

De faciliterende overheid?

EEN VERSCHIL IN INTERPRETATIE
TIM LANGELAAN

“fa·cil·i·tate

(fə-sĭl'ĭ-tāt')

tr.v. fa·cil·i·tat·ed, fa·cil·i·tat·ing, fa·cil·i·tates

1. To make easy or easier: *political agreements that facilitated troop withdrawals.*
2. To lead (a discussion), as by asking questions, mediating between opposing viewpoints, or ensuring that all participants' views are heard.”

American Heritage® Dictionary of the English Language

Opleiding	Master City Developer
Student	Tim Langelaan
Studentnummer	378598
Leergang	MCD 10
Datum	15 februari 2016
Begeleider	J. van Haaren

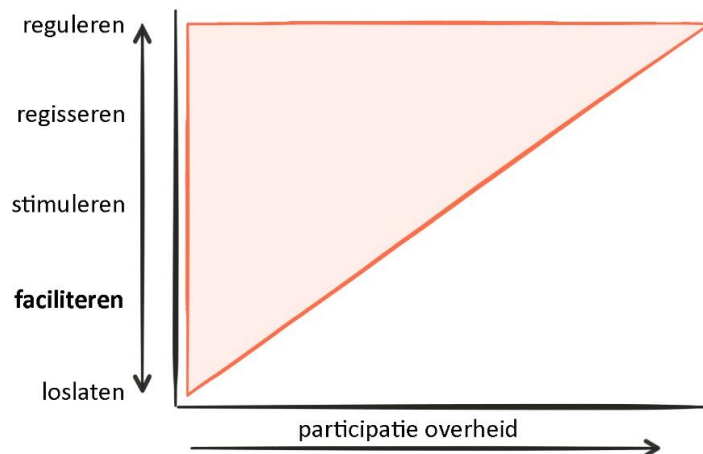
Samenvatting

Gedurende de laatste honderd jaar is de rol van de overheid in de ruimtelijke ontwikkeling regelmatig veranderd. Van een zeer bescheiden rol aan het begin van de twintigste eeuw, gevolgd door een periode van overheidssturing tijdens de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog, tot aan zware publiek private samenwerking in de jaren negentig. Momenteel wordt op nationaal niveau ingezet op decentralisatie, terwijl op het niveau van de gemeenten middelen schaarser worden. Dit leidt ertoe dat gemeenten worstelen met de rol die zij kiezen in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Eén van de rollen waar de laatste jaren vaak over gesproken wordt, is 'faciliteren'. Hoewel het begrip veelvuldig aan de orde komt in woord en geschrift, bestaat er geen eenduidige opvatting over invulling van deze rol. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de betekenis van het begrip 'faciliteren' en in hoeverre verschillende partijen dit begrip anders interpreteren. Het doel is dan ook niet om één definitie van faciliteren te ontwikkelen, maar juist nader in te gaan op het verschil in interpretatie van dit begrip door verschillende actoren en tot een mogelijke oplossing te komen voor de communicatieverwarring.

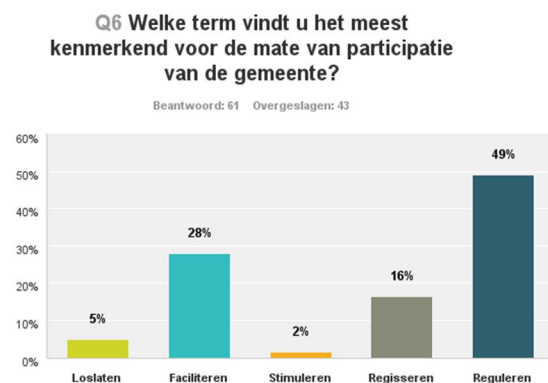
De wens van lokale overheden om te 'faciliteren' is te verklaren door de opkomst van de netwerksamenleving en de decentralisatie van overheidstaken. Door de decentralisatie vindt er verschuiving plaats van *government* naar *governance*. Kern bij deze verschuiving is dat de overheid taken moedwillig of noodgedwongen laat liggen, waardoor als gevolg van een gelijkblijvende behoefte bij de samenleving, nieuwe ruimte ontstaat voor ondernemerschap en privaat initiatief. Bij governance staat het streven naar collectieve doelen centraal en legt deze vorm van bestuur de nadruk op het oplossend vermogen van netwerken in de realisatie van publieke en maatschappelijke doelstellingen. De netwerksamenleving biedt mogelijkheden om de publieke zaak en publieke dienstverlening vorm te geven: een beter werkende overheid, andere soorten samenwerkingsverbanden, verbinding met kennis en vitaliteit in de samenleving. De faciliterende rol van een gemeente omvat in dat geval activiteiten die te maken hebben met het mogelijk maken, ondersteunen of stimuleren van activiteiten waarin zij niet de leiding heeft. Dit geeft al aan dat een faciliterende rol situatie gebonden kan worden ingevuld.

Per situatie en initiatief kan worden afgewogen hoe ver de ondersteuning van de overheid gaat. Dit gaat van volledige overheidsregulering tot volledig loslaten. 'Faciliteren' kan worden gezien als een middenweg, zoals in figuur 0.1 is aangegeven. De grondgedachte hierbij is dat initiatieven uit de samenleving meer ruimte krijgen, naar mate de overheid zich meer bescheiden opstelt. Overigens schuilt hierin de onjuiste aanname dat de overheid rustig kan bepalen hoe zij zich tot het initiatief wil verhouden. De werkelijkheid is weerbarstiger. Positionering en verhouding vinden plaats te midden van aangegane verplichtingen, gewekte verwachtingen, opgebouwde reputatie en geproduceerde resultaten.

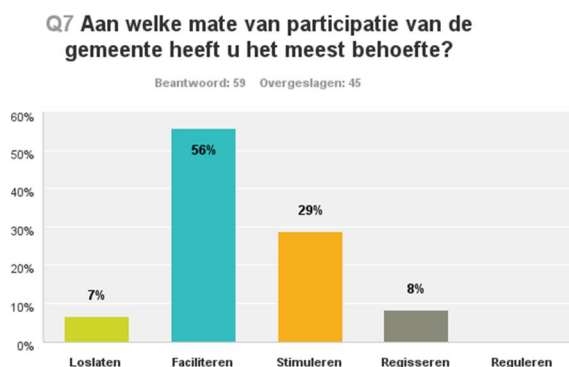


Figuur 0.1: Positionering 'faciliteren' in mate van participatie

Uit enquête onderzoek onder professionals in stedelijke ontwikkeling blijkt dat er een wezenlijk verschil in inzicht bestaat tussen publieke en private partijen ten aanzien van de mate van participatie door de overheid bij initiatieven. Private partijen zijn van mening dat de overheid, ondanks haar voornemen te faciliteren, toch vooral regulerend acteert (figuur 0.2), terwijl dat niet is waar zij het meeste behoefte aan hebben. Sterker nog: zij geven aan helemaal geen behoefte te hebben aan een regulerende overheid. Private partijen hebben in meerderheid (56%, figuur 0.3) het meeste behoefte aan een faciliterende rol van de overheid. De overheid is van mening dat zij in de praktijk voornamelijk een *regisserende rol* aanneemt (figuur 0.4), terwijl private partijen deze houding als regulerend ervaren. Over het algemeen is de overheid van mening dat zij in de praktijk de rol vervult waar zij zelf behoefte aan heeft. Deze behoefte van de overheid is verdeeld over 'faciliteren', 'stimuleren' en 'reguleren', zoals hieronder is aangegeven (figuur 0.5)



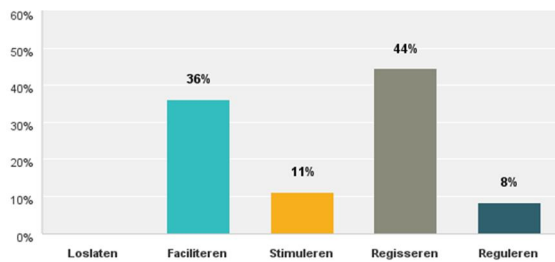
Figuur 0.2: Privaat meest kenmerkend



Figuur 0.3: Privaat meest behoefte

Q20 Welke term vindt u het meest kenmerkend voor de mate van participatie van de gemeente?

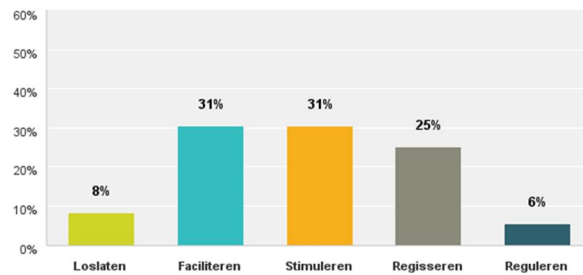
Beantwoord: 36 Overgeslagen: 68



Figuur 0.4: Publiek meest kenmerkend

Q21 Aan welke mate van participatie van de gemeente heeft u het meest behoefte?

Beantwoord: 36 Overgeslagen: 68



Figuur 0.5: Publiek meest behoefte

Het verschilt per situatie in hoeverre ‘faciliteren’ wenselijk wordt geacht. Deze situatie is gerelateerd aan de potentie¹ van de partijen die aanwezig zijn in een bepaald gebied. ‘Faciliteren’ wordt vooral wenselijk gevonden in het geval dat de gemeente de verwachting heeft dat de markt in een gebied wil investeren en helemaal als de markt initiatieven wil ontplooiën die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders. Uit de ervaring van zowel publiek als privaat blijkt dat de faciliterende rol op zo’n moment ook wordt toegepast. ‘Faciliteren’ is minder wenselijk als de potentie van de aanwezige partijen in een bepaald gebied laag is.

Uit een uitgebreide artikelanalyse blijkt dat er veel verschillende interpretaties bestaan van het begrip ‘faciliteren’. Uit de populaire Nederlandse media vallen ruim zeventig (!) verschillende betekenissen te destilleren die in essentie kunnen worden teruggebracht tot twintig opvattingen ten aanzien van ‘faciliteren’. De meest voorkomende betekenis volgens deze media, is het ‘meedenken’ en ‘dialogo voeren’ met een initiatiefnemer. Ook het bieden van ‘financiële / fiscale / juridische incentives’ is een belangrijk onderdeel van ‘faciliteren’.

De nadruk verschuift wanneer ik *professionals* uit de gebiedsontwikkeling vraag naar de betekenis van het begrip. De respondenten zijn op twee verschillende manieren gevraagd naar de betekenis van het begrip ‘faciliteren’. Er is gevraagd naar een geschikte term voor faciliteren en om een inhoudelijke omschrijving. Ten aanzien van de termen scoort ‘mogelijk maken’ het best. ‘Mogelijk maken’ heeft echter dezelfde containerneigingen als ‘faciliteren’ zelf. Wat dat betreft is het eigenlijk best een goede omschrijving, maar daarbij blijft het probleem van verschillende interpretaties bestaan. Na ‘mogelijk maken’ komen drie betekenissen het meest prominent naar voren: ‘Heldere spelregels’, ‘Kaders stellen’ en ‘Verbinden’. Vooral publieke partijen vinden dat ‘verbinden’ een term is die past bij ‘faciliteren’.

De inhoudelijke omschrijvingen van het begrip ‘faciliteren’ leveren gedeeltelijk weer een ander resultaat. De volgende omschrijvingen omvatten 48% van het totaal. Daarmee is dit onder professionals een breed gedragen invulling van de faciliterende rol van de overheid in gebiedsontwikkeling. Ook bij de open vraag komt het ‘kaders stellen’ als antwoord terug. Er wordt benadrukt dat het gaat om kaders stellen op hoofdlijnen en dat de speelruimte daarbinnen vrij zou moeten zijn. Veruit de meest gegeven omschrijving is het ondersteunen, begeleiden en versnellen in het proces en (ruimtelijke ontwikkelings-) procedures. Daarna komt het creëren van goede voorwaarden en deze afstemmen op de betreffende ontwikkelingsopgave. Het wegnemen van barrières hoort hier bij. Ook ‘mogelijk maken’ scoort goed. Opvallend is dat het allen zaken zijn waar

¹ Met potentie wordt bedoeld dat een partij kan en wil investeren cq. initiatieven kan en wil ontplooiën in een gebied.

vooral de overheid daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Of liever gezegd: waar de private partijen minder invloed op hebben. Hiermee concludeer ik dat 'faciliteren' geen activiteiten omvat die overgelaten kunnen worden aan 'de markt'.

De belangrijkste conclusie is dat de aanname dat er veel verschillende opvattingen bestaan van het begrip 'faciliteren' wordt bevestigd. Dit wordt door een groot gedeelte van de respondenten ervaren als een probleem. Deze verschillen kunnen leiden tot een verschil in opvatting van de verdeling van taken en activiteiten. Het wijzigen van de verdeling van de taken en activiteiten halverwege het planproces, kan dermate financiële gevolgen hebben dat er opnieuw om besluitvorming gevraagd moet worden. Dit heeft gevolgen voor planning en budget. Daarmee kan dit verschil in interpretatie leiden tot problemen bij de voortgang van gebiedsontwikkelingsprocessen. Door voorafgaand aan het proces consensus te hebben over de invulling van de faciliterende rol en tijdens het proces de afstemming blijft zoeken, zal de kans dat dit probleem zich voordoet afnemen.

Uiteindelijk leidt het onderzoek tot aanbevelingen voor vooral de publieke partijen. Kijk kritisch naar uw eigen rol in gebiedsontwikkeling, pas op met verleiden, handel positief en pragmatisch, stel anderen in staat en geef vertrouwen, laat 'faciliteren' geen excuus zijn en bovenal: FACILITEER MEER!

Voorwoord

Met deze scriptie is een einde gekomen aan mijn MCD-opleiding. Na een inspirerende tijd met colleges en het uitwerken van een oplossing voor de stationsomgeving van Nijmegen, volgde de roerige tijd van het schrijven van de scriptie. Wellicht was het niet handig om het schrijven van een scriptie te combineren met het krijgen van twee kinderen en het kopen van een huis. Ook halverwege wisselen van onderwerp draagt niet bij aan een spoedige afronding. Aan de andere kant: je weet nooit van tevoren wat er op je af komt en het is goed om open te staan voor kansen die zich voordoen.

Hetzelfde geldt voor faciliteren. Je weet als overheid nooit van tevoren welke initiatieven zich zullen voordoen, tot welke omvang deze zullen uitgroeien, welke input en energie het nodig heeft en of het uiteindelijk waard is om al die moeite ervoor te doen. Los van het succes van een initiatief, zal een initiatiefnemer het waarderen dat de overheid zich voor hem inspent. Uiteindelijk gaat het daar om: de overheid in toenemende mate ten dienste van de samenleving. En deze trend zal zich alleen maar voortzetten met de invoering van de omgevingswet in 2018, welke uitgaat van minder regels en meer participatie van burgers én bedrijven bij de ruimtelijke inrichting van Nederland (Van den Broek et al., 2016).

Dit zal geen gemakkelijke opgave zijn, net als de afronding van deze scriptie. Vandaar dat ik mijn dank wil uitspreken voor met name het geduld en de kans die mij geboden zijn om dit traject tot een succesvol einde te brengen. Mijn werkgever, de gemeente Rotterdam, maar ook de MCD-opleiding zelf. Hartelijk dank voor het vertrouwen, de ruimte en de steun. Verder bedank ik iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan het resultaat. Van een spoedcursus SPSS, bedankt Erjen van Nierop, tot de fijne kneepjes van de Nederlandse taal, bedankt Edwin de Vette.

Mijn speciale dank gaat naar Laura, mijn kinderen, familie en vrienden, die ik minder aandacht heb kunnen geven dan ik had gewild. Het verdelen van de tijd vormde een grote worsteling tijdens het scriptieproces.

Rotterdam, 25 januari '16

Inhoud

Samenvatting.....	4
Voorwoord	8
1 Inleiding.....	12
1.1 Introductie en probleemstelling.....	12
Aanleiding.....	12
Maatschappelijke relevantie	12
Wetenschappelijke relevantie	12
1.2 Onderzoeksdoelstelling	13
1.3 Onderzoeksvragen.....	14
1.4 Methode	14
1.5 Opzet	15
2 Literatuurstudie	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Veranderende rol overheid.....	16
Inleiding.....	16
Periode tot de Tweede Wereldoorlog: Noodgedwongen overheidsbemoeienis.....	16
Van de Tweede Wereldoorlog tot jaren tachtig: Overheid bepaalt.....	17
Jaren tachtig tot 2008: Meer markt	17
2008 tot heden: Een complex speelveld	18
2.3 Netwerksamenleving.....	19
2.4 Rolkeuze van de overheid.....	21
2.5 Naar een scherpere definitie van faciliteren.....	24
2.6 Wanneer ‘faciliteren’?	29
2.7 Conclusie.....	30
3 Methoden enquêteonderzoek.....	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Enquêteonderzoek	33
Opzet	33
Doelgroep vragenlijst	37
Wijze van uitwerking.....	40
4 Analyse resultaten	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Resultaten vragenlijst	41
Persoonlijke kenmerken respondenten	41
Resultaat participatie	42

Resultaat <i>Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?</i>	46
Resultaat termen voor faciliterende rol	49
Resultaat <i>Wanneer</i> faciliteren?	52
Verschil in opvatting een probleem?	52
Overige opmerkingen.....	53
4.3 Interpretatie resultaten	54
Participatie.....	54
<i>Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?</i>	55
Tegenstrijdigheden	56
Termen voor faciliterende rol.....	57
Wanneer faciliteren?.....	58
Verschil in opvatting een probleem?	59
4.4 Synthese.....	59
5 Conclusies en aanbevelingen.....	60
5.1 Conclusies	60
5.2 Beperkingen	63
5.3 Vervolgonderzoek	64
5.4 Aanbevelingen voor de praktijk	64
5.5 Reflectie	65
6 Bronvermelding	67
Publicaties	67
Casusprojecten	69
Internetsites	69
7 Bijlagen.....	70
Bijlage 1: Uitleg gehanteerde stappen tekstanalyse en uitgebreide resultaten	71
Doel artikelanalyse.....	71
Aanpak.....	71
Resultaat.....	74
Bijlage 2: Overzicht actoren gebiedsontwikkeling.....	77
Bijlage 3: Vragenlijst enquêteonderzoek	80
Bijlage 4: Het voorwaarden en activiteitenmodel	84
Bijlage 5: Uitgebreide resultaten enquête onderzoek	86
Resultaat: Termen (diagram per actor).....	86
Resultaat: Participatie	88

Resultaat open vraag: <i>Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?</i>	88
Bijlage 6: Uitgebreide resultaten statistiek	95

1 Inleiding

1.1 Introductie en probleemstelling

Aanleiding

Faciliteren. Hoewel het woord in de hedendaagse (gebiedsontwikkelings-)praktijk frequent wordt gebruikt, is het een relatief nieuw fenomeen wat de laatste jaren een vogelvucht heeft genomen. Echter over de interpretatie van het begrip 'faciliteren' is nog niet iedereen het eens. Waar komt dit verschil interpretatie toch vandaan? Het lemma 'to facilitate' uit het Engelse woordenboek *American Heritage® Dictionary of the English Language* zet goed uiteen, dat het woord op verschillende manieren uitgelegd kan worden. Het verwoordt het als volgt:

1. "To make easy or easier;
2. To lead (a discussion), as by asking questions, mediating between opposing viewpoints, or ensuring that all participants' views are heard."

