat gemeenten hun risicovolle ontwikkelrol in de vorm van een actief grondbeleid verlaten en deze meer aan marktpartijen gaan overlaten (Heurkens, 2012). Hij wijst erop dat een faciliterend grondbeleid van de overheid in internationaal perspectief ook heel gebruikelijk is. De overheid moet dus haar sturings-ambities deels loslaten. De publieke en private partijen zullen meer samen moeten werken. Bij uitnodigingsplanologie blijft het vanuit overheidsperspectief belangrijk om rekening te houden met lange termijn prognoses en om de te beschermen waarden te bepalen (Smit, 2010). Van marktpartijen wordt integriteit en transparantie in het samenwerkingsproces verwacht.

Er wordt veel geëxperimenteerd in de uitnodigingsplanologie. Daarbij gaat het om nieuwe werkwijzen, instrumenten en coalities. In veel gemeentes wordt het debat gevoerd over de invulling van de nieuwe rol. Het Rijk maakt duidelijk dat wat haar betreft het incidenteel meenemen van partijen moet veranderen in het structureel laten meedoen in het bepalen en invullen van overheidsbeleid (Ministerie van Financiën, 2004). De gemeente moet loslaten zonder in de steek te laten. Met andere woorden, ze moet minder dichtregelen en vooral anderen verleiden om bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen in te vullen. Overheden zijn hierdoor wat minder soeverein betrokken in gebiedsontwikkelingen maar blijven nog wel formeel verantwoordelijk voor de uitkomst (Van Rooij, 2011). Overheden stellen voorwaarden op hoofdlijnen en kunnen private initiatieven ondersteunen met bijvoorbeeld kennis en mankracht (Hettinga, 2014). Het type initiatiefnemer bij uitnodigingsplanologie is vaak zeer gevarieerd. Het kan gaan om grote bedrijven, groepen burgers, maatschappelijke organisaties of combinaties daarvan. Burgers kunnen dus heel actief betrokken zijn als initiatiefnemer, maar kunnen op andere momenten ook aan de zijlijn staan, bijvoorbeeld bij initiatieven van bedrijven. De rol van de formele democratie (bijv. de gemeenteraad) blijft daarbij dan vaak beperkt tot het nemen van besluiten over de globale randvoorwaarden. Het in de literatuur besproken en beleefde gat tussen overheid en burgers wordt op deze manier verkleind, doordat (ruimtelijke) samenwerking de partijen weer dichter bij elkaar brengt (Tonkens, 2006).

2.4 Welk ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de opkomst van uitnodigingsplanologie

Een van de belangrijkste redenen voor de omslag is de sterk toegenomen complexiteit van ruimtelijke vraagstukken. Die complexiteit vraagt om bundeling van kennis en creativiteit. Doordat de processen te gecompliceerd zijn geraakt, is een sectorale aanpak met enkel betrokkenheid vanuit overheidszijde niet meer voldoende (Van Rooy, 2011). Participatie speelt een belangrijke rol, omdat bij participatie meer kennis en informatie beschikbaar komt voor het oplossen van complexe problemen (Pröpper en Steenbeek, 1999). De afnemende middelen en kennis aan publieke zijde vragen om een snellere en intensievere betrokkenheid van private partijen in planvormingsprocessen om tot effectievere en efficiëntere oplossingen in de ruimtelijke ordening te komen (Smit, 2010). De potentiële

mogelijkheden om daardoor tot resultaat te komen waren erg laag (Puylaert & Werksma, 2008). De sterke centrale rol van de overheid in planvormingsprocessen en het actieve grondbeleid van de lokale overheden ontmoedigde de steeds mondiger wordende burger om met creatieve mogelijkheden een bijdrage te leveren.

Peeters (e.a., 2010) gaat dieper in op die complexiteit. Hij stelt dat steeds meer vraagstukken waarvoor de overheid zich geplaatst ziet het karakter hebben van een netwerkprobleem. Daarmee bedoelt hij dat er veel partijen bij het vraagstuk betrokken zijn, elk met uiteenlopende belangen en visies, waardoor de macht en verantwoordelijkheid versnipperd zijn en geen van de actoren in staat is om eigenstandig tot een oplossende interventie te komen. Hij gebruikt daarbij, in navolging van de Franse filosofen Deleuze en Guattari, het beeld van de samenleving als een rizoom, een horizontaal vertakte wortelstructuur waartussen spontaan steeds nieuwe verbindingen ontstaan. Zo'n risoom is eigenlijk een netwerk van netwerken, het is niet te vangen in een structuur en laat zich heel moeilijk sturen. Ondanks die toenemende complexiteit wordt toch een voortvarende aanpak van de overheid verwacht. Dat vraagt om netwerksturing (Peeters e.a., 2010). Partijen met een frisse kijk op de vraagstukken kunnen helpen om deze vraagstukken op een andere, innovatieve manier aan te pakken.

De afgenomen financiële mogelijkheden bij gemeenten en andere overheden speelt zeker ook een rol voor de omslag in de aanpak van ruimtelijke planvorming. Nederlandse stedelijke regio's verkeren sinds een paar jaar in een periode van financiële en economische turbulentie en onzekerheid (Gerrits e.a., 2012). Politieke ambities om competitieve kracht en de leefbaarheid van steden en regio's te verbeteren zijn steeds moeilijker te realiseren door deze financieel economische realiteit. Nederlandse steden voelen de financiële gevolgen van bezuinigingen door de rijksoverheid als gevolg door overoptimistische waardering van bestemmingsplannen in relatie tot directe ontwikkelingsstrategieën en grondverwervingprogramma's. De veranderende economische en sociale situatie spelen dan ook een belangrijke rol bij deze transitie (Gerrits e.a., 2012). Partijen kunnen niet meer door inzet van geld 'overtuigd' worden om overheidsbelangen te bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld het opknappen van een wijk (Peeters e.a., 2010, p.54). De overheid moet meer en meer sturen zonder geld. Het samenbrengen van maatschappelijke partijen rondom gedeelde belangen, waarbij de overheid partijen helpt en ondersteunt om zich te

organiseren, kan er dan toe leiden dat problemen daadwerkelijk worden opgelost. Die werkwijze was aanvankelijk een keuze om voor een andere aanpak te kiezen, maar wordt nu steeds meer een noodzaak. ″Het kan niet anders″ stelt Peeters (e.a., 2010).

De omslag naar uitnodigingsplanologie in de ruimtelijke ordening staat niet op zichzelf. Het speelt bij veel maatschappelijke vraagstukken. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid geeft in het rapport ‘Vertrouwen in burgers' (WRR, 2012) aan dat actief betrokken burgers wezenlijk zijn voor een levende democratie. Ze geven nieuwe impulsen aan de samenleving met hun initiatieven en ideeën. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijk initiatief. De grootste uitdaging voor overheden ligt volgens de WRR in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet passen in het perspectief van de beleidsmakers (WRR, 2012). De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) bracht eveneens in 2012 onder de noemer 'loslaten in vertrouwen' een advies uit over vermaatschappelijking van beleid. Niet alleen het streven naar een compactere overheid zou de insteek moeten zijn, maar ook de erkenning dat de overheid het niet alleen kan: kennis en ervaring vanuit de samenleving is hierbij essentieel (ROB, 2012). *"Niet het financiële instrument wordt ingezet als primaire bron, maar de bouw van een arrangement waarin partijen zelf verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen voor bepaalde maatschappelijke taken"*, zo stelt Peeters (e.a., 2010, p. 54).

Nederland beschikt volgens de ROB (2012) over een vitale samenleving met veel gedroomde burgers, mensen die zich zonder tegenprestatie voor medemensen, buurt of ideaal willen inzetten. Het vraagt om een andere rol van de overheid, die per thema kan verschillen. Deze adviezen leidden in 2013 tot de kabinetsnota ‘De doe-democratie’, om de vitale samenleving te stimuleren (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013). Daarin kiest de regering er nadrukkelijk voor om ruimte en vertrouwen te bieden aan maatschappelijke initiatieven: er wordt gesproken van een transitie naar een zogenaamde 'doe-democratie'. Een pakket maatregelen moet de burgers beter in positie brengen, maar ook zorgen voor een beter aansluitingsvermogen bij de overheid.

Heurkens (2012) plaatst de tendens in de ruimtelijke ordening naar een meer marktgerichte gebiedsontwikkeling in een evolutionair proces. Het ontwikkelt zich voort in de trend van het neoliberalisme, met principes als decentralisatie, privatisering en deregulering. Brenner

(e.a., 2010, p. 330) definieert het neoliberalisme als een patroon met de neiging van de marktdisciplinaire herstructurering van de regelgeving. Nederland hangt van oudsher de Rijnlandse welvaarteconomische principes aan, met een grotere rol van de overheid en met marktpartijen die vertrouwen op publieke interventie. Ondanks de Rijnlandse oorsprong heeft de Nederlandse maatschappij de laatste jaren in economisch, politiek en sociaal opzicht veel van de genoemde Angelsaksische principes overgenomen (Heurkens, 2012). Heurkens wijst er ook op dat de ervaringen in Nederland met 'joint ventures' tussen overheid en private partijen niet altijd positief uitpakken. Ze leveren niet altijd de beoogde meerwaarde op, maar leiden juist tot wantrouwen, compromissen en gebrek aan transparantie. Dit komt deels door de fundamentele verschillen in publiek en privaat waardesysteem met een overheid die zich qua gedrag dan ontwikkelt als een marktpartij die een van de deelnemers is in het proces, met daarbij ook een faciliterende rol als begeleider van het proces (Heurkens, 2012).

De omslag naar uitnodigingsplanologie vertoont een aantal gelijkenissen met het poldermodel waar Nederland internationaal om gekend is. Het is een typische manier van een 'consensus' democratie, een type democratie die partijen met elkaar verbindt en brede consensus zoekt, met een eindverantwoordelijkheid die wel nog ligt bij formele politieke lichamen (Glasbergen, 2002). Het is gebaseerd op een traditie van samenwerking en consensus creëren tussen diverse partijen. Het model is gebaseerd op de heropleving van de 'samenwerkingstraditie' die Nederlandse samenleving kenmerkt als sinds 17e eeuw (Schreuder, 2001).

Naast de sociale transitie zijn ook de veranderingen in de grondmarkt en de komst van Europese aanbestedingen en regelgeving omtrent staatsteun redenen voor een sterk verminderd actief grondbeleid van de lokale overheid (Buitelaar, 2010, p. 355). Heurkens (2012) wijst erop dat de Europese Commissie vraagtekens plaatst bij de (hybride) rol van Nederlandse gemeenten in publiek-private samenwerkingsconstructies met marktpartijen. De wetgeving van de EU gaat nadrukkelijk uit van scheiding tussen rollen in formeel-juridische zin (Bregman, 2010). Dat impliceert niet het delen van taken, risico’s en opbrengsten maar het verdelen ervan. Er moet sprake zijn van heldere opdrachtverlening (Heurkens, 2012).

2.5 Een drietal casussen uit de ruimtelijke praktijk

In dit onderzoek staat de legitimiteit en effectiviteit van ruimtelijke planvormingsprocessen centraal. Om de hoofdvraag te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast heeft er ook een analyse plaats gevonden van een aantal casussen uit de ruimtelijke praktijk.

Er is daartoe een drietal ruimtelijke ontwikkelingen uit de Maastrichtse praktijk geselecteerd, in de methodologie in hoofdstuk een is deze werkwijze beargumenteerd. Daarbij is gekozen om een casus te selecteren die duidelijke kenmerken heeft van ontwikkelingsplanologie (herontwikkeling gebied Lindenkruis, Maastricht) en een casus die duidelijke kenmerken heeft van uitnodigingsplanologie (herontwikkeling Brandweerkazerne, Maastricht), zoals hiervoor beschreven. Deze beide ruimtelijke ontwikkelingen zijn inmiddels ook gerealiseerd. Van de derde onderzochte casus (transformatie Tapijnkazerne, Maastricht) zijn onderdelen gerealiseerd, maar het transformatieproces is nog in volle gang. Het is volgens de gemeente juist vanwege dit langdurige transitieproces een interessante casus om te onderzoeken.

Casus 1: Herontwikkeling Lindenkruis Maastricht

Het gebied Lindenkruis is een gebied gelegen aan de rand van de Maastrichtse binnenstad. Het is onderdeel van het Belvédèregebied. Het Belvédèregebied is een oud industrieel gebied dat wordt getransformeerd tot een hoogwaardige woon- en winkelomgeving die aansluit bij de bestaande binnenstad. Het moet een 'dynamisch gebied' worden' (gemeente Maastricht, 2012a, p. 50). Het masterplan voor het gebied is in 2004 vastgelegd door de Maastrichtse gemeenteraad. Het zuidelijkste deel van het Belvédèregebied is het gebied Lindenkruis. Het gebied Lindenkruis was voorheen een terrein van Nutsbedrijven. Er komen 175 grondgebonden woningen en appartementen met parkeergarage. Het is een investering van ongeveer 35 miljoen euro. Lindenkruis moet in het gebied Belvédère met name antwoord gaan geven op de vraag naar nieuwe woningbehoeften (Gemeente Maastricht, 2010a) Het zal een transformatie ondergaan naar een eigentijds woon-, werk- en recreatief milieu.

Woningbouwproject Lindenkruis

(E*igen foto*)

Het planvormingsproces bij de casus Lindenkruis heeft kenmerken van ontwikkelings-planologie in de zin dat de gemeente in dit project samen met marktpartijen een plan heeft uitgewerkt en uitgevoerd. De gemeente was hierin een actief participerende partij. Zodoende kan de casus dienen als voorbeeld van ontwikkelingsplanologie (Arnouts e.a., 2011). Op de volgende pagina zijn de bronnen aangegeven die gebruikt zijn voor de analyse van het planvormingsproces Lindenkruis.

Gebruikte bronnen casus Lindenkruis

- Structuurvisie Maastricht 2030: Ruimte voor ontmoeting.
- Bestemmingsplan 'Nutsbedrijven' Gemeente Maastricht.
- Masterplan Belvédère.
- Structuurplan Belvédère.
- Raadsvoorstel: vaststellen bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan 'Nutsbedrijven'.
- Collegenota: Vaststellen projectbesluit Lindenkruis.
- Verslag inspraak-en informatieavond inzake voorontwerpbestemming Nutsbedrijven.

Case 2: Transformatie Tapijnkazerne Maastricht

De tweede casus betreft de transformatie van de Tapijnkazerne. Dit is een voormalige militaire kazerne in Maastricht. Het ongeveer 6,3 hectare grote kazerneterrein ligt aan de rand van de Maastrichtse binnenstad. Vanaf 1967 zijn er verschillende afdelingen van de NAVO gehuisvest, dit tot ongeveer 2010. De kazerne is van bijzondere waarde omdat het een van de weinige kazernes is met een paviljoenkarakter (gemeente Maastricht, 2012a). De Tapijnkazerne was een van de slechts twee locaties in Nederland waar de NAVO een onderkomen had. Het terrein is om nog een andere reden bijzonder. Al in 1905 is op raadsniveau de ambitie uitgesproken om de Tapijnkazerne toe te voegen aan het stadspark (gemeente Maastricht, 2014a). Op onderstaand kaartje is te zien dat stadspark (het looppad) naast de kazerne gelegen is. In mei 2013 is de gemeenteraad tot besluit overgegaan om samen met de Universiteit Maastricht en de Provincie Limburg over te gaan tot de aankoop van de Kazerne (gemeente Maastricht, 2012a).

De voormalige scheiding tussen stadspark (links) en Tapijnkazerne.

(*Eigen foto*)

Het is de bedoeling dat het gebied in een periode van zo'n 10 tot 15 jaar transformeert tot een openbaar gebied met als thema 'Tapijn als open leerlandschap' (Gemeente Maastricht, 2012a). Het ontwikkelen en openstellen van het gebied zal in fases gaan. In september 2014 is al een eerste deel opengegaan, met name de panden die in gebruik zijn van de Universiteit Maastricht. Om de voorziene onderwijs- en onderzoeksfuncties in het gebied in te kunnen zullen een aantal gebouwen gesloopt worden. Deze gebouwen zijn ongeschikt geworden voor hergebruik. Voor tijdelijke culturele functies en horeca is op dit moment ruimte geboden. Net zoals voor een aantal experimenten in de openbare ruimte. Later zullen de panden gefaseerd worden ingevuld. Het is een casus die interessant is voor dit onderzoek doordat het samen een mix van twee onderzochte vormen van planologie is, zoals later in het onderzoek zal blijken. Op de volgende pagina zijn de bronnen aangegeven die gebruikt zijn voor de analyse van het planvormingsproces herontwikkeling Tapijnkazerne.

Gebruikte bronnen casus Tapijnkazerne

- Structuurvisie Maastricht 2030: Ruimte voor ontmoeting.
- Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023 "Tapijn als open leerlandschap".
- Raadsvoorstel: Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023.
- Raadsbrief: Andere route voor bestemmingsplan en uitvoeringsplan Tapijn.
- Platform 31: Van militaire discipline naar cocreatie in Maastricht.
- Labjournaal EXP02 Flexibel bestemmingsplan Tapijn.
- Observant online.

