

# Planprocessen in de geest van de Omgevingswet

*Praktijkanalyse in het kader van academische planningtheorie uit Apeldoorn,  
Stichtse Vecht en Nijmegen*



**Universiteit Utrecht**

Graduate School of Geosciences  
Master's thesis Planologie (Spatial Planning)  
Pelle Keizer 3966712  
Dr. Patrick Witte  
Universiteit Utrecht  
Oktober 2018



## Voorwoord

In januari 2021 moet het dan toch echt gaan gebeuren. De Omgevingswet wordt dan van kracht. De afgelopen jaren is voor wie zich in het vakgebied van de planologie bevindt de Omgevingswet een terugkerend thema. Het lijkt er op dat dit de grootste omslag gaat worden binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening tot dusver. Naast de Omgevingswet zijn er nog tal van andere processen die spelen binnen de ruimtelijke ordening. Zo zijn planprocessen constant onderhevig aan verandering en staan de ontwikkelingen op dit gebied nooit stil. De ontwikkeling van planprocessen de laatste decennia en de Omgevingswet zijn twee onderwerpen die op elkaar aansluiten. Anno 2018 pleit de Nederlandse ruimtelijke ordening voor een zo open mogelijk planproces waarbij (alle) belanghebbenden een rol spelen in het definitieve plan. Aan de andere kant pleit de Omgevingswet voor verdere decentralisatie van het ruimtelijk beleid en poogt het het initiatief met betrekking tot het planproces bij *de initiatiefnemer* neer te leggen. Deze ontwikkelingen in het ruimtelijk domein hebben hun uitwerking op academisch gebied en vice versa.

Het vraagstuk waar de ruimtelijke praktijk zich bevindt ten opzichte van de academische planningparadigma's, de rol die de Omgevingswet hierin speelt en de ontwikkeling van planprocessen vormen het fundament van de thesis die voor u ligt. Dit is het eindproduct van een onderzoeksperiode van februari 2018 tot en met oktober 2018. Middels talloze interviews met verschillende initiatiefnemers, bedrijven, gemeenten, bewoners en particulieren ben ik op zoek gegaan naar het antwoord op het vraagstuk rondom planningparadigma's; waar bevindt de huidige praktijk zich en hoe positioneert de Omgevingswet zich in dit proces?

Ten aanzien van het product dat voor u ligt ben ik dan ook een aantal mensen hartelijk dank verschuldigd. In eerste instantie wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, Dr. Patrick Witte, te bedanken voor de feedbackmomenten en prettige gesprekken die we hebben gehad. Zonder zijn inzet, energie en overzicht lag deze thesis niet voor u. Mijn dank hiervoor is groot. Daarnaast wil ik graag de personen die tijd hebben gemaakt om mij te ontvangen en te woord te staan hartelijk bedanken. Dit zijn Jeroen Niemans (Ruimtevolk), Fred den Boef (Kubiek Ruimtelijke Plannen), Henri Schimmel (Gebiedsmanager BPD), Dolf Sijbesma (Voorzitter buurtvereniging Apeldoorn), Richard Snelders (Gemeente Apeldoorn), Gerard van Reekum (Directeur de Plaatijzerindustrie), Monique Zuuring (Kavelcoördinator gemeente Nijmegen), Frans Disveld (oorspronkelijke bewoner projectlocatie Plantjevlag), André Scholten (voorzitter buurtvereniging Nijmegen), Thomas de Smet (Projectleider gemeente Stichtse Vecht) en Krijn-Jan Driessen (initiatiefnemer en eigenaar projectlocatie Vreeland-Oost). Daarnaast heb ik ook een aantal interviews gehouden waarvan ik achteraf heb moeten concluderen dat de relevantie niet voldoende was en waardoor ik mij genoodzaakt zag deze niet te verwerken in mijn thesis. Desalniettemin wil ik ook graag die mensen bedanken voor het maken van tijd voor mijn afstudeeronderzoek. Dit zijn Marianne van Ammers (gemeente de Bilt), Caro Hollebeek (gemeente de Bilt) en Mattei Klewer (Planoloog gemeente Utrecht). Rest mij verder niets dan u, de lezer, veel leesplezier toe te wensen met deze thesis.

Pelle Keizer,  
Utrecht, 14 oktober 2018

## Samenvatting

Er is constant discussie over hoe ruimtelijke planprocessen zich moeten voltrekken. Anderzijds zijn planprocessen constant onderhevig aan veranderingen en is geen enkel planproces hetzelfde. Desalniettemin zijn er verschillende kenmerken die terug te vinden zijn in ieder planproces. Deze ruimtelijke kenmerken zijn gebruikt om een drietal cases te analyseren. Eveneens kunnen deze kenmerken worden gekoppeld aan verschillende planningparadigma's. Vanuit de academische planningtheorie zijn er drie duidelijke planningparadigma's te duiden; het object-georiënteerde, het proces-georiënteerde en het context-georiënteerde planningparadigma. Binnen deze planningparadigma's komen de ruimtelijke kenmerken in verschillende hoedanigheid terug. Dit framework is vervolgens gebruikt om een drietal cases te analyseren; aan welk planningparadigma kunnen de planprocessen het meest worden geconformeerd? In hoeverre is het gepast hier nuance in aan te brengen? En wat heeft de komst van de Omgevingswet hier voor invloed op en meer specifiek op het gebied van burger- en stakeholderparticipatie?

Geconcludeerd kan worden dat ruimtelijke planprocessen niet alleen maar geconformeerd kunnen worden aan één enkel planningparadigma. Kenmerken van alle drie de planningparadigma's blijken vertegenwoordigd binnen planprocessen. Een belangrijke les wat betreft de planningparadigma's is dat het niet een kwestie van goed of fout of slechter of beter betreft, maar gepast of minder gepast. Ruimtelijke vraagstukken zijn zoals gezegd constant onderhevig aan veranderingen en geen enkel planproces is hetzelfde. Wat betreft de planningparadigma's, de ruimtelijke kenmerken en de hoedanigheid hoe deze hierin vertegenwoordigd zijn is het aan te bevelen dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt hoe er geacteerd dient te worden binnen het planproces. Dit geldt niet alleen voor de overheid, maar eveneens voor betrokken actoren uit zowel de private als particuliere sector welke een steeds aanwezigere rol vertolken in ruimtelijke planprocessen. Maatwerk-oplossingen voor ruimtelijke processen zullen in de toekomst een steeds belangrijkere rol gaan spelen.

Het onderzoek heeft een maatschappelijke en praktische dimensie gekregen door de Omgevingswet te implementeren in het onderzoek. Wat betreft burger- en stakeholderparticipatie kan gesteld worden dat onder de Omgevingswet dit onderwerp binnen planprocessen een prominentere rol gaat innemen. Dit komt onder meer door het verplicht stellen van participatie in planprocessen in de wet- en regelgeving. Ook de huidige maatschappelijke normen en waarden zorgen voor het verstevigen van de rol die participatie vertolkt in ruimtelijke processen. Evenredig aan het belang van erkenning is het belang om nuance aan te brengen in de zin dat het toepassen van burger- en stakeholderparticipatie niet per se een positieve toevoeging is aan het planproces. Het is mogelijk dat ten aanzien van het planproces er negatieve gevolgen kunnen voortkomen uit het streven naar een sterke mate van participatie. Het is van essentieel belang dat hierin een afweging wordt gemaakt over het al dan niet toepassen van participatie en in welke hoedanigheid dit zou moeten.

Er wordt aanbevolen om in het kader van het bestuderen van ruimtelijke processen vervolgonderzoek op het gebied van ruimtelijke kenmerken uit te voeren. Een factorenanalyse kan bijdragen aan een framework van ruimtelijke kenmerken. Daarnaast is onderzoek in het kader van de implicaties van de Omgevingswet ten aanzien van burger- en stakeholderparticipatie aan te raden. Het verplicht stellen van participatie in ruimtelijke vraagstukken is bijna revolutionair en sluit sterk aan bij het context-georiënteerde gedachtegoed. De vraag is hoe dit in de toekomst zich zal uitkristalliseren.



## Inhoudsopgave

|   |    |
|---|----|
| <b>Voorwoord</b>                                      | 2  |
| <b>Samenvatting</b>                                   | 3  |
| <b>Inhoudsopgave</b>                                  | 4  |
| <b>1. Inleiding</b>                                   | 6  |
| 1.1 Aanleiding  | 6  |
| 1.2 Probleemstelling en doelstelling                  | 7  |
| 1.3 Maatschappelijke relevantie                       | 9  |
| 1.4 Academische relevantie                            | 10 |
| 1.5 Leeswijzer  | 10 |
| <b>2. Theoretisch Kader</b>                           | 11 |
| 2.1 Planning paradigma's                              | 11 |
| 2.2 Planningsystemen en de praktijk                   | 12 |
| 2.2.1 Object-planning en toelatingsplanologie         | 13 |
| 2.2.2 Proces-planning en ontwikkelingsplanologie      | 14 |
| 2.2.3 Context-planning en uitnodigingsplanologie      | 16 |
| 2.2.4 Conclusie                                       | 19 |
| 2.3 De rol van de Overheid in planning                | 19 |
| 2.4 Collaborative en participatory planning           | 21 |
| 2.4.1 De Aanloop                                      | 21 |
| 2.4.2 Het tijdperk van participatie?                  | 23 |
| 2.4.3 Participatie in verhouding tot planningsystemen | 25 |
| 2.5 Conceptueel model                                 | 26 |
| <b>3. Theorie naar praktijk; De Omgevingswet</b>      | 28 |
| 3.1 De Omgevingswet                                   | 28 |
| 3.2 Ruimtelijke kenmerken                             | 28 |
| 3.3 Operationalisatie conceptueel model               | 32 |
| <b>4. Methodologie</b>                                | 34 |
| 4.1 Benadering Onderzoeksvragen                       | 34 |
| 4.2 Onderzoeksstrategie                               | 34 |
| 4.2.1 Case Studies                                    | 34 |
| 4.2.2 De Cases  | 35 |
| 4.3 Onderzoekseenheden                                | 40 |
| 4.4 Expert- en Diepte-interviews                      | 41 |
| 4.5 Data analyse                                      | 41 |
| 4.6 Conceptualisatie onderzoeksstrategie              | 42 |

|  |    |
|--|----|
| <b>5. Resultaten</b>                           | 43 |
| 4.1 Case 1; Gemeente Apeldoorn                 | 43 |
| 4.1.1 Introductie case Apeldoorn               | 43 |
| 4.1.2 Analyse ruimtelijke kenmerken            | 43 |
| 4.1.3 Deelconclusie Case 1                     | 47 |
| 4.2 Case 2; Gemeente Stichtse Vecht            | 49 |
| 4.2.1 Introductie case Stichtse Vecht          | 49 |
| 4.2.2 Analyse ruimtelijke kenmerken            | 49 |
| 4.2.3 Deelconclusie Case 2                     | 53 |
| 4.3 Case 3: Gemeente Nijmegen                  | 54 |
| 4.3.1 Introductie case Nijmegen                | 54 |
| 4.3.2 Analyse ruimtelijke kenmerken            | 54 |
| 4.3.3 Deelconclusie Case 3                     | 58 |
| <br>   |    |
| <b>6. Conclusie</b>                            | 60 |
| 6.1 Vergelijking cases                         | 61 |
| 6.2 De cases in verhouding tot de Omgevingswet | 66 |
| 6.3 Beantwoorden hoofd- en deelvragen          | 69 |
| 6.4 Aanbevelingen voor het onderzoeksveld      | 70 |
| <br>   |    |
| <b>7. Reflectie</b>                            | 71 |
| 7.1 Methodologische reflectie                  | 71 |
| 7.2 Theoretische reflectie                     | 72 |
| <br>   |    |
| <b>8. Literatuurlijst</b>                      | 74 |
| <br>   |    |
| <b>9. Bijlagen</b>                             | 78 |
| Bijlage I: Topiclijst Diepte-interviews        | 78 |
| Bijlage II: Topiclijst Expert-interviews       | 79 |
| Bijlage III: Codeboom Nvivo                    | 81 |

## 1) Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening wordt wereldwijd geprezen. Het wordt gezien als een systeem dat zich oriënteert op participatie, implementatiegericht is, en wordt hierom ook wel als een van de meest geavanceerde planningssystemen ter wereld beschouwd. Tevens wordt de effectiviteit van de Nederlandse ruimtelijke ordening als het gaat om ruimtegebruik gelauwerd (Hartmann & Spit, 2015). De internationale opgang van de Nederlandse ruimtelijke ordening vindt zijn oorsprong vlak na de Tweede Wereldoorlog. Nederland bevond zich in een tijd waarin wederopbouw noodzakelijk was en dit hoofdzakelijk vanuit de Rijksoverheid werd gecoördineerd. Ten gevolge hiervan ontstond een planningssysteem dat zich manifesteerde volgens een sterk top-down beleid en centrale regelgeving. In de Nederlandse ruimtelijke ordening beschrijft men dit als de tijd van de *blauwdrukplanning*. Dit systeem conformeert zich sterk aan de tot dan toe geldende normen en waarden binnen het academische veld in de vorm van object-planning. Echter, vanaf de jaren '70 en '80, mede door invloeden van buitenaf, verandert het planningssysteem en het gedachtegoed achter de invulling van de ruimtelijke ordening. Er wordt dan ook gesproken over zich steeds sterker manifesterend proces-georiënteerd planningssysteem. Achteraf wordt deze overgang van object- naar proces-planning beschreven als de eerste paradigma-wisseling binnen de internationale planningstheorie. Later, vanaf het eind van de jaren '90 en begin 2000, begint in academische kringen langzaam te worden gesproken over een tweede paradigma-verschuiving waarbij het planningssysteem zich steeds meer laat leiden door een context-georiënteerd model. Deze discussie wordt vooral gekenmerkt door een veelvoud aan publicaties van Healey (1992; 1996; 1997; 2003), Innes (1995) en Innes & Booher (1999; 2000; 2004).

Deze verschuiving, ook wel gezien als de waardering van context door middel van een toenemende mate van burger- en stakeholderparticipatie en een veranderende rol voor de overheid, is anno 2018 erg actueel. Ook in Nederland kan men deze verschuiving terugzien in de praktijk van de ruimtelijke ordening. Zo maakt de gecentraliseerde blauwdrukplanning van de jaren '60 en '70 langzaam plaats voor steeds verdergaande decentrale regelgeving. Kenmerkend hiervoor is dat in de Nederlandse ruimtelijke ordening vanaf juli 2008 de Wet op de Ruimtelijke Ordening [WRO], welke stamt uit 1965, vervangen wordt door de Wet ruimtelijke ordening [Wro]. Onder het credo '*Decentraal wat kan, centraal wat moet*', wordt er door de Rijksoverheid getracht een grote stap te zetten in de richting van decentrale regelgeving en ruimtelijk beleid. In plaats van planologische kernbeslissingen en streekplannen beginnen overheden met het opstellen van ruimtelijke structuurvisies. Het gedachtegoed hierachter is dat de structuurvisies op elkaar worden afgestemd, en als uitgangspunt moeten dienen voor bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten. Hiermee wordt een significante stap gezet in de richting van een planningssysteem dat zich steeds meer oriënteert rondom bottom-up planning en decentrale regelgeving, maar ook op integraliteit van omgevingsaspecten in ruimtelijke beleidsstukken.

7 jaar later, in juli 2015, wordt er door een meerderheid in de Tweede Kamer ingestemd met de '*Omgevingswet*'. Begin 2016 stemt ook de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. Het voornemen van het Rijk is om de wet in 2018 in werking te laten treden. Echter, implementatie van de nieuwe wet blijkt lastiger dan gedacht en de uiteindelijke inwerkingtreding van de wet staat vooralsnog gepland voor 2021. Enkele speerpunten van

de nieuwe Omgevingswet zijn dat plannen aangaande ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afgestemd worden, duurzame projecten worden ondersteund en er (nog) meer ruimte voor lokale overheden moet worden gecreëerd. Hiermee wordt de basis gevormd voor het integraal beheer van de fysieke leefomgeving. Onder het credo 'ja mits..' in plaats van 'nee, tenzij..' moet er bovendien meer ruimte komen voor particuliere initiatiefnemers (Rijksoverheid, 2018). Hiermee lijkt de Omgevingswet de weg te plaveien voor ad hoc regelgeving en lokaal maatwerk op het gebied van ruimtelijke ordening. De insteek van de Omgevingswet, welke ruimtelijke plannen meer dan ooit op het lokale niveau zou moeten neerleggen, volgt zoals gezegd een meer algemene trend waarin de nadruk steeds meer komt te liggen op lokale planning en lokaal ruimtelijk beleid. Hiermee gepaard gaat het streven om via burger- en stakeholderparticipatie een planningmodel te volgen dat zo inclusief mogelijk is (Buitelaar et al., 2014). Dit streven naar een inclusief planningsmodel is een ontwikkeling die al enige tijd gaande is en volgens diverse auteurs de weg plaveit voor een nieuw planning paradigma binnen de ruimtelijke ordening (Healey, 1992; 1996; 1997; 2003);(Innes, 1995). Het snijvlak tussen enerzijds de verschillende planningparadigma's en de ontwikkelingen binnen de planningtheorie en anderzijds de context van de Omgevingswet vormt de aanleiding voor dit onderzoek.

### *1.2 Probleem- en doelstelling*

De Omgevingswet wordt omschreven als een wet die de fysieke leefomgeving samenvoegt in één wet en waarbij het ruimtelijk initiatief niet meer sec bij de (Rijks)overheid ligt. Dit betekent dat de Omgevingswet de weg vrij moet maken voor het nemen van initiatief in het ruimtelijk domein door de particulier of ontwikkelaar, waarbij participatie van burgers en verdere relevante actoren van groot belang wordt geacht.

Het gedachtegoed wat betreft het betrekken van actoren en stakeholders in ruimtelijke processen strookt duidelijk met de ideeën van Healey (1992; 1996; 1997; 2003), Innes (1995) en Innes & Booher (1999; 2000; 2004). Burger- en stakeholderparticipatie is een essentieel ingrediënt van het inclusieve planningsmodel dat momenteel wordt nagestreefd (Buitelaar et al, 2014). Het betrekken van stakeholders en actoren, dat zo van belang wordt geacht in het context-georiënteerde gedachtegoed, is een onderwerp waarover veel discussie bestaat in academische kringen. Zo zijn er diverse auteurs (Glass, 1979; Coaffee & Healey, 2003; Innes & Booher, 2004) die onderzoek hebben gedaan naar participatie binnen ruimtelijke vraagstukken en welke randvoorwaarden en succesfactoren van invloed en belang zijn. De conclusies van deze artikelen zijn veelal positief van aard en wijzen eenduidig een nieuw planningparadigma aan.

Aan de andere kant van het spectrum zijn er ook diverse auteurs (Fainstein, 2000; Huxley & Yiftachel, 2000; Allmendinger & Twedwr-Jones, 2002) die aangeven dat het planningsysteem theoretisch gezien uiteenloopt en dat er geen duidelijk 'paradigma' is dat de boventoon voert binnen de planningtheorie. Daarnaast heeft het betrekken van actoren en stakeholders in ruimtelijke processen ook zijn keerzijden en worden de eventuele negatieve gevolgen van burger- en stakeholderparticipatie nog weleens onderbelicht (Swyngedouw, 2005).

Concluderend kan er worden gesproken van academische onenigheid ten aanzien van de discussie rondom de academische planningtheorie. Het is onduidelijk of er sprake is van een nieuw paradigma, of juist niet. Wat betreft het betrekken van actoren en stakeholders in ruimtelijke processen bestaat er eveneens geen unanieme overeenstemming.

Het probleem dat zich voordoet is dat de discussie in academische sferen eindeloos lijkt. Deze discussie is niet bevorderlijk voor de praktisering van de planologie. Wetenschap dient uiteindelijk de praktijk en de samenleving, en overheden, beleidsmakers, bedrijven, burgers hebben behoefte aan input van informatie en kennis waarop zij instrumenten, beleid en beslissingen kunnen stelen.

Een van de doelstellingen van dit onderzoek is dan ook om meer inzicht te verkrijgen in het theoretische debat rondom planningtheorie en de diversiteit in gedachtegoeden binnen de planningtheorie te kunnen definiëren. Met dit theoretisch kader kan vervolgens de huidige ruimtelijke praktijk worden geanalyseerd, waarbij binnen dit onderzoek een aantal planprocessen hiervoor als case studies zullen dienen. Wat betreft het thema van burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke vraagstukken stelt dit onderzoek zich ten doel om de academische literatuur te verbinden met de praktijk. Met de resultaten uit de praktijk kan er worden toegevoegd aan de discussie op academisch gebied en worden er aanbevelingen gedaan voor de (nabije) toekomst. Naast discussie en aanbevelingen op academisch gebied is het ook van belang om conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te doen ten aanzien van de praktijk. Het onderzoek streeft er dan ook naar te voorzien in belangrijke lessen ten aanzien van de praktijk waarmee overheden, maar ook door particulieren en private partijen, zich gesterkt zien in ruimtelijke processen.

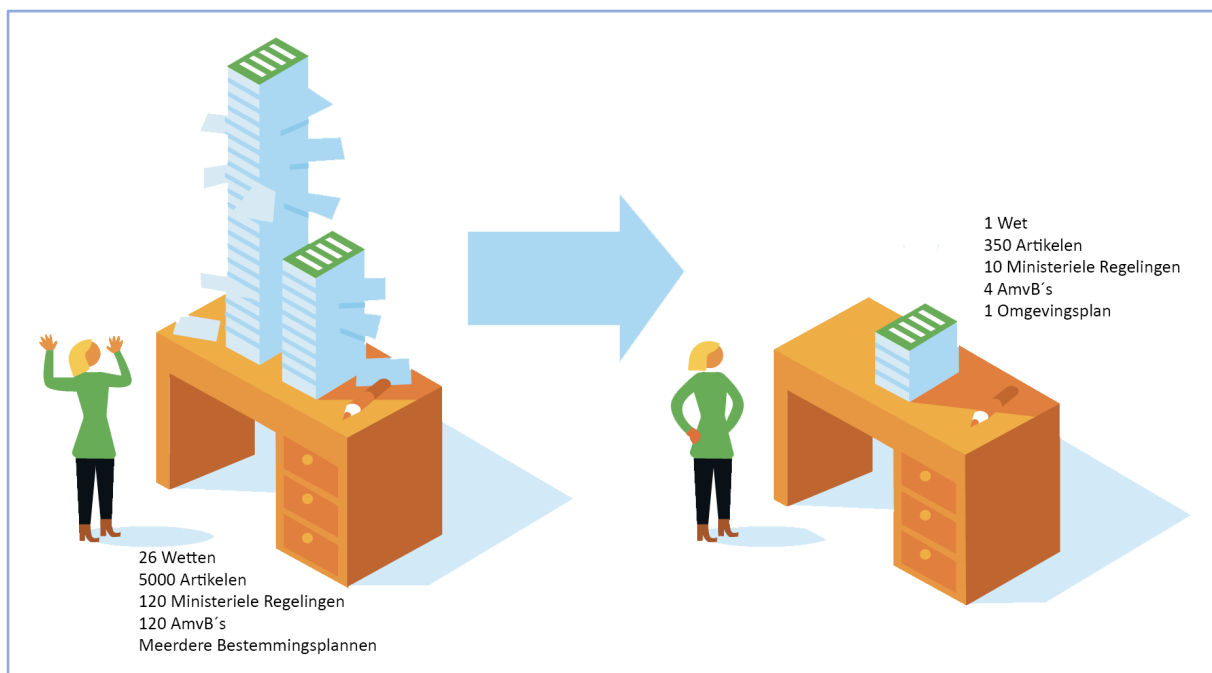
Een tweede doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in de Omgevingswet. Ook al treedt de wet (pas) in 2021 in werking, er wordt momenteel door diverse overheden, particulieren en private partijen geëxperimenteerd met de nieuwe wetgeving. Het verspreiden van de nieuwe wetgeving en het zogeheten 'aan de man brengen' van kennis hieromtrent is momenteel een belangrijke onderneming binnen de Nederlandse ruimtelijke praktijk. Dit onderzoeksrapport streeft naar het toevoegen van kennisverspreiding van de Omgevingswet. Daarnaast volgt uit het verkrijgen van inzicht in de Omgevingswet ook een vooruitzicht ten aanzien van de beoogde doelstellingen en vernieuwingen die de wet tracht te bewerkstelligen. Dit zal bijdragen aan, niet zozeer verwachtingsmanagement, maar een nuchtere blik op bepaalde aspecten van de wet. De bovenstaande probleem- en doelstellingen leveren de volgende hoofd- en deelvragen op;

*In welke mate faciliteert de implementatie van de Omgevingswet een verschuiving van een object- en proces-georiënteerd planningsysteem naar een context-georiënteerd planningssysteem en wat betekent dit voor de rol van burger- en stakeholderparticipatie in planprocessen?*

- Wat zijn de kenmerken van object-, proces- en context-georiënteerde planningsystemen?
- In hoeverre komen deze kenmerken terug binnen de ruimtelijke praktijk?
- Hoe verhouden deze planningsystemen zich ten opzichte van de Omgevingswet?
- In welke mate kunnen praktijkcases gelieerd worden aan de verschillende planningsystemen?
- Hoe zal burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke processen ontwikkelen binnen de context van de Omgevingswet?

### 1.3 Maatschappelijke relevantie

De Omgevingswet wordt getypeerd als wellicht de meest ingrijpende verandering binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening sinds in 1810 de Mijnwet van kracht werd (de eerste wet gericht op de leefomgeving). Sindsdien zijn er talloze wetten en verdere regelgeving toegevoegd wat heeft geresulteerd in *“een ingewikkeld geheel waarin bijna niemand meer zijn weg kan vinden”* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Dit moet en kan eenvoudiger, en om die reden zal de Omgevingswet volgens de huidige planning in 2021 in werking treden. Maar wat gaat de Omgevingswet de Nederlandse burgers en bedrijven opleveren? De Rijksoverheid (2018) geeft regeltechnisch gezien beknopt weer wat er gaat veranderen, gevisualiseerd in onderstaande figuur;



Figuur 1.1: Infographic Omgevingswet; vereenvoudiging van wet en regelgeving. Bron: Rijksoverheid (2018); aangepast

Gelet op bovenstaande figuur gaat er wat betreft wetten en regels een hoop veranderen. Veel wetten, artikelen en regelgeving worden samengebonden ten behoeve van meer eenvoud. De vraag is echter wat deze vereenvoudiging van wetten, artikelen en regelgeving gaat toevoegen ten aanzien van het beoogde vooruitstrevende karakter van de wet. De vertaalslag van de abstracte wijziging en simplificatie van wet- en regelgeving ten behoeve van lokaal maatwerk afgestemd met de lokale actoren in de ruimtelijke ordening, is relevant in maatschappelijke zin omdat het voornemen van de wet is om in te zetten op lokaliteit en het ruimtelijk initiatief bij de particulier en ontwikkelaar neer te leggen. Eveneens worden er ten aanzien van de Omgevingswet ook een aantal maatschappelijke doelstellingen geformuleerd door de overheid. Evenredig is het dus van belang dat de uitwerking van de wet breed wordt verspreid onder de maatschappij. Dit is ook van belang voor de succesvolle werking van de wet. Indien burgers en andere stakeholders niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt op het gebied van participatie en initiatief, zal de implementatie ervan wellicht niet het gewenste effect opleveren. Het maatschappelijk belang van de juiste afstemming tussen de wet, de doelen die deze nastreeft en het bereiken hiervan door middel van de juiste implementatie en informatievoorziening is vanzelfsprekend. Naast het belang voor de 'gewone burger' is dit onderzoek ook van belang voor verschillende

overheidslagen en beleidsmakers die werkzaam zijn in de ruimtelijke ordening. Zoals aangegeven in de doelstellingen van het onderzoek is het van groot belang dat betrokken medewerkers goed op de hoogte zijn van de huidige stand van zaken en de meest recente ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening. Momenteel wordt er op tal van plaatsen al geëxperimenteerd met (delen van) de Omgevingswet. Het kan voor de actoren die hierbij betrokken zijn van waarde zijn om een rapport in handen te krijgen met kanttekeningen, aanbevelingen en lessen voor de toekomst ten aanzien van planprocessen.

#### 1.4 Academische relevantie

In de academische wereld is er al geruime tijd een debat gaande ten aanzien van burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke vraagstukken. Sinds Arnstein's ladder van participatie (1969) is het thema participatie wijd verbreid binnen de planning theorie. Het betrekken van actoren in diverse maten volgens Arnstein's ladder, kan worden gezien als een vertrekpunt binnen de wetenschappelijke literatuur ten aanzien van participatie in ruimtelijke vraagstukken. Het wetenschappelijk debat dat zich hierover uitspreekt loopt qua invalshoeken en meningen sterk uiteen. Desalniettemin, een van de meer algemene trends is dat er sinds Arnstein's ladder steeds meer aandacht komt voor burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke vraagstukken. Belangrijke stromingen hierin zijn onder andere *collaborative*, *communicative* en *participatory* planning. Deze termen en het bijbehorende theoretische gedachtegoed heeft voet aan de grond gekregen in de academische wereld aan het eind van de 20e eeuw door verscheidene artikelen van Healey (1992; 1996; 1997; 2003), Innes (1995) en Innes en Booher (1999; 2000; 2004). Hoewel er door deze auteurs steevast wordt gesteld dat een nieuw paradigma zich aandient binnen de planningtheorie (Innes, 1995) zijn er ook diverse auteurs die dit oordeel betwisten (Fainstein, 2000; Huxley & Yiftachel, 2000; Allmendinger & Twedwr-Jones, 2002). In de context van de academische discussie rondom de planningparadigma's geven Hartmann en Geertman (2016) aan dat *'the Holy Grail'* binnen de planologie nog niet gevonden is.

De doelstellingen van dit onderzoek betreffende het verder aanvullen van de beschikbare informatie binnen de discussie rondom burger- en stakeholderparticipatie, het toevoegen aan het debat inzake de verschillende planningparadigma's en een rol spelen in de zoektocht naar de heilige graal binnen de planologie zorgen voor academische relevantie. Daarnaast is onderzoek naar een actueel onderwerp, in dit geval de Omgevingswet, relevant in academische zin omdat er verrassende uitkomsten en conclusies kunnen worden gevonden, welke richting geven aan vervolgonderzoek.

#### 1.5 Leeswijzer

De rapportage van het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zullen de theoretische concepten worden besproken welke het theoretische fundament vormen voor het onderzoek. Vervolgens zullen deze concepten in hoofdstuk 3 gespiegeld worden aan de uitgangspunten van de Omgevingswet. Het verbinden van de academische en praktische facetten en de operationalisatie daarvan zal worden verklaard in hoofdstuk 4, de onderzoeksmethoden. Hierna zullen in hoofdstuk 5 de resultaten besproken worden en deelconclusies worden getrokken. In hoofdstuk 6 zullen de deelconclusies gesynthesiseerd worden tot een geheel vergelijkende conclusie. Daarna zullen de hoofd- en deelvragen worden beantwoord. Hieruit zullen ook de verdere aanbevelingen voor het onderzoeksveld volgen.

## 2) Theoretisch Kader

Om een sterk theoretisch fundament te leggen voor dit onderzoek worden in dit hoofdstuk de belangrijkste relevante theoretische raakvlakken met het onderzoeksveld uiteengezet. Ten eerste zal er worden ingegaan op diverse planningparadigma's en een aantal belangrijke aspecten hiervan die als karakteriserend kunnen worden getypeerd. Binnen deze verschillende paradigma's en kenmerken zal getracht worden een brug te slaan naar de ruimtelijke praktijk binnen Nederland. Daarna zal de rol van de overheid in planprocessen vanuit een theoretisch perspectief worden belicht. Ook de rol van burger- en stakeholderparticipatie behelst een belangrijk aspect binnen planprocessen en zal worden uitgemeten. Tot slot zal het theoretisch kader tot synthese komen in het conceptueel model.