De ene uitleg lijkt simpel: "*makkelijk of makkelijker maken*". Maar wat houdt dit precies in? De andere is scherper geformuleerd, maar dekt daarmee meteen een heel andere lading, namelijk "*Het leiden (van een discussie of een gebiedsontwikkeling (red.)), door vragen te stellen, te bemiddelen tussen tegengestelde invalshoeken of ervoor te zorgen dat de standpunten van alle deelnemers worden gehoord*". Waar de ene omschrijving iets dienstbaars in zich heeft, wordt bij de andere omschrijving het woord 'leiden' gebruikt. Welke term past beter bij een overheid die een faciliterende rol wil vervullen?

Maatschappelijke relevantie

Sinds het begrip na de crisis opnieuw haar intrede deed in de Nederlandse gebiedsontwikkeling, is men er steeds meer over gaan nadenken. Aanvankelijk werd de term 'faciliteren' afgeleid van het begrip 'Faciliterend grondbeleid'. Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente ervoor om marktpartijen de ontwikkeling ter hand te laten nemen en de ontwikkeling 'over te laten aan de markt'. De gemeente verwerft dan geen gronden (ECORYS, 2006). Toen na de crisis de term 'faciliteren' werd gebruikt als rol voor de overheid, hebben veel marktpartijen dit ervaren alsof de overheid zei: "wij hebben even geen geld, zoek het maar uit". De laatste paar jaar lijkt het begrip in de wereld van gebiedsontwikkeling een andere, positievere wending te hebben genomen richting het mogelijk maken van plannen en het ondersteunen van initiatiefnemers.

Anno 2015 kan gesteld worden dat er veel verschillende beelden en verwachtingen bestaan van een overheid die zich faciliterend opstelt. Verschillende verwachtingen leiden vaak tot teleurstellingen. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen deze teleurstellingen zich uiten in gevolgen voor planning, financiën en niet onbelangrijk: frustratie. Mijn stelling is dan ook dat het van belang is, om het verschil in interpretatie van het begrip 'faciliteren' inzichtelijk te maken en daarmee deze verschillende verwachtingen tussen de verschillende partijen in beeld te brengen. Dit inzicht kan mogelijk leiden tot aanbevelingen om een deel van deze onduidelijkheid weg te nemen.

Wetenschappelijke relevantie

Hoewel het begrip ook in de literatuur regelmatig wordt gebruikt, zoals in hoofdstuk 2 duidelijk wordt, mist het een scherpe afbakening. Vaak als er wordt gesproken over faciliteren, dan wordt dit gevolgd door de zin: "..., zoals bedoeld in dit onderzoek", althans in gevallen waarbij de auteur zich bewust is van de ambivalentie in dit begrip en ervoor kiest om scherp te aan te brengen. In andere gevallen wordt het woord gewoonweg ontweken of zonder heldere lading gebruikt. De onderzoeken die zich wel wagen aan een nadere verdieping, komen tot waardevolle inzichten, maar deze inzichten geven nog geen eenduidig beeld. Zo spreekt bijvoorbeeld het Planbureau voor de Leefomgeving en

Uhrhahn Urban Design in 'Vormgeven aan de spontane stad' (2012) van vier verschillende manieren waarop gemeenten initiatieven kunnen faciliteren (of blokkeren): langs communicatieve weg (via plannen en visies), organisatorisch, financieel-economisch en juridisch-planologisch. Ook het ministerie van Binnenlandse zaken omschrijft verschillende mogelijkheden om te faciliteren. In 'Help! Een burgerinitiatief' (2010) staat dat dit kan door praktische ondersteuning, het inbrengen van expertise en ervaringen van andere initiatieven en procesondersteuning. In haar masterthesis 'Vraaggericht sturen in de ontwikkeling van Merwe-Vierhavens te Rotterdam' noemt Mirela Milošević (2014) faciliteren niet één bepaalde rol, maar een afstemmingsproces tussen de vraag van de eindgebruiker met het beschikbare aanbod aan middelen van de overheid. De algemene conclusie is dat het begrip nog niet in samenhang vanuit verschillende invalshoeken is onderzocht en dat er geen eenduidigheid bestaat over het begrip met een scherpe afbakening.

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat het een relatief nieuw fenomeen betreft. Bij gebiedsontwikkeling, maar ook in andere beleidsvelden, was er voorheen niet of nauwelijks discussie over. Het betekende 'ondersteunen' en daarmee was de kous af. Met de opleving van de afgelopen vijf jaar heeft het begrip een ontwikkeling doorgemaakt. Een andere verklaring is dat de faciliterende rol van de overheid toegepast wordt in het complexe proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Stedelijke gebiedsontwikkeling kan omschreven worden als het synchroniseren en managen van verschillende (ruimtelijke) niveaus, in verschillende ontwikkelstadia (initiatief, planontwikkeling, financiële haalbaarheid, realisatie en beheer), tussen verschillende sectoren en vakgebieden beoefend door publieke en private partijen en burgers (Heurkens, 2012a). Dit proces kent vele verschillende deelnemers, met verschillende belangen en een verschillende mate van invloed op het proces. Het is aannemelijk dat de faciliterende rol verschilt per deelnemer, per opgave, per gebied en per initiatief.

Het is tijd de balans op te maken en de moeite waard om het begrip 'faciliteren' nader te onderzoeken ten aanzien van de rol van de overheid in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling.

1.2 Onderzoeksdoelstelling

Er bestaan verschillende publicaties die de faciliterende rol van de overheid in relatie tot gebiedsontwikkeling beschrijven, echter ontbreekt het aan een degelijk onderzoek naar deze specifieke rol. Dit onderzoek geeft invulling aan deze ommissie. Omdat de faciliterende rol op vele verschillende manieren ingevuld kan worden en ook ingevuld wordt, is het maar zeer de vraag of dit onderzoek zal leiden tot een generieke invulling van het begrip. Het doel is dan ook niet om één beeld op 'faciliteren' te ontwikkelen, maar juist nader in te gaan op het verschil in perceptie van het begrip. Het inzicht hierin maakt de partijen bewust van dit verschil en wellicht helpt het in het definiëren van een nieuwe samenwerkingsrelatie in de zoektocht naar de rol van een faciliterende overheid.

Het doel van het onderzoek is dus het begrip 'faciliteren' een nadere invulling te geven en tot inzicht te komen in het verschil in perceptie van dit begrip tussen de verschillende actoren in gebiedsontwikkeling².

Hierbij zijn de volgende doelstellingen gedefinieerd:

- Inzicht geven in de betekenis van het begrip 'faciliteren';
- Inzicht geven in de verschillen tussen de interpretaties van verschillende actoren;

² Een uitgebreide beschrijving van verschillende actoren in gebiedsontwikkeling en hun eigenschappen is weergegeven in bijlage 2.

- Komen tot een oplossing voor de communicatieverwarring omtrent het begrip 'faciliteren';

1.3 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag: Hoe interpreteren verschillende actoren in gebiedsontwikkeling het begrip faciliteren?

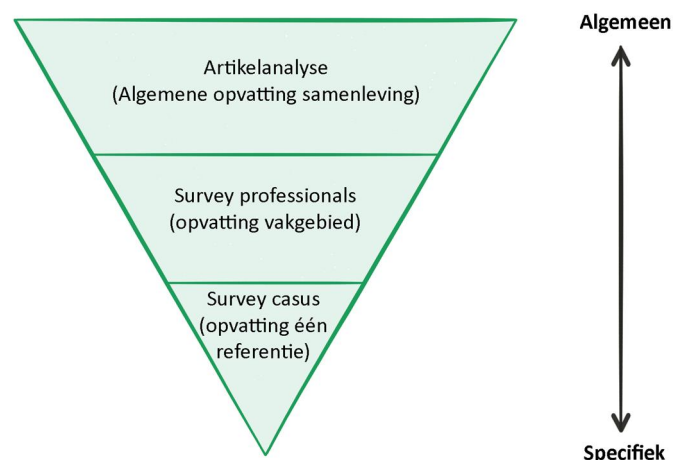
Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- Hoe heeft de rol van de overheid zich ten aanzien van ruimtelijke ordening door de jaren heen ontwikkeld?
- Hoe is de faciliterende rol te verklaren?
- Hoe verhoudt de faciliterende rol zich tot andere rollen die de overheid kan aannemen?
- In hoeverre is er behoefte aan een faciliterende rol?
- In welke situatie wordt de faciliterende rol toegepast?
- Wat wordt in de media verstaan onder het begrip faciliteren?
- Wat verstaan publieke partijen onder faciliteren?
- Wat verstaan private partijen onder faciliteren?
- Bestaan er verschillen tussen deze interpretaties?
- In hoeverre worden eventuele verschillen in opvatting als probleem ervaren?

1.4 Methode

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en een empirisch deel, dat bestaat uit een artikelanalyse en een enquête onderzoek. In de literatuurstudie worden de eerste deelvragen beantwoord ten aanzien van de ontwikkeling van de rol van de overheid door de jaren heen, hoe de faciliterende rol is te verklaren, hoe deze rol zich verhoudt tot andere rollen en in welke situaties de rol wordt toegepast.

Het empirisch deel van het onderzoek beschouwt het begrip 'faciliteren' op verschillende schaalniveaus. Het convergeert van breed en algemeen naar smal en specifiek. Dit is nader weergegeven in figuur 1.1. Ieder schaalniveau heeft voor- en nadelen en deze methode minimaliseert de nadelen. De artikelanalyse geeft een breed en algemeen inzicht in hoe het begrip in de Nederlandse samenleving wordt toegepast en duidt welke termen in de media worden geassocieerd met het begrip 'faciliteren'. Het nadeel hiervan is dat alleen de betekenis van het begrip wordt weergegeven en niet welke actor en in welke situatie deze betekenis aan het begrip wordt gegeven.



Figuur 1.1: Model methode empirie

Het enquête onderzoek zorgt voor meer specifieke duiding van het begrip 'faciliteren' in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. De gevonden termen in de artikelanalyse vormen (niet limitatief) de input voor het enquête onderzoek. Dit enquête onderzoek wordt verspreid onder verschillende doelgroepen. Enerzijds onder professionals in gebiedsontwikkeling. Dit zijn mensen die vaker dan gemiddeld te maken hebben met het begrip 'faciliteren' en de toepassing ervan in de context van gebiedsontwikkeling. Bij dit deel van het onderzoek wordt per actor duiding gegeven aan het begrip.

Het nadeel van deze doelgroep is dat iedere respondent een andere situatie of gemeente als referentie heeft bij de beantwoording van de enquête. Om deze reden is de vragenlijst tevens verspreid onder de betrokkenen van een viertal projecten met als doel om zo veel mogelijk respondenten te bereiken die hetzelfde referentiekader gebruiken bij het beantwoorden van de vragen. Hiermee zijn de antwoorden wellicht in zekere mate allen representatief voor deze casusprojecten. Het grote voordeel van deze aanpak is dat in een zekere mate is geborgd dat geconstateerde verschillen niet voortvloeien uit een verschillende context, omdat de respondenten in beperkte mate vanuit een gedeelde context opereren. Een nadeel van deze aanpak is dat de transfereerbaarheid van de resultaten naar andere cases in potentie afneemt. Door de combinatie van het toepassen van de andere doelgroep en de artikelanalyse is de verwachting tot generieke uitspraken te komen.

In de enquête worden interpretaties en behoeften van actoren in kaart gebracht en met elkaar vergeleken. Verschillen worden geduid en mogelijke verklaringen aangereikt.

1.5 Opzet

Het volgende hoofdstuk bevat een literatuurstudie naar het begrip 'faciliteren' en presenteert de resultaten van de artikelanalyse. Hoofdstuk 3 bespreekt de methodiek voor het opstellen en verwerken van het enquête onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de enquête gepresenteerd. Hoofdstuk 5 gaat in op de oorzaken van verschillen in interpretaties onder actoren alsmede de gevolgen voor gebiedsontwikkelingsprocessen.

2 Literatuurstudie

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft duiding aan het begrip 'faciliteren' als sturingsprincipe. Waar komt 'faciliteren' vandaan en waarom is het zo sterk in opkomst de laatste jaren? Het geeft inzicht in hoe de rol van de overheid zich met betrekking tot ruimtelijke ordening heeft ontwikkeld. Een terugblik over de laatste 10 jaar toont een kanteling in het werkveld van gebiedsontwikkeling, die leidt tot andere overwegingen voor de overheid bij het kiezen van een rol in de ruimtelijke ordening. Door specifieke uitspraken van actoren over het begrip 'faciliteren' te vergelijken, worden verschillende invalshoeken zichtbaar gemaakt. Op basis van een artikelanalyse wordt het begrip 'faciliteren' nader geduid en voorzien van een eerste werkdefinitie. Het hoofdstuk gaat tot slot nader in op de situaties waarin de faciliterende rol toegepast zou kunnen worden.

2.2 Veranderende rol overheid

Inleiding

Het denken over publieke taken of voorzieningen van algemeen belang is door de eeuwen heen regelmatig veranderd. De grens tussen publiek en privaat is beweeglijk. Zogenaemde 'overheidstaken' die we nu als vanzelfsprekend bij de overheid verwachten, waren eerder onbetwistbaar in particuliere handen. Verschillende taken zijn in de loop der jaren door zowel de overheid, markt als samenleving, of een combinatie van deze drie uitgevoerd (ROB, 2012). Binnen elke periode wordt het functioneren van de overheid gezien tegen de achtergrond van maatschappelijke, politieke en vooral ook economische ontwikkelingen. Binnen de opgaven waarvoor de overheid gesteld staat, blijkt de stad en stedelijkheid een regelmatig terugkerend thema. De aard van de verstedelijkingsopgave verschilt wel van periode tot periode (SOB, 2015). Hieronder volgt een overzicht van de dynamiek tussen overheid en ruimtelijke ordening in de loop van de tijd. Het betreft geen volledig overzicht, maar heeft als doel om de belangrijkste rolveranderingen en hun oorzaken te duiden en uit te zetten in de tijd. Dit helpt om te begrijpen waar de faciliterende rol uit voort komt. Het startpunt voor dit overzicht vormt het begin van de twintigste eeuw.

Periode tot de Tweede Wereldoorlog: Noodgedwongen overheidsbemoeienis

Een wezenlijk moment waarop de overheid intervenieerde in de ruimtelijke ordening was eind negentiende eeuw en komt noodgedwongen tot stand. Door de problemen in de volkshuisvesting neemt de particuliere organisatie de 'Maatschappij tot Nut van 't Algemeen' het initiatief om te pleiten voor een systeem van overheidsleningen of –garanties om de bouw van goede woningen te bevorderen. Hieruit volgt in 1901 de Woningwet en de Gezondheidswet (Van der Meer et al., 2011). Met de invoering van de Woningwet worden alle grote gemeenten onder meer verplicht om een uitbreidingsplan vast te stellen. Deze voorloper van het bestemmingsplan is er in eerste instantie op gericht te voorkomen dat open terrein volledig volgebouwd kan worden (Groetelaers, 2004). Het bestemmingsplan wordt later een belangrijk instrument voor actief grondbeleid door gemeenten.

Hoewel Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog een neutrale positie inneemt, blijkt deze toch een grote invloed te hebben op de rol van de overheid. De door de oorlog ontstane goederenschaarste en de daaropvolgende economische crisis draagt bij aan het vergroten van het taakveld van de overheid, met name in de economie. Dit heeft echter ook fysiek effect, omdat de overheid in die tijd actief beleid voert op het terugdringen van de werkloosheid en het stimuleren van de economie door het opzetten van grootschalige publieke werken (Van der Meer et al., 2011). De jaren dertig van de vorige eeuw kenmerken zich door een verschuiving van een dominant privaat gestuurde ontwikkelingswereld naar een groeiende rol van de overheid.

Van de Tweede Wereldoorlog tot jaren tachtig: Overheid bepaalt

Na de Tweede Wereldoorlog begint Nederland met de wederopbouw en groeit de Nederlandse stedelijke ontwikkeling uit tot een door de overheid geleid professioneel planningssysteem met de productie van verschillende ruimtelijke plannen (Heurkens, 2012a). Tijdens de periode van wederopbouw stuurt de overheid op de verstedelijkingsopgave van voldoende kwantitatieve woningbouwproductie. Er wordt een ministerie opgericht en de overheid stelt haar eerste beleidsnota's op over de ruimtelijke ontwikkeling. Tijdens de oorlog zijn er nieuwe ideeën ontstaan over sociale zekerheid, onderwijs, zorg en welzijn. De periode tussen 1945 en 1960 wordt gekenmerkt door politieke stabiliteit, toenemende overheidsbemoeienis en verstrengeling tussen overheid en maatschappij (ROB, 2012).

In 1965 wordt de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) ingevoerd om de ruimtelijke kwaliteit te garanderen. Corporaties en later ook ontwikkelaars en bouwers werken in opdracht van de overheid (Van der Cammen & De Klerk, 1993). Met de invoering van de WRO wordt het bestemmingsplan een belangrijk juridisch bindend instrument bij ruimtelijke ontwikkelingen. Saillant detail: In die tijd voorspelt het CBS een enorme bevolkingsgroei tot 21 miljoen(!) Nederlanders in het jaar 2000. De overheid wil die verwachte bevolkingsgroei opvangen in zogenaamde groeikernen. Hierbij is het gangbaar dat gemeenten een actief grondbeleid voeren. Gemeenten verwerven de voor uitbereiding noodzakelijke grond, maken de grond bouwrijp en geven de grond uit (Groetelaers, 2004; Buitelaar, 2010). Destijds werd het actief grondbeleid niet gezien als een manier om geld te verdienen, maar slechts als een middel om de kosten te dekken van het ontwikkelen van de grond (Needham, 1997). Omdat veel mensen, vooral gezinnen, de stad massaal de rug toekeren en naar de groeikernen vertrekken, gaan bepaalde stadsbuurten sterk achteruit. In die periode ontstaat de term stadsvernieuwing, wat de voorloper van gebiedsontwikkeling genoemd kan worden.