Casus 3: Herontwikkeling voormalige Brandweerkazerne Maastricht

Deze casus betreft de herontwikkeling van de voormalige brandweerkazerne in Maastricht. Dit terrein ligt aan de Capucijnenstraat, aan de rand van de binnenstad en onderdeel van het bij casus 1 genoemde Belvédèregebied. De Brandweer ligt in de Capucijnenstraat, een belangrijke aanloopstraat richting het Belvédèregebied en richting het stadscentrum van Maastricht zoals op onderstaande kaart te zien is. De Brandweer is gebouwd in 1957. De bouw paste in de naoorlogse moderniseringen van de brandwacht. In 1999 heeft het zijn originele functie als brandweerkazerne verloren (Maastricht-LAB, 2014). De brandweerkazerne is toen verhuisd naar een beter bereikbare plek in de stad. Een permanente invulling was door de financiële crisis lang onduidelijk.
Om de leegte te vullen die de brandweer heeft achtergelaten is 'Stichting Ateliers Maastricht' (kortweg: SAM) in het gebouw getrokken. Dit was een tijdelijke oplossing om het pand 'levend te houden'. In die periode heeft SAM het pand in bruikleen gehad voor een minimale huur (Maastricht-LAB, 2014). De ambitie van de gemeenten was om dit pand tot een dynamische middelpunt te laten worden van het gebied Belvédère om de ontwikkelingen in het gebied verder te ondersteunen en een ontmoetingsplek te laten worden voor de buurt (Maastricht-LAB, 2014).

De Brandweerkazerne

(E*igen foto*)

Om dit te bereiken heeft de gemeente in 2012 aan het Maastricht-LAB gevraagd om een concept te creëren voor de kazerne. Een netwerk van ondernemers, sommige van hen potentiële huurders, is gevraagd mee te denken over een nieuwe invulling voor het pand. Dit gekoppeld aan de doelen en kaders die de gemeente heeft opgesteld. Het lab heeft hierin een faciliterende en initiërende rol vervuld. Deze rol die de gemeente op zich heeft genomen maakt dat dit een voorbeeld van uitnodigingsplanologie is (Arnouts e.a., 2011). Het heeft hierin nog geen uitgewerkt plan wat het pand kan bieden, enkel de kaders van de gemeente. De faciliterende rol kan volgens Daamen (e.a., 2014, p. 11) zowel het resultaat als de aanleiding zijn om als gemeente een initiërende rol te gaan spelen. Immers, nadat door het Maastricht-LAB samen met de betrokken partijen een concept voor de invulling van het complex is uitgewerkt, is dit als bidboek aan het college van B&W aangeboden. Op basis daarvan wordt er door de gemeente een voorinvestering gedaan om het gebouw weer gebruiksklaar te maken. Deze wordt terugverdiend worden met de huur die de gemeente krijgt van de huurders die zich uiteindelijk in het pand gaan zetten (Maastricht-LAB, 2014).

Inmiddels is in het pand op de benedenverdieping een succesvolle horecazaak geopend. Op de eerste verdieping is een aantal ondernemers en instellingen gevestigd.

Hieronder zijn de bronnen aangegeven die gebruikt zijn voor de analyse van het planvormingsproces Brandweer:

Casus Brandweer

- Structuurvisie Maastricht 2030: Ruimte voor ontmoeting.
- Bestemmingsplan Nutsbedrijven.
- Masterplan Belvédère.
- Structuurplan Belvédère.
- Labjournaal EXP03 BRNDWR.
- Vragen Art. 39 RvO over brandweerkazerne Januari.
- Verslag inspraak-en informatieavond inzake voorontwerpbestemming Nutsbedrijven.
- Eindverslag inspraakreacties-en overleg Ex ant 3.1.1 Bro.

Hoofdstuk 3: Verantwoording van de ruimtelijke publieke macht

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het aspect (democratische) legitimiteit. Daarbij staat de volgende (deel)vraag centraal: Wat is de legitimiteit van uitnodigingsplanologie in vergelijking met toelatings- en ontwikkelingsplanologie?

Eerst wordt aan de hand van de literatuur omschreven wat er onder legitimiteit verstaan wordt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen inputlegitimiteit, throughputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Vervolgens wordt aangegeven wat er in de literatuur geschreven wordt over legitimiteit in veranderende ruimtelijke planvormingsprocessen. Tenslotte wordt de legitimiteit van de casussen die in dit onderzoek centraal staan onder de loep genomen. Met het oog daarop wordt eerst het begrip legitimiteit geoperationaliseerd.

3.1 Legitimiteit

Legitimiteit gaat erover dat iets op de juiste wijze is uitgevoerd. Het legitimiteitsvraagstuk is binnen het modern bestuur een veel bediscussieerd en onderzocht thema, het weerspiegelt immers of bestuurlijke processen en uitvoering draagvlak hebben onder de stakeholders. Of iets goed is en dus voldoet aan de eis van legitimiteit kan in eenzelfde situatie door verschillende partijen namelijk anders worden beoordeeld. Een objectief ‘goed’ of ‘fout’ in de legitimiteit is er niet echt (Tirion, 2006, p. 93).

Door wetenschappers is legitimiteit door de tijd heen op verschillende manieren omschreven. Maurer (1971, p. 361) stelt dat legitimatie het proces is waarbij een organisatie aan een intercollegiaal of een overkoepelend systeem zijn bestaansrecht ontleent. Dowling en Pfeffer stellen dat het gaat om overeenstemming tussen normen en waarden van de gemeenschap en de uitvoeringen door instituties: *"congruence between the social values associated with or implied by organizational activities and the norms of acceptable behavior in the larger social system"* (Dowling en Pfeffer, 1975, p. 122). Suchman (1995, p. 574) stelt dat de manier waarop acceptatie en steun gecreëerd wordt verwijst naar de manier van het verkrijgen van legitimiteit. Deze definities zullen gebruikt worden als uitgangspunt voor het te onderzoeken aspect legitimiteit.

In dit onderzoek gaat het met name over de vraag waar beslissingen, die tot stand gekomen zijn in complexe en dynamische beleidsprocessen met veel betrokken partijen en belangen, hun gezag aan ontlenen (Bekkers, 2007). Het begrip legitimiteit heeft een sterke connectie met begrippen als representativiteit, verantwoording, acceptatie, vertrouwen en tevredenheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011). Het gaat erom in hoeverre burgers zich kunnen vinden in het gevoerde beleid van de overheid. Hartmann en Needham stellen dat de ruimtelijke ordening, in zoverre die een overheidsinterventie is, democratisch gelegitimeerd moet zijn om het publieke belang te garanderen (Hartmann & Needham, 2012, Needham, 2012, p.23). Needham (2007a) plaatst daar wel een kanttekening bij doordat het publieke belang voor iedereen anders is doordat het publiek niet als een groep acteert.

Democratische legitimiteit is dus een veelomvattend thema met veel facetten. Er dient aangetekend te worden dat een aantal van de wetenschappers waar naar verwezen wordt, in het bijzonder Scharpf (1999) uitgegaan zijn van een tweedeling tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Zoals hieronder zal worden beschreven zullen de vormen van legitimiteit hier worden onderverdeeld onder de noemer van input, throughput en outputlegitimiteit.

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit focust zich op politieke normen en waarden die de basis vormen van voorkeuren, wensen en belangen binnen een politiek systeem (Bekkers, 2007). Het gaat hierbij om het oppikken van signalen vanuit de samenleving door het publieke bestuur (Boogers e.a., 2011, p.11). Het gaat om de 'vote' en de 'voice' (Falleth e.a., 2010). Scharpf (1999) stelt dat het bij de *inputlegitimiteit*svraag erom gaat in hoeverre er sprake is van 'government by the people', de democratische zelfbepaling die gebaseerd is op input georiënteerde authenticiteit. Het refereert volgens hem aan de participatieve kwaliteit van het proces, dat leidt tot wetten en regelgeving zoals ze zijn vastgesteld door de meerderheid van de electorale instituut (Scharpf, 1999, pp. 7-21). Legitimiteit is er 'wanneer authentieke voorkeuren van een bepaalde gemeenschap' het besluit deels bepalen (Scharpf, 1999, p. 6; Smit, 2010, p. 45). Keuzes zijn, wanneer gebaseerd op input legitimiteit, legitiem wanneer de 'will of the people' van een gemeenschap in politieke besluitvorming wordt vertaald (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004). Scharpf (1999) stelt dat er sprake is van 'government by the

people' waarbij een gezamenlijke identiteit het vertrekpunt is. Dit is een wezenlijk onderdeel van het democratisch functioneren van de samenleving. Scharpf noemt de Europese Unie als voorbeeld waarbij zo'n gezamenlijke identiteit ontbreekt (Scharpf, 1999).

Er zijn mechanismen nodig om politieke besluitvorming te koppelen aan voorkeuren van burger. Hier moet dan aan bepaalde institutionele eisen worden voldaan. Volgens Bekkers (2007) moet de toegankelijkheid tot het besluitvormingsproces hierin centraal staan. Het inputperspectief dat vanuit legitimiteit bepaald wordt gaat erom dat plannen, die volgens een bepaald (wettelijk) proces tot stand komen door deelnemers worden ondersteund. Daarbij speelt de mate waarin individuele wensen en voorkeuren in de plannen terugkomen geen rol. Het proces moet open zijn en er moet de mogelijkheid zijn om het planproces te beïnvloeden. Dit leidt tot 'ruimte voor concurrerende probleempercepties en oplossingsrichtingen' (Smit, 2010, p.46).

Throughputlegitimiteit

Een tweede vorm van legitimiteit is de throughputlegitimiteit (Haus e.a., 2000). Daarbij gaat het vooral om de openheid van het proces. Het creëert voorwaarden zodat niet enkel de uitkomst van het doorlopen proces maar ook het proces zelf gelegitimeerd is. *"Het gaat er bij throughputlegitimiteit om op welke wijze processen in het bestuur verlopen, en in hoeverre personen en aspecten daarin worden behandeld in lijn met beginselen van behoorlijk bestuur"* stelt Boogers (e.a., 2011, p.10). *"Legitimiteit wordt aldus verkregen door te verwijzen naar argumenten die iets zeggen over de kwaliteit van het proces, dat aan de totstandkoming van bepaalde plannen ten grondslag ligt"* aldus Bekkers (2007, p. 35). Smit (2010) stelt dat naar buiten toe helder moet zijn wie er bij de plannen en het proces betrokken zijn, waarom dit het geval is en welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Hierdoor kan de verantwoordelijkheid bij diegene gelegd worden die daar over gaat. Het proces en de keuzes die gemaakt zijn moeten helder zijn (Engelen & Sia Dhian Ho, 2004). Transparantie is dus een belangrijk onderdeel van *throughputlegitimiteit* (Smit, 2010). Transparantie is het geven van inzicht in de afwegingsprocessen, de prioriteiten en de argumenten die zijn gebruikt. Dit is van belang omdat de overheid geld uitgeeft dat niet door die overheid zelf is verdiend (Smit, 2010). De vrijheid van informatie wordt gezien als een van de pijlers onder een democratie en is nodig om stakeholders optimaal te laten

participeren (Klausen & Sweeting, 2004, p.225). De participant moet weten wie de besluiten neemt, waarom die besluiten zijn genomen en welke alternatieven er in de afweging betrokken zijn. Dit helpt om instituties meer transparant te maken. Ook maakt het besluitvormers meer verantwoordelijk (Klausen & Sweeting, 2004, p.225).

Er zijn ook tegengeluiden: meer participatie van burgers bij het bestuur zou onwenselijk zijn vanuit democratisch oogpunt. Dit heeft voor een deel te maken met (het waarborgen van) democratische criteria als representativiteit, verantwoording en transparantie. Maatschappelijke initiatieven kunnen leiden tot in- en uitsluiting van groepen . Er wordt geconstateerd in het advies 'de doe-democratie' dat de overheid daar lastig mee kan omgaan gezien het principe van rechtsgelijkheid (Ministerie van Binnenlandse zaken, 2013). De minister van Binnenlandse Zaken erkent dit, maar stelt dat het productief is om maatschappelijk initiatief ook te zien als een bepaalde vorm van representatie, waar grote groepen burgers zich in herkennen, ook al is niet iedereen geraadpleegd (Ministerie van Binnenlandse zaken, 2013, p. 20).

Outputlegitimiteit

Waar het bij *inputlegitimiteit* gaat om 'government by the people', zo gaat het bij *outputlegitimiteit* om de mate van 'government for the people' (Scharpf, 1999). Scharpf (1999) stelt dat het gaat om de mate waarin plannen een effectieve oplossing bieden voor problemen. De legitimiteit wordt dan ontleend aan het oplossen van problemen die een 'collectieve oplossing nodig hebben en die niet kunnen worden opgelost door individuele acties' (Scharpf, 1999, p. 11). Kortom 'meer legitimiteit door meer effectiviteit' (Scharpf, 1999, pp. 8-12). Politieke keuzes zijn dan legitiem als ze effectief de gemeenschappelijke welvaart bevorderen van de maatschappij in kwestie (Scharpf, 1999). Beetham (1991) stelt dat de overheid haar draagvlak voor een deel baseert op de door haar behaalde uitkomsten. Scharpf (1999) zegt dat de legitimiteit in dit geval dus ligt in het vermogen om problemen op te lossen, te bestrijden of in de hand te houden. Kortom een legitimiteit die meer 'interest based rather than identity based' is (Scharpf, 1999, p.12). Hierbij moet omgegaan worden met twee, mogelijk conflicterende doelen: het verhinderen van misbruik van publieke macht en het uitvoeren van effectieve probleemoplossingen. De beslissingen moeten dus passen in het collectieve belang. Bovendien moeten de kosten en voordelen van de maatregelen die

het publieke belang dienen, op een rechtvaardige manier verdeeld worden (Scharpf, 1999, p. 13).

Volgens Smit (2010) staat effectiviteit echter niet op gelijke voet met *outputlegitimiteit*. *Outputlegitimiteit* is op het proces gericht en heeft betrekking op de perceptie van de effectiviteit op het niveau van individuen. Deze personen kunnen de uitkomsten van het doorlopen proces heel anders interpreteren dan ze naar bepaalde maatstaven zijn. Vanuit het outputperspectief gaat het dus met name erom dat de partijen zich in de voorgestelde oplossingen kunnen vinden (Reijndorp & Nio, 1997). De steun van cruciale partijen is zeker in een netwerkomgeving van onmisbaar belang, juist omdat deze tot resultaten leidt (Stone & Brush, 1996). Kijkend naar de planologie gaat het onder andere om het perspectief dat wordt gezien in de ontwikkelde ruimtelijke plannen, de bereidheid van partijen om te helpen zoeken naar oplossingen, het vertrouwen in de vervolgstappen en de verwachtingen over het bereiken van de doelstellingen (Smit, 2010). Potman (1989) stelt dat de steun voor de uitvoering van een concreet project waarschijnlijker is indien partijen hun wensen en voorkeuren ten aanzien van dat project vertaald zien in de plannen daarvoor. Bij het outputperspectief wordt legitimiteit dus minder vanuit het proces bepaald, maar meer vanuit de mate waarin geslaagd wordt om complexe ruimtelijke problemen zo aan te pakken dat alle partijen zich in de voorgestelde oplossingen kunnen vinden. De output legitimiteit wordt vooral bepaald door (1) de mate waarin partijen hun wensen en voorkeuren vertaald zien in plannen, (2) de mate waarin zij zich gecommitteerd hebben aan plannen, (3) en de mate waarin zij plannen beschouwen als aanvaardbaar compromis en resultaat (Smit, 2010).

3.2 Legitimiteit van ruimtelijke planvormingsprocessen

Gedurende de periode van 'Nederland als planningsparadijs' waarin ontwikkelingsplanologie centraal stond kende Nederland op het gebied van de ruimtelijke ordening een samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en marktpartijen die volgens Heurkens (2012) kan worden beschreven als een 'publiek-private hollandaise'. Risico's en verantwoordelijkheden in de ruimtelijke ordening werden daarbij vaak door markt en overheidspartijen gedeeld. De ruimtelijke ordening werd dus niet gemaakt 'by the people' stelt Scharpf (1999). De legitimiteit van ruimtelijke besluiten werd juist in hoge mate ontleend aan de output. Er was

sprake van 'government for the people' (Scharpf, 1999, p. 6). Transparantie van ruimtelijke ordeningsprocessen was hierbij volgens Heurkens (2012) ver te zoeken.

Louw (e.a., 2003, p.358) onderschrijft dat de samenwerking van een ondernemend type bestuur met private actoren die een belang hebben bij een bepaald resultaat, vragen kan oproepen over de legitimiteit van deze samenwerking. Deze partijen nemen op die manier namelijk indirect een machtspositie in bij de politieke besluitvorming (van Waarden, 1992). Vaak doet slechts een selecte groep participanten mee aan de planvorming. De samenwerking vindt bovendien vaak achter gesloten deuren plaats (Korthals Altes, 1995). Democratische sturing vraagt juist om verantwoording over de manier waarop de publieke belangen behartigd zijn en om controleerbare invulling van publieke bevoegdheden. Complexe samenwerking tussen overheid en markt heeft als nadeel dat hierover onduidelijkheid kan ontstaan en dat verantwoordelijkheden ontlopen kunnen worden (Stoker, 1998). Er bestaan in Nederland ongeschreven regels voor verantwoordelijk publiek gedrag. Daarvoor wordt de term 'good governance' gehanteerd waarin zeer flexibel met de regels wordt omgegaan (Needham, 2006, p.144).

Het doelbereik en de ruimtelijke uitkomst is wat de Nederlandse ruimtelijke ordening in die periode legitimeerde (Buitelaar en Sorel, 2010). Dat gemeenten veel financiële belangen hadden in het ruimtelijke ontwikkelingsproces vormde een extra reden om de macht bij zichzelf te houden. Niet het proces stond centraal (als in *throughputlegitimiteit*), maar de uitkomst ervan (*outputlegitimiteit*). Deze werd gebruikt als legitimatie voor de ruimtelijke interventie (Buitelaar en Sorel, 2010). Oordelen over de legitimiteit van een planvormingsproces zijn nog vaak terug te voeren op *outputlegitimiteit*. Voor dat oordeel is het belangrijk om te kijken of gewenste voorkeuren in de uitkomst te zien zijn.