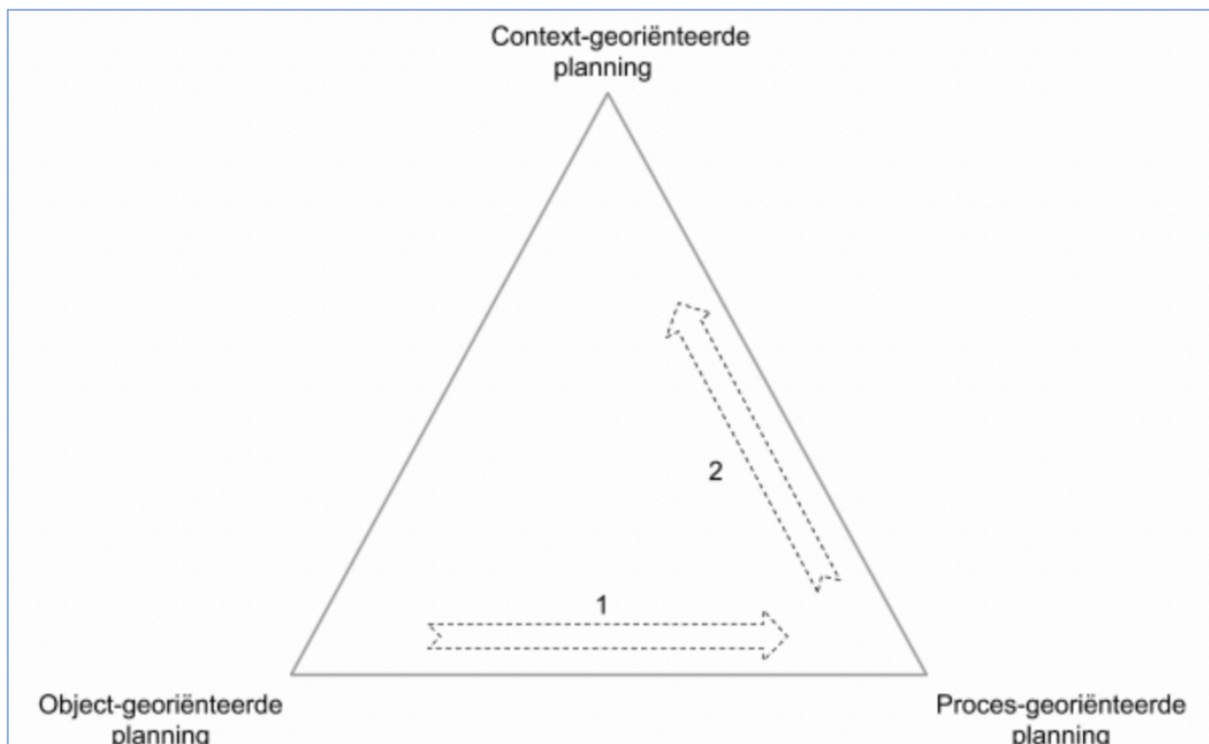
### 2.1 Planning paradigma's

Het theoretische gedachtegoed achter planning is een belangrijk aspect dat uitgemeten moet worden om de bredere theoretische context achter ruimtelijke ordening te begrijpen en van een kader te voorzien. Hartmann en Geertman (2016) beschrijven in hun artikel beknopt de geschiedenis van het theoretisch gedachtegoed achter ruimtelijke ordening en het bijbehorende eigentijdse gedachtegoed. Het Nederlandse planningsysteem in zijn huidige vorm, heeft niet altijd gefunctioneerd op de manier waarop dat nu gebeurt. In de jaren na de 2<sup>e</sup> Wereldoorlog, waarin veel (Europese) landen, zo ook Nederland, in een fase van wederopbouw verkeerde, belichaamde ruimtelijke ordening voornamelijk het proces van daadwerkelijke fysieke planning. Dit geschiedde vanuit het gedachtegoed dat de planner de alleswetende ingenieur was van de (openbare) ruimte (Rittel & Webber, 1973). Deze focus op het object kwam tot uiting in de tijd van de naoorlogse blauwdrukplanning. Kenmerken van de blauwdrukplanning, of object-georiënteerde planning, is dat deze de sociale en politieke aspecten die aan ruimtelijke ordening verbonden zijn links liet liggen. De gevolgen hiervoor op het gebied van verhoudingen in planprocessen zijn onder andere het gedachtegoed dat ruimtelijke ordening een vakgebied werd dat volgens een strak top-down systeem functioneerde (Hartmann & Geertman, 2016).

Vanaf de jaren '70 begon zich een academische beweging te vormen die de object-georiënteerde planning bekritiseerde. Het tot dan toe geldende gedachtegoed waarin het object centraal stond, zou niet direct het algemeen belang dienen (Baum, 1977). De periode van object-georiënteerde planning liep op zijn eind en maakte plaats voor een procesgeoriënteerde aanpak. Tegelijkertijd beschrijven Rittel en Webber (1973) dat planning procedures 'wicked problems' zijn en niet kunnen worden gezien als juist of onjuist, omdat stakeholders er verschillende visies op na houden. Planning is niet meer definieerbaar, begrijpbaar en breed gedragen (Rittel & Webber, 1973), maar wordt gekenmerkt door onzekerheid, complexiteit en normativiteit (Hartmann, 2012). Dit betekende ook dat de rol van de planner evolueerde van de spil in het ruimtelijke proces, naar een actor die zich mengt in het proces met een nadruk op communicatie (Hartmann & Geertman, 2016). Het theoretische gedachtegoed binnen de planning theorie versplinterd vanaf dit moment ook uiteen (Allmendinger, 2002). Ook in Nederland verschuift de focus van de ruimtelijke ordening naar een procesgeoriënteerde discipline. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de planologische kernbeslissingen (meestal door het Rijk), de streekplannen die werden opgesteld door de Provincies en de bestemmingsplannen die werden opgesteld door gemeenten. Ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening (2008) is een sterk voorbeeld van de proces-georiënteerde ruimtelijke ordening.



Recentelijk, sinds het begin van de jaren '90, is er een debat ontstaan waarin de ruimtelijke ordening meer en meer neigt naar context-georiënteerde planprocessen. Deze discussie wordt veelal gekenmerkt door *the communicative turn* (Healey, 1996), *participative planning* (Innes & Booher, 2000) en *collaborative planning* (Healey; 1997; Healey, 2003; Innes & Booher, 2010). De Omgevingswet kenmerkt zich als wet- en regelgeving gevormd vanuit het context-georiënteerde gedachtegoed. Ook het begrip uitnodigingsplanologie staat centraal in de implementatie van de Omgevingswet en draagt de geest van de wet sterk uit. De veranderingen in het planning paradigma door de tijd heen zijn schematisch weergegeven in figuur 2.1. De verschuiving van het paradigma naar een meer context-georiënteerd planningsysteem betekent een sterkere focus op burger- en stakeholderparticipatie binnen planningsprocessen.



Figuur 2.1: Paradigma-verschuivingen in de ruimtelijke ordening in de jaren '70 en '80 (1) en vanaf de jaren '90 en '00 (2). Bron: eigen werk.

## 2.2 Planningsystemen in verhouding tot de praktijk

In de hierop volgende paragrafen zullen deze verschillende paradigma's verder worden uitgelicht en zal de link worden gelegd tussen kenmerken van planprocessen en hoe deze vorm krijgen binnen de planningparadigma's. De hoedanigheid van deze kenmerken binnen de paradigma's zal eveneens worden geplaatst in het perspectief van de Nederlandse praktijk. Zo zullen de theoretische paradigma's en kenmerken van planprocessen een operationeel karakter krijgen.

### 2.2.1 Object-georiënteerde planning en toelatingsplanologie

Het object-georiënteerde planningsysteem wordt gepraktiseerd vanuit de overtuiging dat planners zichzelf zien als ingenieurs van de ruimte en de invulling hiervan geschiedt volgens een abstracte benadering waarin veelvuldig gebruik wordt gemaakt van modellen en numerieke redenering. De focus van deze praktisering van het vakgebied ligt duidelijk op het object - ruimte, gebouwen, economische effecten - terwijl het de daarbij behorende politieke en sociale componenten volledig links laat liggen (Hartmann & Geertman, 2016). Dit idee dat planners als experts worden gezien zorgde voor een sterk top-down systeem waarin het idee om van 'bovenaf' te coördineren hoogtij vierde. Het plan is hierin het centrale punt binnen het ruimtelijke vraagstuk (Neuman, 1998).

Het object-georiënteerde planningsysteem wordt ook wel synoptisch of de rationeel comprehensieve benadering genoemd (Hudson et al., 1979). Hudson et al. (1979) benadrukken dat er vier belangrijke kenmerken zijn ten aanzien van het object-georiënteerde planningsysteem, te weten; (1) definiëren van het einddoel, (2) identificatie van beleidsalternatieven, (3) evaluatie van het doel en de middelen en tot slot (4) implementatie van beleid. Er dient te worden vermeld dat het proces zich niet altijd in deze volgorde voltrekt maar dat er meestal meerdere iteratieve cirkels worden doorlopen, er feedback momenten zijn en verdieping in onderliggende processen (Hudson et al., 1979). Het rationalisme dat kenmerkend is voor dit planningsysteem wordt ook uiteengezet door Baum (1977). Belangrijk hierin zijn volgens Baum de analytische bias en de efficiëntie bias. De analytische bias beschrijft het fenomeen dat er door planners dusdanig veel waarde wordt gehecht aan het baseren van beleid en ruimtelijke interventies door middel van kwantitatieve methoden en het opbreken van vraagstukken in kleine stukken, dat het plaatsen van het vraagstuk in een bredere context niet wordt bewerkstelligt. De efficiëntie bias vult in essentie de analytische bias aan. Waar de analytische bias beschrijft dat planners geneigd zijn om vraagstukken op te breken in kleine stukken, beschrijft de efficiëntie bias het fenomeen dat planners constant op zoek zijn naar zo klein mogelijk delen van het vraagstuk welke meetbaar zijn in kwantitatief opzicht (Baum, 1977). Alexander (2000) beschrijft het object-georiënteerde planningsysteem als eveneens gefocust op een eindstadium en zoekend naar de meest efficiënte aanpak om dit te bereiken waarbij rationale keuzes worden gemaakt door individuen of homogene groepen (organisaties, bedrijven, overheden) welke acteren als individu. Het combineren van de inzichten van Hudson et al. (1979) en Baum (1977) leidt ertoe dat er gesteld kan worden dat het object-georiënteerde planningsysteem een sterk kwantitatieve benadering van vraagstukken en daarnaast een sterk gestructureerde uitvoering van ruimtelijke plannen en beleid behelst. Alexander (2000) voegt daaraan toe dat het eveneens een planningsysteem is waarbij de keuzes voornamelijk door individuen worden gemaakt en afgewogen.

Wanneer dit wordt gespiegeld aan de Nederlandse ruimtelijke praktijk komt het concept van de toelatingsplanologie naar voren. Toelatingsplanologie spitst zich toe op sectoraal beheer van water, milieu, natuur, ruimtelijke ordening etc. en een duidelijke scheidslijn tussen het maken en uitvoeren van beleid (Pleijte, Kuindersma, Hettinga & Tepic, 2014). Dit sluit nagenoeg aan op de bevindingen van Hudson et al. (1979) en Baum (1977) wat betreft een kwantitatieve benadering van vraagstukken en het zoveel mogelijk opbreken van ruimtelijke vraagstukken in kleine(re) stukken, het sectorale beheer. Spit en Zoete (2009) noemen deze vorm van planning ook wel de blauwdrukplanning. Volgens hen wordt in deze vorm van planning een duidelijk einddoel geschetst dat vastligt en door middel van een gestructureerd stappenplan wordt nagestreefd (Spit en Zoete, 2009). Deze omschrijving van

dit planningsysteem komt overeen met het reeds in deze paragraaf geschetste door Hudson et al. (1979). Er kan gesteld worden dat in de Nederlandse ruimtelijke ordening de toelatingsplanologie sterke overeenkomsten toont met het object-georiënteerde planningsysteem en het achterliggende gedachtegoed.

### *2.2.2 Proces-georiënteerde planning en ontwikkelingsplanologie*

De rationalistische benadering van planning conform het object-georiënteerde planningsysteem kreeg het in de jaren '70 en '80 zwaar te verduren. Een belangrijke rol hierin was weggelegd voor Rittel en Webber (1973) en hun artikel over dilemma's in de academische planningtheorie. In hun artikel beschrijven Rittel en Webber (1973) ruimtelijke vraagstukken als 'wicked problems'. Dit komt voort uit het feit dat gedurende deze periode het duidelijk werd dat de planners niet succesvol waren in het oplossen van problemen waarvan zij claimde dat zij die konden oplossen. Dit ligt volgens Rittel en Webber (1973) voornamelijk aan het feit dat problemen waarmee planners te maken hebben - problemen van de maatschappij ('societal problems') - compleet verschillend zijn ten opzichte van abstracte problemen waar wetenschappers of ingenieurs zich mee bezighouden (Rittel & Webber, 1973). Dit maakt ruimtelijke vraagstukken in vergaande mate complex en ingewikkeld. Kort door de bocht houdt dit in dat volgens Rittel en Webber problemen in de maatschappij op hun best telkens opnieuw kunnen worden opgelost, waar bijvoorbeeld rekenkundige 'problemen' een definitieve oplossing hebben. In hun artikel trachten Rittel en Webber (1973) door middel van een tiental aanbevelingen een nieuwe insteek van de ruimtelijke ordening te bewerkstelligen.

In aanvulling hierop verschijnt in 1977 het artikel van Baum; *Towards a post-industrial planning theory (1977)*. Wat betreft het theoretische gedachtegoed achter een proces-georiënteerd planningsysteem is dit artikel van essentieel belang. Baum (1977) zet de bevindingen en aanbevelingen van Rittel en Webber (1973) uiteen en tracht een kader te schetsen om een nieuwe weg in te slaan binnen de planningtheorie. Planners hebben volgens het artikel moeite met het identificeren van het 'gemeenschappelijk belang'. Dit is niet alleen aan de planners te wijten maar ook aan de groeiende complexiteit van de ruimtelijke vraagstukken, zoals ook gesteld door Rittel en Webber (1973). Ook Friedmann, Nisbet & Gans (1973) drukken hun zorgen uit over deze kwestie. Verder elaboreert Baum (1977) over de analytische bias en de efficiëntie bias zoals beschreven in de vorige paragraaf. Deze biasen zijn sterk kenmerkend voor het rationalisme en daarmee het object-georiënteerde planningsysteem. Verderop in het artikel brengt Baum een aantal zaken naar voren welke achteraf gezien wellicht de bakermat hebben gevormd voor het proces-georiënteerde planningsysteem. Ten eerste zou er een soort 'grondwet' voor planners moeten komen. Samenvattend kan dit worden omschreven als een proces dat hoofdzakelijk sociaal van aard zal zijn, waarbinnen diverse actoren met verschillende belangen met elkaar een nieuwe set spelregels zullen ontwikkelen. Het vraagstuk volgens Baum ligt hem vervolgens in hoe planners zo'n proces moeten faciliteren en hoe zij vervolgens met ruimtelijke vraagstukken omgaan in de praktijk binnen deze nieuwe set regels. Ten tweede beschrijft Baum (1977) een nieuwe richting voor de planningtheorie als reactie op de rationalistische object-georiënteerde benadering. Volgens Baum zal de dagelijks bezigheid van planners met sociale problemen ervoor zorgen dat zij deels de schrijvers zullen zijn van de nieuwe set principes binnen de ruimtelijke ordening. Baum geeft aan dat het van groot belang is dat planners deze existentiële benadering van ruimtelijke vraagstukken uitdragen. In de uiteenzetting van de

verschillen tussen de rationalistische, object georiënteerde benadering, en de existentiële proces-georiënteerde benadering komt Baum tot de conclusie van zijn artikel en zijn aanbevelingen voor de toekomst. Een belangrijke conclusie is dat beide benaderingen voordelen hebben en dat ook de nog te ontwikkelen existentiële benadering delen van de rationalistische benadering nodig heeft. Zo zal er een rationalistische benadering nodig zijn om voor sturing en richting te zorgen wat betreft het kijken naar delen van complexe gehelen. Anderzijds zal de existentiële benadering moeten zorgen voor vernieuwende benaderingen van de ruimtelijke praktijk waarbij persoonlijke ervaringen en benaderingen mee worden gewogen in het planproces. Vooralsnog wordt er aangegeven dat de uiteindelijke uitkomst zal zijn dat mocht er een nieuw gedachtegoed ontstaan binnen de planningtheorie, deze existentieel van aard zal zijn. Echter, tot die tijd zullen deze twee benaderingen zijdelings bestaan (Baum, 1977).

Geconcludeerd kan worden dat het proces-georiënteerde planningsysteem een benadering van ruimtelijke vraagstukken behelst die in een zekere mate haaks staat op het object-georiënteerde systeem. Het gedachtegoed van Rittel en Webber (1973) dat ruimtelijke vraagstukken 'wicked problems' zijn is hierop van grote invloed geweest. Er komt meer aandacht voor de verschillende perspectieven en invalshoeken binnen ruimtelijke vraagstukken en het feit dat actoren de werkelijkheid door hun eigen bril ervaren (Davy, 1997). Daarnaast worden ruimtelijke vraagstukken gekarakteriseerd door onzekerheid, complexiteit en normativiteit (Allmendinger & Tewdwr Jones, 2002; Forester, 2004; Hartmann, 2012).

Kijkend naar de Nederlandse praktijk zijn er sterke overeenkomsten tussen de kenmerken van het proces-georiënteerde planningsysteem en wat door Pleijte et al. (2014) als de ontwikkelingsplanologie wordt getypeerd. Kenmerkend voor de ontwikkelingsplanologie zijn een toenemende mate van publieke-private samenwerkingen welke voortkomen uit het feit dat ruimtelijke vraagstukken te complex zijn geworden om deze met een sectorale aanpak vanuit louter de overheid op te lossen. In de ontwikkelingsplanologie werkt de overheid samen met private en publieke partijen, wat automatisch voor een toenemend politiek karakter zorgt van planprocessen (Pleijte et al., 2014). Daarnaast komt er meer aandacht voor het lokale schaalniveau waarbinnen de overheid geen generiek beleid oplegt, maar in samenspraak met lokale overheden, burgers en andere belanghebbenden beleid opstelt dat is aangepast aan de lokale wensen en belangen. Uitgangspunten hiervoor zijn het integreren van diverse beleidsthema's alsmede het creëren van draagvlak voor plannen zodat deze in de uitvoeringsfase ook overeind blijven (Pleijte et al., 2014). Daarnaast voorziet deze vorm van planontwikkeling het proces ook van een (enigszins) democratisch gehalte. Gesteld kan worden dat de ontwikkelingsplanologie sterke overeenkomsten toont met de theoretische bevindingen van Rittel en Webber (1973), Baum (1977) en Allmendinger & Tewdwr Jones (2002). Verder kan er geconcludeerd worden dat wanneer er een vergelijking wordt getrokken met het object-georiënteerde planningsysteem, er fundamentele veranderingen worden bewerkstelligt met het proces-georiënteerde planningsysteem, zowel vanuit theoretisch opzicht waarin de rationalistisch planningtheorie plaatsmaakt voor een meer existentiële benadering, als vanuit de praktijkkant waar de toelatingsplanologie ruimte maakt voor ontwikkelingsplanologie.

### 2.2.3 Context-georiënteerde planning en uitnodigingsplanologie

In het begin van de jaren '90 komt er vanuit academische sferen een beweging op gang die zich vergaand focust op de context van planningsprocessen. Kenmerkend vanuit het theoretisch perspectief hierin is het betrekken van stakeholders en burgers bij planprocessen (Hartmann en Geertman, 2016). Hier wordt in academische kringen continu over gediscussieerd. Belangrijke onderwerpen hierin zijn *participatory planning* (Innes en Booher, 2000), *the communicative turn* (Healey, 1992; 1996) en *collaborative planning* (Innes en Booher, 2010). Een belangrijk vertrekpunt binnen de planningtheorie ten aanzien van het context-georiënteerde planningsstelsel ligt geborgen in het artikel van Healey (1992); *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*.

Healey (1992) beschrijft dat het context-georiënteerde planningsstelsel van belang is in het nastreven van een democratische samenleving, maar dat de instrumenten hiervoor een vergaand rationeel karakter hebben en de beoogde vorm van processen en vooruitgang niet kunnen leveren. Dit lijkt sterk te stroken met de kritieken die Baum (1977) en Rittel en Webber (1973) uiten in hun artikelen ten aanzien van het object-georiënteerde planningsstelsel. Vanuit de kritische blik ten aanzien van het rationalistisch gedachtegoed vloeit het zoeken naar de herdefiniëring van een modern planningsstelsel voort. Dit paveit de weg voor een nieuwe richting binnen de tot dan toe geldende gedachtegoeden achter planningtheorie (Healey, 1992). De mogelijkheden hierin worden door Healey (1992) uiteen gezet.

Ten eerste kan er worden vastgehouden aan het marktmechanisme. Hierin worden in principe alle kwesties gemonetariseerd en gereguleerd door de markt. Healey (1992) geeft aan dat dit niet per se een verkeerde richting zou zijn binnen het nieuwe planning paradigma, maar dat het vasthouden aan marktmechanisme meer een conservatieve dan een progressieve insteek heeft. Ten tweede bestaat de richting van idealistisch fundamentalisme (Healey, 1992). Deze richting betekent echter de overgang van het ene unidimensionele gedachtegoed (rationalisme) naar het andere (moreel principe). Ten derde; esthetisch relativisme. Ook hier geldt dat het esthetische aspect niet geheel onbelangrijk wordt geacht, maar dat het prioriteren hiervan niet het gewenste effect zal leveren aangezien het begrip esthetisch arbitrair van aard is. Ten vierde bestaat er de mogelijkheid van een insteek naar socialistisch voorbeeld. Hierin is echter het probleem dat dit gedachtegoed nog steeds is opgehangen het rationalisme en de wetenschappelijke benadering van de maakbaarheid van de samenleving. Tot slot beschrijft Healey (1992, p. 150) het principe van het communicatieve rationalisme. Het is hier dat dat er door Healey een vooruitstrevend pad wordt gezien waarin redden wordt gevormd door communicatie in plaats van door louter toepassing van de wetenschap. Planning, volgens dit gedachtegoed, zorgt voor een beslissing die men kan *kiezen*, na *discussie* (Healey, 1992). De contouren van dit nieuwe planningsstelsel krijgen van al vorm in de jaren '80 door werk van onder meer Habermas (1984), en worden door Healey (1992) verder uiteengezet in tien kernwaarden, samengevat in de tabel op de volgende pagina.

|   |   |
|---|---|
| <p>1. Planning is een interactief en interpretatief proces waarbinnen wordt beslist en gehandeld volgens een multidimensionaal gedachtegoed, in plaats van beslissingen en handelingen te baseren op een enkele geformaliseerde dimensie.</p>   | <p>2. Reflectieve en kritische capaciteiten moeten worden bewaakt tijdens het proces van argumentatie volgens de principes van integriteit, legitimiteit en waarheid.</p>   |
| <p>3. Interactie gaat ervan uit dat personen zijn georganiseerd in gemeenschappen, dat deze ieder hun eigen normen en waarden hebben en dat er hierdoor geen breed gedragen gelijke ideeën zijn. Communicatieve actie zoekt dus naar haalbare niveaus van consensus.</p>  | <p>4. De moraliteit achter interactie is dat democratie binnen het proces wordt bewaakt door allen die als stakeholder kunnen worden gezien het recht hebben en krijgen om zich te mengen in het proces.</p>  |
| <p>5. Deze interactie geschiedt volgens een respectvolle discussie. Hiermee wordt bedoeld op het zoeken naar raakvlakken tussen de verschillende gemeenschappen waarin personen zich hebben georganiseerd.</p>  | <p>6. De literatuur achter onderhandelen verschaft ons het inzicht dat gefixeerde ideeën en plannen kunnen worden verschoven indien men in groepsverband opereert. Het gezamenlijk reconstrueren van de diverse belangen is een proces dat zorgt voor een gezamenlijke zoektocht naar een overeenkomst.</p>                                 |
| <p>7. Er is innovatie nodig, niet alleen door middel van programma's, maar ook in het construeren van arena's waarin deze programma's geformuleerd worden en waarin conflicten worden geïdentificeerd en worden bemiddeld. Planning moet hierin ook reflectief zijn ten aanzien van zichzelf.</p>   | <p>8. Het (planning) is niet alleen innovatief maar heeft ook de potentie om gevestigde machtsstructuren te veranderen door middel van de constante kritische blik.</p>   |
| <p>9. Binnen de argumentatie van deze communicatieve processen mogen alle vormen van kennis, begrijpen, appreciëren, ervaren en oordelen ten tafel worden gebracht. De kunst hiervan is om al deze verschillende invalshoeken samen te brengen aan tafel en daar een plek voor te bieden zonder deze weg te wuiven voordat dat de claim geëxploreerd wordt.</p> | <p>10. Het doel van zo'n interactief planningsysteem is om een kader te bieden aan een proces waarbinnen er wordt gestreefd naar een breed gedragen overeenstemming. We kunnen niet weten waar dit 'ons' naartoe zal brengen, louter dat het potentieel het planningsysteem kan veranderen naar de behoeften van de tegenwoordige tijd.</p> |

Tabel 2.1: Tabel met kernwaarden van het context-georiënteerde planningsysteem volgens Healey. Bron: Healey (1992).

Healey (1992) concludeert dat deze benadering van ruimtelijke ordening, planning door middel van overleg en debat, alleen kan voortbestaan indien er ten allen tijde ruimte is voor kritiek en hervorming. Healey's gedachtegoed is voornamelijk gestoeld op de *communicative action* theorie van Habermas (1984). Bijna gelijktijdig met Healey's artikel (1992), publiceert Innes (1995) een artikel over het 'nieuwe' planning paradigma dat aan het ontstaan is binnen de planningtheorie. Communicatieve actie en een interactieve praktijk zijn termen die de boventoon voeren (Healey, 1992; Innes, 1995). Gelet op de tien kernwaarden die Healey (1992) aandraagt, alsmede de nadruk die wordt gelegd op het communicatieve en interactieve aspect binnen de ruimtelijke praktijk kan er worden gesteld dat Healey (1992) voortbouwt op kritieken die naar voren komen in de artikelen van Rittel en Webber (1973) en Baum (1977). Zo geeft Healey (1992) eveneens aan dat de praktijk van de ruimtelijke ordening de samenleving moet dienen (hetgeen waar Baum zich zorgen over maakte in 1977), maar dat de instrumenten hier, tot dan toe, een te vergaand rationeel karakter voor hebben (hetgeen dat Rittel en Webber, 1973, beschrijven).

Echter, zijn er ook verschillen te vinden tussen het gedachtegoed achter het proces-georiënteerde planningsysteem en het context-georiënteerde systeem. Zo neemt de ruimte waarin private actoren zich kunnen profileren binnen ruimtelijke processen steeds verder toe. Evenredig hieraan is dat de mate waarin de overheid betrokken is bij planprocessen verder vermindert. Hieruit vloeit ook de transitie van government naar governance voort (Wegener, 2012). Het speerpunt van het context-georiënteerde planningsysteem is de verdere toename van de mate waarin stakeholders, burgers en actoren worden betrokken bij het planproces. Na de publicaties van Healey (1992) en Innes (1995) komt de discussie hieromtrent op gang (Healey, 1996; 1997; 1998) en worden de termen *collaborative* en *participative* planning naar voren geschoven. De basis voor burger- en stakeholderparticipatie werd al gelegd in Arnstein's (1969) werk door middel van de, inmiddels beroemde, ladder van participatie. Aangezien burger- en stakeholderparticipatie zo'n belangrijke factor is voor het context-georiënteerde planningsysteem zal hier in paragraaf 2.4 verdere aandacht aan worden besteed.

Wanneer het theoretische gedachtegoed achter het context-georiënteerde planningsysteem wordt gespiegeld aan de Nederlandse praktijk, komt men uit bij het concept van uitnodigingsplanologie (Pleijte et al., 2014). Binnen de uitnodigingsplanologie staat het privaat initiatief (van burgers en bedrijven) centraal. Overheden zijn (zo mogelijk nog) minder betrokken bij ruimtelijke ontwikkeling. In plaats van directe betrokkenheid worden er voorwaarden en hoofdlijnen opgesteld waaraan de te realiseren ontwikkeling zal moeten voldoen. Hierdoor wordt de rol van de overheid beperkt. Echter kan hierbij ook een kanttekening worden geplaatst. De rol die burgers en bedrijven kunnen innemen binnen een ruimtelijk proces kan namelijk ook sterk variëren. Zo kunnen burgers aan de zijlijn staan bij initiatieven vanuit de private sector en vice versa. Ook de rol van de overheid kan sterk variëren binnen de uitnodigingsplanologie. Dit slaat terug op de reeds genoemde verantwoordelijkheid van de overheid om randvoorwaarden op te stellen. De mate waarin deze worden gesteld bepaalt voor een groot deel in welke mate het ruimtelijk initiatief daadwerkelijk 'op eigen voet' staat (Pleijte et al., 2014).

### 2.2.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat wanneer er wordt gekeken naar de drie paradigma's, zoals omschreven door Hartmann en Geertman (2016), dat deze gekoppeld kunnen worden aan drie stromingen binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening; toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Een uiteenzetting van de kenmerken van de verschillende benaderingen van het planologische gedachtegoed leidt tot de volgende samenvatting (tabel 2.2).

| Object-georiënteerd<br>planningsysteem<br>(toelatingsplanologie)  | Proces-georiënteerd<br>planningsysteem<br>(ontwikkelingsplanologie)  | Context-georiënteerd<br>planningsysteem<br>(uitnodigingsplanologie)  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterke analytische en efficiëntie bias.</li> <li>• Planproces wordt gevoerd door een selecte groep planners en uitvoerders.</li> <li>• Sterke visie op einddoel dat moet worden bewerkstelligt volgens een chronologisch stappenplan.</li> <li>• Planoloog is de spin in het web, de architect van de ruimte. Dit wordt ook gebruikt als het vertrekpunt voor ruimtelijke vraagstukken.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Steeds meer een existentiële benadering van vraagstukken (procesmatig).</li> <li>• Overheid gaat (mondjesmaat) samenwerken met publieke en private partijen.</li> <li>• Einddoel ligt enigszins vast, echter ook ruimte voor aanpassingen</li> <li>• De planoloog wordt meer onderdeel van het planproces als participerende partij.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning wordt een cyclisch en iteratief proces. Nog sterkere existentiële benadering</li> <li>• Binnen het planproces is er ruimte voor eenieder, en daarmee open toegankelijkheid.</li> <li>• Het einddoel wordt geformuleerd gedurende het proces en is constant onderhevig aan aanpassing.</li> <li>• Ruime kaders en randvoorwaarden binnen het ruimtelijke domein. Planoloog wordt facilitator van het proces.</li> </ul> |

Tabel 2.2: Samenvatting planningsystemen en kenmerken. Bron: eigen werk.