De oliecrisis eind jaren zeventig zorgt voor een verstoring op de woningmarkt met als gevolg dat de tot dan toe zo voortvarend neergezette nieuwbouw kampt met grote leegstand. Economische stagnatie, toenemende werkloosheid, onzekere toekomstperspectieven, afnemende immigratie en toenemende emigratie zijn hier de oorzaak van (Groetelaers, 2004). Er is niet langer zuiver een kwantitatieve behoefte, er is vooral behoefte aan betaalbare woningen. Een oplossing van de overheid voor dit probleem is het omzetten van de koopwoningen naar huurwoningen: een kostbare aangelegenheid. Gemeenten ontdekken dat het niet altijd even verstandig is om een (te) actief grondbeleid te voeren. Veel gemeenten besluiten een paar stappen terug te doen, waardoor andere partijen zich steeds meer met locatieontwikkeling gaan bezighouden.

Jaren tachtig tot 2008: Meer markt

De economie klimt weer uit het dal. De overheid dringt aan op sober bouwen en de oude stadskernen krijgen meer aandacht om de leegloop tegen te gaan. In 1985 lanceert de overheid het Stadsvernieuwingsfonds en stimuleert de huursector. Hoge aantallen van woningproductie worden gerealiseerd. Aan het eind van de jaren tachtig zijn het de corporaties die zich bezighouden met stedelijke vernieuwing en trekt de overheid zich meer en meer terug. De markt krijgt meer ruimte. Tot de jaren tachtig zijn in Nederland voornamelijk gemeenten verantwoordelijk voor het plannen en het realiseren van projecten en kopen daarvoor gronden aan. Alleen het ontwikkelen van vastgoed wordt aan ontwikkelende partijen overgelaten. Vanaf de jaren tachtig en negentig gaan marktpartijen ook meer gronden verwerven om zodoende mogelijkheden voor vastgoedontwikkeling te creëren. Ze krijgen daarmee een grotere invloed op het realiseren van ruimtelijke plannen (Wicherson, 2011). De aanhoudende noodzaak tot bezuinigingen bij de overheid versterkt dit effect, alsmede door de wens van staatssecretaris Heerema om meer marktwerving in de woningbouw toe te staan, wegens het gebrek aan toezicht op de besteding van bouwsubsidies (Vliegenberg, 2012).

De periode van 1991 tot 2008 wordt gekarakteriseerd als een tijd van bloei voor gebiedsontwikkeling. In 1994 wordt een Minister Grote Stedenbeleid benoemd en vanaf dat moment kijkt men meer *integraal* naar de stedelijke opgave en grootschalige nieuwbouwopgaven. Een fundamentele verandering is dat de markt zich nu niet alleen met het vastgoed bezig houdt, maar betrokken is op het niveau van gebieden. Het gaat daarmee om het plannen van een integrale ruimtelijke oplossing en niet zuiver het realiseren van een gebouw binnen een publiek ingevuld gebied.

Deze periode wordt beheerst door grote economische groei en meer marktdenken door de overheid (Adams & Tiesdell, 2010). Met de Vierde Nota Extra verlegt men de focus van de groeikernen naar een bundeling van wonen, werken en voorzieningen in steden. Dit beleid werd ondersteund door een strengere beperkingen op het bouwen *buiten* grootschalige uitleggebieden die nu beter bekend staan als VINEX-locaties. Deze beperkingen leiden tot schaarste van bouwgrond waardoor de prijzen van deze grond worden opgedreven (Needham, 1997). Ontwikkelaars zien hun kans, kopen strategisch gronden aan en de eerste Publiek Private Samenwerkingen komen tot stand. De woningcorporaties worden van de overheid losgeweekt door de zogenaamde bruteringsoperatie in 1995 waarbij zij financieel worden verzelfstandigd en moeten vanaf dat moment hun eigen boontjes doppen (ROB, 2012).

Vanaf het jaar 2000 wordt er bij gebiedsontwikkeling door ontwikkelende partijen in toenemende mate gebruik gemaakt van contractvormen tussen publiek en privaat waarin een transfer van risico's, opbrengsten en verantwoordelijkheden voor de planvorming, grond- en vastgoedontwikkeling van de overheid naar ontwikkelaars plaatsvindt, gebaseerd op een vooraf opgesteld publiek programma (Gijzen, 2009). Met de Nota Ruimte (2006) wordt het verstedelijkingsbeleid van de Vierde Nota voortgezet en streeft de overheid naar verdichting, transformatie en herstructurering. Hiermee neemt de complexiteit verder toe. De relatief gemakkelijke en goedkope bouwlocaties binnen en buiten de stad zijn inmiddels benut. Nu resteren de plekken waar uiteenlopende belangen en ruimtevragers, wettelijke eisen en de daaruit voortvloeiende bouwbeperkingen en opgaven, samenkomen (VROM, 2008b). De overheid oefent nog wel haar invloed uit via grondbezit, wetgeving, in contracten en via het fiscale regime, maar het speelveld wordt steeds complexer en de doorzettingsmacht van de overheid wordt door verschillende ontwikkelingen steeds kleiner en minder succesvol (Hajer en Zonneveld, 2000; Wolsink, 2003; WRR 1998).

2008 tot heden: Een complex speelveld

De kredietcrisis van 2008 heeft tot gevolg dat de overheid nadenkt over de taakverdeling tussen overheid en samenleving. Horen de taken die de overheid nu op zich neemt wel bij de overheid thuis? Door gebrek aan middelen ontstaat de trend dat veel zaken overgelaten wordt aan 'de markt'. Bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen resulteert dit in het zogenaamd *faciliterend grondbeleid*³. Sindsdien is de overheid zoekende naar haar rol. Het vermogen van overheden om op doorslaggevende wijze te sturen neemt af, waarvoor verschillende redenen zijn aan te voeren: Het Europees Parlement bepaalt op hoofdlijnen steeds meer wet- en regelgeving. De Nederlandse regering praat weliswaar mee, maar als één van de 27. Door de globalisering heeft de overheid minder controle over grote ondernemingen en economische bewegingen. De nationale wet- en regelgeving heeft weinig vat op het internet, terwijl dat platform steeds belangrijker wordt in economisch en maatschappelijk opzicht (Van Berlo, 2012). Bovendien heeft Economische Zaken door ervaringen geleerd dat de zin doordrukken lang niet altijd tot de beste resultaten leidt, omdat dan

³ Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private ontwikkelaars. De gemeente 'faciliteert' deze grondexploitaties door bijvoorbeeld te investeren in plankosten, zoals het maken van een nieuw bestemmingsplan (Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten).

kennis en energie in het veld onvoldoende worden benut (Overbeek & Salverda, 2013). Het besef groeit dat vele maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn geworden om ze alleen door de overheid te laten oplossen (ROB, 2012).

De overheid oefent naast wet- en regelgeving haar invloed uit door de beperkte middelen die zij heeft, gericht te investeren zoals het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Dit is een programma waarin de rijksoverheid en de gemeente Rotterdam investeren en gezamenlijk met onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties en bedrijfsleven de handen ineen hebben geslagen voor een nieuw en beter perspectief voor Rotterdam Zuid. Ook los van de nationale overheid investeren lokale overheden in grote gebiedsontwikkelingen, zoals de Binckhorst in Den Haag of de Zuidas in Amsterdam. Ook hier zijn de investeringen gericht op maatschappelijke bevordering, integrale aanpak en lange termijn. Voor deze gebiedsontwikkelingen is een heldere visie opgesteld en staat er een goed geolied team van ambtenaren klaar om deze visie met behulp van initiatieven van buitenaf in te vullen. Echter ook bij dit soort grote prioritaire projecten is de overheid afhankelijker geworden van de andere actoren en de samenleving als geheel. Voor het overgrote deel van de stad voert de netwerksamenleving nu de boventoon.

2.3 Netwerksamenleving

De decentralisatie van overheidstaken kan omschreven worden als een verschuiving van *government* naar *governance*. Het duidt op een verschuiving van een formeel bestuur in termen van formele bevoegdheden en wetten (overheidssturing), naar de erkenning dat de overheid, de economie en het dagelijks leven elkaar overlappen en op een complexe manier interactie met elkaar hebben bij vorming van beleid en agenda's (gedeelde sturing) (Healey, 2006). Deze verschuiving heeft als gevolg dat de overheid taken moedwillig of noodgedwongen laat liggen, waardoor als gevolg van een gelijkblijvende behoefte bij de samenleving, nieuwe ruimte ontstaat voor ondernemerschap en privaat initiatief in de realisatie van publieke en maatschappelijke doelstellingen (Schultz et al., 2013). Ondanks deze verschuiving zijn de stedelijke opgaven die er liggen niet minder geworden. De eisen waarvoor de overheid zich gesteld ziet, zijn misschien wel groter dan ooit, onder meer: leefbaarheid en sociale cohesie bewerkstelligen, vergrijzing, omgaan met klimaatverandering en de overgang naar duurzame energiesystemen (Dijstelbloem et al., 2010; De Roo & Rauws, 2012).

Er ligt een grote druk bij overheden om efficiënter te gaan werken en steeds ontstaan er weer nieuwe vormen van samenwerking, zowel tussen overheidsorganisaties als met partijen in de samenleving. Koppenjan & Klijn (2004) stellen dat de reden is waarom partijen samenwerking zoeken, omdat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid. De meeste ruimtelijke projecten, zeker in binnensteden, worden ontworpen en geïmplementeerd in netwerken van participanten. Erik Hans Klijn (2010) spreekt van *governance netwerken*, een aanduiding waar dus nadrukkelijk niet alleen bestuurlijke partijen vallen. Het gaat om netwerken waar zowel publieke als private, non-profit en maatschappelijke organisaties deel van uit maken. Een definitie van governance netwerken zou als volgt kunnen luiden:

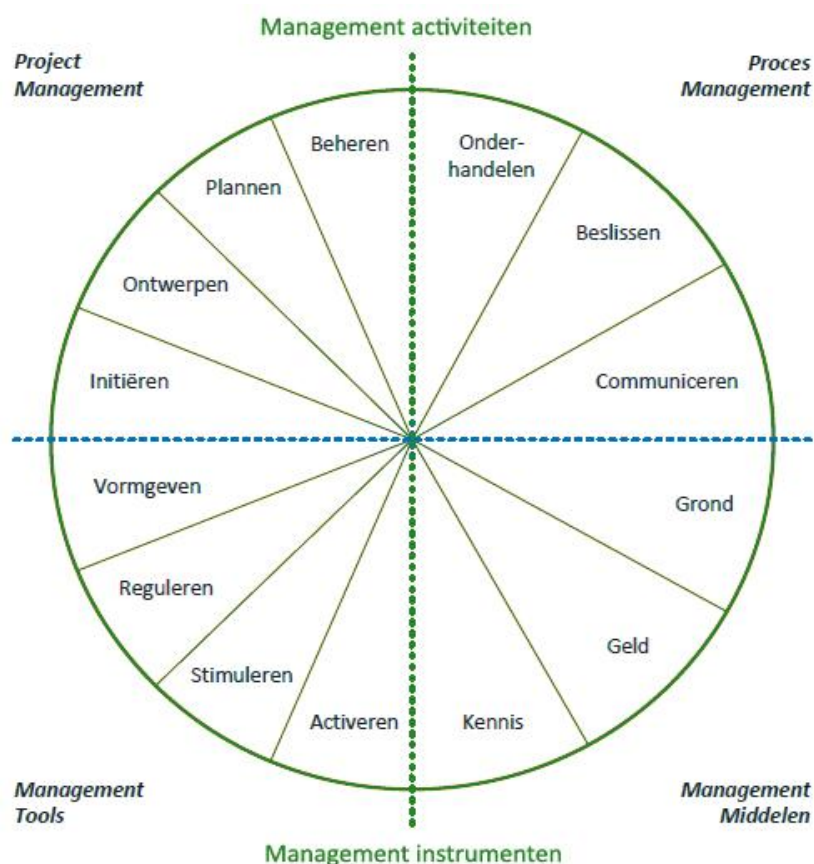
“Governance netwerken zijn min of meer stabiele patronen van maatschappelijke verhoudingen (interacties, kennis en regels) tussen onderling afhankelijke publieke, semi-publieke en private actoren, die voortkomen uit en zich opbouwen rond complexe beleidsvraagstukken of beleidsprogramma's. Governance verwijst vervolgens naar de interactieprocessen die plaatsvinden binnen deze netwerken” (Klijn, 2010)

Een centrale vraag in de netwerkbenadering is hoe gezamenlijk resultaat kan worden bereikt. Om wederzijds bevredigende resultaten te bereiken *moeten* partijen samenwerken. Het oplossen van complexe vraagstukken en besluitvorming vinden namelijk plaats in het spanningsveld tussen

afhankelijkheid en een verscheidenheid aan doelstellingen en belangen. De werkwijze binnen een samenwerking kan gezien worden als een leerproces. Interactie kan gezien worden als een zoektocht tussen partijen, waarbij ze samen leren over de aard van een probleem, kijken naar de mogelijkheid om er iets aan te doen en het identificeren van de kenmerken van de strategische en institutionele context waarbinnen het oplossen van het probleem zich ontwikkelt (Koppenjan & Klijn, 2004).

Om stedelijke opgaven te kunnen realiseren is het voor de overheid wenselijk om in het leerproces van samenwerking te kunnen sturen. Heurkens (2012b) gaat hier in zijn proefschrift over privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling verder op in. Sturing definieert hij volgens De Leeuw (2002 in Heurkens, 2012b) als 'enigerlei manier van gerichte beïnvloeding'. Uit zijn onderzoek blijkt dat privaat gestuurde gebiedsontwikkeling zelfs *vraagt* om publieke sturing. Dit komt voort uit procesmanagementactiviteiten zoals onderhandelen, communiceren en beslissen wat beide partijen mogelijkheden biedt om het project of ontwikkeling gezamenlijk te sturen.

Sturing bestaat uit het gebruik van zowel (zachte) management-activiteiten als (harde) management-instrumenten. Heurkens heeft een conceptueel sturingsmodel ontwikkeld wat laat zien dat de verschillende sturingsmiddelen complementair zijn aan elkaar. In tegenstelling tot de theorie zijn ze in de praktijk niet glashelder te onderscheiden. De sturingsmiddelen staan naast elkaar en zijn nodig om projecten te beïnvloeden.



Figuur 2.1: Conceptueel sturingsmodel voor privaat gestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens 2012b)

Heurkens (2012b) heeft empirisch vastgesteld dat sturing bij privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt om een "faciliterende en proactieve houding van gemeenten". Dit betekent expliciet *niet* 'loslaten'. De private partijen hebben de leidende rol. Professionele lange termijn betrokkenheid bij deze partijen wordt als belangrijke conditie gezien bij het toepassen van deze vorm van

gebiedsontwikkeling. Dit is te verklaren door het verantwoordelijkheidsgevoel van publieke partijen. Bereiken van kwaliteit moet een gezamenlijk doel zijn. Normaliter vindt er bij projectontwikkelaars een afweging plaats tussen geld, tijd en kwaliteit. Daarbij lijdt de kwaliteit van de ontwikkeling vaak onder druk van kostenreducties en tijdsbesparingen. Omdat ontwikkelende beleggers niet al een winstmarge dienen te behalen bij projectoplevering maar een rendabele investering op lange termijn nastreven, zijn zij eerder geneigd om kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen te realiseren. Deze investeringsbenadering verhoogt de rentabiliteit van het beleggingsobject en vergroot daarmee de haalbaarheid van een project, aldus Heurkens.

De netwerksamenleving biedt mogelijkheden om de publieke zaak en publieke dienstverlening vorm te geven: een beter werkende overheid, andere soorten samenwerkingsverbanden, verbinding met kennis en energie in de samenleving. In een netwerksamenleving wordt meerwaarde gecreëerd door cocreatie van verschillende partijen die een kleinere of grotere bijdrage leveren (Van Berlo, 2012). Dit vereist vertrouwen. *“De interactieve aard van het netwerkproces maakt het onmogelijk om uitkomsten te beoordelen door eenvoudigweg de doelstelling van één actor (bijvoorbeeld de gemeente) als enige maatstaf te hanteren. In zulke gevallen lijkt het zinvoller te bekijken of een goede poging is gedaan de waarden van de diverse partijen te combineren en of daarvoor nieuwe oplossingen zijn bedacht. Creativiteit en innovatie is dus belangrijk in deze multi-actor netwerken. Maar creativiteit en informatie-uitwisseling vereisen vertrouwen”*, aldus Klijn in zijn artikel over de rol van vertrouwen in governance netwerken (2010).

Vertrouwen brengt allerlei voordelen. Het vermindert transactiekosten, stimuleert kennisuitwisseling en innovatie en vergemakkelijkt samenwerking en stabiliteit in relaties. Vertrouwen brengt echter ook risico's met zich mee. Hollander, destijds adjunct-directeur ProjectManagement Bureau Amsterdam, maakt onderscheid in vertrouwen en betrouwbaarheid. In reactie op Klijn stelt Hollander (2010): *“Ik heb geen bedrijf meegemaakt dat niet (opportunistisch) gebruik maakte van de kennis die gedeeld werd. Er is dan ook eerder sprake van samenwerking dan van vertrouwen. En daarbij is het vooral een kwestie van over en weer heel duidelijk naar elkaar toe zijn. Dus eerder betrouwbaar zijn naar elkaar toe dan vertrouwen stellen in elkaar. Natuurlijk ontstaat er wel een soort van vertrouwensrelatie. Maar je kunt er nooit op vertrouwen dat daar geen misbruik van wordt gemaakt.”*

In een netwerksamenleving kunnen initiatieven van alle kanten komen en kunnen ook zonder bijdrage van de overheid tot een hoog niveau van resultaat komen (Van Berlo, 2012). Soms krijgt de overheid bericht of is er een formeel verzoek; meestal echter niet en komt de overheid gaandeweg in aanraking met wat dan al een gevorderde praktijk is (Van der Steen et al., 2013). Daaropvolgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid.

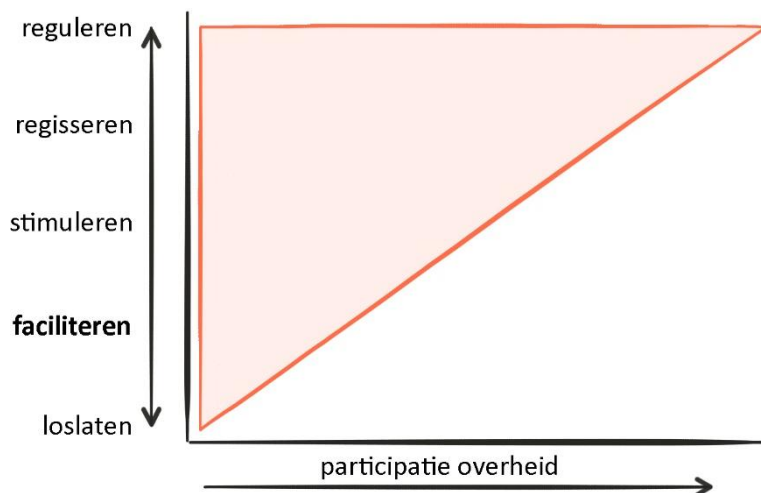
2.4 Rolkeuze van de overheid

Per situatie en initiatief kan worden afgewogen hoe ver de ondersteuning van de overheid gaat. Ook 'faciliteren' kan gezien worden als een vorm van ondersteuning. Om grip te krijgen op het begrip 'faciliteren' is het van belang om deze vorm van ondersteuning te plaatsen naast andere vormen. Wanneer de overheid een initiatief ondersteunt, participeert zij in een bepaalde mate in dit initiatief. De ROB (2012) heeft middels de zogenaamde 'Overheidsparticipatietrap' benoemd welke mate van participatie er door de overheid als rol aangenomen kunnen worden en wat deze rol inhoudt:

- Reguleren: Wet- en regelgeving. De overheid kan de regels handhaven en overtreding daarvan sanctioneren zoals bij vraagstukken van orde en veiligheid waarbij de overheid altijd in verticale verhouding staat tot de burgers.