Het gesloten karakter van de toelatings- en ontwikkelingsplanologie waarin het resultaat voorop stond, kwam de afgelopen jaren steeds meer onder druk te staan (Wolsink, 2003, p. 714). Voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) was al snel duidelijk dat, om de legitimiteit en effectiviteit van het ruimtelijk beleid te vergroten, overheden niet langer konden volstaan met eenzijdige coalities met machtige belangengroepen of marktpartijen (zoals in de ontwikkelingsplanologie). Er moet gezocht worden naar brede maatschappelijke coalities (Dammers e.a., 2004). De sterk overheidsgestuurde ruimtelijke planning werd langzamerhand namelijk een obstakel voor zowel de legitimiteit als de

effectiviteit (Wolsink, 2003, p. 709). De WRR schetst het beeld dat de publieke taken de afgelopen decennia steeds meer verzakelijkt en geïnstitutionaliseerd zijn. Van warme betrokkenheid lijkt geen echte sprake meer. Publieke taken zijn daardoor te zeer op afstand komen te staan van diegenen voor wie zij feitelijk bedoeld zijn.

De financiële crisis en sociale transitie zorgden voor een noodzakelijke verandering bij de overheid, zoals beschreven in hoofdstuk 2. De aanpak van de ruimtelijke ordening veranderde ook doordat er geen geld meer was voor grondwervingsprogramma's en ontwikkelstrategieën (Gerrits e.a., 2012). Spit en Zoete (2009, p. 97) stellen dat de introductie van nieuwe processen de juiste weg lijkt om meer effectiviteit en legitimiteit voor de ruimtelijke planning te verkrijgen. In open planprocessen waar steeds meer in samenspraak met betrokken partijen gebeurt, zijn procesopenheid en transparantie procedurele substituten voor het legaliteitsbeginsel (Smit, 2010, p.40). Voorheen gebeurde het nog niet dat veel diverse partijen meededen. Dit leidde tot het probleem dat er te weinig invloed was vanuit diverse stakeholders en er zo dus juist weerstand werd gecreëerd. Diezelfde gemeenschap was het namelijk niet eens met de plannen (Wolsink, 2003, p. 709). De participatie gaat dan over het leren begrijpen waarom partijen meedoen en wat precies de intentie is van het meedoen aan een ruimtelijk proces (Wolsink, 2003). Een interactieve benadering heeft duidelijke voordelen. Wanneer er meer belangrijke stakeholders in een ruimtelijk planvormingsproces betrokken worden en die een grotere inbreng krijgen, lijkt daarmee de kans op een goede borging van het publieke belang gebaat (Smit, 2010). Niet alleen wordt het draagvlak voor beslissingen vergoot, het leidt ook tot een betere kwaliteit van het beleid en tot een vergroting van het vermogen om slimme oplossingen voor problemen te bedenken (Edelenbosch en Monnikhof, 2000).

Een goede communicatie is belangrijk omdat actoren wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Er moet door een vaak groot aantal participanten een coalitie gevormd worden om tot resultaat te komen. Dit leidt dan ook tot betere condities voor de zogenaamde 'checks and balances' dan in een sterk overheidsgestuurde planologie (Wolsink, 2003). Het bouwen van coalities gaat dan in de vorm van het uitsluiten van niemand, doordat juist verschillende intenties, belangen en overtuigingen zorgen voor een (vaak) kleinere mate van consensus maar meer creativiteit (Wolsink, 2003). Er is dus *"ruimte voor concurrerende probleempercepties en oplossingsrichtingen"* stelt Smit (2010, p. 46). Aandachtspunt hierbij

is wel of de betrokkenheid uit de samenleving wel breed is. Uitermark (2012) benadrukt dat zodra er wordt ingezet op zelforganisatie dit leidt tot ongelijkheid: *"de ongelijkheid tussen gemeenschappen met of zonder zelforganiserend vermogen wordt vergroot"*. Het zullen vooral degenen zijn met sterke netwerken en die dicht bij de overheid staan, die met elkaar plannen maken (Uitermark, 2012). Verschillen zijn onvermijdelijk als er ingezet wordt op meer ruimte voor initiatieven vanuit de samenleving. De Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (2014) onderstreept dat er nieuwe scheidslijnen zullen ontstaan.

Het verbeteren van de interactie tussen overheid en partijen uit de samenleving leidt tot verbeteren van de democratische legitimiteit en het probleemoplossend vermogen van het publiek beleid (Boelens & Boonstra, 2011, p. 101). De sterkere mate van probleemoplossend vermogen komt hier tot stand door de koppeling en afstemming van belangen, problemen en oplossingen. Die integratie levert meerwaarde in planvormingsprocessen op voor alle betrokken partijen (Spit en Zoete, 2009, p. 97). Open democratische besluitvorming is daarnaast belangrijk voor een duurzame ruimtelijk ontwikkelingsproces waarin verantwoording een stuk belangrijker is geworden (Gibbs, 2000).

3.3 Bepaling van de legitimiteit

Hieronder wordt nader ingegaan op de bepaling van de legitimiteit van de drie casussen. Er wordt bekeken in hoeverre waaraan de betreffende ruimtelijke processen en besluiten hun legitimiteit ontlenen. Dat gebeurt aan de hand van een analyse van de input-, throughput- en outputlegitimiteit. Allereerst wordt toegelicht hoe het begrip legitimiteit ten behoeve van deze analyse van de casussen geoperationaliseerd is.

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit gaat over de vertegenwoordiging in het planvormingsproces. Het richt zich op de manier waarop besluiten tot stand komen. Wordt de ruimte voor 'government by the people' zoals Scharpf dit stelt ook daadwerkelijk geboden? Voorkeuren van de gemeenschap moeten de mogelijkheid hebben door te klinken in het ontwerp van het planvormingsproces, langs de bestuurlijke en wettelijke wegen die ons democratisch stelsel ontwikkeld heeft. Voor deze vorm van legitimiteit zijn op basis hiervan twee criteria gehanteerd.

Het eerste criterium gaat over de vraag of het betreffende planvormingsproces geïnitieerd is vanuit een publiek belang. Als indicator is daarbij gehanteerd de aanwezigheid van een opdracht van een democratisch gekozen orgaan, in dit geval de gemeenteraad. De keuze voor dit criterium sluit aan bij de stelling dat overheidsinterventies altijd democratisch gelegitimeerd moeten worden om het publieke belang te garanderen (Hartmann & Needham, 2012, Needham, 2012, p.23). Voor elke casus zal bekeken worden of er uitspraken liggen van de gemeenteraad die als opdracht kunnen worden opgevat.

Het tweede criterium betreft de legaliteit. Het bekijkt of bij de planvorming de wettelijke spelregels in acht zijn genomen. Bij de realisatie van projecten heeft men meestal te maken met verplichtingen op grond van een groot aantal wetten. Dat kunnen milieuwetten zijn, de Wet ruimtelijke ordening maar ook natuurwetgeving en lokale regels zoals kapvergunningen, bouwvergunningen. De analyse is nu beperkt tot de regels uit de Wet ruimtelijke ordening die te maken met het vastleggen van de functies in een bestemmingsplan. Wanneer aan deze regels, die zijn bepaald door een democratisch gekozen orgaan draagt dat bij de inputlegitimiteit.

Throughputlegitimiteit

Throughputlegitimiteit heeft betrekking op de daadwerkelijke participatie in en transparantie van het planproces. Er zijn voor de throughputlegitimiteit dan ook twee criteria geformuleerd: participatie en transparantie.

Participatie heeft te maken met de betrokkenheid van belanghebbenden of andere partijen in het planvormingsproces. De indicator hiervoor is de mate waarin partijen actief betrokken zijn bij de planvorming. Het gaat daarbij om een betrokkenheid die verder gaat dan de wettelijke inspraakmogelijkheden. Gedachte daarachter is dat wanneer 'de stad' nu gaat meedenken de betreffende partijen later in het proces minder kritisch zullen zijn. Ze hebben immers hun aandeel en ruimte in het proces gekregen (Van der Arend, 2007). Wanneer er zoveel partijen mee mogen denken bij de verdere ontwikkeling en hun ideeën voor een deel overgenomen worden in de plannen, zoals gewenst door de gemeenteraad, zal dit zeker leiden tot meer steun (Potman, 1989; Smit, 2010). Het creatief vermogen om problemen op

te lossen wordt vergroot door meer partijen bij de ontwikkeling te betrekken en deze ideeën te laten inbrengen (Scharpf, 1999).

Daarnaast is er het criterium van transparantie. Indicator hiervoor is het geboden inzicht in het proces en verantwoording van de gemaakte keuzes. Bekkers (2007) stelt dat het geven van inzicht in het proces bijdraagt aan de legitimiteit.

Outputlegitimiteit

Bij outputlegitimiteit gaat het erom in hoeverre 'government for the people' is ontwikkeld en of mensen zich er in kunnen vinden (Reijndorp & Nio, 1997). Hiervoor is het criterium draagvlak. Er zijn hiervoor twee verschillende indicatoren gehanteerd. De eerste indicator heeft betrekking op de aard en omvang van de bezwaren en de wijze waarop met deze bezwaren is omgegaan. In hoeverre is er rekening behouden met deze bezwaren.

De tweede indicator gaat over het maatschappelijk draagvlak voor het resultaat. Het heeft te maken of men erin geslaagd is om complexe ruimtelijke opgaven zo aan te pakken dat verschillende partijen zich in voorgestelde oplossingen kunnen vinden (Scharpf, 1999). Het gaat verder dan het wegnemen van alle bezwaren (zie vorige indicator). Het gaat om de vraag of het bereikte resultaat positief ervaren wordt. Dat hoeft ook niet per sé samen te gaan met het behalen van de doelen (zie effectiviteit). De legitimiteit wordt zo gebaseerd op het draagvlak voor het resultaat, wanneer de uiteindelijk betrokken partijen zich in de uitkomst kunnen vinden als aanvaardbaar resultaat (Reijndorp & Nio, 1997; Smit, 2010).

In onderstaande tabel is de operationalisering schematisch weergegeven.

Aspect Legitimiteit	Criterium	Indicator
Input	Geïnitieerd vanuit publiek belang Legaliteit	Het planvormingsproces is uitgevoerd in opdracht van een democratisch gekozen orgaan. Bij de planvorming zijn de belangrijkste wettelijke spelregels in acht genomen.
Throughput	Participatie Transparantie	Mate waarin partijen actief betrokken zijn bij het proces. Verantwoording over gemaakte keuzes.
Output	Draagvlak	Omvang bezwaar tegen de plannen en wijze waarop met deze bezwaren is omgegaan. Maatschappelijk draagvlak voor het bereikte resultaat.

(Bron: Eigen bewerking van criteria: Scharpf, 1999; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004; Bekkers, 2007)

3.4 Legitimiteit in de onderzochte ruimtelijke projecten

Hierna worden de drie casussen besproken aan de hand van de bovengenoemde criteria met bijbehorende indicatoren. Een beschrijving van de casussen is opgenomen in hoofdstuk 2. Om een goede vergelijking mogelijk te maken worden de casussen per indicator vergeleken.

Inputlegitimiteit

De eerste indicator die iets zegt over de inputlegitimiteit van het planvormingsproces in de onderzochte casussen is of de betreffende projecten zijn uitgevoerd in opdracht van een democratisch gekozen orgaan, in dit geval steeds de gemeenteraad van Maastricht.

Voor de casus Tapijnkazerne is de opdracht vanuit de gemeenteraad het meest concreet. De in 2012 door de Raad vastgestelde Structuurvisie Maastricht 2030 stelt: *"Het gebied van de voormalige Tapijnkazerne wordt grotendeels openbaar park. (...) De monumentale gebouwen krijgen een nieuwe bestemming, bijvoorbeeld met functies die gerelateerd zijn aan de Universiteit Maastricht en culturele functie"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 41). Zo'n structuurvisie is niet vrijblijvend, maar (zelf)bindend voor de gemeente. Dit is verder geconcretiseerd in de Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023, die gelijktijdig met een voorstel tot aankoop van delen van het gebied, door de gemeenteraad is bekrachtigd: *"Met dit raadsvoorstel wordt de visie Transformatie Tapijnkazerne definitief vastgesteld en zal vanaf dan gepubliceerd worden"* (gemeente Maastricht, 2014b, p. 1).

De casussen Lindenkruis en Brandweerkazerne vormen onderdeel van de ontwikkeling van Belvédèregebied in Maastricht. In een aantal opeenvolgende plannen, te weten een masterplan Belvédère (in 2004), een structuurplan Belvédère (2007) en de Structuurvisie Maastricht (2012), heeft de Raad zich duidelijk uitgesproken voor de richting van de ontwikkeling van dit gebied als een dynamisch gedeelte van Maastricht (gemeente Maastricht, 2012, p. 40). Het Masterplan en het structuurplan zijn beide door de gemeenteraad vastgesteld: *"Op 23 juni 2004 heeft de gemeenteraad het Masterplan Belvédère vastgesteld; op 23 januari 2007 het structuurplan Belvédère. Het structuurplan is de juridische verankering van het Masterplan en vormt het kader voor de bestemmingsplannen voor de verschillende deelgebieden"* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 38). De genoemde visies spreken zich niet uit over de exacte invulling van het gebied Lindenkruis en de herinrichting van de Brandweerkazerne. De doelen zijn ruim

geformuleerd, wat meer ruimte biedt bij de invulling van de opdracht. Er worden omschrijvingen gebruikt als: *"Hierdoor kan zich een grotere diversiteit aan bedrijven en andere kleinschalige vormen van werkgelegenheid in Belvédère vestigen"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 50). De structuurvisie 2030 bevat voor de herontwikkeling van de Tapijnkazerne een specifieker doel: *"Gestreefd wordt naar een goede verbinding voor voetgangers en fietsers ter hoogte van de Prins Bisschopsingel"*(gemeente Maastricht, 2012, p. 41).

De tweede indicator die iets zegt over de inputlegitimiteit heeft te maken met legaliteit. Het gaat daarbij om de vraag of in het doorlopen planvormingsproces de wettelijke spelregels in acht zijn genomen. De beantwoording van die vraag is beperkt tot de wettelijke spelregels uit de Wet Ruimtelijke ordening over het vastleggen van bestemmingen in een bestemmingsplan.

Voor de ontwikkeling van het gebied Lindenkruis is in de periode 2009-2010 een bestemmingsplanprocedure met meerdere stappen doorlopen en daarnaast nog een procedure met betrekking tot een projectbesluit. Hierbij zijn de wettelijk voorgeschreven procedures doorlopen. De procedure voor de totstandkoming van een bestemmingsplan is vastgelegd in artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (gemeente Maastricht, 2010). Deze procedure omvat een wettelijke inspraaktermijn over het ontwerp van het bestemmingsplan van zes weken. Er is tijdens de procedure van dit bestemmingsplan zelfs tot twee maal toe zo'n inspraakperiode van zes weken geboden (gemeente Maastricht, 2010a, p. 77). In 2009 is *"het voorontwerp bestemmingsplan inclusief beeldkwaliteitplan en uitwerkingsMER op 19 mei 2009 door Burgemeester en Wethouders vrijgegeven voor de inspraak. Op 10 juni 2009 is de terinzagelegging bekendgemaakt in het huis-aan-huisblad de Maaspost. Het voorontwerp bestemmingsplan heeft ter inzage gelegen van 10 juni 2009 tot en met 22 juli 2009"* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 77). Ook is een aantal wettelijke adviseurs (zoals de Provincie en het Waterschap) uitgenodigd om te reageren op de plannen zoals dit in artikel 3.1.1 van het besluit op de ruimtelijke ordening is bepaald (gemeente Maastricht, 2010a, p. 78). In 2010 heeft het ontwerp bestemmingsplan voor iedereen zes weken ter inzage gelegen, zo staat in het Raadsvoorstel: *"… het ontwerpbestemmingsplan 'Nutsbedrijven' voor een ieder ter inzage gelegen, e.e.a. is op wettelijk voorgeschreven wijze gepubliceerd. Op grond van artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening kon eenieder binnen deze termijn naar*

keuze schriftelijk of mondeling een zienswijze over het ontwerpbestemmingsplan indienen. Het definitieve Bestemmingsplan Nutsbedrijven is door de Raad vastgesteld in 2010" (gemeente Maastricht, 2012). In het bestemmingsplan Nutsbedrijven is ook de bestemming van de Brandweerkazerne vastgelegd. Ook het definitieve bestemmingsplan is gepubliceerd en kan door iedereen ingezien worden. Gedurende de procedure voor het bestemmingsplan is ook een procedure voor een projectbesluit doorlopen. Die procedure is vastgelegd in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Voor zo'n projectbesluit Lindenkruis is gekozen om de bouwvergunning al vooruitlopend op de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan te kunnen verlenen en daardoor al enkele maanden eerder met de bouwwerkzaamheden te kunnen beginnen (gemeente Maastricht, 2010c, p. 1).

De nieuwe functie van de oude Brandweerkazerne is net als de woningbouw bij Lindenkruis vastgelegd in het Bestemmingsplan Nutsbedrijven. Het bestemmingsplan zegt daarover: *"De oude brandweerkazerne blijft gehandhaafd. Hier wordt een nieuwe invulling aan gegeven"* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 13). Hiervoor is dezelfde procedure doorlopen als voor de casus Lindenkruis. Hiervoor is al beschreven dat bij de voorbereiding daarvan op alle voorgeschreven momenten ruimte is geboden voor inspraak en informatievoorziening.

Bij de casus Tapijnkazerne is aanpassing van het bestemmingsplan nodig, want in het bestaande plan wordt alleen ruimte geboden voor militaire functies (Maastricht-Lab, 2013). Die bestemmingsplanprocedure is nog niet doorlopen. Dat gaat de komende periode wel gebeuren. In de visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023 werd nog aangekondigd dat bestemmingsplan flexibel zou worden (zie ook hoofdstuk 4). Daartoe was het gebied al opgenomen in de Crisis- en Herstelwet. In een recente brief aan de gemeenteraad maakt het college van Burgemeester en Wethouder duidelijk dat daar deels van afgezien wordt: *"De snelle ontwikkelingen nopen tot meer duidelijkheid, regels en kaders"* (gemeente Maastricht, 2015). Over de legaliteit van het planvormingsproces in deze casus kan dus nog geen definitief oordeel gegeven worden. Op grond van de aan de Raad voorgelegde stukken mag er vanuit gegaan worden dat die aan het eind van het proces wel gegarandeerd is: *"Ter visie legging van het ontwerpbestemmingsplan kan dan plaatsvinden in het najaar waarna begin 2016 het bestemmingsplan vastgesteld kan worden door de gemeenteraad"* (gemeente Maastricht, 2015).