Binnen deze drie planningsystemen zijn ruimtelijke kenmerken te duiden, welke hierbinnen verschillende vormen aannemen, zoals uiteengezet in tabel 2.2. Naast deze ruimtelijke kenmerken is de rol van de overheid in het planproces ook van dermate belang. Eveneens van (steeds groter wordend) belang is de rol die is weggelegd voor burger- en stakeholderparticipatie. In het volgende deel van het theoretisch kader worden deze twee thema's uiteengezet en binnen de context van de planningsystemen en paradigma's geplaatst. Op deze manier wordt getracht, naast de 'kerneigenschappen' van deze systemen, verdere factoren van belang toe te voegen aan de theoretische kern van het onderzoek.

### 2.3 De rol van de Overheid binnen planprocessen

Binnen ruimtelijke vraagstukken is de rol van de overheid er een die veelvuldig ter discussie staat en aan verandering onderhevig is. Tegenwoordig worden aan de vertegenwoordiging, de onderlinge relaties en de manier van besturen van de overheid (en andere actoren) in ruimtelijke vraagstukken de termen government en governance gehangen. Kaufmann, Kraay en Mastruzzi (2011) geven aan dat er (nog steeds) geen concrete definitie is van governance waarover brede consensus bestaat. Desalniettemin is de term governance



veelvuldig terug te vinden in de academische literatuur van de afgelopen 25 jaar (Finkelstein, 1995; Jessop, 1998; Swyngedouw, 2005, Rhodes, 2007; Nuisl & Heinrichs, 2011; Wegener, 2012; Hartmann & Geertman, 2016). Rhodes (1996) gaf al ruim 20 jaar geleden aan wat men nu kan concluderen; de term governance is immens populair, maar inaccuraat. De diversiteit van het begrip governance betekent dat er binnen het onderzoek een afgebakende definitie nodig is ten behoeve van operationalisatie van deze parameter.

Governance is een breed begrip. Nuisl en Heinrichs (2011) beschrijven governance als een structuur die actoren uit diverse hoeken (publiek, privaat en particulier) bij elkaar brengt waarbinnen formele en informele niveaus bestaan welke gekarakteriseerd worden door middel van hiërarchische, competitieve en coöperatieve relaties tussen actoren. Daarnaast kan governance ook het tegenovergestelde betekenen van government. Hierin wordt bedoeld op de mate waarin inmenging van de overheid geschiedt in een ruimtelijk vraagstuk (Nuisl & Heinrichs, 2011). Dit kan ook worden gezien als de mate waarin een overheid gecentraliseerd en top-down, of gedecentraliseerd en bottom-up acteert in een planproces. Inherent hieraan is dat een afnemende rol van de overheid, een toenemende rol voor publieke en private partijen betekent. In de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening kan een tendens worden geobserveerd waarin government steeds meer plaats maakt voor governance (Wegener, 2012; Hartmann & Geertman, 2016). De rol van government en governance in planprocessen zorgt voor een onderwerp van constante discussie onder academici. Waar in veel literatuur aandacht wordt besteed aan de positieve gevolgen die een planningsysteem volgens governance principes met zich meebrengt, bestaan er ook academische geluiden die hierbij kanttekeningen plaatsen. Swyngedouw (2005) beschrijft de negatieve gevolgen die een toenemende mate van governance hebben binnen ruimtelijke planprocessen. Zo bestaat er een spanningsveld omtrent het betrekken van stakeholders in planprocessen. Het is niet vanzelfsprekend dat indien men een belanghebbende is, men ook betrokken wordt in het planproces. Dit proces voltrekt zich volgens machtsverhoudingen welke ontstaan zijn in planprocessen. Stakeholders moeten als het ware toegelaten worden tot het planproces. Daarnaast is de representativiteit geen constante factor en lopen de maatstaven hiervoor sterk uiteen. Eveneens is er geen duidelijkheid omtrent welke betrokken partij welke verantwoordelijkheid draagt, in tegenstelling tot processen waarbij er een grotere rol is voor de overheid (Swyngedouw, 2005). Omgedraaid zijn er ook tal van artikelen waarbij governance juist wordt aangemoedigd vanwege de nadelen die een systeem waarin government een belangrijke rol speelt met zich meebrengen zoals Lefèvre (1997) .

Betreffende dit onderzoek zal deze tweeledigheid van governance worden gebruikt om planprocessen te analyseren. Ten eerste zal er gekeken worden naar de relaties tussen de diverse actoren en stakeholders binnen het proces, en ten tweede zal de mate van overheidsinmenging binnen het planproces worden onderzocht en geanalyseerd. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds government, zijnde een sterke overheidsrol, en anderzijds governance, zijnde een sterke rol voor publieke en private partijen. Van deze tweeledigheid uitgaand kan het begrip governance als volgt worden gedefinieerd; de 'governance' binnen een planproces beschrijft de (verschillende) relatie(s), en hoe deze zijn vormgegeven, tussen verschillende actoren en stakeholders gedurende het planproces, alsmede ook een minder prominente rol voor de overheid in planprocessen. Government wordt omschreven als de tegenhanger hiervan.

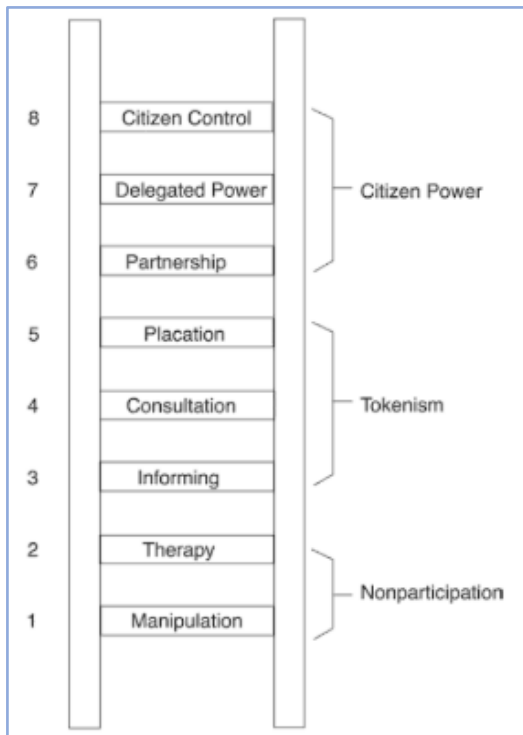
Inherent aan een veranderende rol van de overheid is het spanningsveld tussen enerzijds robuustheid en anderzijds flexibiliteit. Robuustheid kenmerkt zich door gedegenheid en komt in die zin voornamelijk voor in planprocessen die worden gekenmerkt door een sterkere mate van government. Flexibiliteit komt voornamelijk voor in planprocessen waarbij juist een sterke mate van governance aanwezig is. Het spanningsveld krijgt vorm evenredig met de veranderingen binnen de planningparadigma's. Zo vormt zich aan het begin van de jaren '90 de discussie waarbij er steeds meer een geluid onstaat dat pleit voor een toename van flexibiliteit (Storper & Harrison, 1991; Desfor & Jorgensen, 2004).

Wanneer de rol van de overheid geplaastst wordt binnen de drie planningsmodellen zoals beschreven in Hartmann & Geertman (2016), kan met het volgende concluderen. Ten tijde van het object-georiënteerde planningsysteem is er sprake van een sterk gecentraliseerde overheid en is daarmee de inmenging van de (Rijks)overheid in ruimtelijke plannen relatief groot. Dit heeft ook als gevolg dat er een mindere mate van flexibiliteit is. Er is dan ook sprake van een sterk leidende overheid in ruimtelijke processen. In het licht van het government – governance spectrum is een sterke mate van government aanwezig. In de jaren '70 en '80 neemt deze invloed af en begint de decentralisatie van ruimtelijke processen. Tijdens het proces-georiënteerde planningmodel volgt dan ook het begin van de inmenging van de private en particuliere sector in het planningproces. Deze toelating van partijen tot het planningproces staat op dat moment nog in de kinderschoenen. Hier is de verdeling tussen government en governance half-half waarbij voornamelijk private actoren steeds sterker betrokken worden. Hierin ziet men ook een toenemende mate van flexibiliteit. De leidende rol van de overheid van het object-georiënteerde planningsysteem maakt langzaam plaats voor een steeds meer regisserende of sturende overheid. In de opgang naar het context-georiënteerde planningsysteem neemt de rol van de overheid in ruimtelijke processen verder af. De overheid neemt in steeds verder gaande mate een faciliterende rol aan. Dat wil zeggen dat het planningproces wordt gefaciliteerd, maar dat de voornaamste rollen hierin zijn weggelegd voor de private en particuliere sector. Hier treedt dan ook een sterke vorm van governance op de voorgrond in planprocessen. Eveneens wordt hier een steeds verdergaande mate van flexibiliteit geobserveerd. Planprocessen worden cyclische en iteratieve processen.

## *2.4 Collaborative en participatory planning: Burger- en Stakeholderparticipatie*

### *2.4.1 De aanloop*

De artikelen van Healey (1992) en Innes (1995) markeren het begin van een discussie die momenteel, 25 jaar later, nog steeds voor verdeeldheid zorgt binnen academische sferen. Echter, een van de eerste keren dat participatie zijn intrede doet is in het spraakmakende artikel van Arnstein (1969). In het artikel van Arnstein (1969) worden verschillende vormen van participatie uiteengezet in de zogeheten ladder van participatie (figuur 2.2). Onderaan de ladder bevinden zich de vormen van non-participatie, in het midden vormen van tokenism (enige participatie, maar met weinig directe invloed), en bovenaan de ladder vindt men hoge mate van participatie tot het summum van totale controle door burgers. Door middel van deze participatieladder (figuur 2.2) stelt Arnstein (1969) in essentie dat naarmate de mate van participatie toeneemt, dit een toenemend positief gevolg heeft voor het ruimtelijke planproces.



Figuur 2.2: Ladder van participatie. Bron: Arnstein (1969)

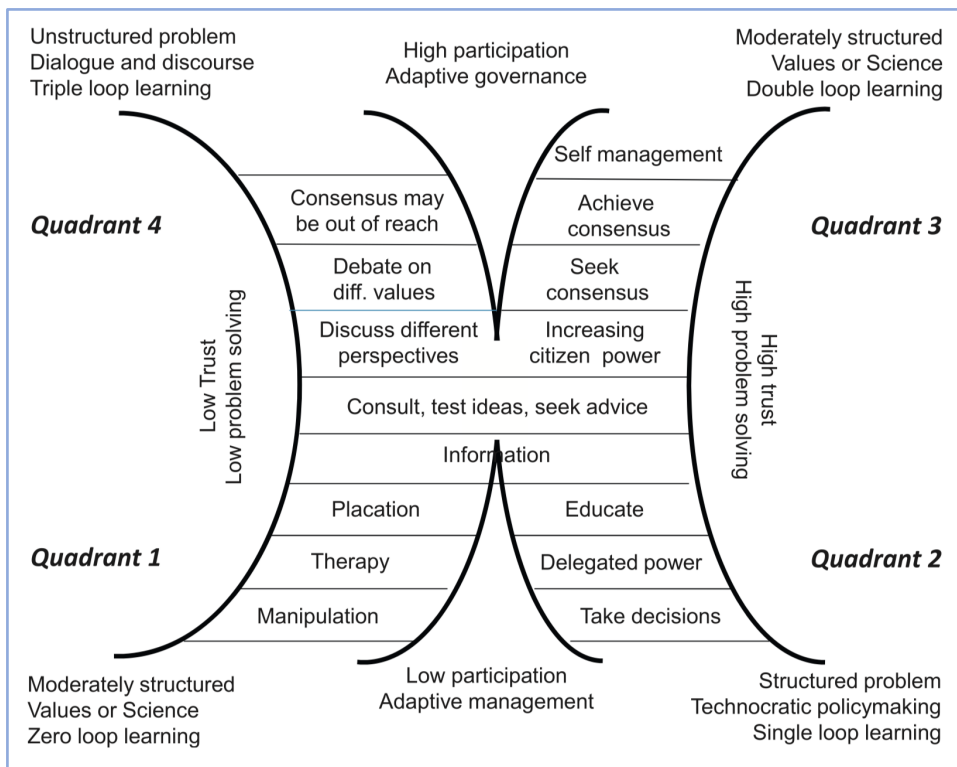
Het spreekt voor zich dat de artikelen van Healey (1992) en Arnstein (1969) aan elkaar gerelateerd zijn en dat het gedachtegoed achter planning als breed gedragen activiteit met een cyclisch-iteratief proces, vorm krijgt in de jaren 70. Echter, begint vanaf het begin van de jaren '90 een discussie rondom het aspect participatie in ruimtelijke vraagstukken. In aanloop naar de eeuwwisseling beschrijft Healey (1996; 1998) in verschillende artikelen de theoretische achtergronden. Healey (1996) beschrijft de versplintering van (stedelijke) gebieden en daarmee ook direct de isolatie hiervan ten opzichte van het gebied van buitenaf. Hierdoor ontstaan complexe sociale en economische relaties in ruimtelijke vraagstukken. Hier ontstaat een spanningsveld binnen vraagstukken, wanneer de een zijn voordeel voor de andere een nadeel betekent (Healey, 1996). Healey (1998) noemt dit ook wel de *stakeholder society*, de maatschappij waarin iedereen een belang heeft dat moet worden vertolkt. Het betrekken van deze stakeholders in ruimtelijke processen vormt in essentie de basis voor collaborative en participatory planning, voortgevloeid uit de communicative turn.

Na de intrede van the communicative turn in de academische planningtheorie verschijnen legio artikelen waarin voorstanders en sceptici zich buigen over dit concept en de consequenties voor de planningtheorie (Fainstein, 2000; Allmendinger en Tewdwr-Jones, 2002; Healey, 2003). Zo wordt het concept uiteen getrokken en verschijnen er allerlei zijtakken zoals planning through debate, communicative planning, argumentative planning, collaborative planning en deliberative planning (Allmendinger en Tewdwr-Jones, 2002). Naast een aantal verschillen lijkt er toch enige theoretische overeenstemming te zijn tussen deze termen en bestaat er een gemeenschappelijke deler, namelijk het betrekken van burgers en stakeholders in ruimtelijk processen. De discussie rondom de verschillende uitkomsten van the communicative turn vormt niet het hoofdzakelijk doel van dit onderzoek en zal dan ook niet zodanig worden behandeld. Van groot belang is juist de burger- en stakeholder-participatie.

#### 2.4.2 Het tijdperk van participatie

Burger- en stakeholderparticipatie is een hot topic tegenwoordig in de ruimtelijke praktijk. De opkomst hiervan in academische sferen in de jaren '90 komt tot uiting in de praktijk na de financiële crisis van 2008. Het blijkt echter, mede ook vanuit de academische literatuur, dat burger- en stakeholderparticipatie nogal wat om armen heeft. Coaffee en Healey (2003) beschrijven in hun artikel een aantal essentiële haken en ogen ten aanzien van burger- en stakeholderparticipatie. Ten eerste kan er sprake zijn van dat er in te grote mate een beroep wordt gedaan op de burger, waardoor er weerzin ontstaat. Ten tweede heeft ruimtelijke ordening steeds meer een politieke dimensie ontwikkeld. Zo kan men geneigd zijn niet te willen participeren vanwege onvrede ten aanzien van de lokale politiek. Ten derde is het van belang dat er wordt nagedacht over wanneer bepaalde bijeenkomsten plaatsvinden (Coaffee & Healey, 2003). Het gevolg van het niet zorgvuldig nadenken over het participatietraject is een participatieparadox waarin veel mensen weinig participeren, en weinig mensen veel participeren (Dreijerink, Kruize en van Kamp, 2008).

In het tijdperk waarin de overheid steeds meer als procesmanager optreedt om tot een integraal (gebieds)plan te komen is de mate waarin burgers en stakeholders worden betrokken bij plannen sterk variërend. Burgers kunnen mee worden genomen in de onderhandelingen, maar worden in meer gesloten onderhandelingen ook soms pas laat betrokken bij de besluitvorming. Daarin kan het gevoel ontstaan dat plannen al volledig en definitief zijn (Pleijte et al., 2014). Hieruit blijkt dat burger- en stakeholderparticipatie een thema is dat verschillende invalshoeken heeft en geen eenzijdige aanpak kent. Waar Healey (1992; 1996; 1998) en Innes (1995) zich zo als voorstander van een communicatief planningmodel profileren, waaien er binnen de academische sferen ook veel kritiek en kanttekeningen op. Zo beschrijft Fainstein (2000) dat waar het communicatieve planningmodel streeft naar participatie, dit niet tot gevolg heeft dat er meer gelijkheid wordt gecreëerd binnen het ruimtelijke domein. Ook Fainstein (2000) geeft aan dat participatieprocessen vaak lang van duur kunnen zijn wat tot gevolg heeft dat participanten weerzin krijgen ten aanzien van het proces (Coaffee & Healey, 2003). De uiteenlopende meningen wat betreft participatie binnen ruimtelijke processen zorgt ervoor dat dit aspect constant ter discussie staat. Recentelijk heeft dit geleid tot een kritische blik ten aanzien van participatie. Hurlbert en Gupta (2015) uiten een kritische noot wat betreft participatie in ruimtelijke processen. Waar de algemene strekking van Arnstein (1969) is dat hoe groter de mate van participatie, hoe beter het planproces verloopt, geven Hurlbert en Gupta (2015) aan dat dit niet altijd het geval is en dat er in essentie niet op zo'n zwart-wit manier naar participatie moet worden gekeken. Participatie is namelijk niet altijd nodig, niet altijd nuttig en het leidt ook niet altijd tot consensus (Hurlbert & Gupta, 2015). Er moet meer gekeken worden naar de essentie van het vraagstuk, waarop vervolgens een maatwerk proces op moet worden uitgevoerd. Om hierin van enige begeleiding te voorzien hebben Hurlbert en Gupta (2015) de *'split ladder of participation'* gecreëerd. Deze split ladder moet voorzien in een theoretisch kader dat men in ruimtelijke processen kan gebruiken om een inschatting te maken welke mate van participatie wenselijk is en tot op welke hoogte niet. Dit zou ten goede moeten komen van de slagvaardigheid van planprocessen.



Figuur 2.3: Split ladder of participation. Bron: Hurlbert en Gupta (2015).

In essentie bouwt de split ladder voort op het concept van Arnstein (1969). De hogere gradaties van participatie bevinden zich aan de bovenkant van de ladder, en de lagere gradaties aan de onderkant. Aan de boven- en onderzijde splitst de ladder zich in een viertal kwadranten. Wanneer de split ladder (figuur 2.3) wordt vergeleken met de ladder van Arnstein (figuur 2.2), komen kwadrant 1 en 3 grofweg overeen met de ladder van Arnstein (1969). Kwadrant 2 en 4 zijn de uitbreidingen die Hurlbert en Gupta (2015) hebben toegevoegd. In deze kwadranten worden extra mogelijkheden ten aanzien van de gradatie van het participatietraject uiteengezet. Daarnaast wordt er in de split ladder onderscheid gemaakt naar de aard van het vraagstuk. Ten eerste wordt er onderscheid gemaakt tussen structurele, semi-structurele en niet-structurele vraagstukken. Structurele vraagstukken zijn de zaken waarop er een brede overeenstemming is over normen, principes en het gewenste toekomstbeeld. Niet structurele vraagstukken zijn die vraagstukken waar onzekerheden alom vertegenwoordigd zijn en er geen duidelijk overeenstemming is met betrekking tot normen, principes en wetenschap. Dit is ook waar Rittel en Webber (1973) naar refereren als 'wicked problems'. Logischerwijs bevinden de semi-structurele vraagstukken zich op dit vlak ergens in het midden van het zojuist geschetste (Hurlbert & Gupta, 2015).

De kritische noot van Hurlbert en Gupta (2015) is er een die in verschillende andere academische literatuur kan worden teruggevonden. Zo beschreven Monno en Khakee (2012) eveneens in hun artikel het speelveld van burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke vraagstukken. In hun analyse worden twee uitersten, zoals gesteld door de ladder van Arnstein (1969), vergeleken. Een van de belangrijkste conclusies van Monno en Khakee (2012) is dat de barrières ten aanzien van het juist functioneren van participatietrajecten niet sec liggen bij institutionele of culturele beperkingen en grenzen, maar dat deze diep geworteld zijn in onze maatschappij en de machtsverhoudingen hierbinnen (Monno & Khakee, 2012). Naast deze illustratie waar er verandering dient plaats te vinden, geven

Monno en Khakee (2012) ook aan dat ondanks deze beperkingen en schijnbare grenzen binnen het ruimtelijk domein, er (deels) moet worden vastgehouden aan de idealen van burger- en stakeholderparticipatie binnen ruimtelijk vraagstukken als een manier om sociale ongelijkheid tegen te gaan. Tot slot is participatie een cruciale factor voor de verdere ontwikkeling van de ruimtelijke ordening in een praktische zin (Monno en Khakee, 2012).

#### *2.4.3 Participatie in verhouding tot de planningsystemen*

Burger- en stakeholderparticipatie kent een bewogen geschiedenis binnen planprocessen. Arnstein (1969) wordt gezien als de grondlegger van de participatiebeweging binnen de academische planningtheorie. Later, in de jaren '90 begint de participatiebeweging in academische kringen echt op gang te komen na publicaties van Innes (1995) en Healey (1992; 1993; 1996). In een relatief korte periode ontpopt de participatiebeweging zich tot een van de, zo niet de meest, dominante stroming(en) binnen de planningtheorie in de jaren 2000. Aan de andere kant zijn er ook critici en kritische kanttekeningen die worden geplaatst vanuit diverse hoeken (Fainstein, 2002; Allmendinger, 2002; Monno en Khakee, 2012). Daarnaast wordt er ook getracht om nuance aan te brengen en het concept van participatie te laten evolueren naar verloop van tijd (Hurlbert en Gupta, 2015). De datering van de genoemde artikelen en de tijdsperiode waarin er gepubliceerd is geven aan dat participatie binnen ruimtelijke vraagstukken een ontwikkeling is waarover geen unanieme overeenstemming bestaat en dat het een concept is dat zich in conjuncturele vorm ontwikkeld (Legacy, 2017).

Het concept van participatie, en de mate waarin dit toegepast wordt in de ruimtelijke praktijk in Nederland, wordt door Dreijerink et al., (2008) als volgt beschreven. Participatie wordt in Nederland voornamelijk gebruikt als instrument om de representatieve democratie te versterken en te ondersteunen. De kanttekeningen die hierbij geplaatst moeten worden zijn echter dat de resultaten vaak niet concreet zijn en het aan politiek gewicht ontbreekt. Bovendien wordt er veelal nadruk gelegd op het creëren van steun en participatie zelf, in plaats van kwalitatief goede resultaten (Dreijerink et al., 2008). De Omgevingswet wordt deels getypeerd als een wet die de weg verder vrij maakt voor ruimtelijke ordening op lokaal niveau waarbij uitgangspunt is dat burgers en andere stakeholders uitvoerig worden betrokken bij het planproces.

In relatie tot de verschillende planningsystemen (object-, proces- en context-georiënteerd) heeft participatie verschillende gradaties van belang gekend. In het object-georiënteerde planningsstelsel is weinig ruimte voor participatie. De ruimtelijke praktijk wordt gepraktiseerd door planologen die functioneren als architect van de ruimte. Er wordt dan ook gesteld dat er in dit planningsstelsel weinig tot geen ruimte is voor burger en stakeholders om te participeren in het planproces. Binnen het proces-georiënteerde planningsstelsel wordt er veelal getheoretiseerd over de aard van vraagstukken en hoe deze benaderd dienen te worden. De overheid gaat in steeds verdere mate samenwerken met publieke en private partijen en de planoloog wordt onderdeel van het proces. Geconcludeerd kan worden dat participatie binnen het proces-georiënteerde planningsstelsel niet volledig is, maar ook niet onvolledig. Ten aanzien van het context-georiënteerde planningsstelsel is participatie echter een van de primaire principes. In dit stelsel is dus veelvuldig ruimte voor participatie van burgers en stakeholders in het ruimtelijk proces.

### *2.5 Conceptueel model*

Het theoretisch kader heeft laten zien dat er drie duidelijke invalshoeken zijn wat betreft planningparadigma's; het object-georiënteerde, het proces-georiënteerde en het context-georiënteerde paradigma. Deze kunnen eveneens gekoppeld worden aan drie vormen van planologie in de Nederlandse context; toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Daarnaast zijn er ruimtelijke kenmerken van planprocessen welke in een verschillende mate en hoedanigheid voorkomen binnen deze drie invalshoeken. Deze ruimtelijke kenmerken zijn achtereenvolgens flexibiliteit, de rol van de overheid, participatie, toegankelijkheid, verhoudingen en ruimtelijke kaders. Deze kenmerken kennen binnen de paradigma's en planningsystemen verschillende hoedanigheden. Het compacte overzicht hiervan is schematisch weergegeven in het conceptueel model op pagina 27.

|                                     |                     | Planningparadigma's  |   |  |
|-------------------------------------|---------------------|--|---|--|
|                                     |                     | Jaren '40 – '50 – '60  | Jaren '70 – '80   | Jaren '90 – heden  |
|                                     |                     | Object-georiënteerd  | Proces-georiënteerd   | Context-georiënteerd   |
| Planologisch systeem (NL) →         |                     | Toelatingsplanologie   | Ontwikkelingsplanologie   | Uitnodigingsplanologie   |
|                                     |                     | ↓  | ↓   | ↓  |
| Kenmerken ruimtelijke planprocessen | Flexibiliteit       | Plan kent weinig tot geen flexibiliteit in het (plan)proces                | Plan kent enige vorm van flexibiliteit in het planproces                          | Planproces is flexibel in veel aspecten en cyclisch iteratief                      |
|                                     | Rol van de overheid | De overheid heeft een sterk leidende rol in het planproces                 | De overheid neemt een meer sturende rol aan                                       | De overheid faciliteert voornamelijk het planproces                                |
|                                     | Participatie        | Planproces wordt voltrokken met weinig tot geen inmenging van stakeholders | Planproces voltrekt zich door middel van participatie, tevens sterke rol overheid | Planproces kenmerkt zich door een grote mate van participatie, overheid op afstand |
|                                     | Toegankelijkheid    | Planproces is enkel toegankelijk voor de planologische experts             | Planproces is voornamelijk mix tussen overheid en marktpartijen                   | Planproces is open en voor iedereen toegankelijk                                   |
|                                     | Verhoudingen        | Het planproces voltrekt zich volgens een top-down model                    | Planproces voltrekt zich volgens een mix-benadering                               | Planproces voltrekt zich volgens een bottom-up model                               |
|                                     | Kaders              | Strakke kaders, duidelijk eindbeeld van project                            | Verruimde kaders, eindbeeld van project semi-vastgesteld                          | Zeer ruime tot geen kaders, eindbeeld ligt niet vast                               |

Figuur 2.4: Conceptueel model. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.



### 3) Theorie naar praktijk; De Omgevingswet

In dit hoofdstuk zal een praktische context worden geboden aan het theoretisch kader en conceptueel model door middel van de Omgevingswet. Er zal een link worden gelegd tussen de theoretische paradigma's, planningsystemen en ruimtelijke kenmerken en de praktisering hiervan binnen de Omgevingswet. Ten aanzien van de dataverzameling rondom de Omgevingswet is een tweetal experts geïnterviewd. Vervolgens zullen de uitgangspunten van de Omgevingswet ten aanzien van het conceptueel model worden afgezet in de operationalisatie daarvan.

#### 3.1 De Omgevingswet

Zoals aangegeven zal naar verwachting in 2021 de Omgevingswet in werking treden. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is naar verwachting een van de grootste ingrepen op het gebied van ruimtelijke wetgeving tot dusver (Rijksoverheid, 2018). De uitgangspunten en doelen van de Omgevingswet zijn verschillend en divers van aard. Uitgangspunten zijn onder andere; minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. Ook kent de wet een tweetal maatschappelijke doelen. Ten eerste een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit bereiken en deze in stand houden. Ten tweede moet de fysieke leefomgeving doelmatig beheert, gebruikt en ontwikkelt worden om er maatschappelijke behoeften mee te vullen. Om deze doelen te realiseren zijn er tevens een aantal verbeterdoelen geformuleerd. Ten eerste moet de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot worden. Ten tweede moet de fysieke leefomgeving samenhangend benaderd worden. Ten derde moet de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroot worden. En tot slot moet de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgevings versnelt en verbeterd worden (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018). Deze uitgangspunten en verbeterdoelen, en de Omgevingswet an sich, hebben doorwerking op de manier waarop planprocessen zich in de toekomst zullen manifesteren. Daarnaast oriënteert de Omgevingswet zich op een bepaalde manier ten aanzien van de ruimtelijke kenmerken van planprocessen, dit zal in de volgende paragraaf verder uiteen worden gezet.

#### 3.2 Ruimtelijke kenmerken; uitgangspunten van de Omgevingswet

##### *Flexibiliteit*

Wat betreft flexibiliteit is de Omgevingswet vooruitstrevend volgens de Overheid. Flexibiliteit is een van de pijlers als het gaat om de doelstellingen van de Omgevingswet en is een terugkerend thema binnen de wetgeving. Het begrip flexibiliteit is binnen de wet in essentie verdeeld in enerzijds bestuurlijke afwegingsruimte en anderzijds handelingsruimte. Flexibiliteit in de zin van afwegingsruimte is de ruimte die bestuurlijke organen wordt geboden bij het uitoefenen van hun taken. Handelingsruimte biedt initiatiefnemers ruimte bij hun ruimtelijke plannen (Omgevingsweb, 2018). Het enigszins oprekken van de afwegings- en handelingsruimte heeft echter niet tot doel om het bestaande beschermingsniveau aan te tasten volgens den Boef (persoonlijke communicatie, 2018). Desalniettemin kan men inderdaad constateren dat er onder de Omgevingswet, met name overheden op lokaal niveau, meer speelruimte krijgen. Bepaalde regels kunnen soms star uitwerken, bijvoorbeeld op het gebied van geur- en geluidhinder terwijl indien er meer afwegingsruimte wordt geboden door de lokale overheid, een vergunning minder snel geweigerd zal worden omdat

deze niet voldoet aan de algemeen geldende rijksregels (den Boef, persoonlijke communicatie, 2018). Een andere vorm van flexibiliteit zijn de maatwerkregels en -voorschriften en vervolgens de keuze voor doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Den Boef hierover;

“Waarom zou de overheid allerlei specifieke middelen voorschrijven als het doel ook met andere middelen bereikt kan worden. Je bent veel flexibeler als je (als overheid red.) zegt ‘dit doel willen we bereiken, en u mag zelf bepalen hoe u dat doet’. Als je maar wel kunt aantonen dat je dat doel bereikt. Daardoor ontstaan er ook meer mogelijkheden om technologische ontwikkelingen toe te passen. Die zullen eerst wel getest moeten worden, maar vervolgens kun je ze gewoon toepassen. Dus dan hoeft de wetgever niet het middelvoorschrift aan te passen. En dat leidt weer tot flexibiliteit. Vervolgens heb je de maatwerkregels en de maatwerk bepalingen. Maatwerk-bepalingen is voor een concreet geval, en de maatwerkregels is voor een hele grote groep meteen. Maar de gedachte erachter is hetzelfde. Dat betekent dat de rijksoverheid op centraal niveau een bepaalde norm stelt. En dat het bevoegde gezag, de provincie of de gemeente, daar maatwerk op mogen toepassen” (den Boef, persoonlijke communicatie, 2018).