- Regisseren: Andere partijen hebben een rol, maar de overheid hecht er belang aan om de regie te hebben;
- Stimuleren: De overheid wil een bepaald beleid of interventie, maar laat de realisatie over aan anderen. Ze zoekt slechts naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen;
- Faciliteren: Als het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken;
- Loslaten: De overheid heeft inhoudelijk noch in het proces van het initiatief enige bemoeienis;

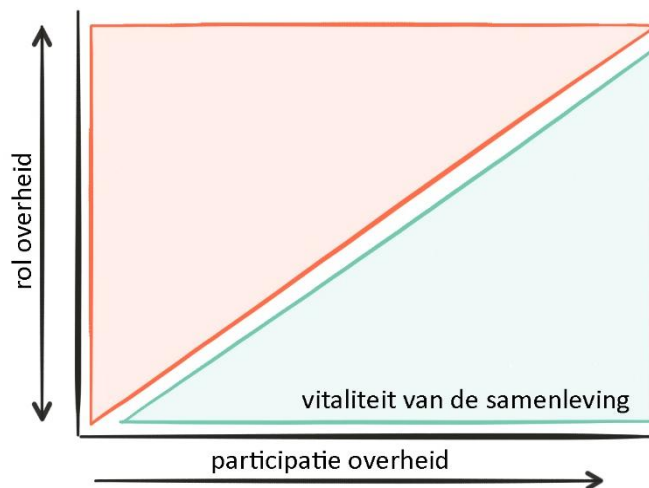
Bovenstaande is schematisch weergegeven in figuur 2.2



Figuur 2.2: Schematische weergave van de participatietrap

Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Vaak is nog onduidelijk tot welke grootte een initiatief zal groeien en welke effecten dat zal hebben. Ondanks die onzekerheid moet de overheid zich in een vroeg stadium al afvragen hoe zij zich tot het initiatief verhoudt en wat daar de basis en grond voor zijn. Per situatie en per onderwerp zal bepaald moeten worden welke rol het best past bij het initiatief. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de vitaliteit⁴ van de samenleving meer ruimte krijgt, naar mate de overheid zich meer bescheiden onderaan de participatietrap opstelt (ROB, 2012). Dit is weergegeven in figuur 2.3.

⁴ Het begrip 'vitaliteit' is op zichzelf ook multi-interpretabel. Een vitale samenleving wordt door de ROB omschreven als een samenleving waarin mensen zich willen inzetten voor hun medemensen, buurt, vereniging, gemeente, de natuur of een ander ideaal.



Figuur 2.3: Schematische weergave van overheidsparticipatie vs. vitale samenleving

In de overheidsparticipatietrap schuilt overigens de onterechte aanname dat de overheid rustig kan bepalen hoe zij zich tot het initiatief wil verhouden. De werkelijkheid is weerbarstiger. Positionering en verhouding vinden plaats te midden van aangegane verplichtingen, gewekte verwachtingen, opgebouwde reputatie en geproduceerde resultaten (Schultz et al., 2013).

Dé overheid?

In deze scriptie wordt regelmatig gesproken over 'de (faciliterende) overheid'. De overheid bestaat formeel uit het Rijk, de provincies en de gemeente en een aantal andere overheidsorganisaties, maar er is een groeiende diversiteit aan overheidsorganisaties en andere organisaties die publieke taken uitvoeren (Van Berlo, 2012), zoals bijvoorbeeld de G4 of een veiligheidsregio. Het Rijk laat de ruimtelijke ordening over aan gemeenten en provincies ('decentraal, tenzij...'), zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven) (I&M, 2012). De provincie richt zich op regionale en gemeentegrensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken. De gemeente vervult een publiekrechtelijke rol (bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen e.d.) en kan daarnaast in de privaatrechtelijke sfeer een belangrijke rol vervullen, met name wanneer de gemeente de grond in bezit heeft (Van 't Verlaat, 2008). Ten aanzien van 'faciliteren' is voor initiatiefnemers in stedelijke ontwikkeling *de gemeente* het belangrijkste onderdeel van de overheid waar zij interactie mee hebben. Daarmee is de gemeente dus ook het onderdeel van de overheid wat in de praktijk voornamelijk de faciliterende rol zal vervullen.

Schultz et al. hebben de participatietrap in hun boek 'De Koopman als Dominee' (2013) omgewerkt naar kansen en risico's die verschillende rollen met zich mee brengen voor de overheid. Dit is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Kansen en risico's voor de overheid per rol ten aanzien van initiatieven (bewerking van Schultz et al., 2013)

Rol overheid	Kansen voor de overheid	Risico's voor de overheid
Geen rol	- Zelforganisatie maakt hoe initiatieven zich ontwikkelen en wanneer ze weer ophouden - Naar believen gebruik maken van de opbrengsten en meerwaarde van initiatieven	- Gebrek aan grip op ontwikkelingen en initiatieven waardoor richting en samenhang verdwijnen - Moeilijk om initiatieven en beleid af te stemmen en in de politieke arena verantwoording af te leggen
Verbinden	- Nieuwe initiatieven op gang helpen door partijen op zoek naar elkaar in contact te brengen - Vliegwielen van initiatieven op gang brengen	- Nieuwe afhankelijkheden creëren die de totstandkoming van nieuwe initiatieven bemoeilijken - Met de tijd eigen rol en positie overbodig maken
Adviseren	- Vroegtijdig signaleren van (on)mogelijkheden van initiatief in relatie tot de overheid	- Advisering door de overheid kan nauwelijks vrijblijvend gebeuren
Faciliteren	- Randvoorwaarden geven mede richting aan de initiatieven en de ontwikkeling die ze inzetten	- Overmatige bemoeizucht - Randvoorwaarden worden al snel hoofdlijnen en 'faciliteren' wordt overnemen
Samenwerken	- Overheid hoeft niet alles zelf te doen, maar deels wel eigen organisatie inzetten - Overheidsorganisaties kunnen compenseren voor wat initiatieven laten liggen	- Verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en private partijen - Mede dragen van financiële ondernemersrisico's - Lock-in in onderneming
Uitlokken	- Duizend bloemen laten bloeien op de kracht van de ondernemende partijen	- Alleen de 'usual suspects' melden zich - Weinig criteria om zwakke ideeën af te wijzen, ook als daar reden voor is - Goede ideeën hebben geen uitlokking nodig
Overnemen	- Meer mogelijkheden tot sturing - Maakt mogelijk om pas in later stadium kansrijke en lopende sociale ondernemingen in bestaande structuren te incorporeren	- Doet de kosten voor de overheid stijgen - Verplaatst de risico's naar de overheid - Met overname kan de kern van het succes, het ondernemerschap, direct en voor altijd verloren gaan

In dit onderzoek staat de faciliterende rol centraal. In bovenstaand overzicht wordt het kunnen sturen van het initiatief als belangrijkste kans gezien van een 'faciliterende participatie'. Daar staat tegenover dat het risico kan bestaan dat de participatie doorslaat naar overmatige bemoeizucht. Tevens moet de overheid ervoor waken dat zij het initiatief niet gaat overnemen en dat de randvoorwaarden niet de overhand nemen. Wat echter de faciliterende rol precies inhoudt, wordt hieruit niet duidelijk. Deze rol wordt in het navolgende verder uitgewerkt.

2.5 Naar een scherpere definitie van faciliteren

Hoewel het niet het doel is om een eenduidige definitie te formuleren voor de term 'faciliteren', helpt een scherpere definitie wel om meer grip te krijgen op het begrip. In de participatietrap van de

ROB wordt de definitie van (publiek) 'faciliteren' als volgt omschreven: "Als het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken". Dit zou dan ook als werkdefinitie gehanteerd kunnen worden. Toch is het niet zo eenvoudig. Dit blijkt al uit tabel 1 over de kansen en risico's van de verschillende rollen en mate van participatie van de overheid. Hier wordt door Schultz et al. als kans benoemd van 'faciliteren' dat middels randvoorwaarden aan een initiatief richting gegeven kan worden. Het stellen van randvoorwaarden en richting geven is echter al specifiek iets anders dan slechts het belang van het initiatief inzien en het mogelijk maken naar de definitie van de ROB. Dat het niet eenvoudig is om het begrip 'faciliteren' te definiëren, blijkt ook uit het volgende. Een kleine greep uit verschillende artikelen afkomstig uit het vakgebied, laat zien dat bovenstaande definitie niet per se breed gedeeld wordt:

Platform 31 schrijft in januari 2015: *"Gemeenten moeten de mogelijkheid krijgen om tijdelijk af te wijken van wet- en regelgeving. (...) Op die manier moeten gemeenten ruimte krijgen om lokale burgerinitiatieven te faciliteren."*

Door Van Rhee van de Brinkgroep wordt onderscheid gemaakt tussen normaal en actief faciliteren waarbij *"normaal faciliteren iets passiefs heeft (...) en actief faciliteren om een 'Make it Happen'-mentaliteit vraagt."* (Januari 2015)

Buitelaar heeft het op Binnenlandsbestuur.nl over: *"Gemeenten moeten de opkomst van deze nieuwe vorm van detailhandel omarmen en de ondernemers faciliteren. Met flexibele bestemmingsplannen en uitnodigende detailhandelsvisies."* (April 2015)

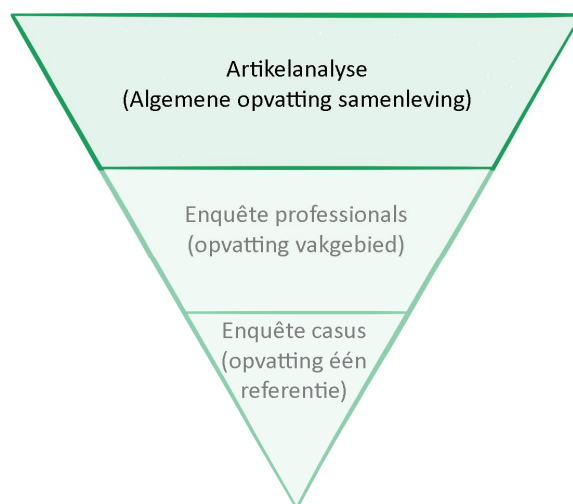
In het artikel 'De gelukkige zelfbouwer' noemen Witteman en Wolswijk, naar aanleiding van een discussiemiddag tussen gemeenten hoe zij zelfbouwers beter kunnen faciliteren, zelfs een hele waslijst: Praat met de zelfbouwer, inspireer, wees eerlijk, vraag wat hij wil, bescherm hem (tegen z'n buurman), vertel wat het kost, hoe het werkt, streef naar een top-ontwerp en geef hem de mooiste plek (oktober 2014).

Ook gemeenten zijn het niet eens over wat 'faciliteren' zou inhouden:

In beleidsdocumenten van de Gemeente Amsterdam wordt gesteld dat de faciliterende rol allerlei vormen aanneemt, afhankelijk van de opgave van een project. Ze worden als volgt samengevat, in volgorde van oplopende gemeentelijke invloed: Puur faciliterend, sturend faciliterend en cocreatie. Hierbij wordt puur faciliteren gezien als goed informeren, de weg wijzen en de nodige vergunningen leveren. Sturend faciliteren wordt gezien als marktpartijen met elkaar verbinden, matchen of ertussen bemiddelen. Of indien het gebied een hoge prioriteit heeft: *"...trekt de gemeente op het gebied van faciliteren alles uit de kast, inclusief maatwerk regels voor monumenten en welstand, en het stimuleren van een oplossingsgerichte ambtelijke cultuur."* De derde vorm van faciliteren betreft cocreatie, waarbij faciliteren uitgroeit tot een langdurig en diepgaand commitment aan de plannen van een marktpartij.

Terwijl in beleidsdocumenten van de Gemeente Utrecht staat: *"Faciliteren: De markt doet haar werk. De gemeente kiest voor een faciliterende rol. De eisen die aan een ontwikkeling worden gesteld beperken zich tot het aangeven van gemeentewege welke ontwikkeling vanuit algemeen belang in ieder geval niet gewenst is. Zo nodig regelt zij haar randvoorwaarden middels de planologische procedures. Voor het overige krijgt de markt de ruimte. In dat geval zal de markt de kar ook zelf moeten trekken. Mocht op die manier de ontwikkeling van het gebied niet tot stand komen, dan zal de gemeente niet direct inspringen. Blijkbaar is de tijd voor ontwikkeling nog niet rijp."*

Als onderdeel van dit onderzoek is tevens een grondige artikelanalyse uitgevoerd. De artikelanalyse omvat een analyse van de betekenis van het woord 'faciliteren', gebruikt in de populaire Nederlandse media (zoals opgenomen in LexisNexis Academic) en artikelen van het internetplatform Gebiedsontwikkeling.nu. Dit geeft een beeld van de algemene opvatting van het begrip in de Nederlandse samenleving. Figuur 2.4 geeft weer hoe de artikel-analyse zich verhoudt ten opzichte van de rest van het onderzoek.



Figuur 2.4: Verhouding artikelanalyse ten opzichte van de rest van het onderzoek

In totaal werd honderdeenentwintig maal een betekenis gegeven van het woord faciliteren⁵. In tabel 2 zijn de betekenissen gebundeld en is aangegeven hoe vaak deze voorkomt. De betekenissen zijn onderverdeeld in categorieën om meer grip te krijgen op de lijn van het begrip.

Om de betekenissen in te delen in categorieën bleek het voorwaarden-activiteitenmodel van Groot Jebbink (2012) in combinatie met het door haar opgestelde competentieprofiel voor een uitnodigende en faciliterende houding het meest toereikend om alle betekenissen in te vatten. Het voorwaarden-activiteitenmodel maakt onderscheid in de activiteiten die een gemeente onderneemt en de voorwaarden die nodig zijn om een uitnodigende en faciliterende rol te kunnen vervullen. Aanvullend zorgt het competentieprofiel voor een onderscheid in 'kennis en ervaring', 'motivatie', 'vaardigheden' (wat je voor een bepaalde functie moet *kunnen*) en 'persoonlijke eigenschappen' (wat voor een persoon je moet *zijn*).⁶

Tabel 2: Resultaat artikelanalyse

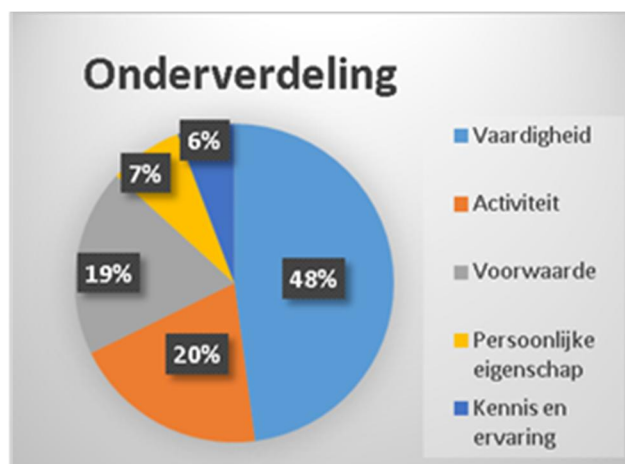
#	Betekenis van faciliteren	Aantal	Categorie
1	Meedenken / samen optrekken / dialoog	12	Vaardigheid
2	Financiële/fiscale/juridische incentives	12	Activiteit
3	Mogelijk maken	9	Vaardigheid
4	Stimuleren en aanjagen (van coalities, initiatieven) / inspireren	9	Vaardigheid
5	Verbinden (initiatieven/opgaven/actoren)	8	Activiteit
6	Uitdagen / verleiden / uitnodigen	8	Vaardigheid
7	Richting geven door visie / (bestemmings-)plannen	8	Voorwaarde

⁵ De exacte aanpak en resultaten zijn bijgevoegd als bijlage (bijlage 1).

⁶ Het voorwaarden-activiteitenmodel en het competentieprofiel van Groot Jebbink wordt in bijlage 5 nader toegelicht.

8	Kennis en expertise delen	7	Kennis en ervaring
9	Vraaggericht / bescheiden opstellen / Openstaan voor...	7	Persoonlijke eigenschap
10	Goed luisteren / begrijpen	6	Vaardigheid
11	Ondersteunen / begeleiden in proces en (RO)procedures	6	Vaardigheid
12	Heldere spelregels / eerlijk proces / aangeven wat niet gewenst is	6	Voorwaarde
13	Loslaten / teruggeven / markt aan zet	5	Vaardigheid
14	Goede voorwaarden creëren / aansluiten of afstemmen op opgave / wegnemen barrières	5	Voorwaarde
15	Kaders stellen (daarbinnen vrijheid)	4	Voorwaarde
16	Ruimte geven / bieden, toelaten	3	Vaardigheid
17	Creëren maatschappelijk en politiek draagvlak	2	Activiteit
18	Dienstverlening / dienstbaar zijn	2	Persoonlijke eigenschap
19	Beschikbaar maken	1	Activiteit
20	Maatwerk leveren	1	Activiteit
	Totaal	121	

De algemene conclusie van de artikelanalyse is dat er in de Nederlandse samenleving veel verschillende interpretaties bestaan van het begrip faciliteren. In de artikelanalyse alleen al zesenzeventig stuks. Door te groeperen is dit aantal teruggebracht tot twintig. Bijna de helft van de betekenissen zijn gericht op de vaardigheden die een ambtenaar moet beheersen, zoals is weergegeven in figuur 2.5. De meest voorkomende betekenissen zijn 'meedenken' en 'financiële / fiscale / juridische incentives'. Het meedenken (en samen optrekken) kan geïnterpreteerd worden als het ontdekken van elkaars kracht en zwakte, om op die manier inzicht te krijgen in elkaars behoefte. Vervolgens kunnen er afspraken gemaakt worden over in hoeverre partijen in elkaars behoefte moeten en kunnen voorzien. Dat zijn incentives in welke vorm dan ook.