Throughputlegitimiteit

De eerste indicator die iets zegt over de throughputlegitimiteit van het planvormingsproces in de onderzochte casussen is de mate waarin partijen actief betrokken zijn bij het proces. Op dit punt laten de onderzochte casussen duidelijke verschillen zien. Hieronder wordt voor elke casus beschreven welke partijen bij het initiatief betrokken zijn en hoe samenleving en burgers kennis, ideeën en bijdragen hebben kunnen inbrengen in het proces.

Bij de casus Lindenkruis heeft de gemeente een actieve rol op zich genomen. De Structuurvisie 2030 vermeldt: *"De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid en de stadsontwikkeling verschillende rollen. Voor het realiseren van de robuuste structuur van publieke ruimten is het nodig dat Maastricht een initiërende en actieve rol aanneemt en actief de samenwerking opzoekt met de betrokken partners (...) Naast het reguliere publiekrechtelijk instrumentarium blijft het privaatrechtelijk grond- en vastgoedbeleid een onmisbaar sturingsinstrument. Dit geldt des te meer gezien de focus op binnenstedelijke uitdagingen en herbestemming."* (gemeente Maastricht, 2012, p. 24). Er is aan het begin van het ontwikkeling van het gebied Belvédère, dat ook de ontwikkeling van Lindenkruis omvat, voor gekozen om de regie te leggen bij de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) Belvédère. Het Bestemmingsplan Nutsbedrijven schrijft hierover :*"Deze B.V. is verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van de grond, zoals sloop van de fabrieksgebouwen, aanleg nutsvoorzieningen en wegen en de inrichting van de openbare ruimte. De bouwrijpe grond wordt verkocht aan de ontwikkelingscombinatie Belvédère, gevormd door de betrokken marktpartijen, die overgaat tot de realisatie van het vastgoed."* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 77). In een WOM brengen publieke en private partijen grond en vastgoed onder. Zo'n wijkontwikkelingsmaatschappij functioneert als een zelfstandige onderneming. Er wordt gebruik gemaakt van de kennis en knowhow van de verschillende partijen. Risico's worden door de partijen gedeeld (Rijksdienst Ondernemend Nederland, 2015). De schaal, omvang en intensiteit van de problematiek bij stedelijke vernieuwing op wijkniveau zijn groot. Bovendien moeten dergelijke herstructureringsprojecten voor een belangrijk deel uit lokale middelen worden gefinancierd. Dit vraagt om een intensieve samenwerking tussen gemeenten, woningcorporaties, ontwikkelaars en beleggers. In de ogen van de rijksoverheid is een wijkontwikkelingsmaatschappij een kansrijke manier om die publiek-private samenwerking

vorm te geven (Apperloo e.a., 2003, p. 4). De WOM Belvédère was aanvankelijk een publiek-private samenwerking tussen drie partijen. Dit waren de gemeente Maastricht en de beleggers BPF Bouwinvest in opdracht van de Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid (BPF Bouw) en ING Real Estate. Deze drie partijen hadden eind 2000 al de intentie uitgesproken om de mogelijkheden te onderzoeken om gezamenlijk of met anderen het Belvédère-gebied opnieuw in te richten. Deze intentieovereenkomst is op 7 juli 2004 omgezet in een definitieve samenwerkingsovereenkomst tussen de drie partijen (Platform 31, 2015). Er was dus sprake van een samenwerking door de gemeente met een selecte groep marktpartijen: *"Door de Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère (gemeente Maastricht, ING Real Estate en BPF Bouw Invest) wordt het voormalige Nutsbedrijven- en brandweerterrein en aangrenzend Lindenkruis ontwikkeld tot een hoogwaardig woongebied aan de rand van het oude centrum van de stad"* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 3).

In juni 2011 trok ING Real Estate zich terug uit de samenwerking (Dichtbij, 2014). In oktober 2011 is ook de samenwerking tussen gemeente en Bouwinvest beëindigd. De gemeente heeft de aandelen overgenomen en daarmee de regie volledig in handen gekregen. In een persbericht van de gemeente wordt deze keuze beargumenteerd. *"Daar waar de oorspronkelijke samenwerkingsafspraken nog uitgingen van een gezamenlijke totaalaanpak van het project laat het huidige tijdsbeeld zien dat daar waar het gaat om het realiseren van publieke voorzieningen zoals de aanpak Noorderbrug, cultuurvoorzieningen, onderwijsvoorzieningen en parkvoorzieningen de gemeente steeds meer behoefte heeft aan eigen regie. Om dit met succes te kunnen doen is het belangrijk dat de gemeente daarbij haar handen geheel vrij heeft, mede in relatie tot andere belangstellende en belanghebbende partijen."*(Dichtbij, 2011). De WOM heeft de feitelijke regie over de ontwikkeling neergelegd bij de ontwikkelingscombinatie Belvédère, die bestaat uit Hurks Vastgoedontwikkeling en de RO Groep Zuid BV (gemeente Maastricht, 2010a). De feitelijke realisatie van de woningen gebeurd door een aannemer, Hurks Bouw. De woningen worden door de Ontwikkelingsmaatschappij doorverkocht aan woningbouwvereniging Maasvallei en aan beleggers waaronder Stienstra (Hurks Vastgoed, 2015). Actieve betrokkenheid van andere partijen (burgers, instanties of bedrijven) heeft in deze casus niet plaatsgevonden. Andere belanghebbenden zijn vooral via het wettelijke inspraak- en informatietraject betrokken. Hiervoor werd al aangegeven dat er tijdens het traject verschillende

informatie/inspraakbijeenkomsten zijn georganiseerd. Deze waren bedoeld om partijen te informeren over de stand van zaken en hen daarover ruimte tot inspraak te bieden. Daarnaast is *"in het voortraject is het plan Nutsbedrijven gepresenteerd aan het buurtkader van het Statenkwartier, aangevuld met circa 30 bewoners en belangengroepen. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met de Fietsersbond"* (gemeente Maastricht, 2010a, p. 80).

Bij de casus Tapijnkazerne is er in eerste instantie vooral sprake geweest van een intensieve samenwerking tussen de gemeente Maastricht, Universiteit Maastricht (als belangrijkste toekomstige gebruiker) en Provincie Limburg (als medefinancier) om tot aankoop over te gaan. De NAVO heeft in 2010 de Tapijnkazerne verlaten. Het terrein is toen overgedragen aan het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), onderdeel van het ministerie van Financiën. Nadat de kazerne in 2010 leeg kwam te staan is deze in opdracht van het RVOB tijdelijk beheerd door De Kabath Vastgoedbescherming (Platform 31, 2013). De gemeente had een voorkeursrecht tot koop. Al in 2009 had de gemeente met de universiteit afgesproken dat de gemeente zich zou inzetten om het terrein over te nemen. Dit met het doel om er onderdelen van de universiteit te huisvesten, in combinatie met uitbreiding van de stedelijke groenvoorziening (Maastricht-LAB, 2013, p. 14). De onderhandelingen met het Rijk hebben geleid tot verkoop van het terrein aan de gemeente. De onderhandelingen waren niet eenvoudig zo blijkt uit de visie Tapijn: *"Na een lang onderhandelingsproces met het rijk is de Tapijnkazerne per 1 oktober 2013 officieel in eigendom gekomen van de Universiteit Maastricht, de provincie Limburg en de gemeente Maastricht"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 2). Naast de koopovereenkomst tussen gemeente en Rijk is er een overeenkomst gesloten tussen gemeente, universiteit en provincie over hun rolverdeling. De gemeente is verantwoordelijk voor openbare ruimte en houdt de grond in eigendom om deze toe te kunnen voegen aan de omringende bestaande parkenstructuur (Platform 31, 2013). De gemeente wil zelf geen eigenaar blijven van de gebouwen en deze direct doorverkopen (Maastricht-LAB, 2013). De universiteit wil met behulp van provincie Limburg de bebouwde delen van het terrein gaan gebruiken om de verwachte groei aan te kunnen (Platform 31, 2013). De universiteit en provincie richten daartoe een exploitatiemaatschappij op voor het beheer van de gebouwen (Maastricht-LAB, 2013, p. 14). De universiteit heeft aangegeven de gebouwen gefaseerd te gaan invullen in verband met bezuinigingen

(Maastricht-LAB, 2013). Voor de universiteit was het niet mogelijk om alle gebouwen direct aan te kopen (Maastricht-LAB, 2013).

Burgers en belangenverenigingen zijn in de fase van aankoop niet actief door de partners betrokken. Dit leidde in 2011 tot het burgerinitiatief ‘ Van legergroen naar parkgroen'. Er zijn daarvoor meer dan 2000 handtekeningen verzameld (Maastricht-LAB, 2013, p. 13). De buurtcomités van vier omliggende buurten en een apart ingestelde werkgroep Tapijn wilden via dit initiatief de zaak op de agenda van de gemeenteraad krijgen en invloed uitoefenen op de onderhandelingen (Bos, 2012). Aanvankelijk heerste er verontwaardiging bij de buurt- en binnenstadsbewoners over het gebrek aan betrokkenheid. De Observant meldt: *"De zaal barstte bijna uit zijn voegen van opgekropte verontwaardiging (...) Dat de gemeente het terrein via een convenant aan de universiteit beloofd had was een schande (...) De universiteit staat met de rug naar de samenleving* " (Bos, 2012). In hetzelfde artikel wordt duidelijk dat de sfeer een jaar later aanzienlijk beter was. Het gevoel was dat buurt en universiteit beter samen konden optrekken dan tegenover elkaar staan (Bos, 2012).

De werkgroep Tapijn vraagt richting gemeente vooral aandacht voor een transparant proces. Men wil geen dominante rol spelen. De werkgroep vond het juist belangrijk dat organisaties op gelijke wijze hun inbreng kunnen doen (Maastricht-LAB, 2013, p. 13).

Nadat de drie genoemde partijen tot aankoop van het terrein zijn overgegaan, is er sprake geweest van een aanzienlijke verbreding van de participatie. In het raadsbesluit van de gemeente Maastricht is nadrukkelijk meegegeven dat de identiteitscreatie voor de toekomst van dit nieuwe gebied moet gebeuren met een sterke inbreng vanuit de Maastrichtse samenleving. Dit betekent dat *"voor zowel de herinrichting van het openbaar gebied als de realisatie van tijdelijke functies een proces wordt ingericht waarbij ideeën worden opgehaald vanuit de Maastrichtse samenleving"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 8). De kaders uit het Raadsbesluit markeerden het speelveld waarbinnen inwoners en stakeholders van het gebied de mogelijkheid hadden om mee te denken. *"Een startbijeenkomst voor stakeholders in januari, een brede dialoogavond en twee verdiepingssessies in maart. In totaal zijn meer dan honderd mensen aanwezig geweest die hun ideeën hebben kunnen inbrengen. Daarnaast zijn ook via het mailadres tapijn@maastrichtuniversity.nl diverse ideeën ingebracht. De input uit deze dialoog is gebruikt als basis voor de toekomstvisie, vooral als het gaat om de te behouden kwaliteiten en de kansen en bedreigingen die men ziet voor de*

toekomst" (gemeente Maastricht, 2014a, p. 8). De dialoog heeft de nodige ideeën opgeleverd. Voorbeelden hiervan zijn: *"Gebouwen zouden gebruikt kunnen worden voor het huisvesten van Expats. Daardoor ontstaat een internationale sfeer, waar de Maastrichtenaar op dit terrein mee in contact zou kunnen komen"," Om het contact van onderwijsinstellingen en Maastrichtenaren te bevorderen zou Studium Generale een gebouw kunnen innemen"*. *"Het terrein zou ook een aantrekkelijk woonmilieu kunnen zijn voor ouderen; lekker dicht bij de stad, in het groen"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 58). In het vervolg van de stadsdialoog is aangegeven welke thema's verder worden opgepakt: *"Na analyse van de diverse discussies zijn wij tot de conclusie gekomen dat er tien thema's verder uitgewerkt moeten worden. Voor een deel van die thema's loopt dit traject al of zal dit opgestart worden met de relevante en betrokken partijen. Voor vier thema's is dit nog niet het geval en deze zullen in de tweed een derde dialoogavond verdiept worden"* (gemeente Maastricht, 2014a, pp. 63-64). Voorbeelden van het soort thema's zijn: *'Een leven lang leren' als bindend thema voor het hele gebied? en Welke elementen passen in de openbare ruimte naast paden, gras, bomen en het dierenpark?* Deze worden verder verdiept en gaan de basis vormen voor het plan (gemeente Maastricht, 2014a).

Naar aanleiding van de eerste 'stadsdialoog' zijn een aantal extra belanghebbenden en belangstellenden aan het proces toegevoegd naast de open uitnodiging voor mensen 'vanuit de stad' (gemeente Maastricht, 2014a, p.8). Tijdens deze eerste sessie bleek er duidelijk sprake van onvrede over het feit dat degenen die meededen aan het proces geen invloed meer hadden op de definitieve invulling van de panden: *"De sfeer was positief, hoewel men het betreurt dat de gemeente de zeggenschap over de invulling/ het gebruik van de panden uit handen gegeven heeft door alle panden in één keer te laten kopen door provincie en universiteit. Het mee denken over het tijdelijk programmeren van een deel van de panden ziet men wel als een positieve stap, maar er heerst scepsis over de werkelijke invloed die er nog zou zijn"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 55). De meeste gebouwen kunnen nog niet direct in gebruik worden genomen. Ze worden met tijdelijke functies ingevuld op basis van de dialoog met de stad. De Tapijnvisie is inmiddels op deze dialoog gebaseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. De participatie van buurtbewoners en buurtverenigingen in het proces heeft duidelijk twee gezichten. In de eerste fase, waarin tot aankoop is overgegaan door gemeente, provincie en universiteit, was er nog geen sprake van brede participatie. In

de tweede fase,waarin voor het gebied een visie moest worden uitgewerkt, was die ruimte er nadrukkelijk wel. Die brede participatie krijgt ook een vervolg in het proces.

Bij de casus Brandweer is door de gemeente actief het gesprek aangegaan met een aantal partijen om tot een mogelijk concept te komen voor de herinrichting van het voormalige kazernegebouw. Het ging daarbij om een aantal partijen die zich al eerder hadden gemeld bij de gemeente. Dat waren een aantal lokale bedrijfjes (Fashion Clash, Café Zondag, FABlab) en diverse culturele instellingen als mogelijke toekomstige gebruiker, het Centrum voor Natuur- en milieueducatie, het buurtplatform Argus en de Stichting Ateliers Maastricht als tijdelijke gebruiker en adviseur (Maastricht-LAB, 2014). Door de keuze om alleen de partijen die eerder al bij de gemeente hadden aangeklopt mee te nemen in het proces zijn niet alle potentieel geïnteresseerden vanaf het begin af aan geïnformeerd of in de gelegenheid gesteld om te participeren. Dat heeft vragen over het proces rondom de herontwikkeling van de Brandweer opgeroepen. Het heeft ook geleid tot vragen hierover van een van de fracties uit de gemeenteraad: *"waarom zijn de ondernemers uit de buurt niet geïnformeerd en moesten zij dit in september (!) uit de media vernemen"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 2). De gemeente stelt in het antwoord op deze vragen dat er: *"überhaupt geen brede publieke werving plaats gevonden heeft"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 2). Door de gemeente is gekozen om potentiële huurders uit te nodigen voor een gesprek die *"bijna allemaal huurders van tijdelijke ruimtes in Maastricht of omgeving zijn"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 2). Deze partijen hadden zichzelf al bij de gemeente gemeld om op zoek te gaan naar een andere, betere passende huisvesting. *"Zij zijn vervolgens door de WOM, gemeente Maastricht en het Maastricht-LAB geïnformeerd over het project om tot herinvulling van de brandweer te komen en de mogelijkheden die dit misschien voor hen zou kunnen bieden. Het Maastricht-LAB heeft vervolgens een intake- gesprek gehad met deze partijen om te kijken of zij pasten bij de inhoudelijke doelstellingen van de brandweerkazerne"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 2). Andere partijen voelden zich daardoor achtergesteld. Een andere vraag vanuit de Raad was of betrokkenheid van de buurt wel goed ingevuld kan worden door de betrokkenheid van een buurtplatform. In de reactie op die laatste vraag stelt de gemeente: *"Bij projecten is het gebruikelijk dat in de totstandkomingfase het buurtplatform betrokken wordt en dat pas in een latere fase van het*

project, als er een concreet voorstel ligt, een presentatie plaats vindt aan alle buurtbewoners" (gemeente Maastricht, 2012b, p. 1).

De tweede indicator die iets zegt over de throughputlegitimiteit van het planvormingsproces in de onderzochte casussen is de verantwoording van gemaakte keuzes in het proces. Dit zegt iets over de transparantie van het proces. In alle drie de casussen geldt dat de formele stappen in het proces transparant (tot dusver) zijn verlopen. Het gaat daarbij om de totstandkoming en vaststelling van de structuurvisie, de bestemmingsplannen en andere besluiten van de gemeenteraad. De stukken zijn goed toegankelijk en bevatten een goede verantwoording van de gemaakte keuzes en de wijze waarop met inspraakreacties is omgegaan. Zo is er bij het ontwerp bestemmingsplan Nutsbedrijven een eindverslag inspraak toegevoegd, waarin de resultaten van de inspraak en van het wettelijk verplichte overleg zijn gebundeld (gemeente Maastricht, 2010a). Officiële besluiten worden bekendgemaakt in de Staatscourant, lokale huis-aan-huisbladen zoals de Maaspost, op de gemeentelijke website en op ruimtelijkeplannen.nl. Er zitten wel verschillen tussen de casussen waar het gaat om de transparantie over het informele gedeelte van het proces. Zo zijn er de processtukken van het Maastricht-LAB. Dit zijn kennisdossiers die proces verslaan en leerpunten van het proces zijn genoteerd.