Ook volgens Niemans (persoonlijke communicatie, 2018) bestaan er onder de Omgevingswet meer mogelijkheden inzake flexibiliteit. Dit komt met name terug in meer flexibiliteit binnen de bestemmingsplannen met bijvoorbeeld toepassing van hetgeen dat den Boef noemt. Kanttekening daarbij is dat wanneer men kijkt wat er onder de huidige wetgeving al mogelijk is qua flexibiliteit in bestemmingsplannen, er volgens Niemans in onvoldoende mate hiervan gebruik wordt gemaakt (Niemans, persoonlijke communicatie, 2018). Daarentegen benoemd Niemans eveneens dat ook niet ieder plan flexibel hoeft te zijn. Flexibiliteit inbouwen in een bestemmingsplan of planproces moet een afgewogen keuze zijn. Concluderend kan worden gesteld dat flexibiliteit binnen de Omgevingswet zeker als uitgangspunt wordt gezien. Ook de mogelijkheden die in de wet zijn ingebouwd om meer flexibiliteit in de fysieke leefomgeving toe te voegen, spreken duidelijk uit dat de Omgevingswet het doel van flexibiliteit tracht te faciliteren zonder af te doen het bestaande beschermingsniveau.

#### *Rol van de Overheid*

De rol van de overheid staat in ruimtelijke ordening en planprocessen in steeds verdergaande mate ter discussie. Deze rol is sterk veranderd van een leidende rol, via een sturende, in de richting van een meer faciliterende rol binnen de ruimtelijke praktijk en planprocessen. De Omgevingswet biedt veel mogelijkheden voor ruimtelijke initiatieven welke niet bij de overheid vandaan komen. Dat sluit goed aan bij een rol voor de overheid in het ruimtelijk domein welke steeds meer faciliterend van aard is. Tegelijkertijd ziet men dat op een heleboel vlakken enkel deze faciliterende rol niet voldoende is. Juist op grote thema's is een sturende overheid noodzakelijk, denk bijvoorbeeld aan kustgebieden en het energievraagstuk (Niemans, persoonlijke communicatie, 2018).

“Die omgevingswet is heel erg geschreven op een faciliterende overheid, maar in sommige gevallen heb je ook een sturende overheid nodig. En daar is die wet nou weer net niet zo goed op ingericht” (Niemans, persoonlijke communicatie, 2018).

Den Boef (2018) geeft aan dat de faciliterende instelling van de overheid in wezen een reactie is op de impact die de financiële crisis heeft gehad. Met name het grondbeleid van de overheid is hierdoor grondig op de schop gegaan. Vanuit dit oogpunt is een behoorlijke opgave neergelegd bij de private sector. Daar wordt echter alleen iets mee gedaan op het moment dat dit voor de markt gunstig is. Gezien deze ontwikkeling is het ook niet meer dan logisch dat de overheid een faciliterende rol aanneemt om dit in de hand te werken, aldus den Boef (persoonlijke communicatie, 2018). Los van de faciliterende rol die de overheid inneemt onder de Omgevingswet, blijft er ook instrumentarium bestaan waarmee de overheid leidend en sturend kan optreden, bijvoorbeeld door middel van het projectbesluit (den Boef, 2018). Concluderend kan worden gesteld dat betreffende de rol van de overheid er met de komst van de Omgevingswet voornamelijk wordt ingezet op een faciliterende rol. Daarnaast blijft de overheid beschikken over instrumenten waarmee zij een leidende en sturende rol kan vervullen mocht dit wenselijk worden geacht. Dit geldt echter voornamelijk voor grote nationale (overheids)projecten.

### *Participatiegraad*

Het (verder) vergroten van participatie binnen planprocessen en de ruimtelijke praktijk is eveneens een van de majeure doelstellingen van de Omgevingswet. In de Omgevingswet is opgenomen dat de initiatiefnemer van een project verplicht is om burger- en stakeholderparticipatie toe te passen, in enige vorm, in het planproces. Niemans (persoonlijke communicatie, 2018) geeft aan dat er in de huidige planprocessen enige moeite te waarnemen is in hoe participatie tot zijn recht komt. Vaak wordt participatie er op een enigszins laat moment ingefietst waardoor het zijn doel mist. Het gevolg hiervan is volgens Niemans dat men in veel gevallen bij de Raad van State uitkomt. Dat is een onwenselijke situatie en daarnaast ook vreemd dat een rechter uiteindelijk uitspraak doet over een zaak die in essentie aan de andere kant van het spectrum zou moeten worden opgelost (Niemans, persoonlijke communicatie, 2018). Ook den Boef geeft aan dat er op het gebied van participatie nog veel te leren valt;

“Een plan kan heel goed zijn, maar als je participatie inschakelt moet er wel nog iets te kiezen zijn. Participatie is niet leuk als het plan al helemaal vastligt en men mag nog even praten en de overheid gaat gewoon zijn gang. Dus dat is van belang, dat bestuurders en ambtenaren daar een scherp oog voor hebben. Zonder dat ze daarmee het zeggenschap helemaal uit handen geven” (den Boef, persoonlijke communicatie, 2018).

De verplichte opname van het onderdeel participatie in het planproces zal overigens niet zonder slag of stoot gaan. De Omgevingswet schrijft alleen voor dat er enige vorm van participatie moet zijn geweest in het voortraject. Dit wordt vervolgens voorgelegd aan het bevoegd gezag. De wet schrijft echter niet voor hoe zo'n traject moet worden ingericht of wanneer dit onderdeel van het planproces als 'voldoende' kan worden aangemerkt. Niemans (2018) geeft aan dat dit wel een spannend onderdeel gaat worden voor als de wet eenmaal in werking treedt. Wanneer heeft men als initiatiefnemer 'genoeg' gedaan? Wanneer is iets 'onvoldoende' en wie heeft het mandaat om dat aan te geven? Hoe ga je hier als openbaar bestuur mee om? Dit zijn vragen die vooralsnog niet via de wet worden beantwoord. Naast de kritische blik is er ook ruimte voor positiviteit. Niemans en den Boef (2018) geven aan dat participatie in het voortraject zich in de regel terugbetaald door minder zienswijzen en

dergelijke in een later stadium van het planproces. Den Boef (2018) denkt ook dat juist het niet voorschrijven of inkaderen van het participatietraject voordelen kan bieden;

De initiatiefnemer hoeft je denk ik niet te vertellen hoe hij het participatie hoofdstuk moet aanpakken, in die zin, dat hij al het belang heeft om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren ... De initiatiefnemer heeft er gewoon direct belang bij om door middel van die participatie duidelijk te maken als hij zijn aanvraag gaat indienen; dit is het draagvlak dat ik heb ... En dan is het hoe groter het draagvlak, hoe duidelijker het bevoegd gezag wordt gestuurd om te beslissen. Want het bevoegd gezag moet alle belangen afwegen. Wil niet zeggen dat je als initiatiefnemer afhankelijk wordt van de belangen in jouw omgeving. Dat die een soort vetorecht hebben, zo is het absoluut niet (den Boef, persoonlijke communicatie, 2018).

Concluderend kan worden gesteld dat de Omgevingswet vooruitstrevend is ingesteld op het gebied van participatie; nog nooit eerder is participatie als verplicht onderdeel van een planproces voorgeschreven in de ruimtelijke wetgeving. De vraagtekens die worden geplaatst bij het huidige format van deze verplichte participatie zijn zaken die naar verloop van tijd zich zullen uitkristalliseren. Desalniettemin kan de Omgevingswet op het gebied van participatie worden gedefinieerd als vooruitstrevend en aansluitend op de huidige maatschappelijke normen inzake burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke planprocessen.

#### *Toegankelijkheid*

De toegankelijkheid van planprocessen is een lastig punt van discussie. Niemans (2018) geeft aan dat de wet hierin, zoals ook eerder vermeld, niets voorschrijft. Vaak is er binnen een participatieproces een dominante groep aanwezig en de vraag is in hoeverre dat onwenselijk is, aangezien dat juist de mensen zijn die een mening hebben over hun omgeving en ook bereid zijn daar energie in te steken, aldus Niemans (2018). Den Boef (2018) deelt de mening van Niemans en vertelt dat ondanks dat de wet niks voorschrijft over de toegankelijkheid van planprocessen, dat in het formele juridische traject het planproces in principe open is voor een ieder die bezwaar wilt maken. Hiermee blijft de toegankelijkheid in het formele traject zoals dat ook onder de huidige wetgeving is vastgelegd intact (den Boef, 2018). Door het opnemen van 'verplichte' participatie in de wet wordt er automatisch ook een grotere toegankelijkheid van het planproces gecreëerd. Concluderend is er echter geen concrete passage, of vernieuwend element, dat de toegankelijkheid van planprocessen moet of zal gaan vergroten onder de Omgevingswet.

#### *Verhoudingen*

Wat betreft de verhoudingen binnen planprocessen, en de manier waarop deze worden ingestoken, wordt getracht onder de Omgevingswet nog meer in te zetten op bottom-up (uitnodigings)planologie (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). De overheid benadrukt dat het initiatief in het ruimtelijk domein, zeker op lokaal niveau, bij de private en particuliere sector ligt. Dit is echter een algemeen punt en volgens Niemans (2018) is het niet ondenkbaar dat er hierdoor verschillende soorten smaken ontstaan binnen het ruimtelijk domein. Men heeft natuurlijk nog altijd te maken met een gemeentelijk apparaat en dat kan variëren van progressief tot conservatief. Over het algemeen zullen de verhoudingen meer bottom-up komen te liggen op lokaal niveau, maar dat geldt naar alle waarschijnlijkheid

niet voor iedere gemeente (Niemans, 2018). Concluderend kan worden gesteld dat onder de Omgevingswet er (nog) meer nadruk komt te liggen op bottom-up planologie.

#### *Ruimtelijke kaders*

De ruimtelijke kaders binnen planprocessen zullen onder de Omgevingswet enigszins verruimd worden. Zoals aangegeven zijn er binnen de Omgevingswet mogelijkheden voor (lokale) overheden om bepaalde normstelling op te rekken en hiermee in lokaal maatwerk te voorzien, mocht dit wenselijk worden geacht. Anderzijds komt er voor een aantal omgevingsaspecten geen mogelijkheid voor lokaal maatwerk, en blijven lokale overheden gebonden aan de algemeen geldende rijksregels. Inzake de ruimtelijke kaders voor planprocessen zijn deze hier logischerwijs aan gebonden. Daarnaast is het ook zo dat kaders worden opgesteld naar de behoeften die gelden vanuit het planproces. Grote ontwikkelingen hebben vaak behoefte aan meer sturing en scherpere randvoorwaarden dan kleine ontwikkelingen. Tot slot geldt ook hier dat de kaders hiervoor in de meeste gevallen al dan niet door, of in samenspraak met, de plaatselijke overheid worden opgesteld en dat ook hier eveneens de politieke koers kleur geeft aan planproces. Er kan gesteld worden dat de Omgevingswet in een zekere mate de ruimtelijke kaders van planprocessen (verder) zal verruimen.

#### *3.3 Operationalisatie conceptueel model*

De uitgangspunten van de Omgevingswet ten aanzien van de ruimtelijke kenmerken van planprocessen kunnen worden afgezet tegen de theoretische ruimtelijke kenmerken in het perspectief van de verschillende planningparadigma's en planningsystemen. Uit bovenstaande kan eveneens worden geconcludeerd dat een bepaald uitgangspunt niet per se eenduidig hoeft te zijn. De nuance die hier noodzakelijk is, is ook dusdanig aangebracht in de operationalisatie van het conceptueel model, zie figuur 3.1 op de volgende pagina.

|  |                     | Planningparadigma's  |   |  |
|--|---------------------|--|---|--|
|  |                     | Jaren '40 – '50 – '60  | Jaren '70 – '80   | Jaren '90 – heden  |
|  |                     | Object-georiënteerd  | Proces-georiënteerd   | Context-georiënteerd   |
| Planologisch systeem (NL) →                                  |                     | Toelatingsplanologie   | Ontwikkelingsplanologie   | Uitnodigingsplanologie   |
|  |                     | ↓  | ↓   | ↓  |
| Kenmerken ruimtelijke planprocessen                          | Flexibiliteit       | Plan kent weinig tot geen flexibiliteit in het (plan)proces                | Plan kent enige vorm van flexibiliteit in het planproces                          | Planproces is flexibel in veel aspecten en cyclisch iteratief                      |
|  | Rol van de overheid | De overheid heeft een sterk leidende rol in het planproces                 | De overheid neemt een meer sturende rol aan                                       | De overheid faciliteert voornamelijk het planproces                                |
|  | Participatie        | Planproces wordt voltrokken met weinig tot geen inmenging van stakeholders | Planproces voltrekt zich door middel van participatie, tevens sterke rol overheid | Planproces kenmerkt zich door een grote mate van participatie, overheid op afstand |
|  | Toegankelijkheid    | Planproces is enkel toegankelijk voor de planologische experts             | Planproces is voornamelijk mix tussen overheid en marktpartijen                   | Planproces is open en voor iedereen toegankelijk                                   |
|  | Verhoudingen        | Het planproces voltrekt zich volgens een top-down model                    | Planproces voltrekt zich volgens een mix-benadering                               | Planproces voltrekt zich volgens een bottom-up model                               |
|  | Kaders              | Strakke kaders, duidelijk eindbeeld van project                            | Verruimde kaders, eindbeeld van project semi-vastgesteld                          | Zeer ruime tot geen kaders, eindbeeld ligt niet vast                               |
|  |                     | ↓  | ↓   | ↓  |
| Kenmerken in perspectief; uitgangspunten van de Omgevingswet | Flexibiliteit       |  |   | ●  |
|  | Rol van de overheid | ●  |   | ●  |
|  | Participatie        |  |   | ●  |
|  | Toegankelijkheid    |  | ●   |  |
|  | Verhoudingen        |  | ●   |  |
|  | Kaders              |  | ●   | ●  |

Figuur 3.1: Operationalisering conceptueel model met uitgangspunten Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

## 4) Methodologie

### 4.1 Benadering onderzoeksvragen

Het primaire doel van dit onderzoek is om te onderzoeken in hoeverre er een paradigmaverandering gaande is van object- en proces-georiënteerd naar een context-georiënteerd planningsysteem. Hierbij wordt praktische context gegeven door middel van de Omgevingswet. Daarnaast richt het onderzoek zich ook op de stand van zaken en de lessen die geleerd kunnen worden rondom het thema burger- en stakeholderparticipatie. Vanuit de theorie kan worden beredeneerd dat er binnen de ruimtelijke praktijk veel ruimte is voor burger- en stakeholderparticipatie in ruimtelijke vraagstukken en dat hier vanuit theoretisch perspectief een aantal interessante factoren aan verbonden zijn zoals randvoorwaarden en succesfactoren voor participatie, maar ook wat hierdoor de gevolgen zijn voor zaken als slagvaardigheid en legitimiteit van plannen. Zoals gezegd is het primaire doel van dit onderzoek echter om in eerste instantie te verkennen wat het huidige planningparadigma behelst, ofwel waar de ruimtelijke praktijk zich momenteel bevindt, en in hoeverre dit aansluit bij een context-georiënteerd planningsysteem in plaats van kenmerken van een object- of proces-georiënteerd systeem. Dit zal geschiedde door ruimtelijke vraagstukken welke worden gestuurd in de geest van de Omgevingswet te analyseren en te toetsen aan de karakteristieken van de diverse theoretische benaderingen van ruimtelijke vraagstukken, zoals ook gevisualiseerd in het conceptueel model.

Gezien het beschrijvende karakter van de hoofd- en deelvragen, liggen kwalitatieve onderzoeksmethoden voor de hand. Het definiëren en inschalen van ruimtelijke processen zijn acties die grotendeels gestuurd worden door menselijk handelen en sociale interacties waarbij motivaties, meningen, ervaringen en houdingen van substantieel belang zijn (Boeije et al., 2009; Bazeley & Jackson, 2013). Door het onderzoek uit te voeren op een drietal casestudies, kan er beschrijvende informatie worden verworven welke aansluit op het karakter van de hoofd- en deelvragen. Deze beschrijvende data kan vervolgens worden toegepast om het uiteindelijke doel van het onderzoek, verkennen, beschrijven en informeren, te bewerkstelligen.

### 4.2 Onderzoeksstrategie

De benadering van de onderzoeksvragen waarbij wordt ingegaan op het inzichtelijk maken van ruimtelijke processen is het methodologisch fundament van het onderzoek. Het vormt het vertrekpunt voor het verder uiteenzetten van de onderzoeksstrategie. Het gericht onderzoeken van de huidige ruimtelijke praktijk en het specifiek zoeken naar bepaalde ruimtelijke kenmerken binnen planprocessen behelst een deductieve onderzoeksbenadering. Theorie wordt hierin getoetst aan de praktijk. De onderzoeksstrategie wordt uiteenzet in de volgende paragrafen.

#### 4.2.1 Case Studies

Voor het toetsen van het conceptueel model aan de praktijk is gekozen voor een benadering via case studies. Case studies kunnen betrekking hebben op het nader onderzoeken van mensen, onderwerpen, programma's en andere zaken. Case studies focussen zich op het beantwoorden van expliciete vragen door middel van het produceren van diepgaande beschrijvingen en interpretaties in een relatief korte periode van tijd. Daarnaast onderzoeken case studies meestal onderwerpen die betrekking hebben op de



huidige tijd met als voornaamste redenen om licht te schijnen over complexe onderwerpen en deze begrijpbaar te maken (Stake, 1995; Hays, 2004).

Het vraagstuk wat betreft de diverse planning paradigma's en waar de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening zich momenteel bevindt zal worden verklaard aan de hand van een drietal case studies. Onderzoek door middel van een case studie zorgt voor de vergemakkelijking en het operationaliseren van het onderzoek. Wat betreft de verschuivingen in paradigma's binnen de ruimtelijke ordening is de Omgevingswet een goede indicator voor het plaatsen van de hedendaagse praktijk binnen het theoretische veld van de planning theorie. Vanwege het feit dat deze wet nog van kracht moet worden, maar er wel al geëxperimenteerd kan worden in de geest van de Omgevingswet, zullen de planprocessen waarbij hiervan sprake is in algemene zin vooruitstrevend zijn.

#### 4.2.2 De Cases

De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel gaat veranderen wat betreft ruimtelijk beleid, ruimtelijke ordening en de praktisering daarvan. Hoewel de wet officieel pas vanaf 2021 in werking treedt, kan er nu al worden geëxperimenteerd met (delen van) de Omgevingswet. Zoals aangegeven zullen planprocessen waarbij al wordt geëxperimenteerd met delen van de wet naar alle waarschijnlijkheid vooruitstrevend van aard zijn. Dit valt in lijn met het onderzoek naar de mate waarin er in de ruimtelijke praktijk wordt gewerkt volgens een context-georiënteerd planningsysteem. Via de site [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl) zijn er door heel Nederland verschillende locaties aangemerkt waar met delen van de Omgevingswet wordt geëxperimenteerd. Deze ruimtelijke processen hebben zich aangemeld bij de Rijksoverheid als pilot locatie. Figuur 4.1 geeft de ruimtelijke spreiding van alle aangemelde 'pilotlocaties' door heel Nederland weer.



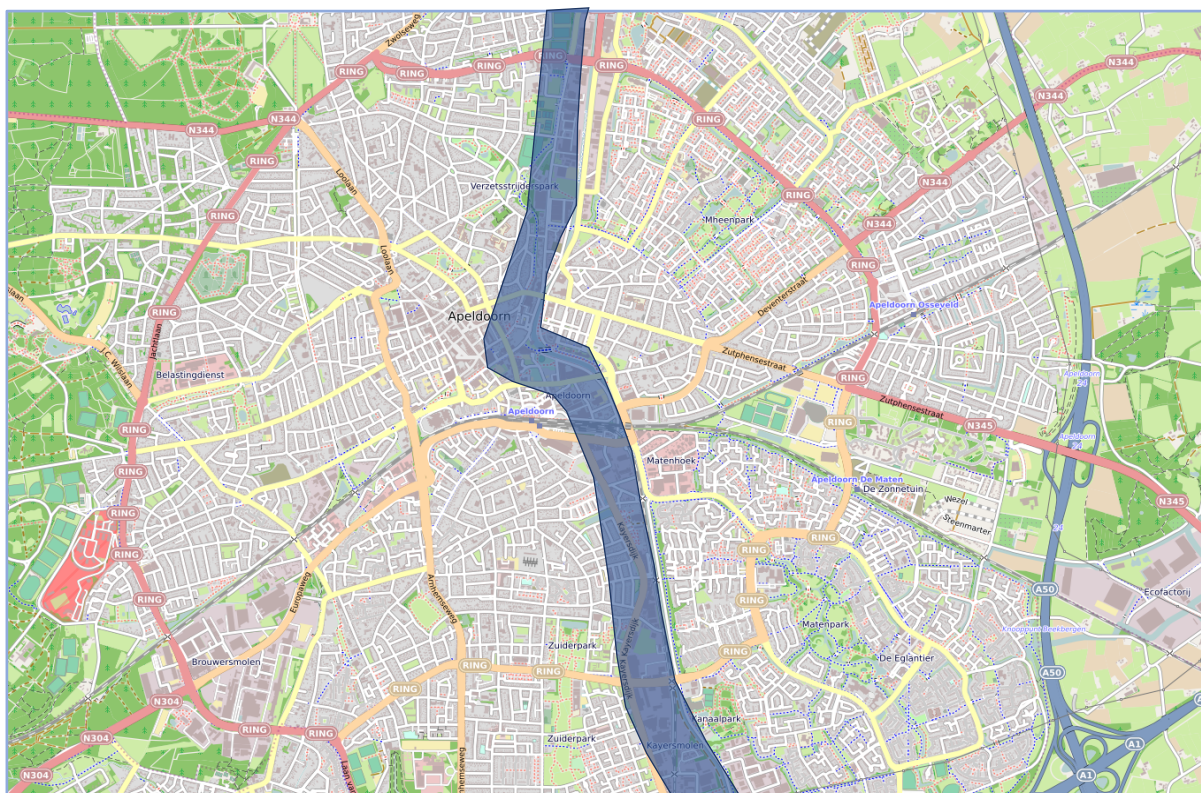
Figuur 4.1: Ruimtelijke spreiding pilot locaties Omgevingswet. Bron: [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl) (2018)



Deze pilots vormen bij uitstek de mogelijkheid voor dataverzameling ten aanzien van het vraagstuk van de planningparadigma's in de context van de Omgevingswet door middel van diepte analyse van deze pilots. Via de website kan men het een en ander te weten komen over de pilot locatie zoals de gemeentelijke contactpersoon en de projectomschrijving etc. Na bureauonderzoek via het internet naar deze pilots, is een select aantal pilots benaderd via e-mail voor verder onderzoek door middel van diepte-interviews. Hierbij is een gestructureerde selectie gemaakt. Ten eerste zijn er pilots benaderd (en uiteindelijk geselecteerd) welke van verschillende omvang zijn. Dit is gedaan met het oog op eventuele verschillen dan wel parallellen tussen pilot locaties te ondervangen. Zoals vermeld is het doel van het onderzoek om te toetsen en daarmee deductief van aard te zijn. Het selecteren van cases welke verschillend zijn in omvang moet bijdragen aan het zo breed mogelijk toetsen van de verscheidene facetten van ruimtelijke processen. Ten tweede is er diversiteit aangebracht ten aanzien van het daadwerkelijk doel van de pilot. Een veelvoud van de gemeenten zijn bezig met het opstellen van hun Omgevingsvisie, maar er zijn ook legio andere projecten die relevant zijn zoals bijvoorbeeld herstructureringsopgaven of een vrije invulling van een bepaald plangebied. Verschillende 'soorten' ruimtelijke processen behelzen naar alle waarschijnlijkheid een verscheidenheid aan procesvorm, betrokken actoren en de invulling die is gegeven aan het planproces. Uiteindelijk hebben van de twintig benaderde pilotlocaties er acht stuks aangegeven bereid te zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek. Hiervan zijn uiteindelijk drie pilotlocaties geselecteerd. De drie cases die uiteindelijk de databron vormen voor dit onderzoek zijn geselecteerd doordat zij alle drie verschillend van aard, omvang, gebied en duur qua tijd zijn. De drie geselecteerde cases zullen kort worden geïntroduceerd en er zal worden verklaard waarom de onderzoeker ervoor gekozen heeft deze case te selecteren alsmede wat de onderzoeker in de desbetreffende case zoekt ten aanzien van het onderzoek.

### Case 1; Transformatie Kanaalzone gemeente Apeldoorn

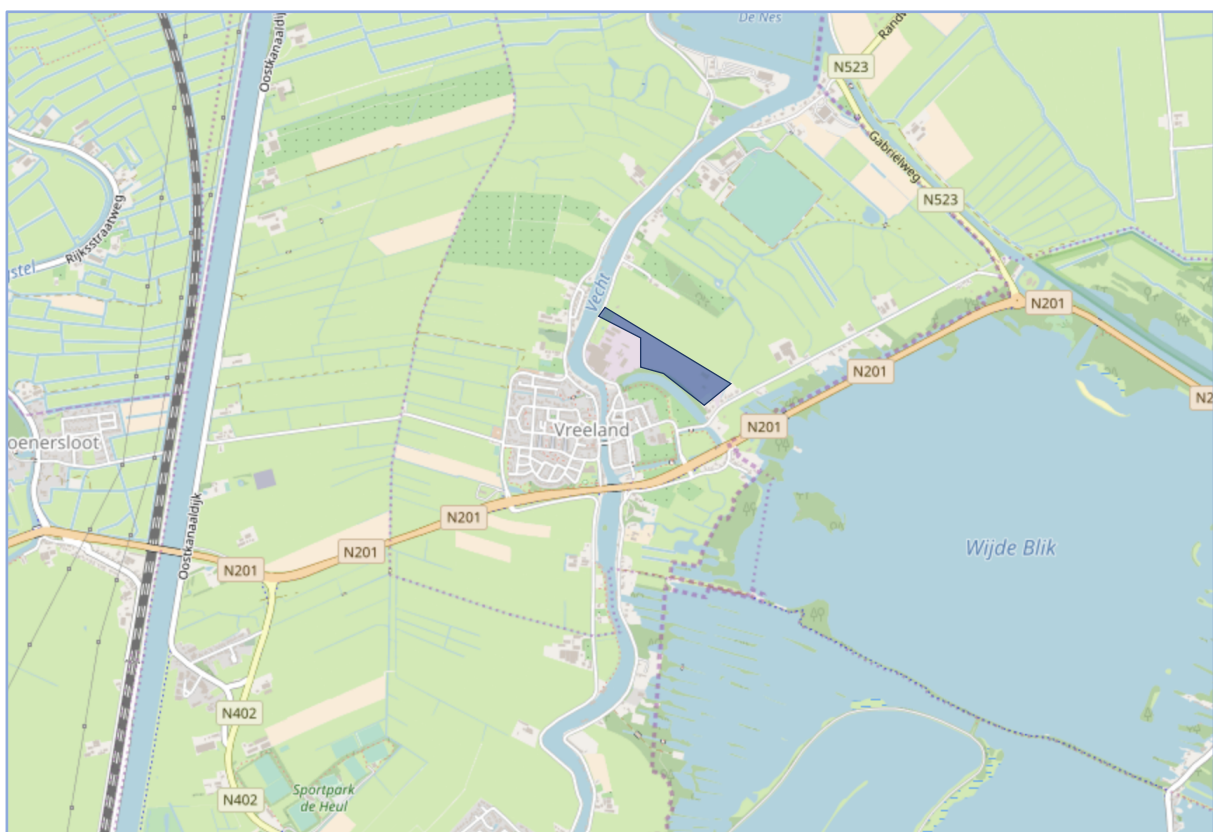
De Kanaalzone in de gemeente Apeldoorn beslaat een gebied dat de stad doorsnijdt van Noord naar Zuid. Het project typeert zich als een stedelijke gebiedsontwikkeling van significante omvang. De voornaamste opgaven zijn de kanaalzone transformeren van een barrière naar een verbinding tussen oost en west, het verbeteren van de stedelijke structuur, het vergroten van de recreatieve waarde, het verbeteren van de bereikbaarheid en het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande bedrijventerreinen. Daarnaast ligt in deze transformatiezone ook de voornaamste woningopgave van de stad. Vanwege de omvang van het project en de tijdspanne die het behelst, is de diversiteit aan actoren en stakeholders groot. Om deze reden is de Kanaalzone case een erg interessante onderzoekscasus ten aanzien van het vraagstuk rondom participatie in ruimtelijke processen. Daarnaast stamt het 'masterplan' uit de tijd voor de crisis. Dit zorgt ervoor dat deze stedelijke transformatie onderhevig is geweest aan veranderingen door de tijd heen. Daarbij is er in het grondbeleid van de gemeente Apeldoorn veel veranderd sinds de crisis, en heeft dit ook doorwerking gehad op aanpassingen en herzieningen binnen het plan. Naast het interessante aspect in de vorm van een grootstedelijke gebiedstransformatie, geeft het project ook de mogelijkheid om te vragen naar expliciete vergelijkingen tussen het planproces van voor de financiële crisis, en het proces daarna. Het zou kunnen dat hier verrassende inzichten uit voortvloeien ten aanzien van planprocessen onder bijvoorbeeld de Wro en in de geest van de Omgevingswet.



Figuur 4.2: Apeldoorn met indicatie projectlocatie. Bron: Openstreetmap.org (2018).

### Case 2; Transformatie bedrijventerrein naar woonlocatie in Vreeland-Oost

In de dorpskern Vreeland, halverwege tussen Amsterdam en Utrecht, is jarenlang een bedrijventerrein gevestigd geweest. De grond is eveneens in eigendom van de eigenaar van het bedrijf. Vanwege de ongewenstheid van de bedrijfsactiviteiten op genoemde locatie heeft de (toenmalige) gemeente (Loenen) een overeenkomst gesloten met de bedrijfseigenaar. Het bedrijf zou wijken van de locatie, en in ruil daarvoor mag de grondeigenaar op deze locatie zo'n 40 tot 60 woningen ontwikkelen. Ook hier geldt, net als in de case van Apeldoorn, dat er al geruime tijd over het project heen is gegaan. Daarnaast is ondertussen de gemeente Loenen gefuseerd met de gemeente Maarssen en de gemeente Breukelen en functioneert zij tegenwoordig als de gemeente Stichtse Vecht. De case is ten eerste interessant omdat zij qua plangebied kleiner is dan respectievelijk dat van de gemeente Apeldoorn en de gemeente Nijmegen (case 3). Daarnaast is de projectlocatie gelegen in het 'Groene Hart' en daarmee het buitengebied maar ook in beschermd natuurgebied vanuit het Rijk. Daarnaast is in deze case ook sprake van een 'initiatiefnemer' die een ontwikkeling mogelijk wilt maken op zijn eigen grondgebied, wat aansluit bij een belangrijk gedachtegoed binnen de Omgevingswet, namelijk dat het initiatief voor ruimtelijke processen steeds verder richting de private en particuliere sector wordt geduwd. Dit zorgt voor relevantie in de zin dat diverse kenmerken die de 'geest van de omgevingswet' zouden moeten behelzen, kunnen worden getoetst aan de praktijk in de vorm van de case in Vreeland Oost.