Figuur 2.5: Onderverdeling van hoe vaak een bepaalde categorie voorkomt

Het voorgaande illustreert dat er veel verschillende interpretaties van het begrip 'faciliteren' bestaan. Wat tijdens het lezen van de artikelen opvalt, is dat voornamelijk de lokale overheid de publieke partij is die de faciliterende rol krijgt aangemeten; daar lijken alle partijen het over eens. Zij zijn het ook eens dat de invulling van een faciliterende rol hangt samen met de soort partij, het initiatief wat gefaciliteerd wordt en het maatschappelijke vraagstuk waar het initiatief mogelijk aan bijdraagt. Een zelfbouwer heeft doorgaans een andere behoefte aan een vorm van ondersteuning

van de gemeente dan een corporatie dat heeft. Daarnaast zal een publieke partij de faciliterende rol op een andere (actievare) manier invullen op het moment dat een initiatief een maatschappelijke bijdrage levert ten opzichte van een initiatief dat slechts solitaire doelen nastreeft. Zoals ook uit de artikelanalyse blijkt, dient dialoog plaats te vinden om de intenties en behoefte van een initiatiefnemer in kaart te brengen. Dit ligt in het verlengde van het leerproces zoals Koppenjan en Klijn (2004) dit omschrijven als werkwijze binnen een samenwerking in de netwerksamenleving.

Verwarring rond het begrip 'faciliteren'

Hoe valt de verwarring rond het begrip 'faciliteren' taalkundig te verklaren? Waarom wordt dit begrip op zo veel verschillende manieren geïnterpreteerd? Neerlandicus Edwin de Vette (mailwisseling d.d.06-09-2015) ziet vanuit de letterkunde vooral een filosofisch raakvlak. In de moderne letterkunde speelt het besef dat taal altijd ontoereikend is, een grote rol. Hierbij verwijst hij naar de wetenschapper Willem Frederik Hermans en taalfilosoof Ludwig Wittgenstein en de site die gewijd is aan deze heren. Hier staat: *"Voor beiden is de taal een verraderlijk vervoermiddel van het misverstand. Hét probleem voor alle schrijvers en hét onderwerp waar alle boeken van Hermans over gaan. Wittgenstein loste het op: Het ideale boek, zonder enige verbastering van de werkelijkheid, is het boek zonder één enkel woord."*

"Verschillende interpretaties komen voort uit de hedendaagse (en misschien wel postmodernistische) mentaliteit van de samenleving waar ieder, door de grote diversiteit aan informatiemedia, in zijn eigen werkelijkheid leeft en dus uitgaat van zijn eigen interpretatie van taal", aldus De Vette.

Een publieke partij kan vanzelfsprekend niet onvoorwaardelijk en onbegrensd voorzien in de behoefte van een initiatiefnemer. Zij zal altijd gebonden zijn aan wettelijke kaders en regelgeving, beschikbare middelen en personele capaciteit. De wettelijke kaders en regelgeving in de breedste zin zijn sturend in de wenselijkheid van het initiatief. Afhankelijk van de wenselijkheid zullen er middelen beschikbaar zijn of niet. Indien een initiatief bijdraagt aan maatschappelijk gestelde doelen, zal er meer mogelijk zijn in een vorm van financiële ondersteuning. Er is immers budget begroot (om een gedeelte van) deze doelen te behalen. Daarentegen kan het ook zo zijn dat de initiatiefnemer de volledige faciliterende rol in rekening wordt gebracht middels leges of een anterieur contract.

Bovenstaande leidt tot een bijstelling van de eerder genoemde werkdefinitie van publiek 'faciliteren' ("Als het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken"). Deze luidt nu:

"Het inzichtelijk maken van de behoefte van een initiatiefnemer en het hierop inspelen binnen de publiek gestelde kaders".

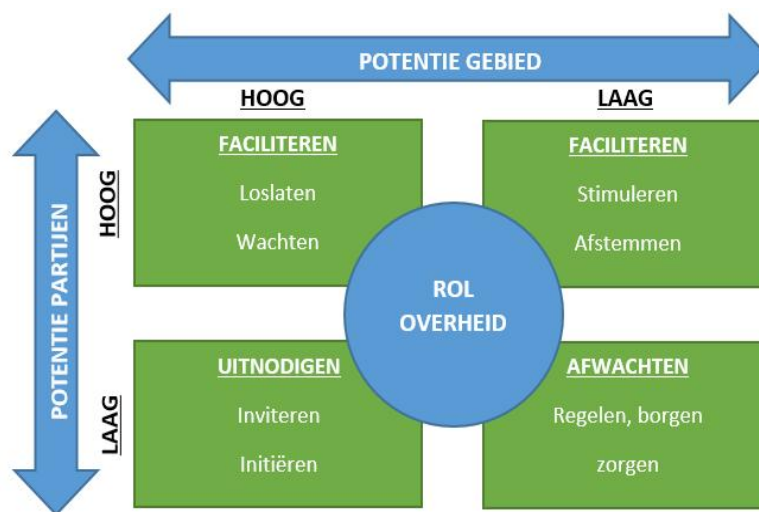
Dit is een vrij brede definitie en daarmee is het bovenstaande probleem van het multi-interpreteerbare karakter nog niet opgelost. Desalniettemin, geeft de definitie de ruimte om in het navolgende scherpte te verkrijgen ten aanzien van de behoeften van verschillende partijen en de consequenties die dit heeft voor de faciliterende rol van de overheid. Dit draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag: "Hoe interpreteren de verschillende actoren het begrip 'faciliteren'?" Voordat deze stap

gemaakt wordt, is het van belang om vast te stellen wanneer er überhaupt sprake zou kunnen of moeten zijn van een faciliterende rol. Dit wordt in de navolgende paragraaf geduid.

2.6 Wanneer ‘faciliteren’?

‘Faciliteren’ is slechts één trede op de participatietrap. De rol van de overheid verschilt per opgave, per partij en per gebied. Het verschilt dan ook per wijk, dorp of regio in hoeverre markt en burger naar voren treden en initiatief nemen om hun leefomgeving te verbeteren. Waar burgers, ondernemingen of instellingen met goede initiatieven komen, kunnen overheden meer loslaten. Over het algemeen zijn er minder initiatieven te verwachten wanneer er minder marktvraag is, er (sociale) problemen zijn, de geografische ligging slechter is of de kwaliteit en uitstraling minder zijn. In verband met de marktvraag heet dat in economische termen dat “plaats, prijs, kwaliteit en product onvoldoende zijn”, wat een geringe verdien capaciteit met zich meebrengt (NICIS Institute, 2012). Daar is minder initiatief te verwachten. Het NICIS Institute (2012) heeft de potentie van gebieden en de potentie van de aanwezige partijen samengebracht in een model en afgezet tegen de rol van de overheid ten aanzien van dat gebied.

Groot Jebbink heeft dit in haar MCD-scriptie ‘Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie’ (2012) dit model gebruikt en aangevuld met een uitnodigende of faciliterende houding van de overheid zoals weergegeven in figuur 2.6. Het model maakt duidelijk dat het er voornamelijk gefaciliteerd zou moeten worden als de potentie van de partijen hoog is. Dit is te verklaren doordat het de potente partijen zijn, die met initiatieven komen. Het soort ‘faciliteren’ verschilt met de potentie van het gebied. De input van de overheid is lager naar mate de potentie van het gebied hoger is.⁷



Figuur 2.6: Potentie en rol (bewerking van NICIS Institute (2012) en Groot Jebbink (2012))

In ‘Vormgeven aan de spontane stad’ (2012) schetsen Buitelaar et al. aan de hand van casestudies beweegredenen voor gemeenten om in te zetten op organische gebiedsontwikkeling. In dit boek wordt organische gebiedsontwikkeling opgevat als een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een *faciliterende rol* voor de

⁷ Rechtsonder in het kwadrant is ‘afwachten’ geduid als rol voor de overheid bij een lage potentie van zowel partijen als het gebied. Dit lijkt tegenstrijdig met het idee om juist actie te ondernemen om de potentie niet verder te laten verslechteren. Groot Jebbink wijst met ‘afwachten’ op het gebrek aan urgentie. Als blijkbaar niemand de urgentie voelt om initiatieven te ontplooiën, dan is het wellicht verstandig om als overheid de energie elders in te zetten (mits een bepaald basisniveau is geborgd) en dus af te wachten.

overheid. De onderzochte gemeenten hadden de volgende beweegredenen om een facilitaire rol te kiezen (in een totaal van acht onderzochte gebieden):

- Versnipperd eigendom in het gebied (5x);
- een positieve opstelling t.a.v. organische ontwikkeling (5x);
- gemeente heeft als grond- en/of vastgoedeigenaar belang bij (her)ontwikkeling (4x);
- terugval marktvraag (3x);
- geen middelen om actieve grondpolitiek te bedrijven (3x);
- politieke druk (3x);
- actie van belanghebbenden in het gebied (3x);
- geen ambitie om actieve grondpolitiek te bedrijven (3x);
- fysieke aard van het gebied met bestaande kwaliteiten (3x);
- milieucontouren maken ontwikkeling nog niet mogelijk (2x);
- verwachte bijdrage tijdelijk gebruik voor op gang komen integrale gebiedsontwikkeling (2x);
- nagenoeg geen grondpositie voor gemeente (1x).

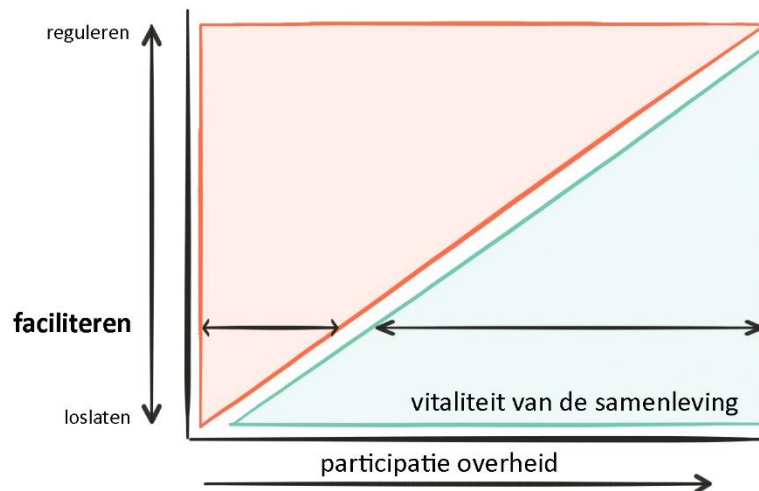
De conclusie is dat ondanks enkele uitzonderingen, organische gebiedsontwikkeling een noodgreep lijkt als gevolg van vraaguitval en tekorten op grondexploitaties. Sinds het schrijven van het rapport van Buitelaar et al. is er meer ervaring opgedaan met organische ontwikkeling en lijkt hier wellicht sprake van een 'volwassenwording' van deze praktijk. Deze vaststelling vraagt echter aanvullend onderzoek. In dit onderzoek gaat het met name om de perceptie van het begrip 'faciliteren' en vaak is een perceptie gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Hiermee is bovenstaande opsomming relevant voor dit onderzoek.

2.7 Conclusie

Gedurende de laatste 100 jaar is de rol van de overheid bij ruimtelijke ontwikkeling regelmatig veranderd. Van een zeer bescheiden rol aan het begin van de 20ste eeuw, tot een periode van zware overheidssturing tijdens de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog, tot aan zware publiek private samenwerking in de jaren '90 van de vorige eeuw. Op dit moment worstelt de overheid met haar rol. Het speelveld wordt steeds complexer en het besef groeit dat vele maatschappelijke vraagstukken te ingewikkeld zijn om ze alleen door de overheid te laten oplossen.

In een netwerksamenleving vindt het oplossen van complexe vraagstukken en besluitvorming plaats in het spanningsveld tussen afhankelijkheid en een verscheidenheid aan doelstellingen en belangen. Deze onderlinge afhankelijkheid uit zich in verschillende rollen van de overheid waar 'faciliteren' er één van is. Uit empirisch onderzoek blijkt dat privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt om een "faciliterende en proactieve houding van gemeenten". Dit betekent expliciet niet 'loslaten'. Maar wat het wel betekent, daar bestaat in de literatuur en de media geen eenduidige opvatting over.

Om meer grip te krijgen op de faciliterende rol is deze in perspectief gezet naast andere rollen die de overheid kan aannemen. Hiervoor is de mate van participatie van de overheid bij initiatieven uit de markt als maatstaf gebruikt. Aan het ene uiterste staat 'loslaten' waarbij de overheid zich minimaal bemoeit met een initiatief(nemer). Aan het andere uiterste staat 'reguleren'. 'Faciliteren' staat hier tussenin zoals in afbeelding 2.7 staat aangegeven. 'Faciliteren' kent een bescheiden rol voor de overheid en laat veel ruimte voor de vitaliteit van de samenleving.



Figuur 2.7: Positionering 'faciliteren'

Wanneer kan de faciliterende rol het best worden toegepast? Dit is afhankelijk van de potentie van de aanwezige partijen in een bepaald gebied. Op het moment dat de potentie van de partijen hoog is, zullen er meer initiatieven ontplooid worden. Al naar gelang de behoefte van de initiatiefnemers om de overheid bij hun initiatief te betrekken, zal de overheid hier vervolgens op moeten reageren. De potentie van het gebied is van invloed op de invulling van de faciliterende rol. Daarnaast past een faciliterende rol bij organische ontwikkeling. Hierbij zal een gemeente zich eerder faciliterend opstellen wanneer zij als grond en/of vastgoedeigenaar belang heeft bij (her)ontwikkeling.

De faciliterende rol kent een bescheiden opstelling van de overheid en er zijn verschillende situaties waarbij deze rol het beste toegepast kan worden. Over de invulling van de rol is daarmee nog niets gezegd. Hierover heerst de meeste onduidelijkheid. Een uitgebreid artikelonderzoek bevestigt dit, maar het geeft wel een beeld van wat de samenleving onder faciliteren verstaat. 'Faciliteren' wordt voornamelijk gezien als 'meedenken', het samen optrekken met een initiatiefnemer en het mogelijk maken, stimuleren en verbinden van initiatieven. Ten opzichte van de aanvankelijke opvatting van vlak na de crisis van 2008 waarbij de faciliterende rol werd toegepast vanwege gebrek aan middelen, is nu toch ook te merken dat het bieden van financiële, fiscale en juridische incentives tot de mogelijkheden behoort.

Tevens is geconstateerd dat 'faciliteren' vooral iets zegt over de vaardigheden die de overheid moet bezitten en dat 'de gemeente' het onderdeel van de overheid is die voornamelijk de faciliterende rol krijgt aangemeten. Ik kom tot de volgende werkdefinitie van 'faciliteren':

Het inzichtelijk maken van de behoefte van een initiatiefnemer en het hierop inspelen binnen de publiek gestelde kaders.

Op het moment dat de overheid deze rol vervult, spreek ik over 'publiek faciliteren'. In navolging van de principes van de netwerksamenleving geeft deze definitie duidelijk weer dat de overheid eerst in gesprek moet gaan met de initiatiefnemer om zijn belang, intentie en behoefte helder te krijgen. Vervolgens kan de overheid al naar gelang dit in lijn is met gestelde kaders en doelen overgaan tot het inspelen op die behoefte rekening houdend met eigen middelen en personele capaciteit.

Omdat de behoefte van verschillende initiatiefnemers varieert en de invulling van de faciliterende rol afhankelijk is van de behoefte van de initiatiefnemer, zal de invulling van de faciliterende rol per initiatief verschillend zijn. Mijn stelling is dat dit slechts een deel van de onduidelijkheid veroorzaakt. Een ander deel wordt veroorzaakt door het verschil in perceptie van het begrip 'faciliteren' door de verschillende partijen actief in gebiedsontwikkeling. Het volgende hoofdstuk zal hier nader op in gaan. Wat verstaan verschillende marktpartijen onder 'faciliteren' en sluit dit aan op het beeld van de overheid? Wanneer de overheid zegt te faciliteren, ervaart de markt het dan ook zo? Waar hebben de verschillende marktpartijen behoefte aan en speelt de overheid hier voldoende op in? Is er überhaupt wel behoefte aan een faciliterende rol van de overheid?

3 Methoden enquêteonderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het enquêteonderzoek besproken. Aan bod komt het doel van de vragenlijst en de opzet zoals het aantal vragen en type vragen. Er wordt toegelicht welke ideeën, gedachten en intenties er achter de wijze van vraagstelling zitten. Vervolgens wordt er ingegaan op de doelgroep en de manier van uitwerking.

3.2 Enquêteonderzoek

Het enquêteonderzoek heeft als doel een beeld te krijgen van de algemene opvatting van 'faciliteren' in gebiedsontwikkeling en daarmee antwoord te krijgen op de gestelde deelvragen, te weten:

- *Wat verstaan publieke partijen onder faciliteren?*
- *Wat verstaan private partijen onder faciliteren?*
- *In hoeverre bestaan er verschillen tussen deze interpretaties?*
- *In hoeverre leiden eventuele verschillen tot problemen bij de voortgang van gebiedsontwikkelingsprocessen? En waarom?*

Opzet

Op basis van de theorie uit hoofdstuk 2 is een vragenlijst opgesteld welke via internet is verspreid met de enquêtedienst SurveyMonkey. Per vraag is een koppeling gemaakt met de literatuurstudie. De vragenlijst bestaat deels uit meerkeuzevragen, deels uit open vragen en deels uit Likert-waarderingsschalen. Het onderzoek is bewust kort gehouden om de vragenlijst toegankelijk te houden en bestaat uit (maximaal) 13 vragen⁸.

Te beginnen met de uitnodiging van het onderzoek. Hoewel dit een onderzoek is naar de faciliterende rol van de overheid, wordt dit bewust niet specifiek in de uitnodiging vermeld. Dit, om te voorkomen dat de antwoorden van de respondent geleid of gestuurd worden. Er wordt gesuggereerd dat het een onderzoek is naar de rol van de overheid in stedelijke ontwikkeling. In de inleiding wordt gesteld dat de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk de laatste jaren sterk veranderd is en vervolgens worden een aantal vragen gesteld. *"De gemeente is op zoek naar haar rol. Wie is aan zet? Wat te doen? En wat vooral niet doen? Waar heeft men behoefte aan?"*. De gedachte hierachter is dat de respondent zich aangesproken voelt. Dit zijn zulke algemene vragen, dat iedereen daar wel een (uitgesproken?) mening over heeft. Met de belofte dat het echt niet meer dan vijf minuten in beslag zal nemen, wordt de op dat moment 'mogelijke respondent' hopelijk over de streep getrokken om een 'volwaardig respondent' te worden. De gekozen methode leidt mogelijk tot een 'sampling bias', omdat juist die respondenten zullen reageren die zich door deze inleidende vragen aangesproken voelen. In dit onderzoek is daarom doelbewust besloten de inleiding zo op te stellen dat de respons maximaal is. Het onderzoek is daarmee dus wellicht niet volledig representatief voor het werkveld, maar de hoge response geeft het vertrouwen dat de doelgroep goed wordt afgedekt, hetgeen niet zou zijn bereikt met een generieke inleiding.