Voor de casus Lindenkruis is de transparantie over de afspraken tussen de ontwikkelende partijen beperkt. Er wordt geen inzicht geboden in de afspraken tussen gemeente en vastgoedpartijen. Het zijn vooral de formele informatiemomenten geweest waarop geïnteresseerden en betrokkenen zijn geïnformeerd over de stand van de plannen. Op één moment in het proces is die informatievoorziening door sommigen als niet-toereikend ervaren. Er wordt namelijk in het uiteindelijke projectbesluit gekozen voor versobering van het project. De omwonenden zijn hierover geïnformeerd tijdens een informatieavond in juni 2010 (gemeente Maastricht, 2010c, pp. 5-6). Ze voelen zich daardoor verrast en laten in de inspraakreactie op het projectbesluit duidelijk merken wat ze ervan vinden. *"In het ontwerp bestemmingsplan, het beeldkwaliteitsplan en zelfs in de ruimtelijke onderbouwing bij het projectbesluit werd gesproken over kleinschalig, buurtjes, groen en variatie in woningtypes (…) Het uiterlijk aanzien van het nu voorgestelde bouwplan is totaal anders, er wordt nu voor veel intensievere bebouwing gekozen en er ontstaan geen hofjes met verschillende toegangen. In plaats daarvan wordt nu een grote schil met een toegang voorgesteld, waarbij*

aan de achterwijze in feite een galerijflat ontstaat. De communicatie hierover van de gemeente is ontoereikend en te laat." (gemeente Maastricht, 2010c, pp. 5-6). Ook een andere inspreker op het projectbesluit spreekt over een neerwaartse bijstelling van de kwaliteit. De gemeente weerlegt in de collegenota over het projectbesluit deze kritiek over het proces en wijst op het feit dat de informatiebijeenkomst nu juist bedoeld was om de buurt te informeren (gemeente Maastricht, 2010c, pp. 5-6).

Bij de casus Tapijnkazerne is er vanaf het moment dat de aankoop van het terrein door gemeente, universiteit en provincie plaats vond sprake van een toename van de transparantie in het proces. In de Tapijnvisie is omschreven hoe de bijeenkomsten zijn verlopen (gemeente Maastricht, 2014a, pp. 54 - 68). De transparantie in dit proces blijkt uit de nauwkeurige beschrijving hoe de stadsdialogen zijn verlopen en wat er tijdens die bijeenkomsten is aangedragen (op de inhoud van die input is hiervoor al ingegaan).

Bij de casus 'Brandweer' heeft er naar buiten toe geen duidelijke verantwoording plaatsgevonden over welke partijen wel of niet meegenomen zijn bij de planontwikkeling. De kaders waren hiervan vooraf nog niet duidelijk naar buiten toe. Nadat meerdere buurtpartijen via diverse berichten in de media over de nieuwe plannen voor de Brandweer te weten kwamen was er onrust en werden er vragen gesteld. In de antwoorden op vragen vanuit de gemeenteraad over dit proces, stelt de gemeente hierover: *"Herhuisvesting van de ondernemers uit de buurt behoort niet tot de doelstellingen van dit project, maar is wel altijd mogelijk geweest. Door diverse berichten in de media en via contacten van het buurtplatform hebben zich uiteindelijk nog diverse andere potentiële huurders gemeld, waaronder ook ondernemers uit de buurt. Met alle geïnteresseerden is er een intake-gesprek geweest"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 2). De verantwoording over het proces naar buiten toe heeft plaatsgevonden nadat media erover berichten. Pas door het naar buiten brengen van het is voor iedereen duidelijk geworden wat de plannen zijn en welke partijen betrokken zijn. Uit de beantwoording op vragen vanuit de gemeenteraad die over het proces gesteld werden blijkt dat *"er nooit sprake is geweest van een definitief bidboek, enkel van een concept-bidboek. Dit was een voorstel dat onderdeel was van het ontwikkelingstraject met de potentiële huurders. Doel van dit traject was het voorstel in het concept-bidboek te toetsen, aan te scherpen en aan te vullen. Op basis daarvan zou het concept- bidboek worden aangepast en communicatie richting alle buurtbewoners plaatsvinden."* De verwachtingen bij

externen waren echter anders: *"Intussen was het concept-bidboek echter reeds extern verspreid en was daarbij de indruk ontstaan dat het om een vastgesteld plan ging"* (gemeente Maastricht, 2012b, p. 1). Het Maastricht-LAB benadrukt dat *"Een vraagstuk dat samenhangt met co-creatie is dat er spanning kan ontstaan tussen vaste gesprekspartners en andere burgers die een rol willen spelen in het vormgeven van de stad"* (Maastricht-LAB, 2014, p. 24).

Outputlegitimiteit

De eerste indicator van de outputlegitimiteit heeft betrekking op de omvang van de bezwaren tegen de plannen en de wijze waarop bij de uitwerking van de plannen is omgegaan met die bezwaren.

Voor de casus Lindenkruis geldt zoals hierboven beschreven dat er driemaal een inspraakprocedure is doorlopen, eenmaal over het voorontwerp bestemmingsplan, eenmaal over het ontwerp bestemmingsplan en eenmaal over het projectbesluit Lindenkruis (gemeente Maastricht, 2010a, p. 77; gemeente Maastricht, 2010c). De inspraak over het voorontwerp bestemmingsplan heeft geen schriftelijke of mondeling inspraakreacties opgeleverd. Tijdens de informatieavond zijn er alleen informatieve vragen gesteld. De ingediende adviezen van de wettelijke adviseurs (Provincie Limburg, Waterschap Roer en Overmaas, Inspectie VROM Regio Zuid en Commissie voor de milieueffectrapportage) hebben wel geleid tot een aantal aanpassingen in het voorontwerp bestemmingsplan. In het plan is beschreven: *"Het eindverslag van de inspraak en het overleg is op 10 november 2009 aan de Commissie Stadsontwikkeling ter kennisneming voorgelegd. Aan de hand hiervan zijn wijzigingen doorgevoerd in het bestemmingsplan"* (gemeente Maastricht, 2010b, p. 1). In de inspraakprocedure over het ontwerp bestemmingsplan zijn er evenmin schriftelijke of mondelinge inspraakreacties ingediend. Wel hebben twee van de wettelijke adviseurs expliciet aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de inhoud van het ontwerp plan (gemeente Maastricht, 2010a).

De inspraak over het projectbesluit heeft wél inspraakreacties opgeleverd, namelijk één schriftelijke en één mondelinge reactie. Ze ebben vooral betrekking op de versobering van het ontwerp. Deze versobering komt tot uiting in de toevoeging van een extra bouwlaag.

Niet alleen vinden de insprekers dit een verslechtering van de kwaliteit van het ontwerp, ze zijn ook bezorgd voor de consequenties die dit heeft voor de directe buren (bijv. inkijk in de tuinen). Deze beide zienswijzen zijn ongegrond verklaard (gemeente Maastricht, 2010c, p. 7). Ten aanzien van de outputlegitimiteit kan geconcludeerd worden dat de omvang van het bezwaar tegen de plannen heel beperkt is. Er is slechts sprake van bezwaren van een tweetal buurtbewoners. Deze zijn uitgebreid beantwoord, maar ze hebben niet geleid tot aanpassing van de plannen. De gemeente weerspreekt niet dat er sprake is van een versobering, maar deze blijft binnen de marges van het bestemmingsplan en is ook positief beoordeeld door het kwaliteitsteam Belvédère (gemeente Maastricht, 2010c, p. 5).

Voor de casus Tapijnkazerne moet de formele bestemmingsplanprocedure nog worden doorlopen. Er zijn op de concept-visie Tapijnkazerne zeven reacties bij de gemeente ingediend. Die zijn door de gemeente nadrukkelijk bij de besluitvorming door de gemeenteraad betrokken: *"Bijgevoegd raadsvoorstel bevat een beantwoording van de binnengekomen reacties en een voorstel voor het verwerken van deze reacties in de tekst van de visie"* (gemeente Maastricht, 2014b, p. 1). Op de genoemde zeven reacties heeft de gemeente uitvoerig gereageerd. De reacties hebben betrekking op de formulering van de plannen (*"studentenhuisvesting zorgvuldiger formuleren")* maar ook op heel concrete zaken zoals het onderhoud van het terrein: *"op dit moment maak ik me zorgen over de staat van onderhoud van terrein"* (gemeente Maastricht, 2014b). De beantwoording van de gemeente wisselt van weerlegging, begrip en geruststelling richting de indiener tot *"voorstel is om deze suggestie mee te nemen bij het nog op te stellen uitvoeringsplan en ontwerp"* (gemeente Maastricht, 2014b). Daarbij wordt gedacht aan de mogelijkheid van een Community Benefits Agreement (CBA). Zo'n CBA is een mogelijkheid om afspraken te maken met de betrokken partijen. Die moet duidelijk aangeven welke ruimte er is of juist niet is bij het meedenken in het proces. Zodat de mensen die meedenken geen verkeerde verwachtingen hebben (Maastricht-LAB, 2013, p.5).

Bij de herontwikkeling van de brandweerkazerne kwamen er met name bezwaren vanuit het buurtplatform. Dit platform had een tijdelijke plek gekregen in het oude gebouw en voelde zich 'mentale eigenaar' van het gebouw (Maastricht-LAB, 2014). Doordat de synergie met de andere partijen ontbrak wilde niemand met hen verder. Uiteindelijk heeft het buurtplatform de media erbij gehaald omdat ze het gevoel hadden te werden overgeslagen. De wethouder

heeft zich in reactie hierop duidelijk achter het proces geschaard. Hij stelde: *"*het spannende is dat we een gezamenlijk concept ontwikkelen waarin betrokkenen oog hebben voor elkaars belangen en posities*"* (Maastricht-LAB, 2014, p 16). Uiteindelijk heeft het buurtplatform ergens anders in de wijk een nieuwe plek gekregen, dit naar tevredenheid van de buurt (Maastricht-LAB, 2014).

De tweede indicator voor de outlegitimiteit is het behaalde *maatschappelijk draagvlak* voor het bereikte resultaat. In de casus Lindenkruis is het beoogde resultaat, namelijk de realisatie van woningen, recent bereikt. Hiervoor is al beschreven dat er uiteindelijk in de procedure geen bezwaren meer zijn ingebracht. Het is te vroeg of te beoordelen of bewoners en andere gebruikers van het gebied tevreden zijn het resultaat. De geanalyseerde documenten geven daar geen inzicht in. In hoofdstuk 4 wordt teruggekomen op de effectiviteit.

De casus Tapijnkazerne is nog volop in ontwikkeling. Of er maatschappelijk draagvlak is voor het uiteindelijke resultaat kan uit de documenten nog niet afgeleid worden.
"De buurtcomités vinden dat het terrein aan de gemeenschap toekomt. Een universitaire invulling is monofunctioneel. De buurt wil verschillende functies, wonen, horeca , van alles, zodat er een 'va et vient' van mensen mogelijk is" (van de Voort, voorzitter Vrienden Binnenstad Maastricht, geciteerd door Bos, 2011). Vooral de plannen voor een ondergrondse parkeergarage hebben veel stof doen opwaaien. In het kader van de voorbereiding van het initiatief Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 zijn er gesprekken gevoerd tussen de organisatie van dat initiatief en de gemeente Maastricht over de mogelijkheid om op het Tapijngebied een ondergrondse parkeergarage te realiseren. De pers heeft hier begin 2012 melding van gemaakt (Dagblad de Limburger, 2012, p. 1). Over deze mogelijke ontwikkeling is in mei 2013 een aparte dialoogavond georganiseerd. Daarin hebben een aantal voorstanders, de voorzitter van Maastricht Culturele Hoofdstad 2018, de architect Jo Coenen en lokale ondernemers een pleidooi gehouden voor de realisatie van zo'n voorziening (Dichtbij, 2013). Er is tijdens die bijeenkomst gebleken dat tegenstanders er alles aan zullen doen om dit plan te dwarsbomen. Verschillende actiegroepen zagen af van deelname aan deze dialoog. Ze eisen *"een behoorlijk participatietraject, waarin alle alternatieven worden onderzocht. Bovendien moet er een grondig onderzoek komen naar de gevolgen voor de volksgezondheid, luchtkwaliteit en verkeersintensiteit "*(Dichtbij, 2013). In

oktober 2013 is wegens gebrek aan draagvlak onder de bevolking door de gemeente voor gekozen om af te zien van een parkeergarage onder Tapijn (Dagblad de Limburger, 2013, p. 1).

De gemeenteraad vindt het belangrijk dat de wens en mening van de 'stad Maastricht' mogelijkheden moet hebben om door te klinken in de uitkomst van de herontwikkeling van de kazerne. Voordat een aantal gebouwen in het gebied van de Tapijnkazerne een definitieve invulling krijgt is er op een aantal plekken de ruimte om aan de slag te gaan met tijdelijke functies (gemeente Maastricht, 2014): *"Voor zowel de herinrichting van het openbaar gebied als de tijdelijke functies wordt een proces ingericht waarbij ideeën worden opgehaald vanuit de Maastrichtse samenleving"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 8). In deze fase is er de mogelijkheid voor burgers en instituties om te participeren in die tijdelijkheid. Tijdelijkheid kan ervoor zorgen dat het gebied, voordat het haar uiteindelijke bestemming heeft gevonden, gaat leven. Zo stelt de visie: *"Deze tijdelijke functies zouden op Tapijn vooral moeten bijdragen aan de ontwikkeling van het open leerlandschap, de dynamiek en levendigheid in het gebied en via experiment de weg kunnen vrijmaken voor meer permanente huisvesting van functies in de stad"* (gemeente Maastricht, 2014a, p. 47).

In de casus 'Brandweer' is volgens het labjournaal van het Maastricht-LAB op relatief korte termijn *"een nieuwe plek in de stad ontwikkeld die voor publiek toegankelijk is met een rijk aanbod van informatie, diensten en bedrijvigheid"* (Maastricht-LAB, 2014, p. 5). Uit dit labjournaal blijkt ook dat de buurtbewoners achteraf blij zijn met de nieuwe plek (Maastricht-LAB, 2015). Betrokken partijen kunnen zich in de uitkomst vinden als aanvaardbaar resultaat waar draagvlak voor is, zo blijkt uit de documenten van het Maastricht-LAB. Zo is er een uitspraak van een ondernemer die meedeed aan het proces: *"Het is een geweldig initiatief met een duidelijk doel en een goede kern, met een gelijke samenwerking van gelijke disciplines is dit concept goed te kopiëren op andere locaties"* (Maastricht-LAB, 2014).

Hoofdstuk 4: Het Nederlands planningsparadijs voorbij

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het aspect effectiviteit. Daarbij staat de volgende (deel)vraag centraal: Wat is de effectiviteit van uitnodigingsplanologie in vergelijking met toelatings- en ontwikkelingsplanologie?

Eerst wordt aan de hand van de literatuur omschreven wat onder effectiviteit verstaan wordt. Vervolgens wordt aangegeven wat er in de literatuur geschreven wordt over de effectiviteit van ruimtelijke planvormingsprocessen. Tot slot wordt ingezoomd op de effectiviteit van het planvormingsproces in de drie onderzochte casussen.

4.1 Effectiviteit

Effectiviteit houdt in dat bepaalde behaalde doelen worden gemeten naar het gevolg van bepaalde acties (Smit, 2010, p. 40). Ook de effectiviteit in de ruimtelijke ordening wordt met name bepaald door de mate waarin een ruimtelijke ingreep leidt tot het bereiken van het doel. Hoogerwerf (1983, p.53) stelt dat doelen wensen zijn die een persoon of organisatie heeft besloten te behalen. De effectiviteit is niet slechts de mate waarin deze doeleinden gerealiseerd zijn (doelbereiking), maar heeft ook te maken met de mate waarin het bereiken van deze doeleinden te danken is aan het gevoerde beleid of aan de ingezette beleidsmiddelen (Hoogerwerf, 1983). Het meten van effectiviteit vereist derhalve duidelijkheid over de doelen die worden nagestreefd.

Effectiviteit operationaliseren om het goed te kunnen meten is niet eenvoudig. Vaak wordt namelijk pas tijdens het beleidsproces, door middel van onderhandelingen tussen actoren, het doel (en soms zelfs competitieve doelen) precies bepaald (Sorensen & Torfing, 2009). Volgens Etzioni (1964, pp. 14-16) is de aanwezigheid van meerdere, verschillende doelen een veelvoorkomend probleem in het meten van doelbereik in het publieke domein. Ruimtelijke projecten kenmerken zich door groot aantal actoren met diverse belangen. De doelen zijn vaak nog niet helder en in de eerste fase is dan ook vooral afstemming tussen de actoren belangrijk. De effectiviteit van de ruimtelijke ordening wordt volgens Needham deels bepaald door wat er behaald is, maar juist ook door te bekijken wat er niet behaald is gedurende het ruimtelijke ordeningsproces (Needham, 2007b, p.247).

Een praktisch probleem is dat het doelbereik in ruimtelijke projecten vaak pas vast is te stellen als het project al enige tijd gerealiseerd is. Dan wordt duidelijk of het in de praktijk ook 'werkt' en of de beoogde maatschappelijke doelen ook echt gehaald worden. Voor projecten die nog niet gerealiseerd zijn is het verwachte doelbereik de graadmeter (Smit, 2010).