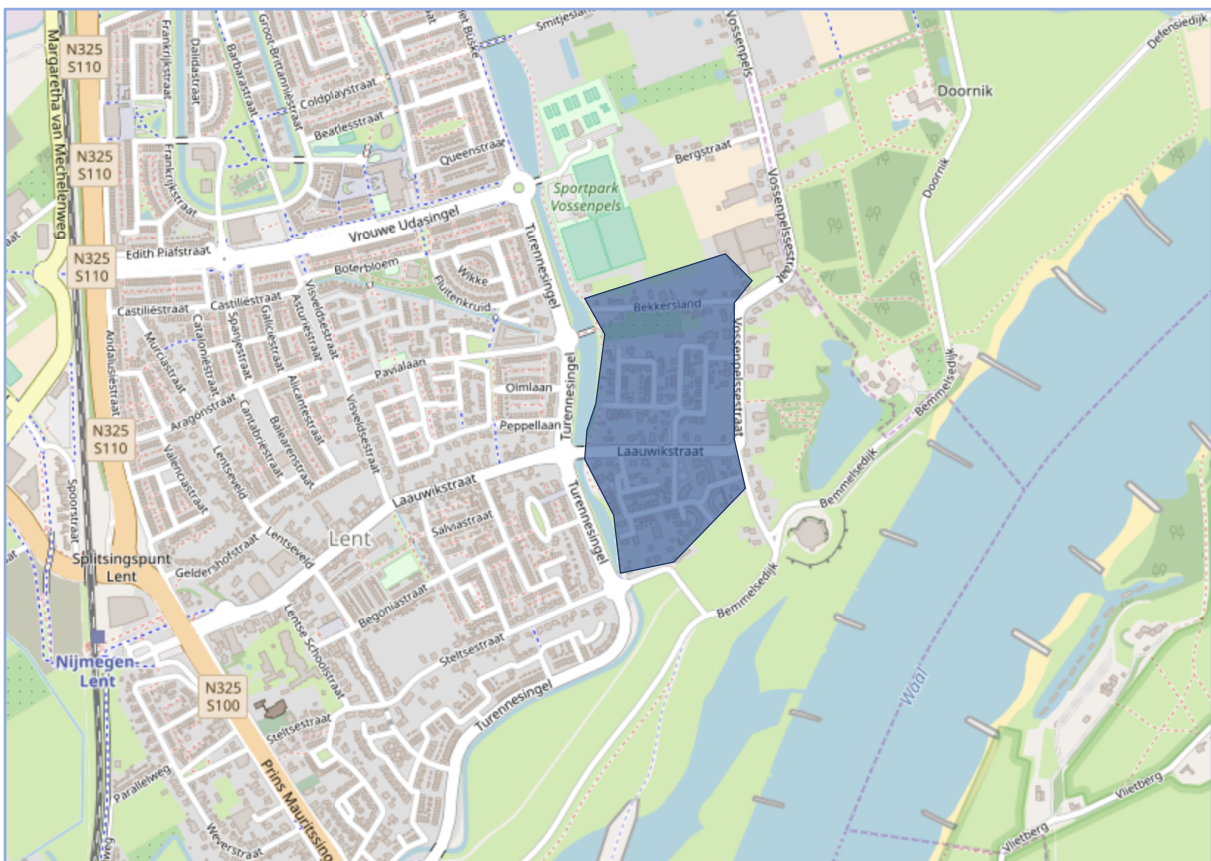


Figuur 4.3: Vreeland met indicatie projectlocatie. Bron: Openstreetmap.org (2018).



### Case 3; Plantjevlag; uitnodigingsplanologie in Nijmegen

In Nijmegen is de gemeente bezig met een grootschalige uitbreiding van de stad ten Noorden van de Waal ten behoeve van huisvesting. Voorheen waren hier voornamelijk kwekers gevestigd met hun glastuinbouw. Een groot deel van de geplande bebouwing is reeds gerealiseerd. Een klein deel van dit gebied is aangewezen om te dienen als plek voor uitnodigingsplanologie. Het project van Plantjevlag kent veel gelijkenissen met het inmiddels planologisch bekende project van Almere Oosterwold. Het gebied van plantjevlag kenmerkt zich doordat hier losse kavels zijn verkocht waarop men zelf bebouwing mocht ontwikkelen. Nu ook hier een groot deel van de kavels is verkocht en de bebouwing grotendeels is gerealiseerd, is het interessant om terug te kijken op hoe het planproces is verlopen, en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt zonder welstandseisen, iets dat uiteraard discussie oplevert. Daarnaast is deze projectlocatie ook interessant om (wederom) het fenomeen van uitnodigingsplanologie te onderwerpen aan een kritische blik. (Verhoogde) flexibiliteit en snelle(re) procedures zijn zaken die hier eventueel verwacht kunnen worden en die goed aansluiten op het gedachtegoed achter de aankomende Omgevingswet. Daarnaast is na de realisatie ook het beheer van de openbare ruimte in de wijk ook (deels) bij haar bewoners ondergebracht.



Figuur 4.4: Nijmegen-Lent met indicatie projectlocatie. Bron: Openstreetmap.org (2018).

### 4.3 Onderzoekseenheden

Kwalitatieve methoden onderzoeken een onderwerp in zijn natuurlijke context. Het onderwerp van de Omgevingswet zal voornamelijk personen behelzen die nauw betrokken zijn, of zijn geweest, bij processen die betrekking hebben op de implementatie van de nieuwe wet. De diversiteit van deze processen is groot en voor een breed gangbaar onderzoek is het van belang dat er een variëteit van onderzoekseenheden wordt geselecteerd binnen de cases. Zo krijgt het onderzoek een brede insteek ten aanzien van de verschillende karakteristieken van de diverse planning paradigma's, verhaald vanuit verschillende hoeken. In eerste instantie is via de site van Aan de slag met de Omgevingswet contact gezocht met de contactpersoon voor de desbetreffende case. Vervolgens is er via het netwerk van de contactpersoon (c.q. de sneeuwbalmethode) getracht om verdere casegerelateerde respondenten toe te voegen aan het onderzoek.

Naast deze casegerelateerde respondenten, is het ook wenselijk om enkele experts te interviewen die vergaande kennis bezitten ten aanzien van de verschillende planning paradigma's en de Omgevingswet. Zij zullen in staat zijn om academische, juridische en wettelijke referentiekaders te stellen ten aanzien van verschillende paradigma's, maar ook tussen verschillende wetgeving zoals de Wro en de Omgevingswet. Dit stelt vervolgens de onderzoeker in staat om vergelijkingen te maken, verschillen vast te stellen en waardevolle informatie te vergaren welke gebruikt kan worden voor beschrijving van de huidige stand van zaken, alsmede voor aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de daadwerkelijke implementatie van de Omgevingswet. Hiertoe is contact gezocht met een tweetal adviesbureaus en zijn uiteindelijk ook twee respondenten met kennis van de Omgevingswet uit voort gekomen. De uiteindelijke lijst van respondenten is onderstaand bijgevoegd.

#### Expert-Interviews;

- den Boef, F. (Fred) - Kubiek Ruimtelijke Plannen (adviesbureau ruimtelijke ordening)
- Niemans, J. (Jeroen) - Ruimtevolk (ruimtelijk expertisecentrum)

#### Diepte Interviews;

##### *Case 1: Transformatie Kanaalzone (gemeente Apeldoorn)*

- Snelders, R. (Richard) - Gemeente Apeldoorn
- Sijbesma, D. (Dolf) - Voorzitter Wijkraad
- Schimmel, H. (Henri) - Gebiedsmanager BPD
- Reekum, van, G. (Gerard) - Directeur de Plaatijzerindustrie

##### *Case 2: Transformatie Bedrijventerrein (gemeente Stichtse Vecht)*

- Smet, de, T. (Thomas) - Gemeente Stichtse Vecht
- Driessen, K.J. (Krijn-Jan) - Particuliere ontwikkelaar

##### *Case 3: Uitnodigingsplanologie in een woonwijk (gemeente Nijmegen)*

- Zuuring, M. (Monique) - Gemeente Nijmegen / Kavel Coördinator
- Disveld, F. (Frans) - Buurtbewoner
- Scholten, A. (André) - Voorzitter Buurtvereniging Equivalent

#### 4.4 Expert- en Diepte-interviews

Binnen kwalitatief onderzoek zijn interviews de voornaamste bron van empirie. Interviews zorgen voor veel bewegingsvrijheid tijdens de dataverzameling voor zowel de onderzoeker als de ondervraagde, alsmede ook de mogelijkheid om tijdens het interview uit te weiden over interessante zaken waarop van tevoren niet geanticipeerd is. Het is echter van belang dat het interview een bepaald kader heeft en dit door de onderzoeker bewaakt wordt. Dit zorgt ervoor dat het interview doelgericht is en dat de primaire onderwerpen aan bod komen. Om dit te ondervangen zullen de interviews worden gehouden volgens een semi-gestructureerd stramen. Dit zal voornamelijk gebeuren aan de hand van een topiclijst die een aantal hoofd- en subthema's bevat. De topiclijsten bevatten de theoretische kenmerken zoals uiteen gezet in het theoretisch kader.

Daarnaast is betreffende het proces van interviewen en het uitvoeren van het onderzoek een cyclisch-iteratief proces gewenst. Dat betekent dat verkregen data wordt geëvalueerd en al dan niet wordt gebruikt om het verdere verloop van het onderzoek te sturen. Dit kan bijvoorbeeld ook betekenen dat er uit bepaalde interviews vervolgvragen naar voren komen waardoor de onderzoeker genoodzaakt is om contact op te nemen met een reeds geïnterviewde persoon. Tevens kunnen er ook tijdens interviews zaken naar voren komen welke relevant zijn voor het onderzoek en op die manier kunnen worden meegenomen naar verdere interviews. De topiclijst voor de diepte-interviews kunnen worden gevonden in bijlage I.

Naast het interviewen van stakeholders door middel van diepte-interviews, zullen er ook expert-interviews worden gehouden. Deze experts zijn van belang voor het onderzoek vanwege het feit dat er op deze manier in inhoudelijke kennis inzake de Omgevingswet wordt voorzien. Dit geeft de onderzoeker de mogelijkheid om naast het onderzoek naar karakteristieken van elke pilot, deze karakteristieken te spiegelen aan de uitgangspunten van de Omgevingswet. Deze interviews zullen voornamelijk als doel hebben om de uitgangspunten van de Omgevingswet ten aanzien van de ruimtelijke kenmerken te toetsen. Hieruit komt ook de link tussen de Omgevingswet en de planningparadigma's naar voren en daarmee het fundament van het onderzoek. De expert-interviews zijn in die zin onmisbaar voor het onderzoek. De topiclijst voor de expert-interviews kan gevonden worden in bijlage II.

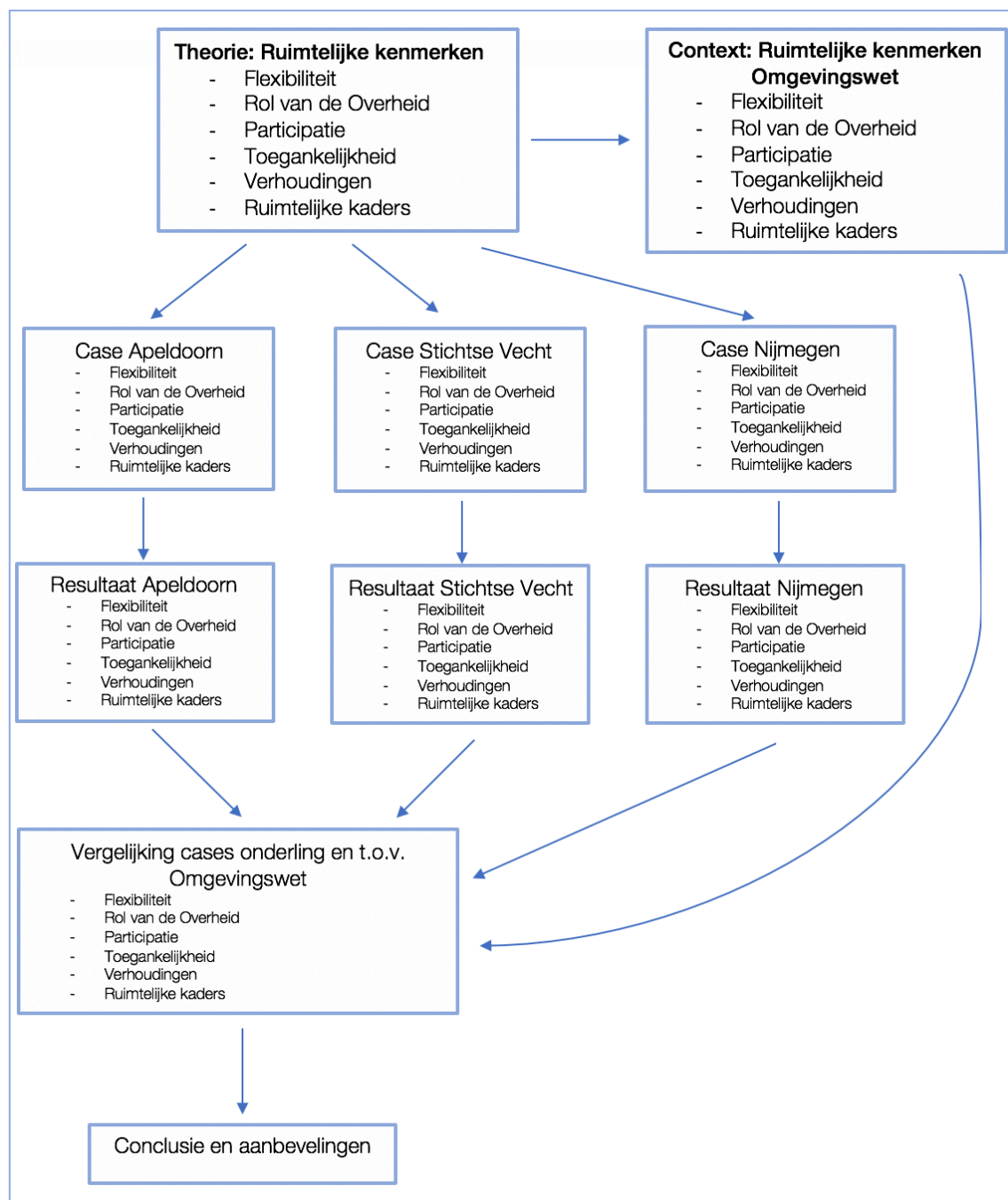
#### 4.5 Data-analyse

Kwalitatief onderzoek en data wordt vaak gekenmerkt door subjectiviteit, maar tegelijkertijd ook door een brede voorziening van kwalitatieve data (Hilal & Alabri, 2013). De rauwe data, in de vorm van transcripten van de interviews, zal worden geanalyseerd door middel van een interview- en codeer programma. Het gebruiken van computerprogramma's bij het analyseren van kwalitatieve data zorgt ervoor dat de onderzoeker methodisch, doorgrond en aandachtig te werk gaat (Bazeley & Jackson, 2013; Hilal & Alabri, 2013). Dit zal voornamelijk gebeuren door middel van het programma NVivo. NVivo is een geavanceerd codeerprogramma dat zich speciaal leent voor analyse van kwalitatieve data (Miles et al., 2013). In NVivo kan de onderzoeker de transcripten van diverse interviews invoeren in een enkel bestand en vervolgens delen van deze transcripten coderen aan de hand van een bepaald overkoepelend thema (code). Dit zal gebeuren volgens het principe van deductief coderen. Door middel van deductief coderen worden de transcripten gecodeerd volgens een vast codeerschema waarbij delen van het transcript geconformeerd worden aan van tevoren

vastgestelde codes. Deze codes komen voort uit de operationalisatie van het conceptueel model. Door vervolgens per thema te analyseren kunnen er parallellen dan wel verschillen worden geconstateerd tussen verschillende respondenten binnen de cases, maar ook tussen de cases onderling. Tot slot kunnen hierdoor vervolgens de casegebonden resultaten gespiegeld worden aan de uitgangspunten van de Omgevingswet welke voort zijn gekomen uit de expert-interviews.

#### 4.6 Conceptualisatie onderzoeksstrategie

De conceptualisatie van de onderzoeksstrategie is uiteen gezet in onderstaande figuur 4.5.



Figuur 4.5: conceptualisatie onderzoeksstrategie. Bron: eigen werk

## 5) Resultaten

De resultaten van het onderzoek zijn als volgt opgebouwd. Er wordt van iedere case beschreven hoe de ruimtelijke kenmerken zich hebben gemanifesteerd binnen het planproces. Hieraan wordt vervolgens een deelconclusie verbonden waarbij eveneens terug wordt geslagen op de theorie. De vergelijking van de resultaten zal worden beschreven in hoofdstuk 6 waarbij eveneens beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zal plaatsvinden.

### 5.1 Case 1; Kanaalzone Gemeente Apeldoorn

In deze paragraaf worden de resultaten van de case 'Kanaalzone Gemeente Apeldoorn' besproken. Voor de body zijn een viertal diepte-interviews gehouden met diverse personen uit diverse hoeken van het planproces. Zo zijn onder andere de gemeente Apeldoorn, de voorzitter van een betrokken buurtvereniging, de directeur van een plaatselijk bedrijf en de gebiedsmanager van BPD geïnterviewd.

#### 5.1.1 Introductie kanaalzone Apeldoorn

Het plan voor de kanaalzone Apeldoorn stamt uit het einde van de jaren '90 van de vorige eeuw. Het plangebied behelst een strook van ongeveer 10 kilometer welke de stad van Noord naar Zuid doorkruist, zie ook figuur 4.2. Het kanaal vormde een barrière in de stad en vandaar de beslissing om dit stuk stedelijk gebied te transformeren tot een gebied dat de stad weer met elkaar moet verbinden (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018). Het initiële plan is opgesteld in samenspraak met een grote groep belanghebbende in de jaren voor de financiële crisis van 2008. Het initiële plan behelsde zo'n 2500 woningen verspreid over de gehele projectlocatie. Uiteindelijk is (deels) door toedoen van de financiële crisis het plan qua omvang aangepast tot een plan van zo'n 600 tot 700 woningen. Op dit moment wordt de kanaalzone in Apeldoorn gerealiseerd in een aantal deelprojecten, incrementeel dus (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018). De totstandkoming van het uiteindelijke plan, het planproces en de hoedanigheid van bepaalde plankenmerken zullen in de volgende paragraaf uiteen worden gezet.

#### 5.1.2 Planproces kanaalzone Apeldoorn

In het theoretisch kader en de visualisatie daarvan in het conceptueel model zijn er voor de planprocessen en de bijhorende gedachtegoeden vanuit de academische planningtheorie ruimtelijke kenmerken gedefinieerd. Deze kenmerken zijn vervolgens toegepast op de case studies om een indicatie te geven hoe de case zich verhoudt tot de academische planningtheorie en uiteindelijk de Omgevingswet.

#### *Flexibiliteit*

Het planproces voor de kanaalzone was in redelijk hoge mate flexibel. Dit had onder andere te maken met de afhankelijkheid van een veelvoud van factoren. In het plangebied lagen gevestigde bedrijven welke in essentie moesten vertrekken uit het gebied. Als zo'n bedrijf dat niet wilde, om een of andere reden, dan had dit direct invloed op de omgeving en de uitwerking van het plan. Dit vereist een hoge mate van flexibiliteit (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018). Dit kan voornamelijk worden geobserveerd in het feit dat de gemeente projecten flexibel oppakt. Als er binnen een bepaald deelgebied danwel project een 'setback'



is, of door onoverkomelijkheden kan het project momenteel geen doorgang vinden, wordt het tijdelijk geparkeerd. De flexibiliteit wordt volgens Snelder vooral in de ruimtelijke zin gekozen;

“Wat ik in flexibiliteit zie is dat we die vooral in ruimtelijke zin hebben gekozen. Dus gewoon de keuze van de projecten, die bepalend laten zijn. Dus niet zeggen van nou we beginnen aan de noordkant, en we zakken langzaam af, maar dus echt de flexibiliteit zoeken door kansen te zien in het hele projectgebied en die dan ook te pakken” (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

De flexibiliteit, zoals Snelders die beschrijft, bevindt zich voornamelijk op het uitvoeringsniveau. Wat betreft flexibiliteit in de planprocedure kan gezocht worden naar een procedure die flexibel is in de zin dat er aanpassingen kunnen worden gedaan indien nodig. Deze flexibiliteit in de procedure strookt vaak met al dan niet van tevoren vastgestelde kaders of flexibele kaders. Ook de verscheidenheid van het nagestreefde eindbeeld en het uiteindelijke eindbeeld van een project kan duiden op flexibiliteit. Over de flexibiliteit in de planprocedure zegt van Reekum het volgende;

“Nou we hadden natuurlijk een heel duidelijk doel. We hebben besproken wat we zouden gaan doen en hoe het allemaal in elkaar stak ... Eerst met wethouders overlegd wie wat waar en hoe worden uitgenodigd? En daarmee is ook wel een duidelijke planning op tafel gekomen. Wat wordt er van ons verlangd? En waar gaan we voor? ... Duidelijke planning, duidelijk doel ... En ik denk dat we ons daar goed aan gehouden hebben” (van Reekum, persoonlijke communicatie, 2018).

Betreffende het doel c.q. het eindbeeld van het kanaalzone-project zijn dus aan de voorkant van het planproces duidelijke afspraken gemaakt tussen de gemeente en de stakeholders die zouden participeren in het planproces. De mate waarin het eindbeeld reeds gedefinieerd is door de overheidsinstantie is van aanzienlijk belang voor de flexibiliteit in het planproces. Sijbesma heeft hierop als aanvulling dat het wellicht beter is voor het planproces in zijn geheel om met wat meer definitieve plannen het planproces in te gaan en ietwat aan flexibiliteit in te leveren ten faveure van meer slagvaardigheid. Bijkomend voordeel hiervan is dat stakeholders hier gericht commentaar en input kunnen leveren (Sijbesma, persoonlijke communicatie, 2018).

#### *Rol van de Overheid*

De rol van de overheid binnen een planproces is bepalend en loopt in veel gevallen uiteen. Zoals reeds beschreven binnen het theoretisch kader is sinds de jaren na de Tweede Wereldoorlog de rol van de overheid binnen ruimtelijke planprocessen sterk onderhevig geweest aan verandering. Binnen het project van de kanaalzone, waarbij we spreken van grootschalige stedelijke ontwikkeling, is het te verwachten dat de rol van de overheid geen hevige vormen van *laissez-faire* aan zou nemen. Snelders geeft aan dat de gemeente in dit soort projecten duidelijk de instigator is in het planproces. Desalniettemin tracht de gemeente om planprocessen zo open mogelijk te houden en vindt Snelders dat in het geval van de kanaalzone de randen hierin zeker zijn opgezocht. (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018). Anderzijds observeert Snelders ook nog steeds bij veel projecten, ook binnen zijn eigen gemeente, een redelijk traditionele aanpak. In het geval van de kanaalzone geeft Snelders het volgende aan;

“Ik vind dat we binnen het project van de kanaalzone dat we daarin wel de randen hebben opgezocht. Want slagvaardigheid is best een punt en dat zie ik nu terug in best wel veel andere plannen ... Dus zo uitgebreid en zo open als het proces van de kanaalzone was ... dat doen we niet snel nog eens. We hebben daarmee ook invloed gehad op de effectiviteit, maar dat is wel een hele bewuste keuze geweest. En we hebben ons toen ook echt wel gerealiseerd dat dat extra tijd zou gaan kosten. En we hebben op enig moment ook wel gezegd van jongens het is nu wel genoeg geweest, we moeten een keer de volgende stap gaan maken (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018)”.

Uit bovenstaand citaat is goed de intentie van de gemeente Apeldoorn te deduceren, alsmede ook de rol die de gemeente heeft gespeeld in het sturen van het proces ten behoeve van effectiviteit en slagvaardigheid.

### *Participatiegraad*

Hedendaagse planprocessen worden bijna niet meer voltrokken zonder inmenging van stakeholders. (Burger)participatie speelt vaak een belangrijke rol in het planproces. Zo ook in het geval van het project omtrent de kanaalzone in Apeldoorn. De visie voor het gebied, welke dateert van voor de crisis, is opgesteld door een stuurgroep waarin allerlei belangenvertegenwoordigers zaten uit diverse hoeken. Hierbij hebben zij hulp gekregen van de gemeente en eveneens van externe adviseurs. Van Reekum zegt over de participatiegraad in het project van de kanaalzone het volgende;

“Alle belanghebbende in het gebied waren aanwezig. Vanaf de particulier tot het bedrijfsleven en de verenigingen. Dus ik denk dat die insteek goed is geweest (van Reekum, persoonlijke communicatie, 2018)”.

Ook Snelders geeft duidelijk aan dat de gemeente nadrukkelijk energie heeft gestoken in het betrekken van belanghebbende binnen de projectzone. Er is met particuliere bedrijven gesproken, met belangenorganisaties, met de aanwezige horeca en de vertegenwoordigers van de wijkraden (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018). Het participeren in de totstandkoming van de visie voor het gebied is in het geval van de kanaalzone duidelijk aanwezig in het voortraject. Sijbesma zegt echter over het uitvoeringstraject het volgende;

“Ik denk niet dat de bewoners eromheen geparticipeerd hebben in de uitvoering, die hebben alleen commentaar kunnen hebben op voorstellen. En daardoor zijn voorstellen ongetwijfeld hier en daar bijgesteld ... In principe gaan de gemeente en de projectontwikkelaar het uitvoeringstraject samen in” (Sijbesma, persoonlijke communicatie, 2018).

Ten aanzien van de mate van participatie binnen het project van de kanaalzone, maar ook ten aanzien van participatie in zijn algemeenheid, is het afgelopen decennium een interessante periode geweest. Schimmel is kritisch ten aanzien van participatietrajecten waarbij hij aangeeft dat achter participatie een soort schijn ideaal zit dat als men alle belanghebbende bij elkaar haalt op een plek, dat er dan een oplossing uit komt rollen, terwijl de belangen soms zo dermate tegenstellend van aard zijn. Daarnaast is er ook nog het verschil tussen individueel en maatschappelijk belang dat een rol speelt (Schimmel, persoonlijke communicatie, 2018). Ook zijn er allerlei veranderingen gaande in de maatschappij op het gebied van informatievoorziening waardoor de avond in de kantine waar

men met z'n allen kan praten over de invulling van een project in significantie afneemt. Desalniettemin geeft van Reekum aan dat de afspiegeling binnen het participatietraject juist was en het proces constructief is verlopen (van Reekum, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Toegankelijkheid*

De toegankelijkheid van een planproces is van essentieel belang. Zeker wanneer er een inclusief plan wordt nagestreefd is het van belang om hier scherp op te acteren. De toegankelijkheid van een proces kan zoals beschreven in het theoretisch kader variëren van ontoegankelijk tot vrij open toegankelijk. Snelders geeft aan dat toen de stuurgroep werd opgericht en het planvormingsproces van de kanaalzone begon te lopen dat de gemeente dat zo open mogelijk heeft ingericht;

“Ik denk dat er in het geval van de kanaalzone dat er wel echt een omschakeling is geweest om daar echt een heel open planproces van te maken. Om partijen die belang hebben of een belang kunnen hebben in die kanaalzone, dat we die een positie hebben gegeven ... Partijen die veel en grote belangen hadden, hadden wat meer invloed. En partijen die wat minder grote belangen hebben hadden wat minder invloed. Volgens mij hebben we dat heel open opgepakt” (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

Ook van Reekum geeft aan dat het planvormingsproces een open proces is geweest waarbij een ieder die een belang had binnen de kanaalzone aanwezig was of werd vertegenwoordigd in het proces (van Reekum, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Verhoudingen*

De verhoudingen binnen een planproces stroken vaak met de rol die de overheid inneemt in een planproces. Bij de verhoudingen wordt voornamelijk gekeken naar de constructie tussen overheid - bedrijfsleven - particulier binnen het planproces. Snelders geeft aan dat de invloed die partijen uitoefenen binnen een planproces vaak een afspiegeling is van het belang dat zij vertegenwoordigen. Zo heeft ook de gemeente Apeldoorn getracht partijen die betrokken waren bij het planproces enigszins naar rato te voorzien van invloed. Zo hadden grotere partijen wat meer invloed dan bijvoorbeeld kleine partijen. Volgens Snelders is dat ook niet meer dan logisch;

“Het voelt af en toe wat ongelijk maar dat zijn partijen over het algemeen ook, daar moet men niet ingewikkeld over doen. Partijen zijn niet gelijk aan elkaar. Ze hebben andere belangen, zijn anders van grote en zijn dus ook anders van invloed op het proces” (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

Een van de gevolgen hiervan is dat voornamelijk de kleine partijen af en toe het gevoel krijgen dat ze onmachtig zijn in het planproces. Men krijgt dan het gevoel dat er moet worden opgebokst tegen het grote geld van de ontwikkelaars en de grotere partijen en dat de gemeente hun stem dan slecht hoort. Snelders geeft aan dat hij dat wel begrijpt en dat daar ook wel een kern van waarheid in zit;

“Wij hebben daar denk ik echt naar alle redelijkheid partijen geprobeerd een goede plek te geven. Maar het is natuurlijk wel zo dat een belangengroep niet in hoofdzaak bepaalt wat er gaat gebeuren. Maar het totaal van allerlei deelbelangen waarin je uiteindelijk een keus maakt” (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

Snelders geeft ook aan dat wanneer men toewerkt naar de uiteindelijke uitwerking op planniveau dat deze verhoudingen zich steeds scherper gaan afsteken. Dat heeft te maken met dat er op dat moment dan keuzes moeten worden gemaakt voor bepaalde plaatsen waarbij het plan letterlijk en figuurlijk erg dichtbij de belanghebbende komt te liggen. Daar komen de tegengestelde belangen boven, maar wordt tegelijkertijd de manoeuvreerruimte kleiner (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

#### *Ruimtelijke kaders*

De ruimtelijke kaders binnen het proces rondom de kanaalzone zijn in eerste instantie vormgegeven door de gemeente. Dit houdt in dat er voordat er een planvormingsproces van start is gegaan, er al overeenstemming was over wat precies de te realiseren opgave was. Wat dat betreft zijn de kaders niet compleet open geweest aan de start van het planproces. Snelders hierover;

“Als je het nog meer open wilt doen had je van tevoren met z’n allen in gesprek moeten gaan van waar willen we naartoe. Willen we het zo houden? Willen we een mix van bedrijven? Willen we uitsluitend wonen? Willen we natuur? En die stap hebben we in feite overgeslagen” (Snelders, persoonlijke communicatie, 2018).

Van Reekum geeft ook aan dat er op voorhand een duidelijk doel was in de zin van een bepaald eindbeeld van het project. De randvoorwaarden voor het projectgebied waren voorafgaand aan het participatietraject duidelijk gesteld (van Reekum, persoonlijke communicatie, 2018).

#### *5.1.3 Deelconclusie case Apeldoorn*

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het planproces in het geval van de kanaalzone Apeldoorn is ingestoken op een proactieve en inclusieve manier. Met name in het samenstellen van de gebiedsvisie is zijn er in sterke mate kenmerken terug te vinden die wijzen op een context-georiënteerd planproces. Terugkijkend op de kenmerken van het context-georiënteerd planningproces van Healey (1992) zoals weergegeven in tabel 2.1, en het conceptueel model kan er worden gesteld dat de rol van de overheid in het beginstadium van de planprocedure voornamelijk faciliterend van aard is geweest. Dit sluit aan bij de tendens van een toename van het principe van governance bij de benadering van ruimtelijke vraagstukken (Wegener, 2012; Hartmann & Geertman, 2016). Daarnaast is het planproces wat betreft ruimtelijke kaders en flexibiliteit hierin wat conservatiever. De hoedanigheid van deze kenmerken sluit aan bij het proces-georiënteerde planningsysteem. Kanttekening hierbij is dat een grootstedelijke ontwikkeling van deze omvang wat betreft ruimtelijke kaders en flexibiliteit in essentie ten aller tijden afgedicht moet zijn omdat het planproces anders aan slagvaardigheid verliest vanwege eindeloos gepolder. Dit heeft ook een averechts effect op de personen die betrokken zijn bij het planproces zoals beschreven door Coaffee en Healey (2003). De mate waarin participatie wenselijk is en in welk stadium van het planproces moet volgens Hurlbert en Gupta (2015) via een maatwerk aanpak worden vastgesteld.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Apeldoorn deze aanpak heeft gevolgd; in eerste instantie is er uitvoerig gebruik gemaakt van participatie bij het opstellen van de gebiedsvisie. Vervolgens is er toen de situatie c.q. het uitvoeringstraject daar om vroeg gekozen voor een aanpak waarin in mindere mate spraak was van burger- en stakeholderparticipatie. Tot slot op het gebied van toegankelijkheid en verhoudingen kan er eenzelfde conclusie worden getrokken. In het beginstadium van het planproces is er een grote toegankelijkheid en is er qua verhoudingen een grote variëteit van partijen te observeren welke volgens een bottom-up proces opereren. In de richting van het uitvoeringstraject kan worden geobserveerd dat het brede veld van betrokkenen wordt verkleind en er steeds meer vanuit een top-down systeem geopereerd wordt.