De vragenlijst is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel heeft als doel de persoonlijke kenmerken van de respondent te bepalen. Welke actor vertegenwoordigt hij, hoe lang is hij actief in het vak, soort functie en of hij/zij in het geval dat de respondent een marktpartij betreft samenwerkt met de overheid en andersom in het geval dat de respondent een ambtenaar betreft. Er is gekozen om dit type vragen te stellen zodat antwoorden gegroepeerd kunnen worden naar kenmerk van de respondent. Dit wil zeggen dat er per actor of per actorgroep bijvoorbeeld een mening inzichtelijk

⁸ Zie bijlage 3 voor de complete vragenlijst.

gemaakt kan worden. Een belangrijk criterium is dat er daadwerkelijk samenwerking moet hebben plaatsgevonden. Marktpartijen die niet hebben samengewerkt met een gemeente zijn uit de responses verwijderd. Zij spreken immers niet uit ervaring, maar wellicht vanuit een wensbeeld. Deze keuze is gemaakt om resultaten te bereiken die representatief zijn voor beeldvorming op basis van feitelijke samenwerking.

Daarnaast heeft het antwoord op de vragen uit het eerste deel gevolgen voor de formulering van de vragen uit het tweede deel. De vragen worden in het tweede deel namelijk aangepast aan de soort actor. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in publieke en private partijen. Dit is nader toegelicht in bijlage 3.

Het tweede deel van de vragenlijst gaat in op ervaringen van de respondent met betrekking tot een faciliterende overheid. De vragen luiden als volgt:

1. *Welke mate van participatie door de overheid vindt u kenmerkend voor de gemeente waar u het meest actief bent? En aan welke mate van participatie heeft u het meest behoefte?*

Bij deze vraag worden een aantal zaken onderzocht aan de hand van de overheidsparticipatietrap (ROB, 2012) in de vorm van een meerkeuzevraag. De vraag wordt ingeleid met de opmerking dat de komende vragen gaan over de gemeente waar de respondent de afgelopen drie jaar het meest mee heeft samengewerkt. Dit betreft een onderzoek naar de faciliterende overheid, echter wordt hier specifiek gevraagd naar de gemeente. Uit zowel de artikelanalyse als de literatuurstudie (zie blok: “Dé overheid?”) bleek namelijk dat vooral de lokale overheid het onderdeel van de overheid is, welke de faciliterende rol wordt toebedeeld. Ten aanzien van faciliteren is voor initiatiefnemers in stedelijke ontwikkeling de gemeente het belangrijkste onderdeel van de overheid waar zij interactie mee hebben. Er wordt gevraagd naar de ervaringen in de gemeente waar de respondent het meest actief is. Hiermee veronderstel ik dat de respondent deze gemeente het beste kent, waarmee de antwoorden zo representatief mogelijk worden geacht en niet zijn gebaseerd op een enkel incident.

Er wordt eerst gevraagd naar de kenmerkende mate van participatie. Dit is bedoeld als referentie voor de volgende vraag waarin gevraagd wordt naar de behoefte van de betreffende respondent. Identieke vragen worden gesteld aan zowel de marktpartijen als aan de overheid en dus de medewerkers van de gemeente zelf. Hoewel het aannemelijk is dat de gemeente die de respondenten in gedachte nemen niet overeenkomen of slechts in beperkte mate overeenkomen, er toch een algemene lijn uit gehaald kan worden, indien er een lijn bestaat. Hoe ziet de overheid zichzelf en hoe ervaart de markt dit? En aan welke mate van participatie heeft de markt behoefte? En de ambtenaren zelf?

Bij de meerkeuzevraag wordt bewust niet omschreven wat de verschillende treden van de participatietrap inhouden, om te voorkomen dat de respondent geleid wordt in de volgende vragen over sommige van dezelfde termen. Er wordt overigens verder niet gevraagd naar motivatie van het antwoord op deze vraag om het aantal vragen in het enquêteonderzoek beperkt te houden. Hoewel dit zeer interessant had kunnen zijn, is bewust gekozen voor een korte vragenlijst om de respons te maximaliseren.

2. *Omschrijf de faciliterende rol van de overheid en welke activiteiten horen hierbij?*

Dit is een open vraag. Hier kan de respondent redelijk in het begin van de vragenlijst zijn eigen interpretatie geven van de faciliterende rol en de bijbehorende activiteiten. De mate waarin de respondent geleid wordt is bij deze vraag minimaal. In die zin is geen sprake van priming. De

respondent heeft hier alle vrijheid in het antwoorden, wat interessante inzichten kan opleveren, maar ook pluriformiteit van antwoorden. Bewust is gekozen voor deze strategie, om een rijkheid aan resultaten te verkrijgen. De antwoorden op deze vraag kunnen tevens gebruikt worden om nuances te ontdekken in de antwoorden op de gesloten vragen van de vragenlijst.

3. *In welke situatie merkt u in de praktijk dat er gefaciliteerd wordt door de gemeente en in welke situaties zou u dit wenselijk vinden?*

Deze vraag is gesteld om inzichtelijk te krijgen in welke situatie in de praktijk de faciliterende rol wordt toegepast en wanneer dit wenselijk is. Het model van het NICIS Institute (2012) wat een verband legt tussen de rol van de overheid en de potentie van partijen en plek (figuur 2.6) dient als input voor deze vraag. Daarnaast is ook koppeling gezocht met de beweegredenen voor organische gebiedsontwikkeling (Buitelaar et al., 2012).

De vraag is opgebouwd uit 2 delen. Het eerste deel gaat in op de wenselijkheid van de soort situatie en begint met de vraag: “*Ik vind het wenselijk als de gemeente zich faciliterend opstelt wanneer...*”. De zin wordt vervolgens afgemaakt met een aantal stellingen die betrekking hebben op de potentie van de markt, de mate van marktvraag, de grondpositie van de gemeente en andere actoren in een gebied, de prioriteit van de gemeente en of er middelen beschikbaar zijn. Het tweede deel gaat in op de ervaringen uit de praktijk en begint met de vraag: “*Ik merk in de praktijk dat de gemeente zich faciliterend opstelt wanneer...*” en wordt vervolgens afgemaakt met dezelfde zinnen.

De stellingen kunnen beantwoord worden middels een waardering op een Likert-schaal, van ‘helemaal mee oneens’ tot ‘helemaal mee eens’. Over het algemeen is dit het meest tijdrovende gedeelte van een vragenlijst en is de kans aanwezig dat respondenten hier afhaken of zich schuldig maken aan straight-lining cq. ‘speeding’ en dus minder serieus de vragen beantwoorden. Om de gevolgen van dit effect te beperken, worden de stellingen automatisch per respondent gevarieerd in volgorde aangeboden. Desalniettemin, kan niet uitgesloten worden dat effecten van speeding of straight-lining optreden.

Omdat over de invulling van het begrip ‘potentie’ discussie kan ontstaan, is dit zo veel mogelijk omschreven in andere bewoordingen, zoals de bijvoorbeeld de vraag of het wenselijk is als er gefaciliteerd wordt, als er partijen met veel potentie in het gebied aanwezig zijn, is dit vertaald in: “*Ik vind het wenselijk dat de gemeente zich faciliterend opstelt wanneer de markt en/of burgers initiatieven in een gebied willen ontplooien...(enz.)*”

4. *Ervaart u het als probleem als er een verschil is in opvatting van taakverdeling en activiteiten?*

Deze vraag is toegevoegd om de aanname die onder de probleemstelling van dit onderzoek ligt te evalueren. Daarnaast moet het inzichtelijk maken in welke fase het verschil in opvatting zich meeste voordoet. Tot slot wordt er om suggesties gevraagd hoe met dit verschil omgegaan kan worden. De vraag is bewust zodanig opgebouwd dat de respondenten geen woorden in de mond worden gelegd. Dit is als volgt gedaan:

- A. Is er op enig moment sprake geweest van verschil in opvatting over de verdeling van taken en activiteiten tussen u en de gemeente / de marktpartij (afhankelijk van wat in het begin is ingevuld)? JA / NEE (indien NEE, einde vraag)
- B. Kunt u het verschil in opvatting beschrijven?

.....

- C. Op welk moment deed dit zich voor (visievorming, planvorming, uitvoering)?
.....
- D. Heeft u dit verschil van opvatting als een probleem ervaren? JA/NEE (Indien NEE, einde vraag)
- E. Hoe kan hier het beste mee omgegaan worden?
.....

5. *Welke termen vindt u het meest passen bij een faciliterende overheid?*

Deze vraag heeft als doel inzichtelijk te maken wat per actor de belangrijkste vorm van 'faciliteren' wordt gevonden. De top 25 van betekenissen van 'faciliteren' die in hoofdstuk 2 bij de artikelanalyse gevonden zijn, hebben als input gediend voor deze vraag. De respondent mocht maximaal drie betekenissen aanvinken. Als er verschillen bestaan per actor, dan zouden deze hier naar voren moeten komen.

De volgende termen voor 'faciliteren' zijn aan de respondenten voorgelegd

- | | |
|--|---|
| ☐ Mogelijk maken | ☐ Visie |
| ☐ Meedenken | ☐ Inspireren |
| ☐ Organiseren van ontmoetingen | ☐ Heldere spelregels |
| ☐ Verbinden | ☐ Plannen maken |
| ☐ Minder reguleren | ☐ Initiëren |
| ☐ Kaders stellen | ☐ Verleiden |
| ☐ Kennis delen | ☐ Samenwerken |
| ☐ Loslaten | ☐ Uitdagen |
| ☐ Creatief denken | ☐ Ondersteunen |
| ☐ Richting geven d.m.v. plannen | ☐ Flexibel bestemmen |
| ☐ Soms ook afwijzen | ☐ Ruimte geven |
| ☐ Fiscale voordelen | ☐ Keuzes maken |
| ☐ Plaats bieden | ☐ Stimuleren |
| ☐ Overlaten aan de markt | |

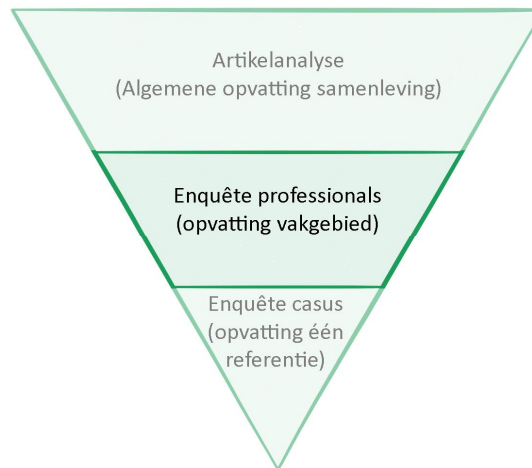
6. *Heeft u verder nog opmerkingen ten aanzien van een faciliterende overheid?*

Deze open vraag geeft de respondenten de gelegenheid om hun bedenkingen naar aanleiding van de vragenlijst te delen of nog iets toe te voegen waar zij eerder de kans niet voor kregen of niet aan dachten. Dit kan extra interessante inzichten opleveren ten aanzien van dit onderzoek.

Doelgroep vragenlijst

Professionals uit het vakgebied

Na de artikelanalyse uit hoofdstuk 2 waarbij de algemene opvatting van de Nederlandse samenleving in beeld is gebracht, is bepaald dat de doelgroep voor de vragenlijst professionals in het vak gebiedsontwikkeling moeten zijn (zie figuur 3.1). Mensen die werkzaam zijn in het vakgebied gebiedsontwikkeling, hebben vaker dan gemiddeld te maken met het begrip ‘faciliteren’ in de context van gebiedsontwikkeling. Zij zullen hier in veel gevallen ook een mening over gevormd hebben, omdat dit onderdeel is van de dagelijkse praktijk. Deze mening zal uit de antwoorden op de vragenlijst naar voren komen.



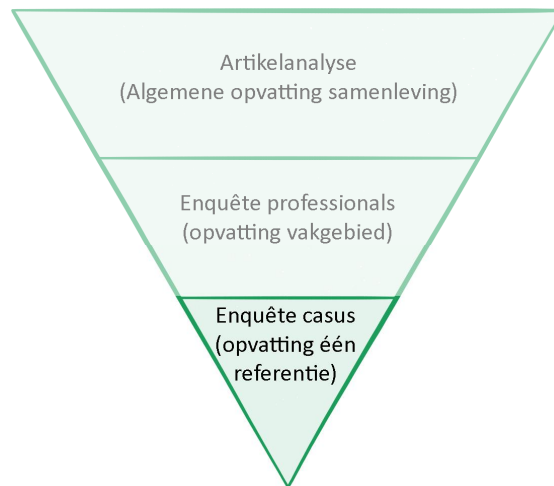
Figuur 3.1: Verhouding enquête professionals tot de rest van het onderzoek

Een groep die voldoet aan deze eis, is de groep die bestaat uit de huidige MCD-studenten en alumni. Deze groep bestaat uit professionals met een integrale en multidisciplinaire visie en hebben minimaal 5 jaar relevante werkervaring in het vakgebied. De opleiding stuurt erop, dat de groep studenten bestaat uit een uitgebalanceerde mix van deelnemers uit alle werkvelden, zodat uitwisseling van kennis en interactiviteit gewaarborgd is⁹. De verwachting is dat de opbouw van de groep respondenten dezelfde mix oplevert.

⁹ Bron: 'Profiel van de MCD'er' op de site www.mastercitydeveloper.nl

Casusprojecten

Het gevolg van de keuze voor bovenstaande doelgroep is, zoals aangegeven bij de bespreking van de methode, dat iedere respondent een andere situatie of gemeente in gedachten heeft als referentie bij het beantwoorden van de vragen. De vragenlijst is daarom tevens verspreid onder de betrokkenen van een viertal projecten met als doel om zo veel mogelijk respondenten te bereiken die hetzelfde referentiekader gebruiken bij het beantwoorden van de vragen (zie figuur 3.2).



Figuur 3.2: Verhouding enquête casus tot de rest van het onderzoek

Bij de casusselectie is het van belang dat het casusproject een relevante bijdrage moet leveren aan dit onderzoek. Dit kan zijn omdat het vernieuwend is op dit onderwerp door een unieke aanpak, of waar van bekend is dat de beschreven perceptieverschillen bestaan. Ook is het van belang om zo veel mogelijk actoren aan bod te laten komen. Bij omvangrijke projecten zijn vaak ook meerdere actoren betrokken.

Een casusproject moet aan de volgende criteria voldoen:

1. Het moet stedelijke gebiedsontwikkeling betreffen waarbij meerdere actoren betrokken zijn;
2. Het project moet enige tijd lopen zodat er ervaringen zijn te benoemen in de samenwerkingsrelatie tussen de verschillende actoren;
3. De gemeente waarin de gebiedsontwikkeling plaatsvindt, moet ten tijde van het project nadrukkelijk de wens te hebben geuit te faciliteren;
4. Er moet voldoende materiaal beschikbaar zijn om te onderzoeken en de bereidheid tot medewerking aan een enquêteonderzoek en interviews van de betrokken personen;

De volgende projecten zijn geselecteerd:

Brainport Park Eindhoven

Bij Brainport Park, het gebied in het noordwesten van Eindhoven, neemt een nieuwe coöperatie de taken over die voorheen bij de gemeente lagen. De gebiedscoöperatie is in juli 2014 opgericht door partijen uit het gebied, voornamelijk ondernemers. Zij vormen nu het bestuur. Door de gemeentelijke taken over te nemen, geven deze partijen samen naar eigen zeggen invulling aan de veranderende rol van de overheid. De gemeente gaat minder zelf doen en krijgt een faciliterende rol. In het collegeprogramma wordt gesproken over "Samen pionieren buiten de gebaande paden". De

verwachting is van dit project dat zich vooral ondernemers onder de respondenten bevinden. Een groep die minder vertegenwoordigd is bij de (oud-)MCD'ers.

Marconia Rotterdam

Marconia is een gebiedsontwikkeling ter plaatse van de zogenaamde Marconistrip, een voormalig spooremlacement ten noorden van het Merwe- Vierhavensgebied in Rotterdam. Enige jaren geleden is dit emplacement gesaneerd en ligt het terrein braak. De gemeente heeft hier als motto: Tijdelijkheid als permanente ontwikkelstrategie. De ambitie is een kwaliteitsverbetering aan te brengen, partijen aan te trekken met een publiek en openbaar karakter en relaties aan te laten gaan met de omgeving. Hoe? Door de grond om-niet in te brengen en te faciliteren waar nodig.

Alkmaar Overstad

“Van masterplan naar vraaggestuurd stap voor stap ontwikkelen. De afgelopen jaren zijn er verschillende visies geschreven voor Overstad, een woon-/winkelgebied in Alkmaar. Visies, met grote veranderingen en eindbeelden die toonden hoe Overstad er uit zou moeten zien. De huidige tijd, waarin zowel bij werken, wonen als winkelen, sprake is van een vragersmarkt, vergt een andere manier van planvorming. Stedelijke herontwikkeling vindt stap voor stap plaats (organisch), inspeland op de vraag van ondernemers, bewoners en bezoekers. De gemeenteraad heeft daarom in juli 2014 de motie ‘Nieuwe ontwikkelingsvisie voor Overstad’ aangenomen” ...”Overstad is dé plek in de regio Alkmaar voor perifere detailhandel, grootschalige detailhandel, woonretail in brede zin (van retail tot ambachtelijke productie), ondernemend wonen en leisure en horeca” (Ontwikkelingsvisie Overstad). Vanwege de omvang is de verwachting van dit project dat de opbouw van respondenten zeer breed zal zijn.

Oosterwold Almere

De gemeente kiest hier heel bewust voor het uitnodigen van initiatieven, groot en klein, vanuit een inspirerende visie op een meer organische bottom-up ontwikkeling van dit stuk Almere. De gemeente neemt een organiserende rol aan, zorgt voor het RO traject en brengt partijen bij elkaar. De visie lijkt vrij, maar er staan toch ook nog wel veel regels in... Saillant detail: Er is een gebiedsregisseur aangesteld. De gebiedsregisseur is de zogenaamde facilitator die namens de overheden initiatiefnemers ontvangt en voorziet van de benodigde informatie, plannen beoordeelt en aanwijzingen geeft om tot een volwaardige vergunningaanvraag te komen. Van dit project is de hoop dat er veel particulieren en zelfbouwers zich onder de respondenten bevinden.