4.2 De literatuur over effectiviteit van ruimtelijke planvormingsprocessen

Nederland kent een sterk resultaatgedreven ruimtelijke ordening (Dieterich, 1998, p.293). Het snel behalen van resultaat is een van de belangrijkste kenmerken in de Nederlandse ruimtelijke ordening (Hartmann en Spit, 2015). Needham (2007b) stelt dat er in het buitenland met bewondering wordt gekeken naar de resultaatgerichtheid van de Nederlandse ruimtelijke ordening.

De grote effectiviteit van de traditionele toelatings- en ontwikkelingsplanologie had een reden. De ruimtelijke ordening werd in Nederland namelijk altijd in sterke mate gestuurd door de overheid. Gemeentes waren financieel sterk verbonden met ruimtelijke projecten. Dit ging gepaard met wat meer gerichtheid op het resultaat en wat minder op het juridisch aspect. Salet (1994) beschrijft dit als dat in de Nederlandse planologie 'de doelgerichtheid regeert boven de juridisch moraal' en Needham (2007b) stelt dat 'het doel de middelen heiligt'. Een snelle implementatie van het beleid was dus vereist, het kostte bijvoorbeeld de gemeenten veel geld zolang het plan niet is geïmplementeerd (Tennekes en Harbers, 2012, p.9; Hartmann & Spit, 2015). Vaak is de grond ook van de gemeente (Needham, 2007). De belangen liepen hierbij, zoals Tennekes en Harbers (2012) stellen, parallel aan die van ontwikkelende partijen. Ook gemeenten hadden dus ook baat bij een tijdige afronding. Niet alleen het behartigen van de publieke taak was hier van belang maar ook het nakomen van financiële afspraken met andere ontwikkelende partijen (Tennekes en Harbers, 2012, p. 9).

De veranderde omstandigheden, zoals het netwerkkarakter van de samenleving en de afnemende financiële slagkracht van de overheid, leiden volgens Peeters (e.a., 2010) tot een tekort aan beleidsrealisatie. De aanpak met een centrale rol van de overheid leidt ertoe dat maar een deel van de beoogde doelen bereikt wordt. Of er worden wel effecten bereikt, maar niet de bedoelde. Om echt resultaten te boeken met het bedachte en uitgevoerde

beleid moet het maatschappelijk potentieel beter benut worden. Dat vergroot de kans op beleid dat werkt en daadwerkelijk leidt tot de beoogde maatschappelijke effecten (Peeters e.a.,, 2010).

De toegenomen complexiteit van de vraagstukken waarvoor de overheid zich geplaatst ziet is, zoals eerder al beschreven, een van de belangrijkste redenen voor de opkomst van uitnodigingsplanologie. Ondanks die toenemende complexiteit wordt toch een voortvarende aanpak van de overheid verwacht. Dat vraagt om netwerksturing (Peeters e.a., 2010). Partijen met een frisse kijk op de vraagstukken brengen kennis en inzichten in en kunnen zo helpen om complexe vraagstukken op een andere, innovatieve manier aan te pakken. Voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid was al in 1998 duidelijk dat, om de legitimiteit en effectiviteit van het ruimtelijk beleid te vergroten, overheden niet langer konden volstaan met eenzijdige coalities met machtige belangengroepen of marktpartijen (zoals in de ontwikkelingsplanologie), maar moesten zoeken naar brede maatschappelijke coalities (Dammers e.a., 2004). Een overgang is nodig van ‘shareholderplanning’ naar ‘stakeholderplanning’.

In uitnodigingsplanologie, waar door meer partijen samen wordt gewerkt, resulteert de samenwerking er vaak in dat er tijdens het proces van elkaar geleerd kan worden, wat kan leiden tot aanpassing van de doelstellingen (Sorensen & Torfing, 2009). In de beginfase van dergelijke projecten zijn de doelen veelal nog niet helder door de grote verscheidenheid aan actoren. Die fase wordt gekenmerkt door interactie, doelvervlechting en het creëren van onderlinge afstemming tussen de actoren (Smit, 2010). Een netwerk binnen het 'governance' systeem bezit juist vaak ook de kwaliteiten om een hoeveelheid doelen te creëren die van toepassing zijn op de complexiteit van het systeem binnen het ruimtelijke ordeningsproces, meer nog dan het aanleveren van uitkomsten die de gewenste resultaten leveren (Kooiman, 1993).

Adams en Tiesdell (2012) benadrukken het belang van het stellen van kaders door gemeenten in dit proces. Voor marktpartijen betekent het dat de risico’s worden weggenomen omdat de publieke doelstellingen ten aanzien van stedelijke gebieden worden aangegeven. De kaders zijn vooral globaal en flexibel, zodat er ruimte is voor gebiedsinitiatieven en investeringen van derden die erbinnen passen. Deze hebben een marktvormend en marktregulerend effect (Adams en Tiesdell, 2012): ze maken duidelijk wat

er mogelijk is. Dat moet wel consistent zijn. Zwabberend beleid zorgt voor veel onzekerheden waar gebiedsinitiatieven niet bij gebaat zijn (Adams en Tiesdell, 2012).

4.3 Effectiviteit van het ruimtelijk planvormingsproces in de onderzochte casussen

Op basis van de bovenstaande literatuurverkenning is ervoor gekozen om een uitspraak te doen over effectiviteit van de onderzochte casussen door voor elk van die casussen het doelbereik in beeld te brengen. Het gaat hierbij om de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. Voor elk van de casussen is eerst beschreven wat het vooraf bepaalde doel was. Dit kunnen meerdere doelen zijn. Ze zijn meestal vastgelegd in een structuurvisie of masterplan, een bestemmingsplan of in een projectdocument. In documenten zijn soms ook heel concrete uitgangspunten, randvoorwaarden en inrichtingseisen opgenomen. Deze blijven echter buiten beschouwing, de analyse is beperkt tot de echte doelstellingen. Deze zijn vervolgens vergeleken met het bereikte resultaat. Door de beoogde doelen en bereikte resultaten te vergelijken kan een uitspraak gedaan worden over de mate van doelbereiking. Bij een van de drie casussen, de Tapijnkazerne, is dat oordeel voorlopig, aangezien het project nog niet afgerond is.

Met het oog op de analyse wordt ook aangegeven of de geformuleerde doelen heel precies of juist globaal waren. Als er sprake is van afwijking van de gestelde doelen wordt bekeken of dit in het proces ook verantwoord is. Dat sluit aan bij de insteek van Needham (2007b, p.247) die stelt dat effectiviteit in de ruimtelijke ordening vooral ook bekeken moet worden door wat er gedurende het ruimtelijke planproces niet is bereikt.

Een tweede criterium dat gehanteerd is betreft de flexibiliteit. Daarbij gaat het om de mogelijkheid om tijdens het proces in te kunnen spelen op gewijzigde omstandigheden. Flexibele instrumenten zoals een flexibel bestemmingsplan passen goed bij uitnodigingsplanologie (Bomhof en Oosterbos, 2013, p. 13). Ook uit de documentanalyse m.b.t. de onderzochte casussen wordt op meerdere plekken het belang van flexibiliteit in het proces onderstreept.

In onderstaande tabel is de operationalisering schematisch weergegeven.

Aspect	Criterium	Indicator
Effectiviteit	Doelbereik	De mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt
	Flexibiliteit	De ruimte in het proces om de doelen bij te stellen

(Bron: Hoogerwerf, 1983; Bomhof en Oosterbos, 2013)

Een algemene beschrijving van de casussen is opgenomen in hoofdstuk 2. De eerste indicator van de effectiviteit betreft de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. Voor de casus Lindenkruis zijn er op meerdere niveaus doelen geformuleerd. Om te beginnen op het (globalere) structuurvisieniveau. In de Structuurvisie Maastricht 2030 (gemeente Maastricht, 2012) zijn geen doelen opgenomen die specifiek betrekking hebben op het gebied Lindenkruis maar wel doelen voor het Belvédèregebied waar Lindenkruis onderdeel van uitmaakt. Dit moet ontwikkeld worden tot een dynamisch gebied met mengvormen van wonen en werken (gemeente Maastricht, 2012, p.50). Fysiek ruimtelijk moet voor het realiseren van een bepaald type woning *"zoveel mogelijk worden aangesloten"* bij het omringende woonmilieu (gemeente Maastricht, 2012, p.25). In het gebied moeten vormen van woningen gerealiseerd worden die het stedelijke karakter van de omgeving benadrukken. Ook zijn er in de structuurvisie doelen geformuleerd over de rol die de gemeente Maastricht moet spelen in de realisatie om de kwaliteit van het gebied en daarmee van de stad als geheel te verhogen (gemeente Maastricht, 2012, p. 24). De gemeente wil een 'regisserende' rol op zich nemen om deze kwaliteit te bewerkstelligen (gemeente Maastricht, 2012, p. 24).

In het bestemmingsplan is een aantal doelen opgenomen specifiek gericht op de casus. Het moet een 'hoogwaardig woongebied' worden met minimaal de helft grondgebonden woningen (gemeente Maastricht, 2010a, p. 8). Het moet bovendien een gebied worden dat past bij de historische binnenstad van Maastricht (gemeente Maastricht, 2010a, p. 8).

Het bestemmingsplan stelt ook: *"Aan de randen van het deelgebied Lindenkruis worden stadswoningen (3 tot 4 lagen) en appartementen gerealiseerd die het binnengebied afsluiten.*

De appartementen liggen voornamelijk aan de Maagdendries. Ook in het binnengebied worden woningen gerealiseerd. Deze zijn echter lager (2 tot 3 lagen). De woningen in het binnengebied worden ontsloten via het binnenplein." (gemeente Maastricht, 2010a, p. 10). De bovengenoemde doelen zijn, nu het project voltooid is, gehaald. Er zijn hoogwaardige woningen in het gebied gerealiseerd. De uitstraling van het gebied sluit aan bij de omringende stedelijke woongebieden met hoogwaardige appartementen en woningen. In totaal bestaat het project uit circa 180 woningen (stadswoningen, herenhuizen en appartementen) én een ondergrondse parkeergarage die ruimte biedt aan 146 parkeerplaatsen (Hurks vastgoed, maart 2015). Hierna wordt ingegaan op de versobering die tijdens de loop van het project heeft plaatsgevonden.

Over de Tapijnkazerne is de Structuurvisie Maastricht 2030 duidelijk. Er worden precieze doelen voor de ontwikkeling van het gebied gesteld. *"Het groene landschap moet meer aan de stad zijn gekoppeld"* (gemeente Maastricht, 2012, p.17). *"Het openstellen van het gebied kan zo leiden tot meer groen dat direct gekoppeld is aan het stadspark"* (gemeente Maastricht, 2012, p.28) *"met goede verbindingen voor zowel voetgangers als fietsers"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 41). Het moeten nieuwe functies voor gebouwen opleveren, gerelateerd aan de Universiteit Maastricht en diverse culturele functies. *"Voor de ontwikkeling van het gebied zal worden gezocht naar diverse manieren van samenwerking met betrokken partijen"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 26). In de visie 'Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023' wordt deze doelen nader geconcretiseerd. Zo is een doelstelling om het gebied openbaar toegankelijk te maken en te koppelen aan het stadspark (gemeente Maastricht, 2014a, p.7). *"De gebouwen moeten bestemd worden voor onderwijs en gerelateerde functies als kantoren en studentenhuisvesting"* (gemeente Maastricht, 2014a, p.7). Er wordt wederom gerefereerd aan de verbinding die er moet komen voor fietsers (gemeente Maastricht, 2014a, p. 7). Het dierenpark moet daarbij worden meegenomen als onderdeel van het gebied (gemeente Maastricht, 2014a, p.7). Het gehele park moet fungeren als een 'open leerlandschap' gedreven door de Universiteit Maastricht (gemeente Maastricht, 2014a, p.25).
Het project is nog niet volledig gerealiseerd, maar de eerste contouren van doelbereik zijn aanwezig. *"In september 2014 is conform de planning de eerste openstelling van het Tapijnterrein gerealiseerd, waarmee een deel van het voormalige kazerneterrein is*

toegevoegd aan het stadspark en daarmee voor iedereen toegankelijk is. Vanaf dit moment heeft de UM één van de gebouwen in gebruik genomen voor onderwijsactiviteiten en is ook de Proeftuin Tapijn gerealiseerd. Loods M was op dat moment al enige tijd in gebruik door Tout Maastricht voor culturele activiteiten en één van de andere loodsen door Stichting het Werkgebouw" (gemeente Maastricht, 2015, p. 1). Het doel om een 'open leerlandschap' tecreëren en het park open te stellen voor culturele functies krijgt zo een invulling. Ook is het terrein gekoppeld aan het stadspark. Er is inmiddels ook een verbinding aangelegd voor zowel voetgangers als fietsers om de kazerne te kunnen doorkruisen richting het stadspark (gemeente Maastricht, 2014a). De ontwikkelingen in het park rondom het thema 'open leerlandschap' verlopen voorspoedig: *"We zijn inmiddels 6 maanden verder en het is nu te voorzien dat rond de zomer 2015 alle gebouwen, welke in het openbare gebied liggen, een (tijdelijke) bestemming hebben (...)heeft de UM het tweede onderwijsgebouw (deels) in gebruik genomen voor Launch-Base, op 24 maart 2015 zal de horeca in het voormalige kantinegebouw zijn deuren openen en de UM is gestart met de voorbereiding om loods V in gebruik te nemen als experimentele studie-omgeving"* (gemeente Maastricht, 2015, p. 1).

In de Structuurvisie Maastricht 2030 wordt de Brandweer niet specifiek genoemd, maar wel het Belvédèregebied waar de Brandweer gelegen is. Het centrale thema van de structuurvisie is 'ruimte voor ontmoeting'. *"Het Belvédèregebied moet een levendige ontmoetingsplek worden met een aantrekkelijke diversiteit door menging van functies"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 19). *"Culturele functies moeten een plaats krijgen bij de belangrijke ontmoetingsplekken"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 25). *"Herbestemming van leegstaande gebouwen moet daarbij ook een voornamere rol gaan spelen in het gemeentelijk beleid"* (gemeente Maastricht, 2012, p. 23).
In het bestemmingsplan staat dat de 'Brandweer' herbestemd zal worden (gemeente Maastricht, 2012, p. 13): hierbij is een gemengde bestemming voorzien voor zowel de begane grond als de eerste verdieping van het complex (gemeente Maastricht, 2012, p. 16). De gemeente heeft bij de verdere ontwikkeling meegegeven dat de brandweerkazerne een dynamische en levendige ontmoetingsplek moet worden. De investering hierin moet niet alleen van de gemeente als eigenaar komen, maar ook de huurders moeten geld en tijd investeren in de revitalisatie van het gebouw (Maastricht-LAB, 2014, p. 25).

Inmiddels is in het complex een horecazaak gevestigd die als levendige ontmoetingsplek fungeert. De gemengde functie wordt ingevuld door een horecazaak op de begane grond en op de eerste verdieping diverse (startende)bedrijfjes. De doelen zijn dus gehaald. Het complex is een ontmoetingsplek geworden die het te ontwikkelen Belvédèregebied van een impuls voorziet. Het gebouw is herbestemd met een grote diversiteit aan functies. Het is een druk bezocht café (de brandweerkantine) dat levendigheid in de straat terugbrengt. De gemeente zal de investering die ze gedaan heeft samen met de exploitatielasten terugverdienen in 10 jaar, op basis van de huur die ze van de huurders ontvangt (Maastricht-LAB, 2014, p. 5).

Het tweede onderzochte criterium betreft de flexibiliteit in het bereiken van de doelen. Bij de casus Lindenkruis wordt in het bestemmingsplan aangegeven dat dit de nodige flexibiliteit bezit. Dat heeft te maken met de realisatietermijn van 10 jaar en de uitvoering die stapsgewijs plaats vindt (gemeente Maastricht, 2010a, p.3). Die flexibiliteit zit vooral in de vormgeving van het gebouw (aantal bouwlagen, invulling gebouw). Het Beeldkwaliteitsplan behorend bij het bestemmingsplan is namelijk gedetailleerd uitgewerkt. Ook in dat plan zit flexibiliteit. Het beeldkwaliteitsplan geeft op hoofdlijnen welke stedenbouwkundige ontwerpprincipes gelden. Het is vooral een leidraad, een referentiekader om toekomstige ontwikkelingen/ supervisie ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte (gemeente Maastricht, 2010a). Er moet ruimte zijn om in te spelen op ontwikkelingen, zonder verlies van het beoogde karakter. Om meer waarborgen te geven dat een ontwikkeling past binnen het beeldkwaliteitsplan heeft de gemeente bepaald dat er niet alleen een toetsing door de Welstands- en monumentencommissie plaatsvindt, maar ook door een Kwaliteitsteam Belvedere (gemeente Maastricht, 2010c). Een van de insprekers stelt vraagtekens bij de objectiviteit van deze toetsing door dit Kwaliteitsteam Belvedere. Zij vindt het *"vreemd dat het Kwaliteitsteam Belvedere over haar eigen plannen oordeelt (...) er wordt met twee maten gemeten"* (gemeente Maastricht, 2010c, p. 7). In het projectbesluit weerlegt de gemeente dit bezwaar: *"Het kwaliteitsteam is adviseur, daarnaast is er nog het oordeel van de onafhankelijke Welstands- en monumentencommissie"* (gemeente Maastricht, 2010c, p. 7). In hoofdstuk 3 werd al gewezen op de ingediende bezwaren tegen de versobering van de plannen voor de invulling Lindenkruis ten opzichte van de oorspronkelijke plannen. De gemeente weerspreekt niet dat

er sprake is van zo'n versobering. De redenen daarvoor is de financiële crisis. Daardoor worden woningen minder gemakkelijk verkocht en wordt er anders tegen gebiedsontwikkeling aan gekeken. Maar de gemeente is wel van oordeel dat de versobering past binnen de flexibiliteit van het bestemmingsplan. De toets door het Kwaliteitsteam Belvédère en de Welstands- en Monumentencommissie bevestigen dat (gemeente Maastricht, 2010c, p. 5).