## 5.2 Case 2; Gemeente Stichtse Vecht (Vreeland-Oost)

In deze paragraaf zullen de resultaten van de case in de gemeente Stichtse Vecht worden besproken. Voor deze case zijn de gemeente Stichtse Vecht geïnterviewd, welke is ontstaan na een gemeentefusie van Maarssen, Breukelen en Loenen, alsmede ook de initiatiefnemer van het project. Er zal een kleine introductie worden gegeven van de planlocatie en de ontwikkelingen die vooraf zijn gegaan aan het uiteindelijke planproces.

### 5.2.1 Introductie case Vreeland-Oost.

Aan de kleizuwe 105a te Vreeland, gemeente Stichtse Vecht, ligt een bedrijventerrein dat al decennia lang wordt gebruikt door de familie Driessen voor hun bomenrooibedrijf. In de nabijheid zijn onder meer andere vrijstaande woningen te vinden en een chemische fabriek. Het plangebied is gelegen in een groene omgeving. Er is meerdere malen van gedachte gewisseld tussen ondernemer en gemeente om het bedrijf te verplaatsen. Op een gegeven moment had de eigenaar van het bedrijventerrein een andere locatie op het oog, maar heeft dit geen doorgang gevonden vanwege bezwaar van de gemeenteraad. Uiteindelijk is er tussen gemeente en eigenaar een vaststellingsovereenkomst gesloten waarin is afgesproken dat de bedrijfsvoering zou worden stopgezet en in ruil daarvoor mochten er op die locatie woningen worden ontwikkeld. Deze vaststellingsovereenkomst is vastgesteld in 2010 en momenteel, anno 2018, worden de eerste woningen verkocht.

### 5.2.2 Planproces woningontwikkeling Vreeland-Oost

In deze paragraaf zullen de ruimtelijke kenmerken van planprocessen besproken worden in verhouding tot de case gemeente Stichtse Vecht.

#### *Flexibiliteit*

Wat betreft flexibiliteit is er in eerste instantie gekozen voor maximale flexibiliteit vanuit de plangedachte. De hoogte en inhoud van de gebouwen zou nog nader te bepalen zijn en flexibel in te vullen. Op een gegeven moment kreeg het plan vorm en toen is er toch weer enigszins teruggeschakeld naar het iets klassiekere model (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). De Smet;

“Uiteindelijk is het niet echt een flexibel plan geworden, maar is er een soort van middenweg bevangen. En je ziet wel zo’n initiatiefnemer heeft te maken met een stedenbouwkundig plan en een architect, en dan komt er weer een andere architect, dan verandert er automatisch ook weer een hoop. En bij de verkoop wordt de gedachte ook weer anders” (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

Het is een interessante observatie dat het plan zich is blijven ontwikkelen gedurende het proces, en dat men dan toch weer verstrengeld raakt in de originele regels van het bestemmingsplan (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). Daarnaast geeft volgens de Smet flexibiliteit, in de zin van een ruime of verruimde bestemming, ook meer planschaderisico. Verder is er nagedacht om het project onder de Crisis- en herstelwet (Chw) te plaatsen. Dit had onder meer te maken met de reeds genoemde chemische fabriek welke verf en vernis produceert. De locatie voor de te ontwikkelen woningen moest voldoen aan de eisen voor een goed woon- en leefklimaat. Door het plaatsen van het project onder de Chw zou de geurnorm kunnen worden opgerekt waardoor het bestemmingsplan al zou kunnen

worden vastgesteld met een verlaagde geurnorm. Er zitten dan al echter wel oplossingen ingebouwd waardoor die geurnorm moet worden teruggebracht binnen een bepaalde tijd (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). Uiteindelijk is het project niet onder de Chw geplaatst en heeft er geen versnelling kunnen plaatsvinden van het traject, de Smet;

“Alleen het (de Chw red.) was voor mij een vangnet. Dus als de normale procedure goed zou verlopen, zou ik er geen gebruik van maken” (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

Interessant is hoe initiatiefnemer Driessen dit beschrijft;

“Op een gegeven moment wilden we het onder de Chw plaatsen zodat procedures versneld konden worden, en dat heeft de gemeente uiteindelijk niet gedaan” (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

Daarnaast is de het niet plaatsen onder de Chw en de opgelopen vertraging van het project volgens de Smet ook te wijden aan het feit dat de geurnorm in dit project vergaand complex was, en dat de chemische fabriek en de ontwikkelaar van de woningen niet tot overeenstemming kwamen. Daar zijn ook juridische procedures aan te pas gekomen welke tot vertraging leiden (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). Tot slot is het interessant om te noemen dat de projectlocatie officieel buiten de rode contouren viel en dat de herziene visie voor het gebied op het project is aangepast waardoor de projectlocatie nu, conform een goede ruimtelijke ordening, binnen de rode contouren valt.

#### *Rol van de Overheid*

De rol van de overheid binnen het project in Vreeland is in essentie tweeledig. In eerste instantie kan een assertieve overheid worden geobserveerd in de tijden dat het bomenrooibedrijf nog op de planlocatie gevestigd is. De Smet geeft aan dat er door de gemeente meermaals is getracht om de bedrijfsvoering op de planlocatie te verplaatsen dan wel te stoppen. Dit initiatief van de gemeente is genomen aan de hand van een veelvoud aan klachten van omwonenden over de bedrijfsactiviteiten op de projectlocatie (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). Uiteindelijk is zoals aangegeven een vaststellingsovereenkomst gesloten, waarna de rol van de overheid ten aanzien van het project aanzienlijk veranderde. Het planproces wordt doorgeschoven naar de ontwikkelaar van het project, in dit geval de eigenaar zelf. Initiatiefnemer had gedacht dat de gemeente na de vaststellingsovereenkomst het bestemmingsplan zou wijzigen. Dit moest hij echter zelf doen (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018). Driessen hierover;

“De gemeente heeft geen belang bij deze (woningbouw red.) ontwikkeling. De grond is niet van hen dus ze hebben geen financieel incentive. Behalve natuurlijk van voor die tijd toen er bepaalde claims in de lucht hingen ... Dus dat is ons wel tegengevallen” (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

De rol die de overheid in dit project speelt lijkt hiermee sterk verdeeld. De Smet geeft aan dat de gemeente na de vaststellingsovereenkomst voornamelijk een faciliterende rol op zich heeft genomen. De Smet;

“En je hebt natuurlijk verschillende gesprekken. Je zit als projectleider met de bewoners, maar ook met de initiatiefnemer. Dus je faciliteert het plan, maar je zit ook met een groot bedrijf dat daar zit. En de inwoners, de inspraak en de zienswijzen. Je probeert daar een soort belangenafweging in te maken. En dan moet je gewoon een keuze maken” (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Participatiegraad*

Om te beginnen is het van waarde om te vernoemen dat er tegen de voormalige bedrijfsvoering rondom de projectlocatie veel weerstand is geweest. Deze weerstand heeft zich doorgezet naar het plan voor woningbouw op de projectlocatie. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat de gemeenteraad een vaststellingsovereenkomst heeft gesloten met de grondeigenaar, zonder dat daarover bij de omwonenden is geïnformeerd. Verder geeft de Smet ook aan dat die vaststellingsovereenkomst binnen de procedure voor hem als uitgangspunt heeft gegolden en daarmee niet ter discussie stond (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). In het begin van het planproces heeft de beoogde ontwikkeling voor veel weerstand gezorgd bij belanghebbenden. Driessen hierover;

“Uiteindelijk is men deels betrokken geweest bij het plan, en deels ook niet ... Met de meeste ben ik gewoon on speaking terms, met een aantal ook niet want daar valt gewoon niet mee te praten. De meeste wel. En dat heeft ook zijn resultaten gehad. We zijn uiteindelijk wel doorgegaan tot aan de Raad van State, maar dat vind ik helemaal niet erg, want dat is gewoon een procedure en dat is iedereen zijn recht” (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

Driessen geeft aan dat zelfs nadat het bestemmingsplan onherroepelijk was, dat hij bij belanghebbende in de omgeving is geweest om oplossingen te bespreken en dat deze uiteindelijk ook grotendeels zo zijn uitgevoerd. Niet eens schriftelijk vastgelegd, maar gewoon door met elkaar te praten (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018). Interessant is om op te merken dat het initiatief van de gemeente om het bomenrooibedrijf op de projectlocatie te laten stoppen met zijn bedrijfsvoering in eerste instantie voortkwam uit een grote hoeveelheid klachten, en dat wanneer er vervolgens een overeenkomst wordt gesloten hiervoor, men alsnog in grote getalen tegen was (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018). Waar er, ook vanuit de grondeigenaar, welwillendheid was ten aanzien van het planproces en de omgeving, leverde dat niks constructiefs op. Driessen hierover;

“Dat (men tegen was en er niets constructiefs uitkwam red.) was jammer. Bij een aantal mensen ook wel hoor. En bij een aantal niet. Die nemen dan mensen daarin weer mee en dan krijg je een hele anti-beweging. Ja die moet je dan gewoon laten liggen klaar. Kun je niet mee verder. Een heel mooi ideaal maar als mensen tegen zijn zijn ze tegen” (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Toegankelijkheid*

Wat betreft de toegankelijkheid van het planproces zijn er nadat het voorontwerp was opgesteld een tweetal informatieavonden geweest waarvoor belanghebbenden waren uitgenodigd. Driessen geeft aan dat al snel werd afgezien van een procedure waarin een veelvoud van participatie verweven was;



“Er (uit de informatieavonden red.) kwam al heel veel protest uit. We hebben er een hier bij ons in het oude bedrijfsgebouw, en een in het dorps huis gehouden. Maar uiteindelijk vooral veel protest, en dan houdt het betrekken vanuit het bedrijf natuurlijk op en hebben we gekozen voor de juridische procedure. Dus voorontwerp, ontwerp en vaststelling” (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

Ook de Smet geeft aan dat de procedure vrij snel in het juridische traject is belandt. Na het voorontwerp en de informatieavonden is er een definitief ontwerp vervaardigd dat is vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders waarna er zienswijzen kunnen worden ingediend. De Smet hierover;

“Je ziet vaak dat als er met de input van inspraakronde niets wordt gedaan in de aanpassing van het plan dat dit dan weer terugkomt in de zienswijzen” (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

In deze zin is het planproces toegankelijk geweest tot zover het tot iets constructiefs leidde. Toen dit niet het geval bleek heeft initiatiefnemer gekozen om een ander pad te bewandelen. Desalniettemin is het planproces in eerste instantie open toegankelijk geweest en heeft initiatiefnemer, zoals reeds aangeven, zeker energie gestoken in het betrekken van de directe omgeving in het planproces (Driessen, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Verhoudingen*

De verhoudingen binnen de case in de gemeente Stichtse Vecht zijn gedurende het proces sterk veranderd. In eerste instantie, voor de vaststellingsovereenkomst, waren er meerdere partijen betrokken bij het planproces; gemeente, eigenaar, particuliere en private sector. Die betrokkenheid bij het planproces is naar verloop van tijd veranderd. Zo zijn de partij uit de private sector, de aangrenzende verf- en vernisfabriek, uit het planproces gestapt, evenals de belanghebbende uit de particuliere sector. Dit is hoofdzakelijk geschiedt uit het oogpunt van onenigheid tussen hen en de initiatiefnemer over het uiteindelijke plan. De consequentie daarvan is zoals vermeld dat het planproces voornamelijk juridisch van aard is geworden. Dit heeft de verhoudingen binnen het planproces gekleurd tot waar men nu is. Ook de verhouding tussen de gemeente en de grondeigenaar is complex van aard. Zoals aangegeven is er in 2010 een vaststellingsovereenkomst getekend tussen de gemeente (Loenen indertijd) en de grondeigenaar. Hierna heeft een bestuurlijke herindeling plaatsgevonden tussen de gemeenten Loenen, Maarssen en Breukelen waaruit de gemeente Stichtse Vecht is ontstaan. De Smet over het meenemen van de overeenkomst naar het nieuwe gemeentelijke apparaat;

“En toen was er nog best wat discussie bij de gemeenteraad omdat die gemeentelijke herindeling was geweest en die vaststellingsovereenkomst gesloten was door de gemeente Loenen” (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

Uiteindelijk is er door de gemeente Stichtse Vecht besloten om (alsnog) als rechtsopvolger van deze overeenkomst op te treden. De Smet geeft verder aan dat de vaststellingsovereenkomst een bepaald commitment is van de gemeenteraad, maar dat dit niet meteen betekent dat het plan ook doorgaat. Er kan altijd een gegrond bezwaar vanuit

het publiekrecht komen dat roet in het eten gooit (de Smet, persoonlijke communicatie, 2018).

#### *Ruimtelijke kaders*

De ruimtelijke kaders zijn grotendeels vastgesteld in de vaststellingsovereenkomst tussen gemeente en grondeigenaar. Desalniettemin kan er worden geobserveerd dat er gedurende het planproces een aantal kaders ter discussie stonden. Onder meer de geurnorm vanwege de naburige verf- en vernisfabriek is onderwerp van discussie geweest. Ook bij het aantal woningen dat gerealiseerd zou worden werden vragen gesteld. Dit komt voornamelijk voort uit dat er van tevoren geen kader is gesteld ten behoeve van de hoeveelheid te realiseren woningen. Hierin heeft de grondeigenaar zeker de vrijheid gehad om dit samen met een architect dan wel stedenbouwkundige in te vullen.

#### *5.2.3 Deelconclusie case Vreeland-Oost*

Samengevat komt uit de interviews inzake de case Vreeland-Oost naar voren dat er in eerste instantie sprake was van een vooruitstrevend planproces ten gevolge van de transitie van bedrijventerrein naar woonlocatie. Wat betreft flexibiliteit is er gezocht naar mogelijkheden om dit in vergaande mate toe te passen. Echter, wordt geconcludeerd dat uiteindelijk toch is gekozen voor een iets klassieker model wat betreft het toepassen van flexibiliteit. Hierin wordt geconformeerd aan het proces-georiënteerde planningsysteem en in mindere mate aan het context-georiënteerde planningsysteem waarin flexibiliteit in steeds verdergaande mate wordt aangemoedigd (Desfor & Jorgensen, 2004). Wat betreft de rol van de overheid is er een tweeledigheid te observeren in deze case. De ontwikkeling van woningen op deze locatie is een gevolg van het stoppen van de bedrijfsvoering zoals deze in het verleden aanwezig was. De overeenkomst die hiertoe is gesloten, is er een welke voortkomt uit de wens van de overheid. De ruimtelijke ontwikkeling is in deze zin top-down en leidend ingezet. Echter, de realisatiefase van de woningen is overgelaten aan de ontwikkelaar en hierin is de overheid nog maar mondjesmaat betrokken geweest bij de planprocedure. Hierdoor krijgt de planprocedure opeens een sterk bottom-up karakter waarbij de overheid voornamelijk faciliterend optreedt. Waar er eerst kenmerken zijn die duiden op een proces- of zelfs een object-georiënteerd planningsysteem, zijn er daarna juist kenmerken van een context-georiënteerd planningsysteem te observeren. Participatie is in de planprocedure nagestreefd door de ontwikkelaar, maar deze kwam al snel tot de conclusie dat er weinig constructiefs voortkwam uit dit traject. Mede hierdoor is ervoor gekozen om via de juridische weg het plan tot uitvoering te laten komen. Ook hierin is een duidelijke tweeledigheid te duiden. Wat betreft participatie is er gestreefd om belanghebbenden in de directe omgeving van het plangebied te betrekken. Dit is echter pas gedaan nadat de invulling van de planlocatie was vastgelegd. Het principe van participatie waarin er een beslissing wordt gemaakt na discussie (Healey, 1992) is hier in mindere mate van toepassing. Het resultaat, een ontevreden directe omgeving naar aanleiding van het participatietraject, is dan ook niet geheel onverwachts te noemen. Wellicht is hier een gevoel ontstaan dat het plan al volledig en definitief was en dat inspraak weinig nut meer had (Pleijte et al., 2014).

### 5.3 Case 3; Gemeente Nijmegen (Plantjevlag)

In deze paragraaf zullen de resultaten van de case in de gemeente Nijmegen worden besproken. Voor deze case zijn is voorzitter van een van de wijkraden geïnterviewd, alsmede ook een ‘oorspronkelijke’ bewoner van de projectlocatie en de kavel coördinator vanuit de gemeente Nijmegen. Er zal een korte introductie worden gehouden betreffende de case en relevante zaken die vooraf zijn gegaan aan het uiteindelijke planproces.

#### 5.3.1 Introductie case Plantjevlag

Ten noorden van Nijmegen, over de Waal, is in de laatste twee decennia de wijk Nijmegen-Lent verrezen, ook wel de Waalsprong. Deze vinex-locatie moet ruimte bieden aan zo'n 15.000 woningen. Een klein deel van deze locatie is sinds 2010 aangewezen om ontwikkelt te worden volgens het principe van uitnodigingsplanologie en zelfbouw. Dit initiatief, in het deelgebied Vossenpels, is vermarkt onder de naam Plantjevlag. Onder leiding van een ontwerpteam konden geïnteresseerden hier losse kavels kopen en daarop hun eigen woning ontwikkelen. Samen bouwen op een kavel, of juist een vrijstaande woning realiseren, hier kan het allemaal (Plantjevlag, 2018).

#### 5.3.2 Planproces case Plantjevlag

In deze paragraaf zullen de kenmerken van het planproces worden besproken zoals reeds gedefinieerd in het theoretisch kader.

#### *Flexibiliteit*

Flexibiliteit, en zeker een hoge mate daarvan, is iets dat hand in hand gaat met uitnodigingsplanologie. Ook in het geval van plantjevlag is er op meerdere manieren getracht flexibiliteit in te passen dan wel in te bouwen in het planproces. Allereerst is uiteraard het feit dat men als geïnteresseerde zelf een kavel mocht uitzoeken en vervolgens zelf de ontwikkeling op dat kavel mag bepalen een ontwikkeling die als flexibel kan worden aangemerkt. Men kon naast een kavel uitzoeken, ook nog mede bepalen wat de afmetingen zouden worden. Ook hier is flexibiliteit het sleutelwoord (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018). Deze flexibiliteit gebiedt zo nu en dan ook voorzichtigheid, Zuuring hierover;

“Uiteraard moeten alle kavels ontsloten worden op de openbare ruimte ... dat is hier bijna fout gegaan. Dit is een heel gek kavel. Dat komt omdat degene die als eerst mocht kiezen, die wilde aan de watersingel en een heel klein kaveltje. En toen zei de stedenbouwkundige, dat kan niet, want dan kan dit kavel niet meer worden ontsloten” (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

Ook Scholten, voorzitter van buurtvereniging Equivalent, geeft aan dat het deze flexibiliteit is die de projectlocatie interessant maakt. Betreffende flexibiliteit is het feit dat een ieder zijn eigen kavel op een vrije manier mag bebouwen ook iets dat voor een spanningsveld kan zorgen. Men is toch altijd nieuwsgierig en tegelijkertijd enigszins huiverig dan over wat de buurman precies gaat doen met zijn perceel wanneer er ‘welstandsvrij’ wordt ontwikkeld (Zuuring, Scholten, persoonlijke communicatie, 2018). Om deze reden is er voor ieder kavel een zogeheten kavelpaspoort opgesteld in samenwerking met een stedenbouwkundige. In het kavelpaspoort staan een aantal minimale randvoorwaarden waar het kavel aan moet voldoen. Hierin zijn voornamelijk bouwhoogten, afstanden tot erfafscheidingen en groenpercentages vastgelegd. Buiten deze randvoorwaarden is het perceel vrij te ontwikkelen.

Gedurende het planproces hebben deze randvoorwaarden een flexibele aard gehad. Scholten hierover;

“Het kavel hiernaast een hele lange oprit had. Mijn kavel was eigenlijk een meter breder. En toen kwam het verzoek om een meter van ons kavel af te halen. Dat vond ik prima, zolang mijn huis maar gewoon een meter mocht opschuiven. Want ik zou dan over de limiet tussen bebouwing en kavelgrens aan de andere kant heengaan. Wij mochten namelijk op 3 meter tussen kavelgrens en façade bouwen, en dat werd toen twee meter. En dat hebben we nog even met de buurman overlegd voordat we dat gingen doen en die vond dat ook prima” (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018).

Desalniettemin zijn er volgens Scholten ook voorbeelden van bouwwerken die bijvoorbeeld 14 meter de lucht in gaan, waar er 11 meter was vastgesteld. Dat heeft wel een raar effect en geeft enigszins scheve ogen. Ook Disveld geeft aan dat er naderhand nog normen zijn opgerekt en dat hij daartegen geen bezwaar kon maken vanwege het feit dat hij met afstand zijn grond heeft moeten verkopen. Daarnaast zijn er, ondanks de kavelpaspoorten, ook daar uitzonderingen gemaakt ten behoeve van de invulling van percelen. Dit heeft naar het idee van Scholten voornamelijk een financieel incentive vanuit het gemeentelijk perspectief.

#### *Rol van de Overheid*

De rol van de overheid in het planproces van plantjevlag is ingestoken naar gelang het moderne planproces dat zich heeft gevormd rondom plantjevlag. In het voortraject is het gemeentelijk apparaat zo lang mogelijk op de achtergrond gehouden tot aan de drempel dat overheidsinstanties wel aan tafel moeten zitten zoals wanneer het bestemmingsplan gaat lopen. Kanttekening is dat gedurende het voortraject de GEM (Gemeentelijke Exploitatie-Maatschappij) aan tafel heeft gezeten welke bestond uit half gemeente en half ontwikkelaars (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018). Scholten over zijn ervaringen met de GEM;

“De GEM is uiteindelijk weer opgegaan in de gemeente, toen zat de gemeente zelf weer aan het roer. De GEM was bedoeld om de kavels te verkopen, die regelde eigenlijk al die zaken. Dat heeft tot effect gehad dat de GEM aansprakelijk was voor de dingen die niet goed gebeurden en dat de gemeente buitenspel kon blijven. En dat hebben we ook wel gemerkt toen er knelpunten waren en een aantal klachten, toen hield de gemeente zich daar een beetje buiten. Dat is toen gestopt, 2 jaar geleden ongeveer, toen is het weer de gemeente zelf geworden” (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018).

Uit bovenstaand citaat blijkt enige verwarring over wat de rol van de overheid binnen het planproces is en of de gemeentelijke overheid betrokken is in het planproces te ja of te nee. Ook Disveld, van origine bewoner van de planlocatie, geeft bijvoorbeeld aan dat zijn relatie met het ontwerpteam en Zuuring als coördinator goed was, maar dat zijn contacten met de gemeente Nijmegen moeizaam waren en er vaak onenigheid was. Ook voor Zuuring was het experiment zonder een duidelijk rol voor de overheid zoeken en een tijdrovend proces;

“Op een gegeven moment kostte het ons ontzettend veel tijd om het allemaal in goede banen te leiden. Je bent alleen maar bezig met overleggen en sturen. Dat vind ik wel een factor waarvan men dat zich kan besparen door vooraf meer duidelijkheid te scheppen over het proces en de keuze. Wat we ook hebben gemerkt, voor de sociale cohesie is het heel goed geweest om het zo te doen, maar in de periode dat we ze terug hebben moeten fluiten, heeft dat ook voor een negatieve tendens gezorgd. Want dan ben je in een keer ‘de gemeente’” (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Participatiegraad*

Bij het project van plantjevlag is uiteraard het participatieproces erg belangrijk. Het project is gestoeld op het creëren van een woonwijk door burgers zelf, maar ook door bijvoorbeeld het zelf onderhouden van delen van de openbare ruimte. In het voortraject, voordat de kavels verkocht werden, is er door middel van drie werksessies met geïnteresseerden een ontwikkelbeeld bepaald voor de wijk. Daarnaast zijn er ook met de oorspronkelijke bewoners bijeenkomsten geweest waar zij hun wensen konden uitspreken met betrekking tot bijvoorbeeld afstanden tot erfafscheidingen. Dit is in essentie het vertrekpunt geweest binnen het participatietraject dat volgde in het verdere planproces (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018). Er is in den beginne al aangegeven dat er via het systeem van burgerparticipatie bepaalde taken zouden zijn die voor rekening van de bewoners zouden vallen, zoals het beheer van de openbare ruimte. Hier tegenover stond ook dat door middel van participatie de openbare ruimte zou worden ontworpen. Scholten hierover;

“De eerste twee jaar hebben we heel veel gestoeid met de gemeente, dat was niet zo effectief. Ik denk dat de gemeente aan de ene kant ook niet goed wist wat ze met ons moesten. Zeker ook omdat het project plantjevlag voor de gemeente Nijmegen ook iets nieuws was en dan moet men gaan opzoeken hoe precies die spelregels dan zitten” (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018).

Zuuring geeft aan dat er ten behoeve van de inrichting van de openbare ruimte, het groen en het straatmeubilair, bijeenkomsten zijn georganiseerd om daar met z'n allen invulling aan te geven;

“We hebben avonden georganiseerd waar bewoners met allerlei ideeën stickers en plaatjes mochten komen. En daar heeft de stedenbouwkundige een plan mee uitgewerkt, ook onderbouwd met kosten. En die kosten zijn ook bij verschillende afdelingen van de gemeente de revue gepasseerd. Uiteindelijk hebben we gezegd er zijn teveel mensen om met deze wijze door te gaan met participatie, we moeten dat anders organiseren. We hebben toen drie bewonersverenigingen opgericht” (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

De buurtverenigingen zijn een goed voorbeeld hoe een participatietraject van meer structuur te voorzien en constructief te maken. Verder geeft Scholten aan dat in deze zin voornamelijk het laatste half jaar het contact effectief en goed was, en dat er ook resultaten zijn geboekt; de openbare ruimte is ingericht. Nu komt alleen dan weer het volgende vraagstuk, het onderhoud;

“En nu is het volgende proces aan de gang, het onderhoud. En dat loopt nu weer best wel stroef omdat iedereen zich achter de oren krabt, hoe moet dat dan weer?” (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018).

Tot slot geeft Zuuring aan dat, terugkijkend op het participatietraject, er belangrijke lessen kunnen worden getrokken uit het proces. Participatie is een waardevol goed voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar er is wel behoefte aan structuur en richting binnen het proces. Ook verwachtingsmanagement speelt een aanzienlijke rol (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Toegankelijkheid*

Wat betreft de toegankelijkheid van het planproces is reeds aangegeven dat er een veelvoud aan bijeenkomsten is georganiseerd waar veel mensen uit de wijk op afkwamen. Vanwege een tekort aan constructiviteit is er vervolgens besloten om buurtverenigingen op te richten en deze als communicatiekanalen te gebruiken. Zuuring over de toegankelijkheid;

“Het proces was te toegankelijk eigenlijk, dat kan bijna niet. Maar we hebben een brochure gemaakt voor de openbare ruimte. Je kon daarin kiezen voor een ... de duurzame basis legt de gemeente aan. Dus de straat, de hulpdiensten, de verlichting ... Het is goed afgelopen en het resultaat is erg mooi buiten ook, maar daar hebben we wel van geleerd. Je moet zeggen je kunt kiezen uit pakket A,B of C maar dat is het dan. Dus wel participeren, maar dan meer gestructureerd” (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

Een belangrijke les voor de toegankelijkheid van participatietrajecten en de constructiviteit blijkt uit bovenstaande. Verder is qua toegankelijkheid van het planproces niet alleen de vraag of men welkom is van belang, maar ook of men zich welkom voelt. Dit heeft ook vaak te maken met het imago dat een bepaalde plek heeft en uitstraalt op zijn omgeving (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018).

### *Verhoudingen*

De verhoudingen binnen het project van plantjevlag zijn voornamelijk bottom-up georiënteerd. Het experiment van vergaande uitnodigingsplanologie is hier logischerwijs op gestoeld. Desalniettemin is ook hier te observeren dat er bepaalde zaken zijn die toch zo nu en dan een duidelijk sturende hand van bovenaf nodig hebben. Ook qua verhoudingen tussen de betrokken partijen onderling is er gedurende het proces wel enige verschuiving geweest geeft Scholten aan;

“De eerste twee jaar hebben we heel veel gestoeid met de gemeente, dat was niet zo effectief ... Maar dat is ook mijn invulling, dat het ambtelijk apparaat totaal niet gewend is aan deze werkwijze. Het laatste anderhalf jaar hebben we daarentegen heel veel progressie gemaakt. Het leek net alsof de gemeente zoiets had van we moeten het tempo erin houden en besluiten snel nemen, toen kwam er een soort versnelling in en toen dachten we ho nu gaan jullie weer heel erg hard. Toen hadden we nauwelijks meer tijd om na te denken wat je precies wilde” (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018).

Uit bovenstaande blijkt dat, zoals Scholten het beschrijft, het proces in eerste instantie bottom-up werd gevoerd met alle moeilijkheden die daarbij komen kijken, en dat er ergens bij de gemeente een keer een knop om is gegaan waarna zaken in een dusdanig stroomversnelling kwamen dat het proces meer weg had van top-down besluiten maken.

#### *Ruimtelijke kaders*

De ruimtelijke kaders in het geval van plantjevlag zijn duidelijk ruim te noemen. Zuuring geeft aan dat er een aantal randvoorwaarden zijn vastgesteld, maar dat dit bij ieder project het geval is. Dit is geschied in de vorm van bijvoorbeeld het ontwikkelen van het toekomstbeeld in samenspraak met geïnteresseerden in het project, de gesprekken met de oorspronkelijke bewoners en de daaruit volgende kavelpaspoorten en bepaalde regels die zijn opgenomen in het bestemmingsplan. Daarbuiten bestaat er voor de bewoners een grote mate van vrijheid om hun perceel naar eigen invulling te gebruiken (Zuuring, persoonlijke communicatie, 2018). Verder is het belangrijk om te vernoemen dat een groot deel van deze kaders zijn opgesteld ten gevolge van een leerproces en dus niet op voorhand ten aanzien van het planproces. Scholten geeft aan dat de buurtvereniging wel eens heeft gevraagd naar een ex-post evaluatie van het project met in het achterhoofd het feit dat, zeker de eerste bewoners, geld hebben geïnvesteerd in het project met een bepaald idee betreffende de uiteindelijke gewaarwording van de wijk en dat niet altijd strookt met de werkelijke uitwerking (Scholten, persoonlijke communicatie, 2018). Ook Disveld heeft niet per se bezwaren tegen ruimtelijke kaders of wijzigingen daarin maar zegt over een perceel aan de overzijde het volgende;

“Ik heb hier (het project an sich red.) geen bezwaar tegen, maar ik vind gewoon een aantal van die gebouwen, dat past ook helemaal niet in de wijk vind ik. Wellicht dat het bestemmingsplan is veranderd ofzo. Andere mensen in de buurt waren het er ook niet mee eens. Die burens vonden het ook een verschrikking. En dat vind ik gewoon jammer” (Disveld, persoonlijke communicatie, 2018).