Wijze van uitwerking

Door gerichte filters toe te passen op de resultaten die verzameld zijn, ontstaan diagrammen die de resultaten presenteren. Hierna volgt een beschrijvende analyse van de verschillen in de antwoorden op de gestelde vragen. Daarnaast worden alle open vragen stuk voor stuk gelezen en geïnterviewd wat de gegeven antwoorden op de vraag zijn. Dit onderdeel interpreteer ik kwalitatief, omdat het destilleren van betekenissen uit open vragen te subjectief is om aan een kwantitatieve test te kunnen onderwerpen. Het voordeel van deze aanpak is dat het betekenis kan geven aan de antwoorden van de respondenten en hier lijn in aanbrengt. Het nadeel van deze aanpak is dat ik als onderzoeker ook van invloed ben op dit proces. Om dit nadeel zo veel mogelijk te reduceren, is gekozen om zo veel als mogelijk de letterlijke betekenis te registreren uit de antwoorden van de respondenten. Alle verschillen in resultaten test ik statistisch op significantie. Hoewel de analyse van de verschillen beschrijvend van aard is, zijn de resultaten mogelijk verklarend voor de probleemstelling van dit onderzoek. De resultaten geven een eerste inzicht in de frictie die ontstaat in het vakgebied wanneer een gemeente beoogt te 'faciliteren'.

4 Analyse resultaten

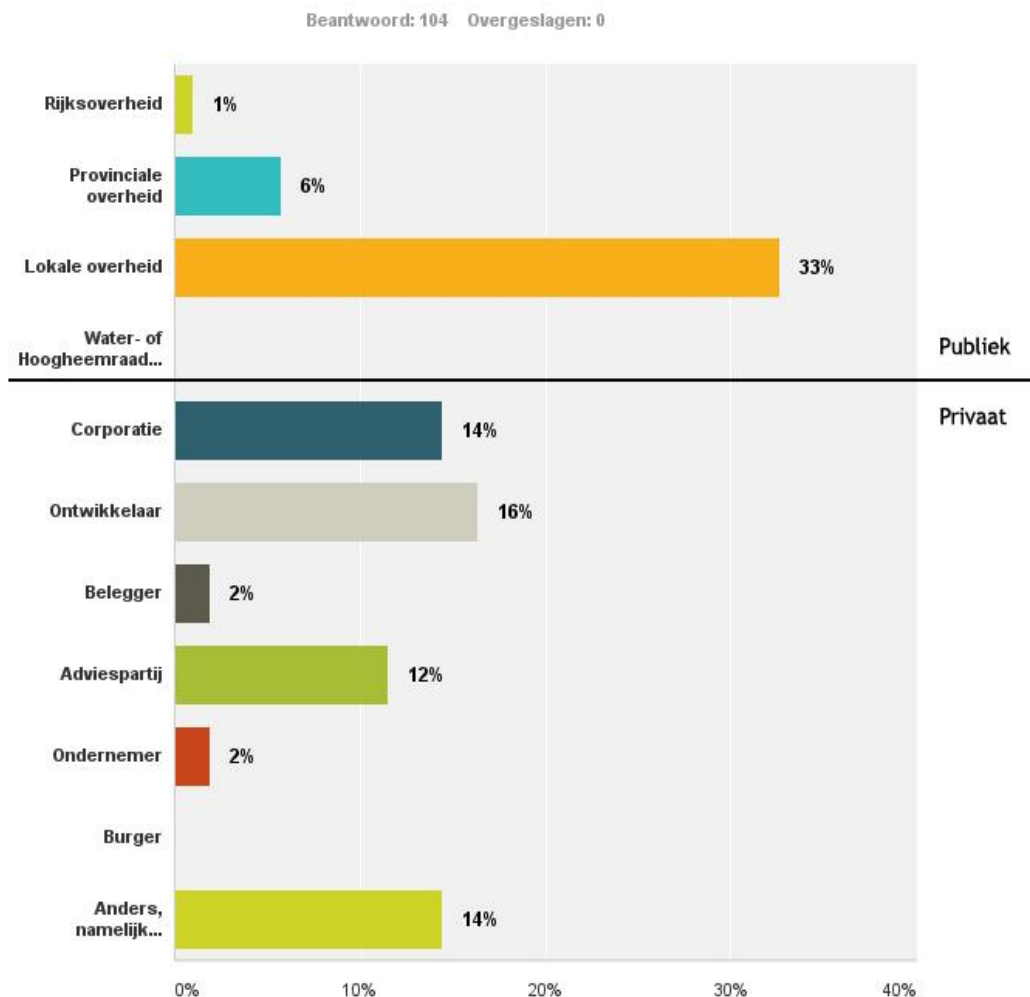
4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de resultaten van het in hoofdstuk 3 beschreven onderzoek. Hieronder volgen als eerst de resultaten van de vragenlijst. Vervolgens worden de resultaten geanalyseerd onder het kopje interpretatie. Het hoofdstuk sluit af met de synthese. In bijlage 5 is een uitgebreider overzicht van de resultaten terug te vinden. De resultaten zijn onderworpen aan statistische testen om de significantie te duiden. In bijlage 6 zijn de formele testen en de output hiervan weergegeven.

4.2 Resultaten vragenlijst

Persoonlijke kenmerken respondenten

De vragenlijst is verspreid onder 406 MCD'ers. In totaal hebben 104 mensen op tijd de vragenlijst ingevuld. In figuur 4.1 is de samenstelling van de respondenten weergegeven. Hiervan is 95% langer dan 5 jaar actief in stedelijke gebiedsontwikkeling¹⁰. In de figuur is tevens aangegeven welke partijen als publiek zijn aangemerkt en welke als privaat.



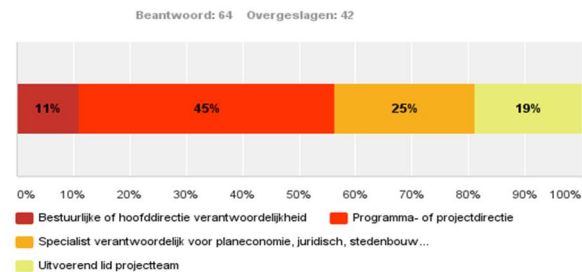
Figuur 4.1: Samenstelling respondenten

¹⁰ De populatie is wellicht anders, omdat een MCD'er per definitie langer dan 5 jaar actief moet zijn. Het feit dat slechts 95% 5 jaar of langer actief is in de stedelijke gebiedsontwikkeling is in combinatie met de eis van de opleiding om minimaal 5 jaar relevante werkervaring te hebben, duidt erop dat wellicht de vragenlijst is doorgestuurd of dat mensen deels niet al te serieus hebben ingevuld.

Als overige actoren in de categorie “anders, namelijk...” werden o.a. het Havenbedrijf en onderwijs genoemd en worden derhalve ondergebracht bij de private partijen.

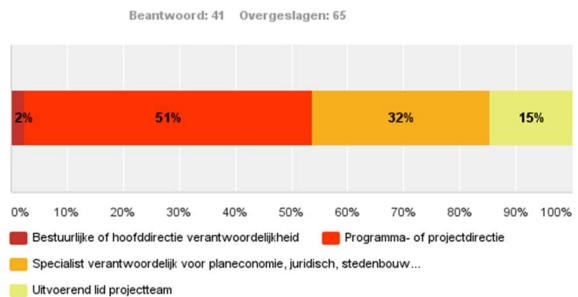
De functieverdeling van de respondenten ziet er als volgt uit (figuur 4.2 en 4.3).

Q3 Welke omschrijving past het beste bij uw werkzaamheden binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?



Figuur 4.2: Functieverdeling privaat

Q17 Welke omschrijving past het beste bij uw werkzaamheden binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?



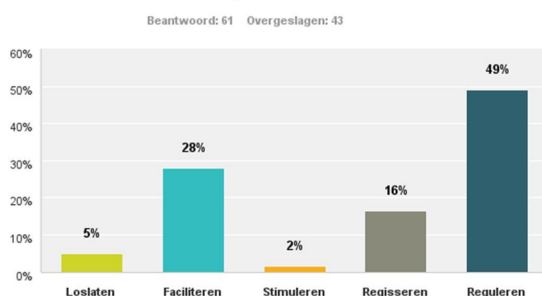
Figuur 4.3: Functieverdeling publiek

Resultaat participatie

Hieronder is in figuur 4.4 en 4.5 weergegeven wat de private partijen kenmerkend vinden voor de mate van participatie van de gemeente waar zij het meest actief zijn en aan welke mate zij het meest behoefte hebben. Middels een T-test is per term getest welke verschillen tussen ‘kenmerkend’ en ‘behoefte’ significant zijn. De T-test vergelijkt gemiddelde(s) en wordt gebruikt om hypothesen te toetsen. Voorwaarde voor deze test is dat de waarden op scale-meetniveau zijn. Dit is bij deze resultaten het geval met de aanname dat de afstand tussen twee opeenvolgende antwoordcategorieën steeds even groot is en de categorieën gelijk zijn verdeeld over het hele spectrum aan mogelijke antwoorden.

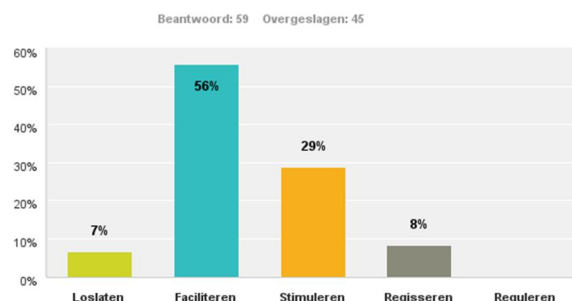
De waarden van ‘faciliteren’, ‘stimuleren’ en ‘reguleren’ zijn significant verschillend bij een significantieniveau van 5%. Met andere woorden, deze verschillen berusten niet op toeval of de samenstelling van de respondenten, maar zijn met redelijke zekerheid ook verschillend in de achterliggende populatie. We kunnen daarmee stellen dat private partijen in gebiedsontwikkeling behoefte hebben aan een andere mate van participatie van een gemeente dan in de praktijk het geval is.

Q6 Welke term vindt u het meest kenmerkend voor de mate van participatie van de gemeente?



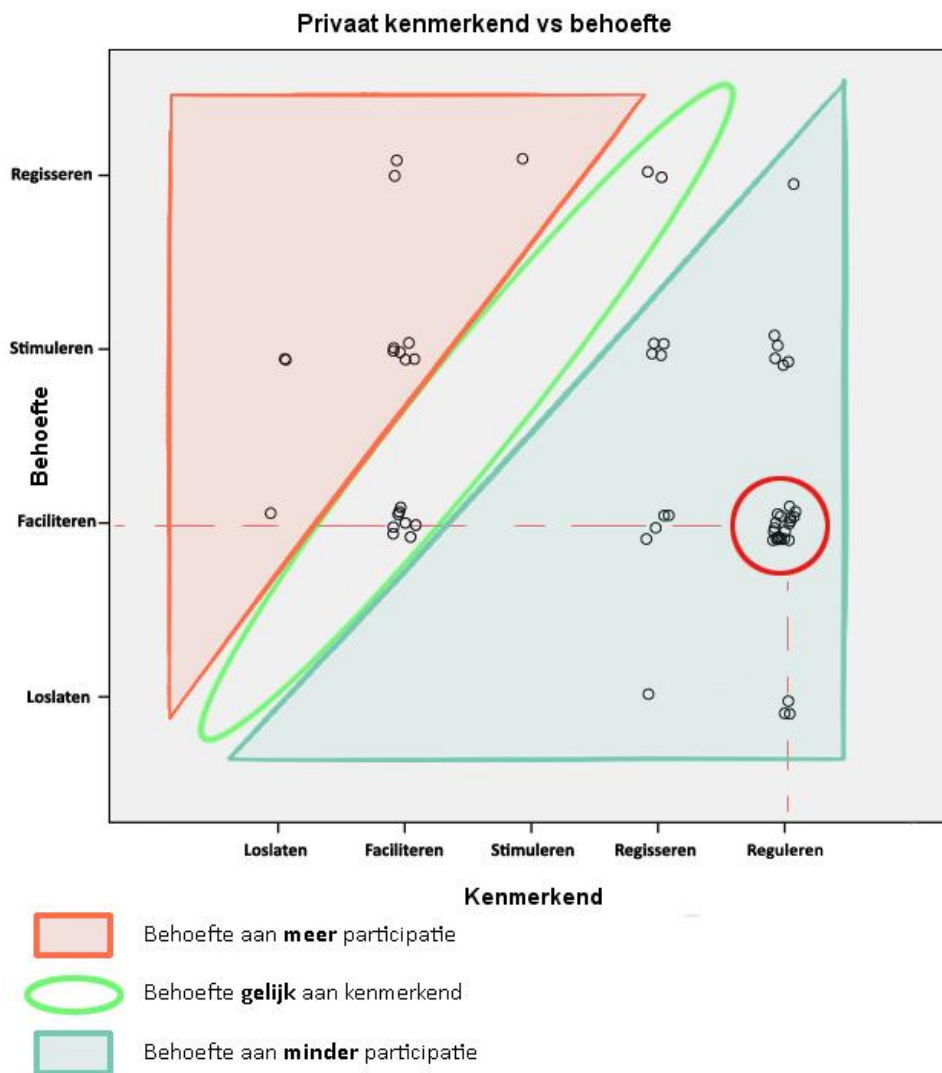
Figuur 4.4: Privaat meest kenmerkend

Q7 Aan welke mate van participatie van de gemeente heeft u het meest behoefte?



Figuur 4.5: Privaat meest behoefte

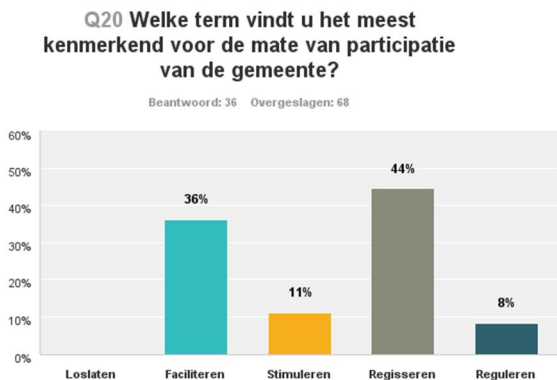
Figuur 4.6 is een spreidingsdiagram¹¹ die laat zien hoe de antwoorden van de respondenten zijn verdeeld. Wat in deze figuur bijvoorbeeld goed is te zien, is dat de private respondenten die als kenmerkende mate van participatie 'reguleren' hebben gekozen, het meest behoefte hebben aan 'faciliteren'. Aangegeven met de rode cirkel. Opvallend is dat de diagonaal, de situatie waarmee de kenmerkende en de gewenste rol overeenkomen, niet zeer dominant is in de antwoorden. In een ideale situatie zouden de waarnemingen zich daar concentreren (groene ellips). Daarentegen bevindt het grootste gedeelte van de private respondenten zich in het blauwe vlak. Dit geeft aan dat zij behoefte hebben aan minder participatie van de overheid dan kenmerkend is voor de praktijk.



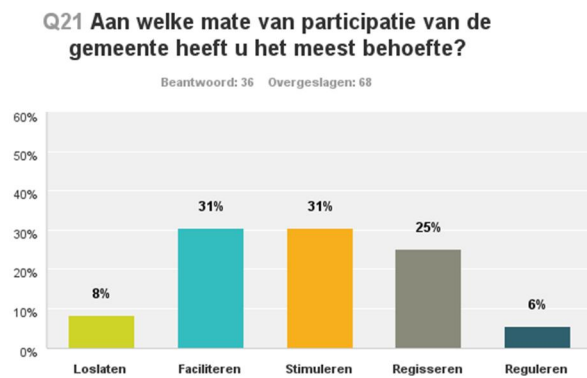
Figuur 4.6: Privaat kenmerkend vs. behoefte

¹¹ Gegeneerd middels IBM SPSS Statistics 23

Wat de publieke partijen vinden van de mate van participatie van de gemeente is weergegeven in onderstaande figuren 4.7 en 4.8.



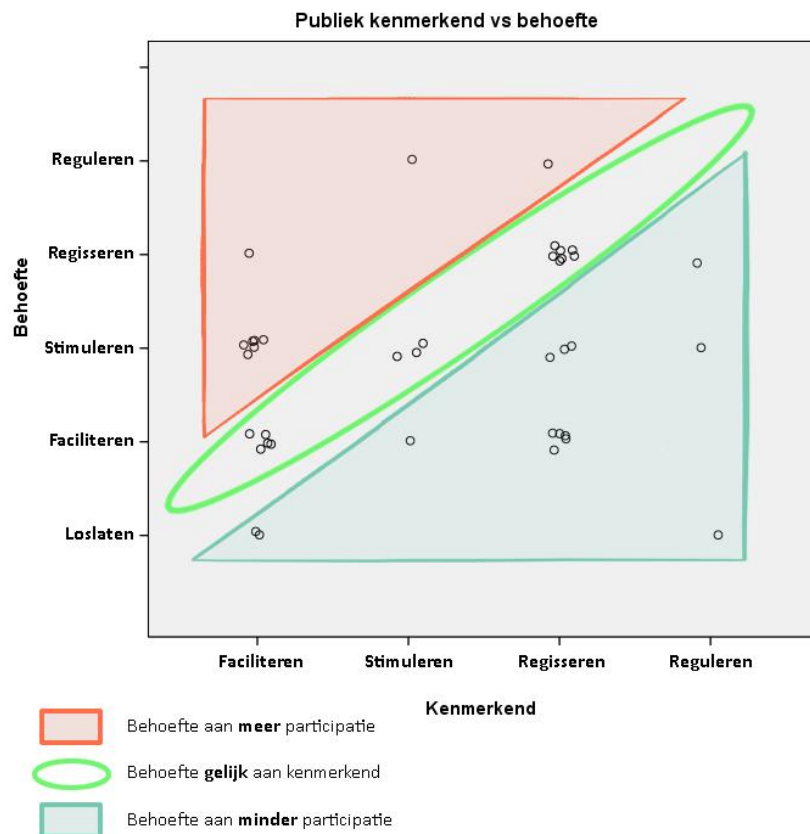
Figuur 4.7: Publiek meest kenmerkend



Figuur 4.8: Publiek meest behoefte

T-testen wijzen uit dat publieke partijen significant meer behoefte hebben aan 'stimuleren' dan kenmerkend is voor de praktijk. Voor de overige categorieën blijken de verschillen niet significant bij een significantieniveau van 5%. Hiermee kan voorzichtig geconcludeerd worden dat publieke partijen meer behoefte hebben aan (het innemen van) een stimulerende rol, maar voor het overige de gewenste situatie en de praktijk redelijk overeen lijken te komen.

Figuur 4.9 laat zien hoe de antwoorden van de respondenten zijn verdeeld. Ook uit deze diagram blijkt dat de kenmerkende mate van participatie en behoefte in de ogen van de publieke partijen redelijk overeenkomen, zoals te zien aan de hogere concentratie in de groene ellips. Toch zijn de verschillen niet verwaarloosbaar gezien de spreiding buiten de ellips.