Voor de casus Tapijnkazerne is er nog geen bestemmingsplanprocedure doorlopen. Dat gaat de komende periode wel gebeuren. Ook bij de herontwikkeling van de Tapijnkazerne was de inzet om een flexibel bestemmingsplan te maken (Maastricht-LAB, 2013). De reden om dit te doen was de verwachte langdurige transitieperiode van het gebied. De universiteit wil groeien en ziet dit gebied als een perfecte locatie voor onderwijs aan internationale (master)studenten en huisvesting van deze studenten. Mede als gevolg van bezuinigingen kan de universiteit echter niet alle gebouwen in een keer aankopen/ invullen maar doet ze dat gefaseerd in een periode van 10-15 jaar. Gezocht wordt naar een vorm van het bestemmingsplan die hierbij past. Het zou een bestemmingsplan moeten worden dat een organische en gefaseerde ontwikkeling mogelijk maakt en dat er vooral op gericht is om ongewenste ontwikkelingen uit het gebied te weren. Die belemmeringen *"worden onderverdeeld in conceptbrekers, diskwaliteiten en milieukwaliteitseisen. Boodschap: in principe mag alles, behalve de belemmeringen"* (Maastricht-LAB, 2013, p. 4). Een voorbeeld van een conceptbreker is grootschalige woningbouw. Er kunnen eisen gesteld aan het maximum aandeel van huisvesting voor studenten. Er is een experiment gestart om tot zo’n flexibel bestemmmingsplan te komen door het Maastricht-LAB, samen met de ministeries van BZK en I&M en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Om een flexibel bestemmingsplan mogelijk te maken is het gebied ook opgenomen in de Crisis- en Herstelwet.

De gebiedsontwikkeling Tapijnkazerne was een van de voorbeeldprojecten in een onderzoek naar flexibele bestemmingsplannen (Bomhof en Oosterbos, 2013, p. 9). In hun eindrapport geven deze onderzoeker aan dat de huidige bestemmingsplannen vaak erg gedetailleerd zijn. Er zijn natuurlijk wel traditionele flexibiliteitsbepalingen zoals nadere eisen en regels voor afwijking en wijzigingen. Een stap verder is het hanteren van het bestemmingsplan als een

soort verleidingsinstrument. Zo’n bestemmingsplan bevat geen vast eindbeeld maar is vooral een strategisch kader. Het past goed bij uitnodigingsplanologie (Bomhof en Oosterbos, 2013, p. 13) . De ultieme flexibiliteit is volgens Bomhof een verordening of maatschappelijk contract dat uitgaat van een bestemmingsvrije regeling. De huidige wetgeving voorziet daar nog niet in.

In een recente brief aan de gemeenteraad wordt toegelicht dat door de snelheid van de ontwikkelingen op het terrein ervan wordt afgezien om een volledig flexibel bestemmingsplan te maken: *"De snelle ontwikkelingen nopen tot meer duidelijkheid, regels en kaders"* (gemeente Maastricht, 2015). Het bestemmingsplan blijft in de basis wel flexibel maar voor het gedeelte waar nieuwbouw plaats vindt is het gewenst om direct regels vast te leggen.

Bij de casus Brandweer biedt de gekozen 'gemengde bestemming' in het bestemmingplan de ruimte om het gebouw op een optimale wijze met verschillende functies in te vullen (gemeente Maastricht, 2010a). Hiervan is ook feitelijk gebruik gemaakt.

Hoofdstuk 5: De balans opgemaakt

De afgelopen jaren heeft zich in Nederland een omwenteling voorgedaan op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dat proces is nog steeds gaande. Deze omwenteling heeft betekenis voor de legitimiteit en effectiviteit van ruimtelijke planvormingsprocessen. De omwenteling van de ruimtelijke ordening en die gevolgen voor legitimiteit en effectiviteit zijn in dit onderzoek met elkaar in verband gebracht. Het resulteert in een aantal conclusies voor elk van deze aspecten. Deze conclusies komen in dit hoofdstuk aan bod. Daarbij wordt ook ingegaan op het samenspel tussen legitimiteit en effectiviteit, dat in de hoofdvraag van dit onderzoek centraal staat. Behalve conclusies is ook een aantal aanbevelingen en discussiepunten geformuleerd.

5.1 Conclusies

De omwenteling in de planologie als discipline in Nederland wordt uitgebreid besproken in de literatuur. De sterke hiërarchische sturing zoals deze in de ruimtelijke ordening in Nederland na de Tweede Wereldoorlog is ontwikkeld is de afgelopen decennia geleidelijk veranderd. Begin jaren '90 ontstonden er intensieve samenwerkingsvormen tussen overheden en (vaak grote, institutionele) marktpartijen, onder de noemer ontwikkelingsplanologie. Later heeft zich dit meer en meer ontwikkeld naar vormen van uitnodigingsplanologie, waarbij groepen burgers, maatschappelijke organisaties en lokale bedrijven het initiatief nemen om mee te doen in ruimtelijke planvormingsprocessen. De overheid heeft daarbij een rol als gelijkwaardige partner en faciliteert het planvormingsproces. De belangrijkste reden voor die omslag naar uitnodigingsplanologie is de financiële crisis die om nieuwe manieren van planvorming vraagt. Het noopt de overheid tot samenwerken met andere partijen. Daarnaast is de sterk toegenomen complexiteit van ruimtelijke vraagstukken en de daardoor toenemende behoefte aan kennis een reden. Uit de literatuur komt naar voren dat dit past in een bredere maatschappelijke beweging.
De onderzochte casussen bevestigen het beeld dat er verschillende aanpakken bestaan. Maar tegelijkertijd maken ze ook duidelijk dat er geen duidelijk streep te trekken is tussen de 'traditionele' en 'moderne' aanpak en dat concrete casussen niet altijd even gemakkelijk als voorbeeld van uitnodigingsplanologie of ontwikkelingsplanologie aangemerkt kunnen worden. Het proces rond de casus Lindenkruis bevat veel kenmerken die passen bij de

omschrijving van ontwikkelingsplanologie in de literatuur. Zo is er sprake van een intensieve samenwerking tussen gemeente en een selecte groep marktpartijen met een vrij besloten karakter. Het werken met een wijkontwikkelingsmaatschappij past ook bij deze aanpak. De participatie van andere belanghebbenden beperkt zich tot de wettelijk voorgeschreven stappen. Zoals beschreven in de literatuur ligt de legitimatie meer in de input dan in de throughput. Ook de keuze om eerder met bouwen te beginnen door het nemen van een projectbesluit past in een aanpak waarin de output centraal staat.

De casus Tapijnkazerne is minder eenvoudig te duiden. Door het werken met een startbeeld en het feit dat de transitie van dit gebied in een langjarig proces geleidelijk vorm en inhoud krijgt, biedt het alle kansen voor uitnodigingsplanologie. De gemeente kiest er ook nadrukkelijk voor om voor de herinrichting van het openbare gebied en de realisatie van tijdelijke functies een proces in te richten waarbij ideeën worden opgehaald uit de Maastrichtse samenleving. Bij de aankoop van het terrein en de keuze voor de definitieve invulling van het merendeel van de gebouwen was de samenleving echter niet betrokken. Dit gebeurde in besloten samenwerking tussen drie partners (gemeente, universiteit als belangrijkste toekomstige gebruiker en provincie als medefinancier). Dit laatste heeft tot brede kritiek geleid vanuit tal van werk- en buurtgroepen en buurt- en binnenstadsbewoners. Er lijkt in deze casus sprake van een hybride aanpak, met onderdelen in het proces die als ontwikkelingsplanologie kunnen worden bestempeld en onderdelen waarin juist de brede uitnodiging centraal staat.

De onderzochte casussen laten zien dat ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie in een gebied naast elkaar kunnen voorkomen. In deze casussen zijn het vooral herinrichtingopgaven, tijdelijke functies voor gebouwen en de inrichting van de openbare ruimte waar de uitnodiging op gericht was. Juist hier blijkt de behoefte aan creativiteit groot om tot een optimale invulling. Bij de nieuwe invulling van de Brandweer zat de uitdaging er daarbij in om veel kleine initiatieven (tijdelijk) bij elkaar te brengen. Bij de casus Lindenkruis waarbij het vooral gaat om de realisatie van woningen, is niet voor een uitnodigende aanpak richting samenleving gekozen.

De precieze invulling van een nieuwe uitnodigende aanpak is nog volop in beweging. Met vragen rondom bepaalde aspecten van die aanpak wordt nog steeds geworsteld. Er kan gesproken worden van een zoektocht naar een optimaal samenspel tussen overheden, marktpartijen en burgers. Dit refereert aan het poldermodel waar Nederland internationaal

om bekend staat en waarin de 'consensus democratie' centraal staat. De zoektocht naar nieuwe manieren van werken in de ruimtelijke ordening neemt veel verschillende vormen aan. Niet voor niets wordt gesproken van Stadslab's, kennismotoren, agenda stadmakers. Het zijn voorbeelden van partijen door heel Nederland die op zoek zijn naar nieuwe manieren van samenwerken in onder andere de ruimtelijke ordening. Het aantal casussen waarin de uitnodiging volledig door burgers wordt opgepakt en de overheid echt alleen maar een faciliterende rol vervult is nog beperkt. In de Maastrichtse praktijk zijn er voorbeelden, maar die verkeren nog in de beginfase.

Uit de literatuur komt duidelijk het beeld naar voren dat in nieuwe uitnodigende planvormingsprocessen het accent is verschoven van outputlegitimiteit naar througputlegitimiteit. De traditionele ontwikkelingsplanologie werd gekenmerkt door een nauwe samenwerking tussen overheid en een selecte groep invloedrijke marktpartijen. Deze samenwerking vond vaak achter gesloten deuren plaats en was zodoende voor anderen weinig transparant. De uitkomst vormde de belangrijkste legitimatie voor de ruimtelijke interventie. Er werd niet mét maar vóór de mensen bestuurd. In de uitnodigingsplanologie is veel meer sprake van een open planproces, vaak met veel meer betrokken partijen die bovendien dicht bij de lokale samenleving staan.
De toegenomen participatie leidt tot meer begrip bij partijen voor elkaars standpunten. Dat kan er aan bijdragen dat er in latere fasen van het proces minder bezwaren zijn. Deze aanpak leidt bovendien door grote lokale betrokkenheid tot een sterke lokale identiteit die de legitimiteit versterkt. De casus Tapijn is een duidelijk voorbeeld van het werken aan de creatie van een gezamenlijke identiteit. Er is sprake van 'government by the people', zoals Scharpf bedoelt.
In ruimtelijke processen waarin bijna altijd conflicterende belangen aan de orde zijn zal het nooit helemaal lukken om iedereen bij het proces te betrekken. De inputlegitimiteit vormt dan een democratische basis. De voorkeuren van de gemeenschap kunnen zo dan toch doorklinken in het planproces langs de bestuurlijke en wettelijke wegen die ons democratisch stelsel ontwikkeld heeft.
De onderzochte casussen zijn op het gebied van inputlegitimiteit nauwelijks onderscheidend. Er ligt steeds een opdracht vanuit de Raad en het wettelijke proces biedt ruime gelegenheid voor inspraak en bezwaar.

De onderzochte casussen bevestigen het beeld dat de legitimiteit bij uitnodigingsplanologie meer dan bij ontwikkelingsplanologie gebaseerd is op het doorlopen proces (throughputlegitimiteit). De casus Tapijnkazerne laat zien dat participatie en transparantie in het proces sterk toenemen naarmate het proces zich meer ontwikkelt naar het voorbeeld van uitnodigingsplanologie. Deze casus toont ook wat er kan gebeuren als de samenleving het idee heeft met een achterstand in het proces betrokken te worden: verontwaardiging, weerstand en zelfs een burgerinitiatief richting gemeenteraad. In deze casus is vanuit de buurt vooral behoefte aan gelijkwaardigheid en transparantie. Ook in de casus Brandweer leverde vooral het gevoel van bepaalde partijen om buitengesloten te zijn veel commotie op: negatieve berichtgeving in de media en kritische vragen vanuit de gemeenteraad. De Raad voor de leefomgeving stelde al dat het ontstaan van nieuwe scheidslijnen in dit soort casussen onvermijdelijk is. De beperkte participatie in de casus Lindenkruis werd hiervoor al genoemd.

Ten aanzien van effectiviteit wordt in de literatuur gesteld dat de traditionele aanpak van ruimtelijke planvormingsprocessen in Nederland zich kenmerkt als sterk resultaatgedreven. Het doel was vaak belangrijker dan het middel. In de moderne aanpak gaan het doel en de middelen om dit doel te halen meer hand in hand. Een belangrijk argument voor deze meer uitnodigende aanpak met een brede betrokkenheid van partijen uit de samenleving, is de toenemende complexiteit van het proces. Hun kennis, inzichten en energie zijn nodig om het probleemoplossend vermogen te vergroten. De drie onderzochte casussen bevestigen het beeld van een sterke resultaatgerichtheid.De vooraf geformuleerde doelen (in structuurvisie, bestemmingsplan of andere documenten) zijn in elke casus gerealiseerd.
In alle casussen bieden de kaders, met in het bijzonder het bestemmingsplan, flexibiliteit. Bij de casus Lindenkruis is die flexibiliteit beperkt en bovendien toegespitst op de mogelijkheden om in te spelen op gewijzigde omstandigheden op de woningmarkt. Die flexibiliteit bleek in het proces ook noodzakelijk en heeft ruimte geboden voor een noodzakelijke versobering van de plannen. De flexibiliteit bij de meer op uitnodiging gerichte processen is juist bedoeld om meer mogelijkheden te bieden voor meedenken en inbreng van creativiteit. Het sluit aan bij de literatuur die het belang benadrukt om ook bij uitnodigingsplanologie kaders mee te geven.

Wat betekent dit voor het samenspel tussen legitimiteit en effectiviteit? De centrale vraag in het onderzoek luidt: In hoeverre leidt de introductie van uitnodigingsplanologie tot een verschuiving in het samenspel tussen effectiviteit en democratische legitimiteit in de ruimtelijke planningsprocessen? De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat er van zo'n verschuiving geen sprake is. Er is wel sprake van een verschuiving binnen de legitimiteit, zoals hiervoor besproken. Bij uitnodigingsplanologie wordt het draagvlak anders verworven dan bij ontwikkelingsplanologie. Maar de onderzochte casussen maken duidelijk dat de effectiviteit, die van oudsher hoog is, hier niet onder hoeft te leiden.

5.2 Aanbevelingen

Het onderzoek heeft een aantal leerpunten naar voren gebracht. Ze worden hier vertaald in aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het bewuster omgaan met de effectiviteit en legitimiteit van ruimtelijke planprocessen en waar mogelijk verbeteren daarvan. Het gaat om algemene aanbevelingen maar ook een aantal heel praktische op basis van de ervaringen vanuit de casestudies.

De eerste aanbeveling is om bij het vormgeven van ruimtelijke planvormingsprocessen rekening te houden met het feit dat de legitimiteit daarvan ontleend kan worden aan input, throughput en/of output. De gehanteerde driedeling kan gebruikt worden als toets om planvormingsprocessen aan te onderwerpen en zo een degelijke onderbouwing te verzorgen voor de gekozen planvormingsroute. Bij elk ruimtelijk planvormingsproces is het immers van belang om van te voren goed na te denken over het procesontwerp en daarbij de vraag te stellen wat dit betekent voor legitimiteit en effectiviteit. Er zijn geslaagde voorbeelden van elke vorm maar zeker ook van hybride vormen die een combinatie zijn tussen ontwikkelings- en uitnodigingsplanologie. Bij uitnodigingsplanologie is het van belang goed na te denken aan wie de uitnodiging gericht wordt: Zijn de juiste partijen betrokken? Kunnen andere partijen uit de samenleving dit wellicht net zo goed of beter oppakken? Hoe kunnen die enthousiast gemaakt worden? Wat is het beste moment om de partijen in het proces te betrekken?

Het is belangrijk om steeds te zorgen voor transparantie en een duidelijke verantwoording van gemaakte keuzes in het proces. Sommige zaken zijn namelijk voor de deelnemers misschien vanzelfsprekend maar voor burgers of buitenstaanders niet. In de onderzochte

casussen blijkt dat vooral in de beginfase de transparantie nog niet zo groot is. Dat is juist de fase waarin de juiste partijen uitgenodigd moeten worden. Het is belangrijk er steeds voor te zorgen dat documenten toegankelijk zijn op een openbaar platform. Transparantie houdt ook in dat helder moet worden zijn hoe met standpunten, bezwaren en klachten wordt omgegaan. Dit moet zichtbaar verwerkt worden in de plandocumenten. Het is tot slot ook belangrijk om duidelijk te motiveren welke partijen zijn meegenomen in het proces en waarom juist deze en andere niet. Bij partijen die niet meegenomen zijn in het proces kan alleen al als gevolg van het ontbreken van transparantie wantrouwen ontstaan.

Een tweede aanbeveling is om het experiment op te zoeken met betrekking tot een grotere rol voor de samenleving. Op veel plaatsen wordt geëxperimenteerd met uitnodigingsplanologie. Nu heeft de overheid daarin nog vaak een stevige rol die verder gaat dan alleen faciliteren. Het zou goed zijn om planprocessen te stimuleren waarbij de samenleving zelf nog nadrukkelijker het voortouw neemt. Daarbij kan de rol van de overheid dan beperkt blijven tot een echt faciliterende rol. Nu zijn de ervaringen met dit soort planprocessen nog beperkt. En als ze er al zijn bevinden ze zich in de beginfase. Dat is ook de reden dat er geen casus onderzocht is waarin de rol van de overheid daadwerkelijk beperkt blijft tot uitnodigen en faciliteren. Het is goed om de in de literatuur genoemde 'betrokken bescheidenheid' van de overheid in de praktijk tot invulling te brengen. De sterkere rol van de samenleving kan dan worden aangemoedigd door de overheid zoals bijvoorbeeld gebeurt in de onderzochte casus Tapijnkazerne.