Zuuring vertelt dat het plan om welstandsvrij te ontwikkelen en het vermarkten van het project onder het mom dat men zijn eigen gang kan gaan wellicht beter had moeten worden ingekaderd. Ook hier speelt verwachtingsmanagement een grote rol tussen de uiteindelijke verhouding tussen het ontwerpteam en de bewoners van de wijk.

#### *5.3.3 Deelconclusie case Plantjevlag*

De case van plantjevlag kan over het algemeen als vooruitstrevend worden aangemerkt. Dat is ook niet zo gek aangezien het fenomeen van uitnodigingsplanologie hier vergaande vormen aanneemt. Om te beginnen kan een sterk faciliterende rol van de overheid worden geobserveerd conform een context-georiënteerd planningsysteem. Ook wat betreft ruimtelijke kaders en flexibiliteit zijn er kenmerken van een context-georiënteerd planningsysteem te duiden. Zo kan eenieder, op een aantal basisregels na, zijn gang gaan op zijn of haar perceel. Een sterk kenmerk van deze ruime kaders is bijvoorbeeld het feit dat het een welstandsvrij project betreft. Dit heeft wel tot gevolg dat er ook in sommige gevallen ontwikkelingen worden gerealiseerd waar niet iedereen even tevreden mee is. Wat betreft flexibiliteit is plantjevlag een planproces dat zich hier in beginsel op focust. Dit heeft tot gevolg dat er wat betreft de invulling van de gemeenschappelijke (c.q. de openbare) ruimte

er gewerkt wordt volgens een cyclisch iteratief proces. Ook hierin komt de insteek van de planprocedure volgens het context-georiënteerde planningsysteem naar voren. Wat betreft burger- en stakeholderparticipatie is er geen afweging geweest in welke hoedanigheid dit terug zou moeten komen in het planproces zoals Hurlbert en Gupta (2015) beschrijven, omdat de gehele gebiedsontwikkeling hier op gestoeld was. De vraag was dus niet hoe of in welke mate er participatie moest zijn, maar dit stond op voorhand juist al vast. Tot slot, wat betreft verhoudingen en toegankelijkheid kunnen er eveneens kenmerken van een context-georiënteerd planningsysteem worden geobserveerd. Het planproces heeft zich voltrokken volgens een duidelijk bottom-up principe. Wat betreft toegankelijkheid is er een kleine aanpassing geweest in de vorm van de oprichting van de wijkraden zodat deze als spreekbuis van de gemeenschap konden fungeren. Dit is gedaan met het oog op constructiviteit van het planproces.



## 6) Conclusie en aanbevelingen

In dit concluderende hoofdstuk zullen de resultaten van de verschillende cases tot synthese worden gebracht waarna vervolgens conclusies zullen worden getrokken. Allereerst zullen de ruimtelijke kenmerken van de cases worden geresumeerd en zal er een onderlinge vergelijking plaatsvinden. Vervolgens zullen deze kenmerken in de context worden geplaatst van de Omgevingswet en worden gespiegeld aan de uitgangspunten van de Omgevingswet ten aanzien van deze ruimtelijke kenmerken. Daarna zal er een algemene paragraaf volgen waarin de hoofd- en deelvragen zullen worden beantwoord. Tot slot zullen hieruit de aanbevelingen voor het onderzoeksveld volgen.

### 6.1 Vergelijking ruimtelijke kenmerken cases

#### *Flexibiliteit*

Flexibiliteit is een thema dat in de drie cases op verscheidene manieren terug is te vinden. Te beginnen met de kanaalzone Apeldoorn (KA). De kanaalzone Apeldoorn kan worden aangemerkt als een grootstedelijke gebiedsontwikkeling. De flexibiliteit zat voornamelijk in de ruimtelijke zin volgens de gemeente. Dit hield in dat deelprojecten binnen het overkoepelende project werden opgepakt indien zich daartoe de kans voordeed. Het project is gestart vanuit een gemeentelijke visie voor de kanaalzone, waarna er via een stuurgroep van belanghebbende is bepaald hoe het gebied ontwikkeld zou moeten worden. Desalniettemin is er voordat het inspraakproces is gestart ook vanuit de gemeente een visie opgesteld volgens welke principes het gebied ontwikkeld zou moeten worden. Hiertoe zijn in eerste instantie door de gemeente grondposities ingenomen, en later ook door marktpartijen. Deze manier van gebiedsontwikkeling heeft de flexibiliteit van het planproces en de verschillende mogelijkheden gereduceerd. Dit betekent niet dat dit per se een slechte insteek is geweest van het planproces, maar wel een die consequenties heeft gehad voor de flexibiliteit. Tot slot is er echter niet gekozen voor een proces waarbij leiding en sturing volledig bij de overheid lagen. Dit in ogenschouw nemende concludeert de onderzoeker dat de flexibiliteit binnen het planproces van de kanaalzone Apeldoorn zich heeft voltrokken volgens grotendeels principes van het proces-georiënteerd planningsysteem.

Op de projectlocatie Vreeland-Oost (VO) is getracht een grote mate van flexibiliteit toe te passen vanuit de plangedachte. Voornamelijk op het gebied van geurnormen lagen er mogelijkheden om vergrote flexibiliteit toe te passen wat het planproces aanzienlijk zou hebben versneld. Er is echter bewust gekozen om deze mogelijkheid niet toe te passen. Dit heeft tot gevolg gehad dat, zoals ook de gemeente aangeeft, dat er vervolgens een ietwat traditioneler planproces heeft plaatsgevonden dan waar men in eerste instantie op wilde inzetten. Vanuit dit opzicht heeft het planproces een vorm aangenomen welke in overeenstemming is met de flexibiliteit zoals omschreven binnen het proces-georiënteerde planningsysteem.

De case van Plantjevlag (PV) is er een waarbij flexibiliteit hoog in het vaandel staat binnen het planproces. Dit komt tot uiting in het feit dat de projectlocatie vanaf het eerste moment is ingevuld in samspraak met de (toekomstige) bewoners. Hiertoe is onder andere een ontwikkelbeeld opgesteld; wat wil men wel, en wat wil men niet. Hierbij heeft de gemeente Nijmegen louter een faciliterende rol aangenomen. Daarnaast is het planproces ook nog een cyclisch iteratief ingericht. Al naar gelang het planproces vorderde zijn er bijeenkomsten georganiseerd waarin de volgende stappen werden besproken en eventueel

werden aangepast. De mogelijkheid hiertoe en betrokkenheid van belanghebbende vanaf het eerste moment zijn kenmerken van een planproces dat in vergaande mate flexibel is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het planproces van Plantjevlag volgens vergaande principes van flexibiliteit is voltrokken. Deze invulling van het planproces valt in lijn met de principes van het context-georiënteerde planningstelsel.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA VO  | PV      |

Figuur 6.1: Flexibiliteit in het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Rol van de Overheid

De rol van de overheid in de drie cases is verschillend geweest. In het geval van de kanaalzone Apeldoorn (KA) kan er gedurende het planproces een overheid worden geobserveerd gedurende het planproces. Dit heeft met name te maken met de grote tijdsperiode waarin het project zich bevindt en de impact die de financiële crisis heeft gehad. In de periode van het begin van het planproces tot aan de financiële crisis kan een overheid worden geobserveerd welke een sturende rol aanneemt maar tegelijkertijd faciliteert dat er in samenspraak met belanghebbende kan worden nagedacht en gesproken over de ontwikkelvisie voor de projectlocatie. Deze rol gaat ook gepaard met een grondbeleid waarin de gemeente veelvuldig positie inneemt (KA<sup>1</sup>). In de nasleep van de crisis verandert de rol van de gemeente in het planproces. Het initiële plan wordt herzien en geschrapt tot ongeveer 1/3 van het originele formaat. Het grondbeleid van de gemeente verandert en marktpartijen nemen grondposities in. Het project wordt incrementeel gerealiseerd waarbij voornamelijk projectontwikkelaar en gemeente een prominente rol innemen (KA<sup>2</sup>). Dit leidt de onderzoeker tot de conclusie dat de rol van de overheid gedurende het planproces van zwaartepunt is gewisseld. In het voortraject is er een planproces doorlopen dat veel kenmerken heeft van een progressief planningstelsel terwijl er in de aanloop naar het uitvoeringstraject meer gekozen is voor realisatie in samenwerking met marktpartijen.

In het geval van Vreeland-Oost kan ook een wisselende rol van de overheid worden geobserveerd. In eerste instantie blijkt de gemeente de aanjager van de gewenste ontwikkeling om te stoppen met het huidige gebruik van deze locatie. Deze houding strookt sterk met een RO-beleid waarin de overheid de ruimtelijke ontwikkelingen aanjaagt en bepaald (VO<sup>1</sup>). Nadat er eenmaal overeenstemming is tussen de gemeente en de grondeigenaar wordt het planproces gestart welke de projectlocatie nieuwe invulling moet geven. Hoewel de ontwikkelaar van het project initiatief neemt om op een progressieve en open manier het planproces in te steken, loopt hij daarmee al snel tegen veel weerstand uit de omgeving aan. Vervolgens wordt er gekozen om het plan via de juridische weg doorgang te laten vinden. De rol van de overheid hierin is minimaal en de ontwikkelaar is voornamelijk op zijn eigen kennis en realisatievermogen aangewezen (VO<sup>2</sup>). Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat de rol van de overheid in het geval van Vreeland-Oost in essentie twee uitersten heeft gekend. Aan de ene kant is het doel om de bedrijfsvoering op te schorten uitvoering nagestreeft, en anderzijds is toen de overeenkomst ten bate hiervan getekend was gekozen om op afstand te blijven van het planproces ten aanzien van de nieuwe invulling van de projectlocatie.

Plantjevlag is een case waar ten aanzien van de rol van de overheid in het planproces is gekozen voor afstand. Het gemeentelijk apparaat is (zo lang mogelijk) buiten de deur gehouden om het planproces zo open mogelijk te houden en de uitnodigingsplanologie die men hier voor ogen had tot zijn recht te laten komen. Kanttekening die moet worden gemaakt is dat de gemeentelijke organisatie wel degelijk ten alle tijden zicht heeft gehad op het planproces via de GEM die hierin vertegenwoordigd was en welke bestond uit personen die in essentie voor de gemeente werken. Desalniettemin heeft men het planproces als open ervaren en dit samen met het bovenstaande is duidelijk gerelateerd aan een planproces dat strookt met de principes van een context-georiënteerd proces.

| ← Paradigma's / Systemen → |                 |                 |                 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Object                     | Proces          | Context         |                 |
| VO <sup>1</sup>            |                 | KA <sup>1</sup> | PV              |
|                            | KA <sup>2</sup> |                 | VO <sup>2</sup> |

Figuur 6.2: Rol van de overheid in het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Participatiegraad

Het betrekken van belanghebbende in planprocessen heeft de laatste decennia aan belang gewonnen. Participatie wordt steeds belangrijker binnen planprocessen. In de kanaalzone Apeldoorn is in het voortraject uitvoerig gebruik gemaakt van participatie in het ontwikkelen van een gezamenlijke visie voor de kanaalzone. De gemeente geeft aan veel tijd en energie te hebben gestoken in een planproces waarbinnen veel ruimte was voor belanghebbenden. Ook andere respondenten geven aan dat het planproces open was en er ruimte was om een eigen visie te ontwikkelen. Het uitvoeringstraject is daarentegen voornamelijk een samenspel geweest tussen de gemeente en de ontwikkelaars. Hier was de ruimte voor belanghebbende voornamelijk aanwezig in het formele juridische traject door middel van inzage en zienswijzen. Ten aanzien van de participatiegraad heeft daarnaast de gemeente een aanzienlijke rol ingenomen in het participatietraject. Bovenstaande leidt de onderzoeker tot de conclusie dat het participatietraject in het geval van de kanaalzone Apeldoorn zich heeft voltrokken volgens kenmerken welke passen bij proces-planning.

In het geval van Vreeland-Oost is er een participatietraject opgezet door de initiatiefnemer ten einde de omgeving te betrekken en het project breed gedragen te krijgen. Hiervoor zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd waarbij belanghebbenden uit de omgeving inspraak mochten leveren. De kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de invulling van de projectlocatie, namelijk woningbouw, al plaats heeft gevonden. Het participatietraject is dus voornamelijk ingericht om deze invulling te bespreken en eventueel waar dat gewenst was en mogelijk zou zijn een aantal aanpassingen te doen. Echter is er tijdens deze bijeenkomsten dusdanig veel tegenstand bekend gemaakt dat dit de initiatiefnemer heeft doen besluiten om deze benadering van het planproces buitenspel te zetten en voor de traditionele manier te kiezen waarbij juridische procedures kwamen kijken. Desalniettemin kan er gesteld worden dat de intentie van de invulling van het planproces vooruitstreven was. In participatietrajecten kan het altijd zo zijn dat er dusdanig veel weerstand is tegen het plan, dat er geen uitkomst mogelijk is waar alle partijen tevreden mee zijn. Het is dan ook niet meer dan logisch dat in dit geval initiatiefnemer eieren voor zijn geld kiest en zijn plan via een alternatieve weg doorgang tracht te laten vinden. In dit traject heeft

de gemeente zich verder op afstand bevonden. Bovenstaand leidt tot de conclusie dat het planproces op het gebied van participatie vooruitstrevend maar uiteindelijk weinig constructief was. Echter behoort dit ook tot de mogelijkheden van een planproces en kan het traject desalniettemin worden aangemerkt als een context-georiënteerd planproces.

Bij de case van Plantjevlag is er zowel in het voortraject, als in het uitvoeringstraject extensief gebruik gemaakt van participatie. Dat is ook geen verassing aangezien de projectlocatie expliciet volgens deze principes ontwikkeld moest worden. Degene die participeerden waren ook direct de belanghebbende aangezien dit de personen waren die een kavel hadden gekocht. Daarnaast behelst het project louter zelfbouw waardoor er geen projectontwikkelaar in het planproces aanwezig was. De ontwikkelende partijen waren aannemers die in alle gevallen zelf gekozen waren en geen belang hadden. Verder is het noemenswaardig dat er naast het voortraject waarin er een ontwikkelbeeld is gecreëerd, er ook in het verdere uitvoeringstraject, en met name in delen van de openbare ruimte, gebruik is gemaakt van participatie. Zo is het openbaar groen door burgers zelf ingericht en wordt het ook (deels) door hen onderhouden. Daarnaast is de rol van de overheid binnen het planproces minimaal geweest. Dit leidt tot de conclusie dat de case van Plantjevlag in het opzicht van participatie vergaand de principes van het context-georiënteerde systeem volgt.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA     | VO PV   |

Figuur 6.3: Mate van participatie in het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### *Toegankelijkheid*

De toegankelijkheid van planprocessen is in veel gevallen een belangrijk onderwerp. Het breder engageren van burgers en stakeholders in planprocessen waardoor de ruimtelijke plannen breed gedragen worden is van significant belang in de huidige ruimtelijke praktijk. Van belang hiervoor is echter de toegankelijkheid van het planproces. De mate waarin een ieder die een belang heeft daadwerkelijk mee kan praten in het planproces is hiervoor van groot belang.

De kanaalzone Apeldoorn heeft met name in het voortraject een open planproces gehad waarin de toegankelijkheid voor alle belanghebbenden aanwezig was. In de stuurgroep welke was aangesteld om een visie op te stellen voor het project zaten vertegenwoordigers vanuit verschillende hoeken van belanghebbende partijen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het voortraject een toegankelijk karakter heeft gehad (KA<sup>1</sup>). Daarna is in het uitvoeringstraject er qua toegankelijkheid voornamelijk een proces ontstaan dat gevormd werd door een mix van overheid en marktpartijen (KA<sup>2</sup>). Dit is niet iets waarvan op wordt gekeken aangezien het project een dusdanig grootschalige ontwikkeling behelst dat het uitvoeren hiervan met meerdere partijen consequenties zou hebben voor de uitvoeringstermijn wat niet wenselijk is. Geconcludeerd kan worden dat het planproces in eerste instantie zich heeft voltrokken volgens open en toegankelijke principes, maar dat in de aanloop naar de daadwerkelijke uitvoering ervan het planproces enigszins een gesloten vorm heeft aangenomen.

In Vreeland-Oost was een open planproces in eerste instantie ook hetgene dat de initiatiefnemer (en gemeente) voor ogen had. Na onderneming hiertoe moest echter geconcludeerd worden dat deze benadering van het planproces geen constructiviteit tot gevolg zou hebben. Dit heeft geleid tot een planproces dat uiteindelijk in heel beperkte mate toegankelijk is geweest voor belanghebbende, los van de formele juridische weg. Belangrijk om te vernoemen is echter wel dat initiatiefnemer ook na de formele juridische procedure nog initiatief heeft genomen om met bepaalde actoren tot een gezamenlijke oplossing te komen voor enkele plandetails. Bovenstaande leidt tot de conclusie dat het planproces wat betreft toegankelijkheid in eerste instantie neigde naar de principes van het context-georiënteerde systeem (VO<sup>1</sup>), maar dat later daarin ietwat gas is terug genomen en het planproces meer een vorm van proces-planning heeft aangenomen (VO<sup>2</sup>).

In het geval van Plantjevlag is er een planproces gevormd dat vrij toegankelijk was. Immers, een ieder die interesse had in het kopen van kavel op de projectlocatie, kon aanschuiven in het voortraject. Daarnaast waren ook de oorspronkelijke bewoners uitgenodigd om hierin te participeren. De aanvulling dat hier ook het ontwerpteam bij zat zorgde voor een evenwichtige samenstelling van de belanghebbenden in het planproces. Ook het feit dat er in het de uitvoeringsfase veel ruimte was en het planproces open toegankelijk bleef voor de belanghebbende geeft aan dat het planproces zich in vergaande mate volgens de principes van het context-georiënteerde systeem heeft voltrokken.

| ← Paradigma's / Systemen → |                 |                 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Object                     | Proces          | Context         |
|                            | KA <sup>2</sup> | KA <sup>1</sup> |
|                            | VO <sup>2</sup> | VO <sup>1</sup> |
|                            |                 | PV              |

Figuur 6.4: Mate van toegankelijkheid van het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Verhoudingen

De verhoudingen binnen een planproces kunnen sterk verschillen en bepalend zijn voor het verloop van het planproces. Met name de rol van de overheid kan sterk variëren naar gelang het planproces vordert.

In de kanaalzone Apeldoorn betreft het project een grootschalige gebiedsontwikkeling. Hierbij is vrijwel altijd enige rol weggelegd voor de overheid, en vaker in een leidende en sturende rol dan in een faciliterende. Dit ziet men ook terug in de case van de kanaalzone. Hoewel in eerste instantie het planproces open is voor de stakeholders rondom de projectlocatie, behoudt de overheid een belangrijke rol in het planproces. Wanneer het project de uitvoeringsfase nadert kan geobserveerd worden dat het planproces een mix van verhoudingen aanneemt tussen de overheid en marktpartijen. Dit leidt tot de conclusie dat de verhoudingen binnen het planproces van de kanaalzone het meeste stroken met de principes van een proces-georiënteerd planningstelsel.

In het geval van Vreeland-Oost zien we een tweeledigheid in de verhoudingen gedurende het planproces. Aanvankelijk wordt de ontwikkeling van het plangebied door de overheid aangejaagd. Dit is een duidelijk vorm van object-planning waarbij ruimtelijke ontwikkelingen van bovenaf gepusht worden (VO<sup>1</sup>). De daadwerkelijke invulling van het plan wordt vervolgens juist bij de grondeigenaar neergelegd waarna de overheid afstand neemt van het planproces (VO<sup>2</sup>). Dit strookt juist weer veel meer met kenmerken van het context-

georiënteerde systeem waarin de ontwikkeling juist van onderaf wordt gerealiseerd. Dit heeft uiteraard ook te maken met dat de ontwikkelende partij eveneens de eigenaar van de grond is waardoor verdere marktpartijen niet als belanghebbende in het planproces voorkomen.

Plantjevlag is wat betreft verhoudingen binnen het planproces bijna een schoolvoorbeeld van een bottom-up planproces. Voor de projectlocatie was nog geen enkele invulling gegeven, en de betrokken actoren mochten dit in bijna alle volledigheid zelf doen. De rol van de overheid in het planproces was minimaal en dit leidt ook tot de conclusie dat het planproces van Plantjevlag sterk strookt met de principes uit het context-georiënteerde planningstelsel.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |                       |
|----------------------------|--------|-----------------------|
| Object                     | Proces | Context               |
| VO <sup>1</sup>            | KA     | PV<br>VO <sup>2</sup> |

Figuur 6.5: Verhoudingen tussen actoren in het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Ruimtelijke kaders

De ruimtelijke kaders binnen planprocessen bepalen in grote mate de vrijheid die betrokkenen bij het planproces hebben om het plan vorm te geven. Daarnaast wordt door middel van ruimtelijke kaders ook het eindbeeld van het project grotendeels bepaald.

De kanaalzone Apeldoorn is een planproces waarin het eindbeeld van de projectlocatie redelijk verankerd lag. De gemeente had voorafgaand aan het planproces besloten dat de projectlocatie voornamelijk als woongebied ontwikkeld zou worden. Ondanks de betrokkenheid van belanghebbende en het open voortraject, betekent dit dat er niet in vergaande mate nog grote aanpassingen kunnen worden gedaan. Daarentegen hebben de betrokkene wel nog enige aanpassingen kunnen doen en is er uitgebreid gesproken over de projectlocatie er definitief uit moest komen te zien. In deze zin zijn de kaders in het proces niet op voorhand vastgesteld, maar worden deze gedurende het planproces verde vormgegeven. Dit leidt tot de conclusie dat de ruimte die de kaders boden in het planproces ergens tussen het object- en proces-georiënteerde systeem in zaten.

In het geval van Vreeland-Oost zien we een soortgelijk planproces als het gaat om ruimtelijke kaders. Er is in de eerste fase, waarin de overeenkomst is gesloten tussen gemeente en grondeigenaar, vrijwel meteen vastgesteld dat er op de projectlocatie woningen zouden verrijzen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de kaders vrij strak ingedamd zijn, los van het feit dat dit voor de grondeigenaar waarschijnlijk de meest wenselijke ontwikkeling was. Voor de rest van de belanghebbende in de omgeving heeft het tot gevolg gehad dat er bij de bijeenkomsten naar alle waarschijnlijkheid maar in beperkte mate nog kon worden geschaafd aan de ruimtelijke kaders. Concluderend kan daarmee worden gesteld dat in de case van Vreeland-Oost eveneens de kaders zijn vastgesteld volgens een mix van object- en procesplanning.

Plantjevlag daarentegen is een ander verhaal. Hier zijn van tevoren geen kaders vastgesteld en is er gekozen om het project welstandsvrij te laten zijn. Al naar gelang het planproces vorderde is er voor gekozen om de ruimtelijke kaders voor de te ontwikkelen kavels enigszins aan banden te leggen via een kavelpaspoort. Echter zijn hier voornamelijk zaken in opgenomen zoals de goothoogte en afstanden tot erfafscheidingen. Daarbuiten

hadden de eigenaren van de kavels veel ruimte voor het realiseren van een huis zoals men dit zelf voor ogen had. Daarnaast gold er geen bouwplicht op de kavels. Deze ruime to zeer ruime kaders die het project heeft stroken duidelijk met een context-benadering. De onderzoeker concludeert dan ook dat het planproces wat betreft ruimtelijke kaders volgens vergaande ruimte zich heeft voltrokken.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA     | PV      |
|                            | VO     |         |

Figuur 6.6: Ruimtelijke kaders binnen het planproces van de drie cases ten opzichte van de planningparadigma's. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### 6.2 De cases in verhouding tot de Omgevingswet

Nu er geconcludeerd is in welke mate de cases zich verhouden tot de ruimtelijke kenmerken zullen deze gelieerd worden aan de uitgangspunten van de Omgevingswet ten aanzien van de ruimtelijke kenmerken. Op deze manier kunnen de cases in de context van de Omgevingswet worden geplaatst en kan de ruimtelijke praktijk worden vergeleken met de theoretische benadering.

#### Flexibiliteit

Wat betreft flexibiliteit is de Omgevingswet een wet die vooruitstrevend is. Er komen in de nieuwe wet een aantal mogelijkheden waardoor de flexibiliteit in planprocessen wordt verhoogd. Geconcludeerd kan worden dat wanneer de cases in het perspectief van de Omgevingswet worden geplaatst Plantjevlag in de meest vergaande mate voldoet aan het uitgangspunt van de Omgevingswet. De kanaalzone Apeldoorn en Vreeland-Oost zijn in dit aspect wat conservatiever van aard.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA VO  | PV      |
|                            |        | OW      |

Figuur 6.7: Flexibiliteit in het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

#### Rol van de Overheid

Betreffende de rol van de overheid in planprocessen ligt de conclusie van de cases in verhouding tot de Omgevingswet ietwat genuanceerder. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat in het geval van Vreeland-Oost en de kanaalzone Apeldoorn de rol van de overheid gedurende het planproces verandert is. De Omgevingswet heeft als uitgangspunt voornamelijk een faciliterende overheid, in het kader van context-planning. Echter is het mede van belang dat er voor bepaalde vraagstukken de overheid op een leidende dan wel sturende manier acteert. In het geval van Apeldoorn kan worden geconcludeerd dat gedurende het proces de rol van de overheid van een meer faciliterende en sturende overheid (KA<sup>1</sup>) transformeert naar een traditionelere leidende overheid (KA<sup>2</sup>). In het geval van Vreeland-



Oost kan een omgekeerde ontwikkeling worden geobserveerd. In de initiële fase van het planproces wordt een sterk leidende overheid geobserveerd welke de ruimtelijke ontwikkeling aanjaagt (VO<sup>1</sup>). Wanneer er echter een overeenkomst is trekt de overheid zich terug uit het planproces en laat het aan de ontwikkelaar over. De rol wordt hiermee alleen nog faciliterend van aard (VO<sup>2</sup>). In het geval van Plantjevlag kan alleen een faciliterende overheid worden geobserveerd. Wat betreft de Omgevingswet is de wet inzake de rol van de overheid tweeledig. Er wordt sterk aangestuurd op een faciliterende overheid en alleen bij grote ontwikkelingen moet de overheid een prominentere rol innemen in het planproces.

| ← Paradigma's / Systemen → |                 |                 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Object                     | Proces          | Context         |
| VO <sup>1</sup>            |                 | KA <sup>1</sup> |
|                            | KA <sup>2</sup> | PV              |
|                            | OW              | VO <sup>2</sup> |
|                            |                 | OW              |

Figuur 6.8: Rol van de overheid in het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Participatiegraad

Wat betreft participatie is het uitgangspunt van de Omgevingswet vrij eenduidig. Er wordt in de wet specifiek voorgeschreven dat er in ruimtelijke planprocessen een verplicht onderdeel van participatie aanwezig moet zijn. Dit heeft voornamelijk betrekking op het voortraject, en niet zozeer op het gehele planproces. Met name de cases Vreeland-Oost en Plantjevlag hebben in vergaande mate gebruik gemaakt van participatie binnen het planproces, of daartoe een poging ondernomen. Binnen deze cases is er ook in het uitvoeringstraject nog gebruik gemaakt van participatie. Ook binnen het planproces van de kanaalzone Apeldoorn is er gebruik gemaakt van participatie in het planproces, maar voornamelijk in het voortraject. Geconcludeerd wordt dat de cases Vreeland-Oost en Plantjevlag in verdere mate gebruik hebben gemaakt van participatie dan dat er voor ogen wordt gehouden binnen de Omgevingswet. De kanaalzone Apeldoorn loopt wat dit betreft enigszins achter.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA     | VO PV   |
|                            |        | OW      |

Figuur 6.9: Mate van participatie in het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de planprocessen is een complexe variabele die meerdere vormen aanneemt al naar gelang het planproces vordert. In het geval van de kanaalzone Apeldoorn wordt in eerste instantie een toegankelijker planproces geobserveerd dan verderop in het planproces. In het geval van Plantjevlag heeft het planproces van begin tot eind een open karakter gehad. Tot slot heeft ook in Vreeland-Oost het planproces qua toegankelijkheid verschillende vormen aangenomen. Ook hier zien we eenzelfde ontwikkeling als in het geval van de kanaalzone Apeldoorn waarbij het planproces een meer gesloten vorm



aanneemt naarmate het vordert. Dit is te verklaren vanuit de resultaten. De Omgevingswet is geen wet die specifiek iets voorschrijft over de toegankelijkheid van ruimtelijke planprocessen. Desalniettemin blijft de formele juridische mogelijkheid voor toegankelijkheid in planprocessen op zijn plaats. Tot slot zal naar alle waarschijnlijkheid door maatschappelijke normen de toegankelijkheid van planprocessen verder toenemen met het oog op democratische legitimiteit.

| ← Paradigma's / Systemen → |                 |  |
|----------------------------|-----------------|--|
| Object                     | Proces          | Context  |
| KA <sup>2</sup>            | VO <sup>2</sup> | KA <sup>1</sup><br>PV<br>VO <sup>1</sup><br>OW |

Figuur 6.10: Mate van toegankelijkheid van het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Verhoudingen

Wat betreft verhoudingen in het planproces is het van belang om te noemen dat ook hier enige verandering kan optreden gedurende het planproces. Dit is voornamelijk het geval geweest in Vreeland-Oost. Hier werd in eerste instantie een ruimtelijke ontwikkeling nagejaagd volgens een top-down systeem, maar later draaide dit 180 graden en is de ruimtelijke ontwikkeling voornamelijk doorgezet vanuit een bottom-up perspectief. In het geval van de Kanaalzone Apeldoorn is er een mix geweest tussen de gemeente, marktpartijen, burgers en stakeholders. Bij de case Plantjevlag zien we een vergaande vorm van bottom-up planologie waarbij er zo goed als geen rol is weggelegd voor de overheid. In verhouding tot de Omgevingswet bevindt geen van de cases zich op het exacte niveau dat de Omgevingswet voor ogen heeft als het gaat om verhoudingen binnen planprocessen. De wet strookt duidelijk met bottom-up planologie waarbij de overheid een faciliterende rol aanneemt, maar bevat ook instrumenten waarmee de overheid een meer sturende en leidende rol kan aannemen mocht dit wenselijk worden geacht.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |                             |
|----------------------------|--------|-----------------------------|
| Object                     | Proces | Context                     |
| VO <sup>1</sup>            | KA     | PV<br>VO <sup>2</sup><br>OW |

Figuur 6.11: Verhoudingen tussen actoren in het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### Ruimtelijke kaders

Wat betreft ruimtelijke kaders is het uitgangspunt van de Omgevingswet dat deze enigszins verruimd moeten kunnen worden zodat er op lokaal niveau kan worden voorzien in maatwerk oplossingen voor ruimtelijke initiatieven. Desalniettemin blijven ruimtelijke kaders ten alle tijden belangrijk bij ruimtelijke ontwikkelingen, ook onder de Omgevingswet. Dit heeft sterk van doen met de omvang van de ontwikkeling. De case van Plantjevlag is een sterk voorbeeld van een planproces waarbij zeer ruime kaders worden gesteld op een middelgrote ruimtelijke ontwikkeling. Het resultaat hiervan is bijzonder maar er zijn ook kanttekeningen te

plaatsen en de vraag of deze vorm van planologie breed kan worden toegepast op Nederland is in essentie retorisch van aard.

| ← Paradigma's / Systemen → |        |         |
|----------------------------|--------|---------|
| Object                     | Proces | Context |
|                            | KA     | PV      |
|                            | VO     | OW      |

Figuur 6.12: Ruimtelijke kaders binnen het planproces van de drie cases in verhouding tot de Omgevingswet. Bron: Bruinsma (2017); eigen bewerking.