Een derde aanbeveling is om te leren van eigen ervaringen en ervaringen van anderen. Er is geen standaardrecept voor goede ruimtelijke planvormingsprocessen. Het is altijd maatwerk, de kwaliteit en capaciteiten van de deelnemers aan het proces zijn sterk bepalend voor het succes ervan. Toch kan er veel geleerd worden van eigen ervaringen en ervaringen van anderen. Overheden zijn lerende organisaties, dat is juist voor ingewikkelde processen als gebiedsontwikkeling erg belangrijk. Er zijn in het land veel geslaagde voorbeeldprojecten. Ook nieuwe instrumenten zoals de Community Benefits Agreement die duidelijk moet maken welke ruimte er is om mee te denken in het proces zodat deelnemers geen verkeerde verwachtingen hierover hebben.

5.3 Discussie

Dit onderzoek heeft een vergelijking laten zien tussen moderne en traditionele vormen van planologie. Met name over uitnodigingsplanologie is men zich nog aan het beramen hoe deze het beste ingezet kan worden in het creëren van ruimtelijke plannen. Met behulp van inzichten uit dit wetenschappelijk onderzoek is er een stapje gezet naar meer kennis en overzicht in het samenspel tussen effectiviteit en legitimiteit en de verhoudingen binnen de vormen van planologie onderling op dit vlak.

Het uitgevoerde onderzoek roept een aantal vragen en discussiepunten op over de gekozen methodiek, aanpak en begripsomschrijving. Het is van belang om de resultaten van het onderzoek in dat licht te plaatsen. Het eerste betreft de omschrijving van de begrippen legitimiteit en effectiviteit. Voor sommige wetenschappers vormt effectiviteit onderdeel van outputlegitimiteit, anderen maken wel een duidelijk verschil tussen deze beide begrippen. Zo stelt Smit dat effectiviteit niet op gelijke voet staat met outputlegitimiteit. Outputlegitimiteit is op het proces gericht en heeft betrekking op de perceptie van de effectiviteit op het niveau van individuen. Deze personen kunnen de uitkomsten van het doorlopen proces heel anders interpreteren dan ze naar bepaalde maatstaven zijn (Smit, 2010). In dit onderzoek is van deze laatste insteek uitgegaan. In lijn daarmee is bij de beoordeling van de casussen als indicator van de outputlegitimiteit ook gebruikt 'het behaalde maatschappelijk draagvlak voor het bereikte resultaat'. Maar het is, veel meer dan bij de andere indicatoren lastig gebleken daar een goede invulling aan te geven. Mogelijk heeft dat te maken met de aanpak van de casestudies waarbij documentanalyse centraal stond. Daarbij komt de perceptie van individuen mogelijk minder goed in beeld. Bovendien wordt bij ruimtelijke ingrepen vaak pas op langere termijn echt duidelijk of de beoogde maatschappelijke effecten zich daadwerkelijk voordoen.

Van de drie onderzochte casussen zijn er twee afgerond. Bij de casus Tapijnkazerne is het planvormings- en ontwikkelingsproces nog in volle gang. Het betreft hier een langdurig transitieproces dat naar verwachting 10-15 jaar in beslag zal nemen. Er kunnen voor vrijwel alle indicatoren uitspraken gedaan worden, zeker nu de ontwikkelingen sneller gaan dan verwacht en er eerste doelen gerealiseerd zijn.

Er is in het onderzoek geen casus meegenomen waarbij partners in de samenleving de leiding hadden in het planvormingsproces. Ook in de casus 'Brandweer' die als

uitnodigingsplanologie wordt aangemerkt had de gemeente een trekkende rol. Het meenemen van een casus waarin de overheid echt een bescheiden rol had vervuld, zou wellicht tot andere conclusies hebben geleid. Daardoor zouden de verschillen tussen uitnodigingsplanologie en ontwikkelingsplanologie wellicht sterker tot uiting gekomen zijn.

Alle hier onderzochte casussen zijn casussen die tot het beoogde doel geleid hebben. Dat is terug te zien in de (positieve) beoordeling van de effectiviteit. Wellicht heeft dat te maken met het feit dat mislukte casussen, waarin het proces halverwege gestopt is, minder gemakkelijk te traceren zijn. Door de relatieve nieuwheid van moderne planologie kan het bestuderen van dergelijke mislukte processen veel punten opleveren wat juist niet moet worden gedaan. Dit kan leiden tot een verdere verdieping van kennis in het samenspel tussen effectiviteit en legitimiteit.

Literatuurlijst

Adams, D., & Tiesdell, S. (2012). Shaping places: Urban planning, design and development. New York: Routledge.

Arend, S. H. Van Der (2007). Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Delft: Eburon.

Arnouts, R. C. M., Kuindersma, W., & Breman, B. C. & R. J. Fontein (2011). Leren van Krimp: vraagsturing in de pilots Gebrookerbos (Heerlen) en Groen van Rood (Delfzijl) (No. 2149, p. 56). Wageningen: Alterra.

Baxter, P., & S. Jack (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. The qualitative report, 13(4), pp. 544-559.

Beetham, D. (1991). Max Weber and the legitimacy of the modern state. Analyse & Kritik, 13(1), pp. 34-45.

Bekkers, V. (2007), Imago en legitimiteit. in: liefde voor het openbaar bestuur en liefde voor de bestuurskunde, Kickert, W. e.a. (red). Delft: Eburon. pp. 31-44.

Boeije, H. 't Hart, H., & Hox, J.(2009). Onderzoeksmethoden.(8e ed.). Amsterdam: Boomonderwijs.

Boelens, L., & B. Boonstra. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. Urban Research & Practice, Vol. 4, No.2, July 2011, pp. 99-122.

Bomhof W. en J. Oosterkamp (2013). Onderzoek flexibele bestemmingsplannen. Den Haag: Platform31.

Boogers, M. (2009). Decentralisatie in perspectief. S. Keuzekamp (red.), Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente. Den Haag: SCP.

Boogers, M., Hendriks, F., & J. Van Ostaaijen. & (2011). Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bos, W. (2012). Kan dat convenant van de UM met de gemeente niet worden opengebroken? http://www.observantonline.nl/Archief/ArtikelenOud/tabid/69/agentType/View/PropertyID/4039/Default.aspx. Laatst geraadpleegd: 8 juli 2015.

Bregman, A.G. (2010). Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke

veranderingsprocessen: Overheidsrol bij ruimteplanning beperken tot grondexploitatie en publiek vastgoed (inaugurele rede). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). After neoliberalization? Globalizations. 7(3), pp. 327-345.

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

Buitelaar, E. (2010). Cracks in the myth: challenge to land policy in the Netherlands. Journal of Economic and Social Geography.

Buitelaar, E. S., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012). Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. Amsterdam & Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Urhahn Urban Design.

Daamen, T. A., E. W. Heurkens, & T. M. De Hoog.(2014). De kennismotor: Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk. Delft: TU Delft.

Dagblad de Limburger (2012). MCH2018: parkeren bij Tapijn. 26 maart 2012

Dagblad de Limburger (2013). Parkeren bij Tapijn van de baan. 24 oktober 2013

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

Dammers, E. Grijzen, J., Hajer, M. A., van't Klooster, S. A., Ovink, H., & E. Wierenga. (2010) Sterke verhalen: hoe Nederland de planologie opnieuw uitvindt (Vol. 3). Rotterdam: 010 Publishers.

Dichtbij (2011). Maastricht neemt aandelen Belvédère over. http://www.dichtbij.nl/heerlen/regionaal-nieuws/artikel/2534964/maastricht-neemt-aandelen-belvedere-over.aspx. Geraadpleegd: 1 augustus 2015.

Dichtbij (2013). Toparchitect Jo Coenen: parkeergarage onder de Tapijnkazerne is een zegen voor de stad. 28 mei 2013 . http://www.dichtbij.nl/maastricht/regionaal-nieuws/artikel/2831021/toparchitect-jo-coenen-parkeergarage-onder-tapijnkazerne-is-een-zegen-voor-de-stad.aspx. Laatst geraadpleegd: 30 mei 2015.

Dichtij (2014). Limburgse vastgoedspecialist over Belvédère-project: Maastrichtse bestuurders hebben niets geleerd. http://www.dichtbij.nl/maastricht/regionaal-nieuws/artikel/3382593/limburgse-vastgoedspecialist-over-belvedereproject-maastrichtse-bestuurders-hebben-niets-geleerd.aspx. Laatst geraadpleegd: 6 juni 2015.

Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. Pacific sociological review, pp. 122-136.

Driessen, P. P., Dieperink, C., Laerhoven, F., Runhaar, H. A., & Vermeulen, W. J. (2012). Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance–experiences from the Netherlands.Environmental policy and governance, 22(3), pp. 143-160.

Edelenbosch, J. en Monnikhof R. (2000), Lokale interactieve beleidsvorming: een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie. Utrecht: Lemna. pp. 87-115.

Engelen, E.R. & M. Sie Dhian Ho. (2004). De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Amsterdam University Press.

Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. European Planning Studies, 18(5), pp. 737-753.

Faludi, A. en A. Van der Valk (1994) Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Gemeente Maastricht (2010a). Bestemmingsplan "Nutsbedrijven" Gemeente Maastricht. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2010b). Raadsvoorstel: vaststellen bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan 'Nutsbedrijven'. Maastricht: gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2010c). Collegenota: Vaststellen projectbesluit Lindenkruis. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2012a). Structuurvisie Maastricht 2030: Ruimte voor ontmoeting. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2012b). Vragen Art. 39 RvO over brandweerkazerne Januari. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2014a). Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023 "Tapijn als open leerlandschap". Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2014b). Raadsvoorstel: Visie Transformatie Tapijnkazerne 2014-2023. Maastricht: Gemeente Maastricht.

Gemeente Maastricht (2015). Andere route voor bestemmingsplan en uitvoeringsplan Tapijn. Maaastricht: Gemeente Maastricht.

Gerrits, L., Rauws, W., & de Roo, G. (2012). Dutch spatial planning policies in transition. Planning Theory & Practice, 13(2), pp. 336-341.

Gibbs, D. (2000). Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. Geoforum, 31(1), pp. 9-19.

Glasbergen, P. (2002). The green polder model: institutionalizing multi-stakeholder processes in strategic environmental decision-making. European Environment, 12(6), pp. 303-315.

Hajer, M. (2011). De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Harbers, A, en J. Tennekes, J. (2012). Groot- of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van het ontwikkelingsproces van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. The Hague: Netherlands Environmental Assessment Agency.

Hartmann, T. & Needham, B. (2012). Planning by law and property rights reconsidered. Farnham, Surrey: Ashgate.

Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management–Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. Land Use Policy, 42, pp. 729-737.

Haus, M., H. Heinelt en M. Steward (red.) (2005), Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement. London/New York: Routledge.

Hettinga, N., W. Kuindersma, M. Pleijte & J. Tepic. (2014). Samen werken in gebiedsontwikkeling: Een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling. Wageningen: Alterra Wageningen UR.

Heurkens, E. (2012). Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling: sturing, samenwerking en effecten in Nederland & Engeland. Delft: Architecture and the Built Environment.

Hoogerwerf, A. (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans. Beleidswetenschap, 6(1), pp. 320-341.

Kearns, A., & Paddison, R. (2000). New challenges for urban governance.Urban Studies, 37(5-6), pp. 845-850.

Klausen, J. E., & Sweeting, D. (2004). 10 Legitimacy and community involvement in local governance. Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement, p. 214.

Kooiman, J. (1993). Modern governance, New government-society interactions. London: Sage Londen.

Korthals Altes, W.K. K. (1995). De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siecle. Ervaringen met voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota (Extra) [The Dutch planning doctrine in end of the century: experiences with the preparation and the carry-over of the Fourth National Physical Planning Report (Extra)]. Assen: Van Gorcum.

Korthals Altes, W. K. K. (2014). Taking planning seriously: Compulsory purchase for urban planning in the Netherlands. Cities, 41, 71-80.

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

Kreukels, A. M. J. (1997). Een perspectief voor de stad. Rotterdam: Vierde van Eesterenlezing.

Louw, E. & E. Priemus (2003). Changes in Dutch land policy: from monopoly towards competition in the building market. Environment and Planning B: Planning and Design 2003: 30, pp. 369 - 378.

Maastricht-LAB (2013). Labjournaal EXP04 Flexibel bestemmingsplan Tapijn. Maastricht: Maastricht-LAB.

Maastricht-LAB (2014). Labjournaal EXP03 BRNDWR. Maastricht: Maastricht-LAB.

MacLeod, G., & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. Progress in Human Geography,23(4), pp. 503-527.

Maurer, J. G. (1971). Readings in organization theory: Open-system approaches. New York: Random House.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2011), Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013). De Doe-Democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Financiën (2004), Van Incidenteel naar Structureel: Voortgangsrapportage PPS. Den Haag: Kenniscentrum PPS.

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

Needham, B. (2006). The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the pratice of spatial planning. Planning Practice and Research 20(3), pp. 327-340.

Needham, B., 2007a. Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice. Den Haag: SDU.

Needham, B. (2007b). The search for greater efficiency: land readjustment in The Netherlands. Y.-h. Hong, B. Needham (Eds.), Analyzing Land Readjustment: Economics, Law, and Collective Action, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA (2007), pp. 115–134.

Needham, B., (2012). Interests and rights in property, and their place in land-use planning: a theoretical Investigation. In: Hartmann, T., Needham, B. (Eds.), Planning by Law and Property Rights Reconsidered. Ashgate, Farnham, Surrey, UK, pp. 23–36.

Nio, I., & Reijndorp, A. (1997). Groeten uit Zoetermeer: stedebouw in discussie. Rotterdam: NAi Uitgevers.

Peeters, R., Steen, M. van der. & M. van Twist (2010). De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Pennington, M. en Y. Rydin (2000). Public participation and local environmental planning: the collective action problem and the potential of social capital. Local environment: 5(2), pp. 153-169.

Pierre, J., (2000), Debating governance. Authority, steering and democracy. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J., en G. Peters, (2000), Governance, politics and the state. London: MacMillan Press,

Platform 31 (2013). Van Militaire Discipline naar cocreatie in Maastricht.

http://www.platform31.nl/nieuws/van-militaire-discipline-naar-cocreatie-in-maastricht-2

Laatst geraadpleegd: 27 juli 2013.

Potman, H.P. (1989). Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip. Zeist: Kerkebosch.

Pröpper, I.M.A.M., Steenbeek, D., (1999). De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Bussum: Coutinho.

Raad voor de Leefomgeving & Infrastructuur (2014). De toekomst van de stad. De kracht van nieuwe verbindingen. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Raad voor het openbaar bestuur. (2012). Loslaten in vertrouwen. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rijksdienst voor ondernemend Nederland (2015). TFC-Constructie: Wijkontwikkelingsmaatschappij. http://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/innovatiefinanciering/toolbox-financieringsconstructies/zoek-op-constructies/processen-organiseren-0.
Laatst geraadpleegd: 3 augustus 2015.

ROMagazine (2014). 'Verbinden op basis van visie en inhoud'. December 2014, p. 39.

Roo, G. de & J. Visser (2004). Slimme methoden voor milieu en ruimte. Een analyse van zestien toonaangevende milieubeschouwende methoden ten behoeve van planologische keuzes. Groningen: Faculteit van ruimtelijke wetenschappen, Universiteit Groningen.

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

Rutten, J. (2005) Ontwikkelingsplanologie vraagt om cultuurverandering. http://www.bk.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/BK/Over_de_faculteit/Afdelingen/Real_Estate_and_Housing/Organisatie/Leerstoelen/Urban_Area_Development/Organisatie/Medewerkers/Friso_de_Zeeuw/doc/2005/2005.04.01_OntwikkelingsplanologieVraagt_BuildingBusiness.pdf.

Laatst geraadpleegd: 1 augustus 2015.

Salet, W.G.M., 1994. Om recht en staat: een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen. Den Haag: Sdu uitgeverij

Scharpf, F.W. (1999). Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford/New York: Oxford University Press.

Schreuder, Y. (2001). The Polder model in Dutch economic and environmental planning. Bulletin of Science, Technology & Society, 21(4), pp. 237-245.

Smit, M. (2010). Publiek belang: Hoe houd je het op de rails? Een studie naar de effectiviteit en legitimiteit van planvorming voor stationslocaties. Enschede: Universiteit Twente.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2014: Advies 'De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen'. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Spit, T., & Zoete, P. (2009). Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Den Haag: Sdu.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. International social science journal, 50(155), pp. 17-28.

Stone, M. M., & C. G. Brush (1996). Planning in ambiguous contexts: the dilemma of meeting needs for commitment and demands for legitimacy.Strategic Management Journal (1986-1998), 17(8), p. 633.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. Academy of management review, 20(3), pp. 571-610.

Teisman, G. R. (1997). Sturen via creatieve concurrentie: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Tirion, H.B. (2006). Beleidseffectmeting en legitimiteit; een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid ende provinciale beleidspraktijk. Enschede: Universiteit Twente.

Tonkens, E. (2006). De bal ligt bij de burger, burgerschap in een pluriforme dynamische samenleving. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Uitermark, J. (2012). De zelf organiserende stad. In Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2012). Essays toekomst van de stad (p. 5-19). Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Wolsink, M. (2003). Reshaping the Dutch planning system: a learning process? Environmental Planning A. 35 (4). pp. 705-723.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1998), De kern van ruimtelijk beleid, een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit. Den Haag: Sdu.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, W. R. (2012). Vertrouwen in burgers (Vol. 88). Amsterdam: University Press.

Yin, R. (1989). Case study research: Design and methods. California: Sage Publishing.

Zeeuw, W. C. T. F. De (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. Rooilijn, 44 (6).