### 6.3 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde; “In welke mate faciliteert de implementatie van de Omgevingswet een verschuiving van een object- en procesgeoriënteerd planningsstelsel naar een contextgeoriënteerd planningsstelsel en wat betekent dit voor de rol van burger- en stakeholderparticipatie in planprocessen”?

Er is een drietal planprocessen geanalyseerd welke allen georganiseerd waren in de geest van de Omgevingswet. Uit de resultaten en conclusie komt naar voren dat er binnen ieder planproces kenmerken te vinden zijn welke aansluiten op de Omgevingswet. Daarentegen kan ook worden geconcludeerd dat waar er in het begin van het planproces enthousiast en op een vooruitstrevende manier tegen het planproces wordt aangekeken, dit enigszins plaatsmaakt voor een wat traditionelere aanpak. Eveneens komt uit de expert-interviews naar voren dat de profilering van de Omgevingswet als een vooruitstrevende wet ietwat getemperd mag worden. De Omgevingswet is grotendeels een herziening van de ruimtelijke wetgeving en heeft tevens als doelstelling om binnen de wetgeving overzicht te creëren. Daarnaast wijzen de resultaten uit dat ieder planproces uniek is en er geen specifieke set regels bestaat die breed toepasbaar is op ruimtelijke planprocessen. De ruimtelijke kenmerken kunnen binnen een case sterk verschillen wat betreft de categorisering in verschillende planningparadigma's.

Wat betreft dat centrale vraagstelling kan het volgende worden geconcludeerd. De Omgevingswet faciliteert in zekere zin een verschuiving van een object- en procesgeoriënteerd planningsstelsel naar een meer contextgeoriënteerd systeem. Voornamelijk zaken zoals het verplicht stellen van een participatiehoofdstuk en de nadruk om het ruimtelijk initiatief bij de particuliere en private sector te leggen sluiten aan bij het gedachtegoed achter contextplanning. Wat van groot belang is voor deze transitie is dat er ook een bepaalde cultuuromslag gaat plaatsvinden binnen ruimtelijke planprocessen. Dit is een essentieel onderdeel van de transitie. Enerzijds moet er onder de particulieren, bedrijven en burgers een besef ontstaan dat ‘ruimtelijke ontwikkeling’ een bepaalde verantwoordelijkheid is die gedragen moet worden. Anderzijds moet er vanuit de overheid een cultuuromslag plaatsvinden waarin deze zich in mindere mate verantwoordelijk voelt voor de praktijk van de ruimtelijke ordening in de zin van de uitvoering ervan. Van belang is dat er in deze transitie naar een meer contextgeoriënteerd planningsstelsel gewaakt wordt voor het ontstaan van een vacuüm waarin geen van beide partijen zich ontfert over de ruimtelijke ordening en men naar elkaar kijkt. Wat betreft de gevolgen voor burger- en stakeholderparticipatie onder de Omgevingswet kan worden gesteld dat er ruimte komt voor een grotere betrokkenheid bij planprocessen. Het toepassen van burger- en stakeholderparticipatie is niet iets dat volkomen nieuw is onder de Omgevingswet, wel wordt het voor het eerst expliciet in de wet

benoemd. Gevolg hiervan zal zijn dat in ieder planproces in een bepaalde hoedanigheid burger- en stakeholderparticipatie zal moeten worden verantwoord.

Hierdoor zal participatie een aanwezige positie krijgen binnen ruimtelijke planprocessen. Desalniettemin is het van belang om ook hier een kanttekening te plaatsen. Zoals de resultaten uitwijzen is participatie in ruimtelijke planprocessen niet altijd een succes. Het is van belang om bij ieder planproces van tevoren in te schatten in welke mate participatie nodig is en welke uitkomsten het eventueel zal gaan hebben.

Al met al zal er met de invoering van de Omgevingswet een extra push worden gegeven in de transitie van een object- en proces-georiënteerd planningsysteem naar een meer context-georiënteerd systeem. De Omgevingswet kan worden gezien als een aanjagende factor binnen deze transitie, maar niet als een instrument dat deze transitie daadwerkelijk bewerkstelligt.

#### *6.4 Aanbevelingen voor het onderzoeksveld*

Allereerst is het van belang om te noemen dat het onderwerp van dit onderzoek de aankomende tijd erg relevant zal blijven. De Omgevingswet is een onderwerp dat in de ruimtelijke praktijk een grote rol gaat spelen de komende jaren, zowel voor als na de invoering ervan. De insteek van deze wet, om in te zetten op ruimtelijke ordening op lokaal niveau, is in academische sferen een actueel punt van discussie. Dit spanningsveld tussen praktijk en wetenschap is ten alle tijden van groot belang. Juist ook de koppeling tussen wetenschap en de praktijk is van belang. Nederland met zijn geavanceerde systeem van ruimtelijke ordening is een uitstekende context om onderzoek te doen naar de verschillende planningparadigma's. Vanwege het feit dat het Nederlandse systeem van ruimtelijke ordening wereldwijd wordt geprezen als vooruitstrevend en modern is het interessant om ons eigen systeem onder de loep te nemen. Dit onderwerp verdient zeker de aanbeveling om verder onderzocht te worden. Eveneens komt uit het onderzoek naar voren dat verschillende aspecten van de cases onder verschillende paradigma's vallen. Zo wordt een ruimtelijk planproces een samenloop van verschillende planningparadigma's. Het is aan te bevelen om te onderzoeken of deze conclusie ook in andere gevallen getrokken kan worden. Zoals Hartmann en Geertman (2016) aangeven; de heilige graal van planning moet nog gevonden worden. Wellicht bestaat deze heilige graal wel helemaal niet en moet elk planproces apart worden bekeken aan de hand van parameters waarna bepaald wordt hoe het ruimtelijke vraagstuk benaderd dient te worden. Het verdient de aanbeveling om hier een literatuurstudie naar te doen waarna het theoretische concept hiervan getoetst kan worden aan de praktijk.

Daarnaast is zoals reeds aangegeven onderzoek naar de verdere ruimtelijke factoren binnen planprocessen van groot belang. Een factorenanalyse hiernaar zou een belangrijke stap zijn binnen het onderzoeksveld. Zo worden de ruimtelijke kenmerken welke van belang zijn bij ruimtelijke processen in kaart gebracht en kan onderzocht worden hoe deze terug te vinden zijn binnen verschillende planningparadigma's. Het verkrijgen van meer inzicht in de ruimtelijke kenmerken van planprocessen verdient de aanbeveling om verder onderzocht te worden.

Tot slot kan worden gesteld dat het verplicht stellen van participatie onder de Omgevingswet een bijna revolutionaire stap is in het kader van burger- en stakeholderparticipatie binnen ruimtelijke planprocessen. Hoe deze maatregel zich zal uitkristalliseren in de praktijk iets dat de tijd zal uitwijzen. Vervolgonderzoek naar de uitwerking is gezien de academische discussie omtrent dit onderweg zeker aan te raden.

## 7) Reflectie

### 7.1 Methodologische reflectie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de methoden welke zijn gebruikt bij de uitvoering van dit onderzoek. Door middel van een kritische blik zullen de methoden geevalueerd worden. Hierna zullen zowel de juiste keuzes, maar ook de punten waar methodologisch tekort geschoten is benoemd worden. Uiteindelijk vormt deze paragraaf de methodologische aanbeveling voor vervolgonderzoek binnen het onderwerp van planningparadigma's, de Omgevingswet en burger- en stakeholderparticipatie binnen ruimtelijke vraagstukken.

Ten eerste is het goed om de selectie van cases onder de loep te nemen. De onderzoeker heeft gebruik gemaakt van de site [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl) voor de selectie van cases. Los van de gestructureerde selectie die heeft plaatsgevonden, zijn er uiteraard door het hele land een veelvoud van planprocessen dan dat er op deze site wordt aangegeven. De cases waaruit de onderzoeker kon selecteren zijn als het ware al voorgeselecteerd. Anderzijds zijn de beschikbare cases op de site terecht gekomen vanwege het feit dat ze op de een of andere manier strookten met de Omgevingswet als het gaat om het planproces. Dit zorgt voor extra relevantie en een extra dimensie in de zin van de Omgevingswet. Een blik werkend op het doel van het onderzoek en de onderwerpen die het tracht aan te snijden en te verbinden concludeert de onderzoeker dat het selecteren van cases via deze website een juiste manier is geweest voor de werving van cases.

Wat betreft het aantal respondenten binnen de drie cases mag er ook een kritische kanttekening worden geplaatst. De cases hebben allen een verschillend aantal respondenten. Dit heeft ten eerste te maken met het schaalniveau van de verschillende planprocessen. Zo heeft de case van de kanaalzone Apeldoorn uiteindelijk 4 respondenten opgeleverd, waar er binnen dit planproces nog veel meer stakeholders gehoord hadden kunnen worden. In het geval van Vreeland-Oost zijn er uiteindelijk maar 2 respondenten geweest. Naast de gemeente en de initiatiefnemer had er voor de volledigheid nog kunnen worden gesproken met omwonenden alsmede ook de naburig gelegen chemische fabriek. Echter waren helaas de personen die in het verleden betrokken waren bij het planproces al geruime tijd niet meer in functie of woonachtig in de omgeving. In het geval van Plantjevlag zijn er 3 respondenten gehoord. Ook hier hadden voor de body van de case nog meerdere personen kunnen worden geïnterviewd. Desalniettemin heeft de onderzoeker het gevoel dat in alle cases een compleet verhaal is verteld vanuit verschillende belangrijke perspectieven ten aanzien van het onderzoek. De enige case waar een tekortkoming door de onderzoeker wordt geconstateerd is dat het perspectief van de derde partij in het geval van Vreeland-Oost geen plek heeft kunnen vinden in het dataverzamelingsproces.

Wat betreft het tweetal expert-interviews kijkt de onderzoeker hier met een tevreden blik op terug. Een enkel expert-interview zorgt voor een referentiekader dat naar de mening van de onderzoeker te gelimiteerd is. Het tweetal expert-interviews heeft ertoe geleid dat de statements, opnies en meningen van de experts gerelativeerd en in perspectief geplaatst konden worden. Daarnaast hadden de twee experts een verschillende achtergrond waardoor de benadering van sommige onderzoeksvragen uit een verschillende hoek kwam. Dit heeft verder als voordeel gehad dat sommige aspecten welke bij de een minder goed hun recht kwamen, weer beter door de ander konden worden ingevuld. Toegegeven moet worden dat dit meer een toevalligheid is geweest dan dat hier van tevoren bewust voor is gekozen.

Desalniettemin wordt in het vervolg een bewuste keuze hiervoor sterk aangeraden aangezien het een significante bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek.

### *7.2 Theoretische reflectie*

Betreffende theoretische zaken is het van belang om een aantal zaken te benoemen. Er is gekozen om de cases via een aantal variabelen te beoordelen en te categoriseren in de verschillende planningparadigma's. Deze variabelen zijn gekozen naar aanleiding van de analyse van verschillende academische artikelen. Echter is er geen vaste set variabelen welke de kern vormen van ruimtelijke planprocessen. De gebruikte variabelen in het onderzoek zijn onderhevig aan de keuze van de onderzoeker. Het verdient de aanbeveling om bijvoorbeeld een factorenanalyse uit te voeren om deze factoren en deze in kaart te brengen.

#### *Flexibiliteit*

Flexibiliteit is een belangrijk thema binnen ruimtelijke planprocessen. Er kan echter geconcludeerd worden dat flexibiliteit een enorm breed begrip is. Zo kan flexibiliteit binnen de wet bepaalde vormen krijgen, en kan dit verschillen van de mate van flexibiliteit in het planproces. Daarnaast betekent de mogelijkheid om flexibiliteit toe te passen nog niet dat dit ook daadwerkelijk gebeurt binnen het planproces. Zo blijkt dat flexibiliteit een afgewogen keuze moet zijn. Het zou interessant zijn om de toepassing van flexibiliteit in ruimtelijke planprocessen verder te exploreren.

#### *Rol van de Overheid*

De rol van de overheid is een complexe variabele zo is gebleken. Vanuit de theorie blijkt dat de rol van de overheid meerdere vormen aan kan nemen binnen het spectrum van top-down en bottom-up planologie. Een van de bevindingen van het onderzoek is dat de rol van de overheid gedurende het planproces binnen dit spectrum in beweging kan zijn en andere vormen kan aannemen. Het verdient zeker de aanbeveling om bijvoorbeeld de beweegredenen achter deze wisselingen in kaart te brengen. Daarnaast ziet men ook de rol van de overheid veranderen als het gaat om een leidende, sturende en faciliterende rol. Waar in de huidige ruimtelijke praktijk wordt ingezet op lokaal schaalniveau en een faciliterende overheidsrol, zijn er daarnaast nog genoeg thema's waarbij een sterkere overheidsrol gewenst is. Ook hier is van belang dat er verder geëxploreerd wordt waar men welke overheidsrol nodig heeft en of hier een verband in te vinden is.

#### *Participatie*

Wat betreft participatie binnen ruimtelijke processen is er een enorme hoeveelheid aan artikelen en theorie beschikbaar. Een van de majeure strekkingen van veel participatieliteratuur is dat participatie een belangrijke factor vormt binnen planprocessen. Ook wordt er veel onderzoek besteedt aan het inzichtelijk maken van factoren die de mate van participatie kunnen verhogen en zorgen voor een breder gedragen uitkomst van het planproces. Uit het onderzoek komt naar voren dat participatie in een ruimtelijk proces ook een lastig proces kan zijn indien de verwachtingen en mening van stakeholders te ver uit elkaar liggen. Daarnaast heeft participatie vanuit theoretische overwegingen ook keerzijden. Een belangrijke les blijkt dat participatie niet ten alle tijden het planproces ondersteunt, maar juist ook voor vertraging en verspilling van energie kan zorgen. Zeker nu er ruimtelijke wetgeving op komst is waarin

participatie een verplicht onderdeel gaat worden, groeit de relevantie genomen moet van verder onderzoek op dit gebied aanzienlijk.

#### *Toegankelijkheid*

Wat betreft toegankelijkheid van planprocessen strookt dit sterk met de participatie. Wellicht had deze variabele niet als losse variabele genomen moeten worden, en worden ingecorporeerd in de variabele participatie. Desalniettemin heeft anderzijds deze variabele ook wel tot interessante bevindingen geleid. Zo wordt geobserveerd dat de toegankelijkheid van planproces eveneens tijdens het traject kan veranderen. Zo kan het proces vernauwen door een tal van factoren. Eveneens zou er ook theoretisch verwijding van het traject kunnen plaatsvinden. Ook hier zou invulling van dit vraagstuk middels onderzoek niet mistaan.

#### *Verhoudingen*

De verhoudingen tussen betrokken actoren zijn per definitie altijd verschillend. De verhoudingen tussen overheid, marktpartijen en particulier betrokkene nemen vaak verschillende houdingen aan en kunnen ook veranderen gedurende het planproces. Deze variabele bleek hierin zich te verhouden tot de toegankelijkheid van het planproces. Wanneer er in de toegankelijkheid een verandering optrad, had dit naar het idee van de onderzoeker weerslag op de verhoudingen binnen het planproces en vice versa.

#### *Ruimtelijke kaders*

Ruimtelijke kaders is een sterke variabele gebleken als het gaat om het operationaliseren van de verschillende planningparadigma's. De ruimtelijke kaders bleken binnen de verschillende paradigma's duidelijk verschillende vormen te hebben. Ook in de praktijk bleken de kaders wanneer deze waren vastgesteld niet of nauwelijks te worden aangepast gedurende het planproces, zeker in vergelijking met andere variabelen.

#### *Conceptueel model*

Ten aanzien van het conceptueel model kan worden gesteld dat de bewerking van het conceptueel model van Bruinsma (2017) een goed framework heeft gevormd waarbinnen de theorie kon worden geplaatst en geoperationaliseerd door middel van de ruimtelijke kenmerken. Wat betreft case-assessment kan worden aangeraden om de betreffende parameters te operationaliseren volgens dit stramien.

## 8) Literatuur

Aan de slag met de Omgevingswet (2018). Uitgangspunten en doel van de wet.

Via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-doel/>

*Geraadpleegd 05-08-2018*

Alexander, E. R. (2000). Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective. *Journal of planning education and research*, 19(3), 242-256.

Alexander, E. R. (2002). The public interest in planning: From legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226-249.

Allmendinger, P. (2002). Towards a post-positivist typology of planning theory. *Planning theory*, 1(1), 77-99.

Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2002). The communicative turn in urban planning: Unravelling paradigmatic, imperialistic and moralistic dimensions. *Space and polity*, 6(1), 5-24.

Allmendinger, P., & Tewdwr-Jones, M. (2005). *Planning futures: new directions for planning theory*. Routledge.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.

Baum, H. S. (1977). Toward a post-industrial planning theory. *Policy Sciences*, 8(4), 401-421.

Bazeley, P., & Jackson, K. (Eds.). (2013). *Qualitative data analysis with NVivo*. Sage Publications Limited.

Boeijs, H. Harm 't Hart & Joop Hox (2009), *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom onderwijs. Achtste druk.

Bruinsma, W.D.X. (2017) Regionale beleidsvorming onder de Omgevingswet. Eenvoudig beter?

Via: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/354129>

Buitelaar, E., Galle, M., & Sorel, N. (2014). The public planning of private planning: an analysis of controlled spontaneity in the Netherlands. *Cities and Private Planning: Property Rights, Entrepreneurship and Transaction Costs*, 248-265.

Coaffee, J., & Healey, P. (2003). 'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance. *Urban studies*, 40(10), 1979-1999.

Davy, B. (1997). *Essential injustice: When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes*. New York: Springer.

Desfor, G., & Jørgensen, J. (2004). Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent waterfront development. *European Planning Studies*, 12(4), 479-496.

- Dreijerink, L., Kruize, H., & Van Kamp, I. (2008). Burgerparticipatie in beleidsvorming. Resultaten van een verkennende literatuurreview. *Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)*.
- Forester, J. (2004). Reflections on trying to teach planning theory. *Planning Theory & Practice*, 5(2), 242-251.
- Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance?. *Global governance*, 1(3), 367-372.
- Friedmann, J., Nisbet, R., & Gans, H. J. (1973). The public interest and community participation: Toward a reconstruction of public philosophy. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(1), 2-12.
- Glass, J. J. (1979). Citizen participation in planning: the relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 180-189.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Trans. by T. McCarthy. Boston, Massachusetts : Beacon Press
- Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory*, 11(3), 242-256.
- Hartmann, T., & Geertman, S. (2016). Planning Theory. In J., Torfing & C. Ansell (Eds.),. Edward Elgar Publishing. *Handbook on Theories of Governance*.
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management—Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729-737.
- Hays, P. A. (2004). Case study research. *Foundations for research: Methods of inquiry in education and the social sciences*, 217-234.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *Town planning review*, 63(2), 143.
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23(2), 217-234.
- Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. *UBc Press*.
- Healey, P. (1998). Collaborative planning in a stakeholder society. *Town planning review*, 69(1), 1.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning theory*, 2(2), 101-123.
- Hilal, A. H., & Alabri, S. S. (2013). Using NVivo for data analysis in qualitative research. *International Interdisciplinary Journal of Education*, 2(2), 181-186.
- Hudson, B. M., Galloway, T. D., & Kaufman, J. L. (1979). Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.



- Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: a diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100-113.
- Huxley, M., & Yiftachel, O. (2000). New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of planning education and research*, 19(4), 333-342.
- Innes, J. E. (1995). Planning theory's emerging paradigm: Communicative action and interactive practice. *Journal of planning education and research*, 14(3), 183-189.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), 9-26.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy. *Routledge*.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(155), 29-45.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. *International journal of urban and regional research*, 22(1), 9-25.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning?. *Planning Theory*, 16(4), 425-442.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2013). *Qualitative data analysis*. Sage.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). Factsheet Omgevingswet.  
Via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/publicaties-/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>  
*Geraadpleegd: 6-3-2018*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). AMvB's in vogelvlucht.  
Via: [https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/magazines/2017/07/25/e-book-amvbs-in-vogelvlucht/lenM\\_e-book\\_AMvBs-in-vogelvlucht\\_juli-2017.pdf](https://www.omgevingswetportaal.nl/binaries/omgevingswetportaal/documenten/magazines/2017/07/25/e-book-amvbs-in-vogelvlucht/lenM_e-book_AMvBs-in-vogelvlucht_juli-2017.pdf).  
*Geraadpleegd: 21-08-2018*
- Monno, V., & Khakee, A. (2012). Tokenism or political activism? Some reflections on participatory planning. *International Planning Studies*, 17(1), 85-101.
- Neuman, M. (1998). Does planning need the plan?. *Journal of the American Planning Association*, 64(2), 208-220.

Nuissl, H., & Heinrichs, D. (2011). Fresh wind or hot air—does the governance discourse have something to offer to spatial planning?. *Journal of Planning Education and Research*, 31(1), 47-59.

Omgevingsweb (2018) Flexibiliteit en afwegingsruimte.

Via: <https://www.omgevingsweb.nl/themadossier/flexibiliteit-afwegingsruimte>

Geraadpleegd 20-08-2018

Plantjevlag (2018) Over plant je vlag.

Via: <http://plantjevlag.nl/plantjevlag/over-plant-je-vlag>

Geraadpleegd 18-08-2018

Pleijte, M., Kuindersma, W., Hettinga, N., & Tepic, J. (2014). Samen werken in gebiedsontwikkeling: een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling (No. 2527). *Alterra Wageningen UR*.

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

Stake, R. E. (1995). The art of case study research. *Sage*.

Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban studies*, 42(11), 1991-2006.

Rijksoverheid (2018). Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger.

Via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Geraadpleegd 6-3-2018

Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.

Storper, M., & Harrison, B. (1991). Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research policy*, 20(5), 407-422.

Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. *Planning by law and property rights reconsidered*, 157-168.

## 9) Bijlagen

### *Bijlage I: Topiclijst Diepte-interviews*

Begin van het interview:

- Toestemming voor opname vragen
- Onderzoeker voorstellen en het onderzoek toelichten
- Interviewee zich laten voorstellen (functie, achtergrond, werkzaamheden)

Vragen-/Topiclijst:

- Beschrijving plan: Kunt u globaal een schets geven van het ruimtelijke initiatief/het plan?
- Beschrijving participatietraject: In hoeverre is er in het project gebruik gemaakt van een bepaalde mate van participatie dan wel externe betrokkenheid?
- Reikwijdte participatietraject: In hoeverre zijn er verschillende groepen wat betreft het participatietraject (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, bestuursorganen) betrokken geweest bij het plan?
- Toegankelijkheid: In hoeverre was het proces open of vrij toegankelijk voor eenieder die hierin mee wilde doen? (eventuele selectie?)
- Uitkomsten participatietraject: Hoe kijkt men achteraf terug op het participatietraject? Was het (achteraf) wenselijk om (een uitgebreid) participatietraject te hebben? Waarom wel? Waarom niet?
- Capaciteiten/kennis voorhanden: In hoeverre hadden 'extern betrokkenen' voldoende capaciteit dan wel kennis voorhanden om daadwerkelijk iets toe te voegen / vernieuwende inzichten aan tafel te brengen? Hoe kan dit worden gestimuleerd?
- Verhoudingen tussen betrokkenen: Hoe lagen de verhoudingen tussen de samenwerkende partijen (publiek, privaat, particulier) tijdens het proces? (Bottom-up, half-half, Top-down?). Vanuit welke hoek komt de regie in het proces en vanuit welke hoek komen de ideeën?
- Flexibiliteit: In hoeverre is het project flexibel en constant open voor verandering? Kan er bijvoorbeeld nu nog aangepast worden? Kunt u voorbeelden geven van flexibiliteit?
- Informatieve basis: Van welke informatievoorzieningen wordt gebruikt gemaakt tijdens het ruimtelijke proces om bepaalde beslissingen vorm te geven?
- Onzekerheden: Hoe wordt/werd er binnen het proces omgegaan met onzekerheden. Hoe wordt dit geborgd? Zijn hier voorbeelden van te geven?

Afsluiten van het interview:

- Respondent de mogelijkheid geven nog relevante zaken toe te voegen waarvan hij of zij denk dat deze van belang kunnen zijn
- Zijn er nog andere relevante personen die in het belang van het onderzoek geïnterviewd kunnen worden?
- Respondent de mogelijkheid geven om contact op te nemen als er nog vragen zijn
- Toestemming voor het noemen van de naam van de respondent in het uiteindelijke stuk
- Vragen of de respondent een kopie wilt krijgen toegestuurd van het uiteindelijke stuk
- Bedanken voor tijd en interview

## *Bijlage II: Topiclijst Expert-interviews*

Begin van het interview:

- Toestemming voor opname vragen
- Onderzoeker voorstellen en het onderzoek toelichten
- Interviewee zich laten voorstellen (functie, achtergrond, werkzaamheden, eventuele bedrijfsschets)

Vragen- /Topiclijst:

Het onderzoek spitst zich toe op in hoeverre er met de invoering van nieuwe Omgevingswet er gehoor wordt gegeven aan een context-georiënteerd planningsysteem t.o.v. proces- en object-georiënteerde planningsystemen. Door middel van dit interview met u als expert op het gebied van de Omgevingswet zou ik graag een aantal thema's bespreken binnen ruimtelijke vraagstukken en u willen vragen hoe de Omgevingswet hierop inspeelt.

Planning Paradigma's: Binnen academische sferen bestaat er al tijden een stevige discussie betreffende paradigma's binnen de planningtheorie. Waar er eerst een object georiënteerd planning-systeem bestond, heeft dit langzaam plaatsgemaakt voor een meer proces-georiënteerd systeem. Recentelijk is er door een aantal wetenschappers aangestuurd op wederom een paradigma verschuiving naar een meer context-georiënteerd systeem. Met deze diverse paradigma's in ogenschouw genomen (verklaren indien nodig), hoe positioneert de Omgevingswet zich hierbinnen volgens u?

Flexibiliteit: Hoe speelt de Omgevingswet in op de flexibiliteit binnen ruimtelijke processen en hoe wordt hier ruimte voor gecreëerd binnen de nieuwe Omgevingswet? Hoe staat dit in verhouding tot voorgaande wetgeving c.q. de WRO en de Wro? Kunt u hier voorbeelden van geven?

Overheidsrol: Wat betreft de inmenging van de overheid in ruimtelijke processen is er de afgelopen jaren veel veranderd. Van een sterk leidende rol, via een sturende rol naar tegenwoordig een meer faciliterende rol. Op welke manieren zien we deze veranderingen terug in de Omgevingswet? Voorbeelden?

Participatiegraad: Ook inzake participatie is er veel veranderd. Over het algemeen wordt er in ruimtelijke processen steeds meer gestreefd naar inclusiviteit en het betrekken van externe partijen bij ruimtelijke processen. Hoe wordt hier in de Omgevingswet gehoor aan gegeven? En hoe staat dit eveneens in verhouding met voorgaande wetgeving? Kunt u hier voorbeelden van geven?

Toegankelijkheid: Toegankelijkheid tijdens ruimtelijke processen en specifiek tijdens participatietrajecten is van groot belang. Hoe poogt de Omgevingswet op dit gebied iets toe te voegen, of ligt dit buiten de wet maar bij de bewaker van het proces. Hoe ziet u dit voor zich?

Verhoudingen: De verhoudingen in ruimtelijke processen zijn ook sterk veranderd. Waar er in eerste instantie sprake was van een strak gereguleerd top-down systeem ziet men gaandeweg dat dit heeft plaatsgemaakt voor een steeds meer bottom-up organisatie van ruimtelijke processen. Op welke manier(en) zien we dit momenteel terug in de Omgevingswet? En hoe kijkt u hier zelf tegenaan? In hoeverre moeten ruimtelijke processen bottom-up georganiseerd worden?

Onzekerheden: Binnen ruimtelijke processen zijn er altijd tal van onzekerheden. Is er binnen de Omgevingswet een bepaalde zekerheid ingebouwd die hiermee omgaat? Hoe denkt u dat onzekerheden moeten worden afgedekt binnen ruimtelijke processen?

Informatievoorziening: Hoe worden ruimtelijke processen binnen de nieuwe omgevingswet ingekaderd in de zin van waar het mandaat voor het ruimtelijke proces vandaan komt? Kunt u hier voorbeelden van geven?

Afsluiten van het interview:

- Respondent de mogelijkheid geven nog relevante zaken toe te voegen waarvan hij of zij denk dat deze van belang kunnen zijn
- Zijn er nog andere relevante personen die in het belang van het onderzoek geïnterviewd kunnen worden?
- Respondent de mogelijkheid geven om contact op te nemen als er nog vragen zijn
- Toestemming voor het noemen van de naam van de respondent in het uiteindelijke stuk
- Vragen of de respondent een kopie wilt krijgen toegestuurd van het uiteindelijke stuk
- Bedanken voor tijd en interview

Bijlage III: Codeboom Nvivo

| Code                                | Beschrijving   |
|-------------------------------------|--|
| Introductie Interview               |  |
| Introductie interviewer             | Interviewer stelt zichzelf voor (opleiding)  |
| Introductie interviewee             | Interviewee stelt zichzelf voor (achtergrond, functie, werkzaamheden)  |
| Introductie onderzoek               | Interviewer vertelt kort over het onderzoek, wat het onderzoeksdoel is, waarom er gebruik wordt gemaakt van interviews en de intentie van het interview. |
| Introductie project                 | Interviewee vertelt kort iets over het project, in inleidende zin.   |
| Proceskenmerken (diepte-interviews) |  |
| Rol van de overheid                 | Rol van de overheid in het ruimtelijk proces wordt weergegeven; leidend, sturend of faciliteren.   |
| Ruimtelijke kaders                  | De projectkaders worden beschreven. Deze kunnen strak, verruimd of zeer ruim zijn.   |
| Verhoudingen                        | De verhoudingen tussen onderlinge partijen, top-down en bottom-up.   |
| Toegankelijkheid                    | Mate waarin het planproces open toegankelijk was voor eenieder.  |
| Participatie(graad)                 | Mate waarin er gebruik is gemaakt van participatie bij het vraagstuk.  |
| Flexibiliteit                       | Mate waarin flexibiliteit aanwezig was in het planproces.  |
| Vertrouwen                          | Vertrouwen tussen deelnemers aan het planproces.   |
| Onzekerheden                        | Onzekerheden binnen het planproces en hoe daarmee om te gaan.  |
| Kenmerken objectplanning            | Kenmerk van het object-georiënteerde planningsysteem.  |
| Kenmerken procesplanning            | Kenmerk van het proces-georiënteerde planningsysteem.  |
| Kenmerken contextplanning           | Kenmerk van het context-georiënteerde planningsysteem.   |
| Expert-Interviews                   |  |
| Planningparadigma's                 | Dialoog betreffende de verschillende planning paradigma's.   |
| Omgevingswet                        | Dialoog betreffende de Omgevingswet in algemene zin.   |
| Wro_omgevingswet                    | Vergelijking omgevingswet en Wro.  |
| Overig                              |  |
| Quotes/meningen                     | Interessante quotes dan wel persoonlijke meningen.   |
| Afsluiten interview                 | Afsluitende vragen en mededelingen interview.  |