Figuur 4.9: Publiek kenmerkend vs. behoefte

Tot slot zijn ook de verschillen tussen publiek en privaat zijn getest op significantie bij een significantieniveau van 5%. Als er gekeken wordt naar de *kenmerkende* mate van participatie, dan vinden publieke partijen dat 'regisseren' meer kenmerkend is dan private partijen dat ervaren. Daar staat tegenover dat private partijen 'reguleren' significant meer kenmerkend vinden voor de mate van participatie.

In het geval van *gewenste* participatie hebben de private partijen significant meer behoefte aan een faciliterende mate van participatie.

Resultaat *Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?*

De beschrijvingen zijn per stuk kwalitatief geanalyseerd op de betekenis van faciliteren. Hierbij zijn meerdere betekenissen per antwoord mogelijk. Bijvoorbeeld als een reactie was: “*Kennis inbrengen, drempels wegnemen en intermediair tussen partijen*”, is dit onderverdeeld in de categorieën ‘(8) Kennis en expertise delen’, ‘(14) Goede voorwaarden creëren / aansluiten of afstemmen op opgave / wegnemen barrières’ en ‘(5) Verbinden (initiatieven/opgaven/actoren)’. Per actor is dit in beeld gebracht in tabel 3, waarbij in de kolom ‘overige’ de resultaten van de overige actoren gezamenlijk weergeeft. De opbouw van deze tabel correspondeert met die van de tabel van het resultaat van de artikelanalyse. De verschillende kleuren groen geven per kolom de best scorende betekenis aan. Hoe donkerder groen, hoe beter deze betekenis scoort bij de betreffende actor of ten opzichte van het totaal.

Tabel 3: Resultaat betekenis ‘faciliteren’ open vraag (per actor en totaal)

#	Betekenis van ‘faciliteren’	Totaal	Adviespartij	Corporatie	Ontwikkelaar	Lokale overheid	Overige
1	Meedenken / samen optrekken / dialoog	13		3	5	2	3
2	Financiële/fiscale/juridische incentives	12	1	2		7	2
3	Mogelijk maken	18	2	1	4	9	2
4	Stimuleren en aanjagen (van coalities, initiatieven) / inspireren	3				3	
5	Verbinden (initiatieven/opgaven/actoren)	15		3	1	7	4
6	Uitdagen / verleiden / uitnodigen	3				1	2
7	Richting geven door (lange termijn) visie / (bestemmings-)plannen	7	1			5	1
8	Kennis en expertise delen	10	1	1	1	3	4
9	Vraaggericht / bescheiden opstellen / Openstaan voor...	4		1	3		
10	Goed luisteren / begrijpen	1				1	
11	Ondersteunen / begeleiden / versnellen in proces en (RO)procedures	31	2	4	8	8	9
12	Heldere spelregels / eerlijk proces / aangeven wat niet gewenst is	11	1	2	1	5	2
13	Loslaten / teruggeven / markt aan zet / passieve grondpolitiek	4	1			3	
14	Goede voorwaarden creëren / aansluiten of afstemmen op opgave / wegnemen barrières	24	2	5	3	6	8
15	Kaders stellen op hoofdlijnen (daarbinnen vrijheid)	19	1	4	4	9	1
16	Ruimte geven / bieden, toelaten	5	2	1			2
17	Creëren maatschappelijk en politiek draagvlak	4			1	1	2
18	Dienstverlening / dienstbaar zijn / klantvriendelijk	5		1	1	2	1
19	Beschikbaar maken	0					
20	Maatwerk leveren	1			1		
	Totaal aantal betekenissen	190	14	28	33	72	43
	Totaal aantal gegeven antwoorden	85	9	15	15	29	17

Om zoveel als mogelijk bij de originele antwoorden te blijven, bleek het soms noodzakelijk om de gegeven betekenissen die zijn voortgekomen uit de artikelanalyse aan te vullen. Ten opzichte van tabel 2 van de artikelanalyse zijn sommige betekenissen gewijzigd:

- Aan nummer 7 *Richting geven door visie...* is (lange termijn) toegevoegd;
- Aan nummer 11 *Begeleiden en ondersteunen in (RO) procedures* is het woord 'versnellen' toegevoegd;
- Aan nummer 13 *Loslaten / teruggeven / markt aan zet* is 'Passieve grondpolitiek' toegevoegd;
- Aan nummer 15 *Kaders stellen...* is 'op hoofdlijnen' toegevoegd;
- Aan nummer 18 *Dienstverlening / dienstbaar zijn* is 'klantvriendelijk' toegevoegd.

Een aantal betekenissen uit de reacties op de open vraag konden zelfs niet eens ingedeeld worden onder de betekenissen van de artikelanalyse, omdat deze op geen manier aansluiting vonden. De belangrijkste twee zijn: 'Snel antwoord op vragen' en 'pragmatisch positief handelen'. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: Betekenissen niet in te delen volgens indeling artikelanalyse

#	Betekeenis van 'faciliteren'	Totaal	Adviespartij	Corporatie	Ontwikkelaar	Lokale overheid	Overige
1	1 linie vormen (als gemeente / gedurende het proces)	3	2			1	
2	Huis op orde / snel antwoord op vragen	6	2	1		2	1
3	Meer dan alleen de corebusiness van de gemeente	1		1			
4	Denken in kansen, niet in belemmeringen / pragmatisch positief handelen	6		1	4	1	
5	Beperkt inhoudelijke betrokkenheid	2		1		1	
6	Bewoners 'faciliteren' i.p.v. raadsafspraken waarmaken	1		1			
7	Open staan voor mogelijke rendementen in de toekomst	1		1			
8	Acteren vanuit vertrouwen in (vaste) samenwerkingspartners	1		1			
9	Meedoen	1			1		
10	Van reagerend naar proactieve ondernemende houding	4			2		2
11	Goede initiatieven omarmen, ook al valt dit niet binnen vigerend beleid	1			1		
12	Niet bang zijn voor precedentwerking	2			2		
13	Keuzes maken	2			1	1	
14	Langjarig commitment aan initiatief	1			1		
15	Makkelijk maken	1				1	
16	Toetsen	2				1	1
17	Anderen in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen	1					1
18	Duidelijke afspraken over inzet gemeentelijk apparaat	1					1
19	Streven naar win-win met hoge gezamenlijke kwaliteitsambitie	1					1

Naast dit overzicht volgen hieronder nog een aantal uitgesproken reacties die een beeld geven van de manier waarop verschillende respondenten deze open vraag hebben beantwoord:

"Faciliteren vind ik een verdeckte manier om alle risico's te parkeren bij de markt en initiatieven alleen te beoordelen aan ambities en wet- en regelgeving. Deze houding wordt naar mijn mening vooral ingegeven doordat de inkomsten uit grondopbrengsten zijn opgedroogd en het Rijk steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neerlegt. Activiteiten zijn o.a. het uitdragen van een open houding, het marketingtechnisch verwoorden van politieke ambities en vasthouden aan verouderde denkpatronen en handelwijzen. Mijn ervaring is dat het vooral woorden zijn zonder de daden." *(Ontwikkelaar)*

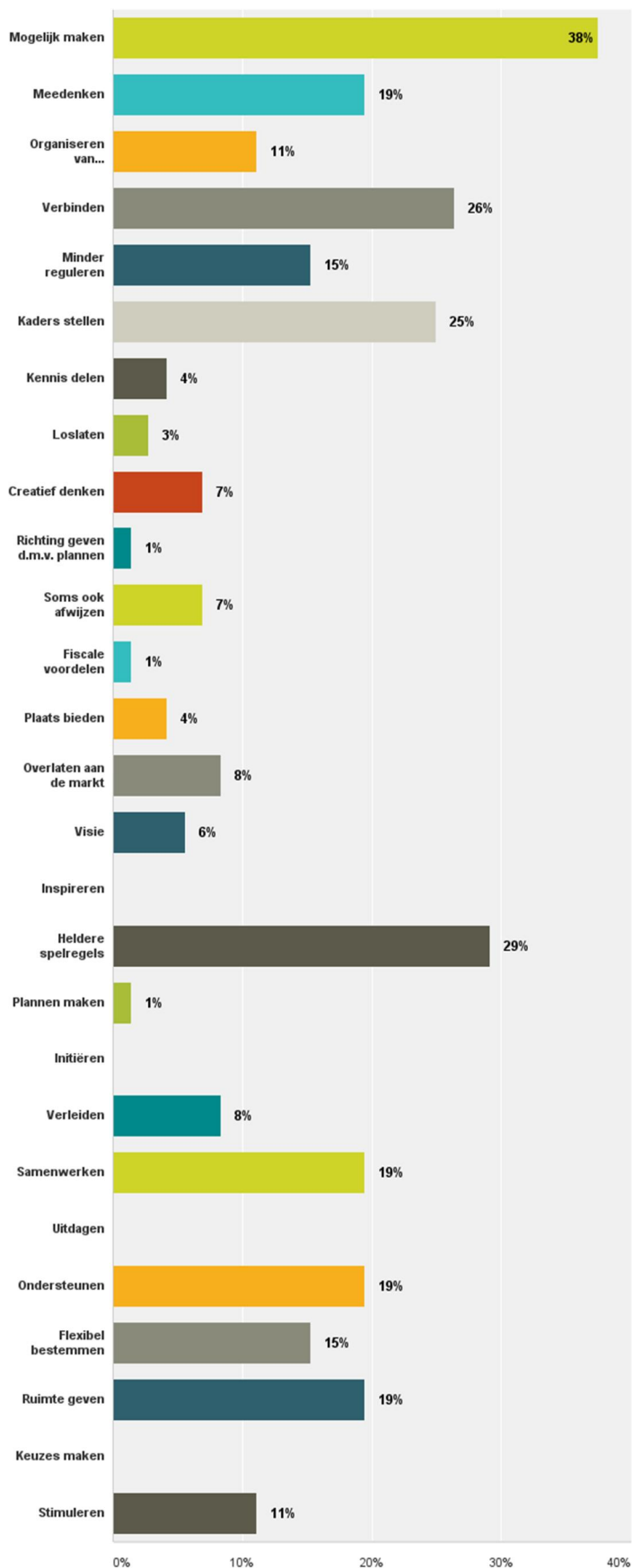
"Niet alles zelf willen regelen, zeker niet tot in alle detail, maar met initiatiefnemers meedenken over wenselijke dan wel nodige stappen, daarbij alleen toetsen aan de grote lijnen (vastgesteld afgeslankt beleid). Aangeven welke regelingen, procedures van belang zijn; en helpen deze te doorlopen. Aangeven welke contactpersonen binnen/buiten de overheid je van dienst kunnen zijn, je introduceren bij anderen, bijv. ook bij de portefeuillehouder." *(Corporatie)*

"Interpretatie van gemeenten: Het 'aan de markt over laten' door domweg van alles te eisen en te verwachten dat 'de markt' wel alles doet hoe de gemeente het wil, draagvlak creëert onder belanghebbenden inclusief alles betaalt. Gek natuurlijk. Hoe het anders kan: stimuleren en samenwerken, ieder zijn/haar rol pakken passende bij die specifieke opgave in de stad. Begint bij een heldere keuze vanuit de gemeente van wat zij wel en niet zal oppakken de komende beleidsperiode. Duidelijkheid scheppen voor investeerders. Dan kan 'de markt' vervolgens bekijken waar zij kansen ziet, alleen of samen met de gemeente." *(lokale overheid)*

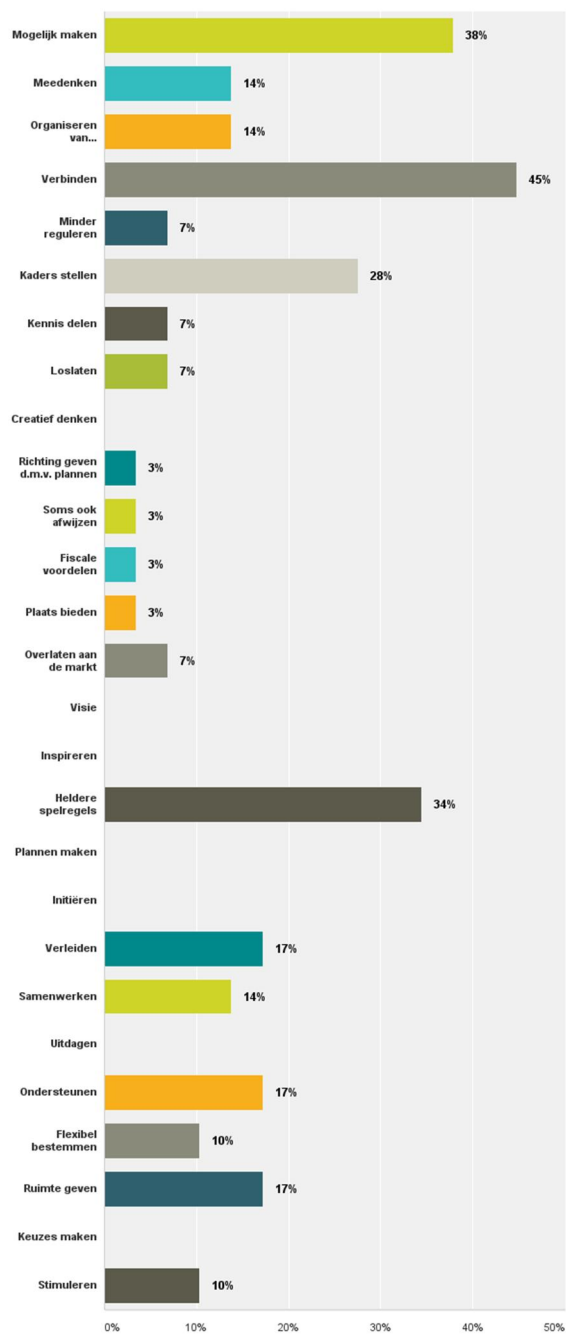
"Aangezien er slechts naar een paar (prioritaire) projecten geld gaat, is de faciliterende rol ten eerste uit nood geboren. De klant (burger/ ondernemer) centraal zou het credo moeten zijn en daarbij zorgdragen dat marktinitiatieven adequaat (snel, professioneel, binnen een duidelijk afwegingskader) worden behandeld." *(overig)*

Resultaat termen voor faciliterende rol

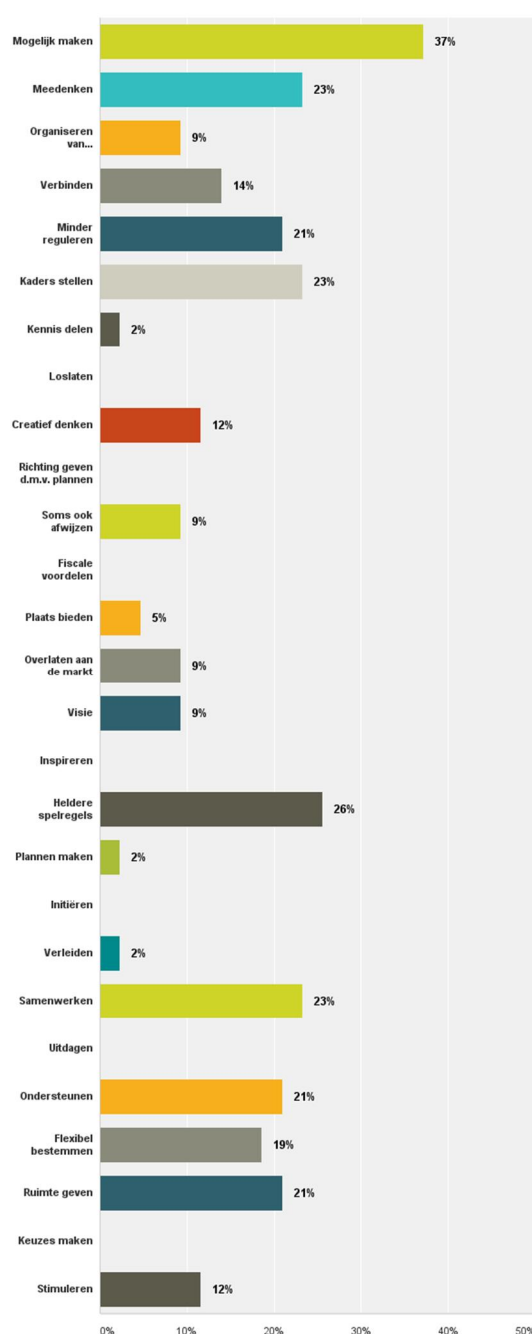
Hieronder volgt het resultaat van de score van de vraag: “Welke termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt?”, waarbij er maximaal drie gekozen konden worden. De percentages tellen op tot 300%.



Figuur 4.10: Termen totaal



Figuur 4.11: Termen publiek



Figuur 4.12: Termen privaat

Hierboven wordt het verschil weergegeven tussen de private en publieke partijen. De linker diagram (figuur 4.11) vertegenwoordigt de score van de publieke partij. De rechter diagram (figuur 4.12) zijn de scores van de private partijen. Middels een Chi-kwadraat kruistabel-toets is het resultaat getoetst op significantie. Een Chi-kwadraat kruistabel-toets is een toets om na te gaan of twee of meer verdelingen (populaties) van elkaar verschillen. In dit geval is per term onderzocht of het verschil tussen publiek en privaat significant is, afgezet tegen het totaal.

Voor figuur 4.11 en 4.12 is door publieke partijen de termen 'verbinden' en 'verleiden' significant meer aangemerkt als term voor 'faciliteren' dan de private partijen dit doen. Voor de overige termen is geen significant verschil aangetoond.

Per actor

Er zijn te weinig respondenten om per actor uitspraken te doen die statistisch te onderbouwen zijn. Echter zijn er wel een aantal opvallende zaken waar te nemen die het vermelden waard zijn. Omdat onder de respondenten de actoren 'Lokale overheid', 'corporatie', 'ontwikkelaar' en 'adviespartij' het best vertegenwoordigd zijn, zijn deze actoren nader bekeken¹². Wat zijn opvallende zaken? Iets valt op door ergens met kop en schouders boven uit te steken of een tegenstrijdigheid te bevatten ten opzichte van de andere actoren. 'Mogelijk maken' is bij bijna alle actoren het meest vertegenwoordigd. Zoals uit de algemene score blijkt, worden 'inspireren', 'initiëren', 'uitdagen' en 'keuzes maken' niet gescoord. Als deze termen buiten beschouwing worden gelaten, dan valt per actor het volgende op. Met een '+' wordt aangegeven wat opvallend hoog is ten opzichte van (één van) de andere actoren. Met een '-' is dit juist opvallend laag. Tussen haakjes staat op hoeveel respondenten van de betreffende actor de genoemde percentages zijn gebaseerd.

Gemeente (36 resp.)

- + Verbinden (48%)
- + Heldere spelregels (37%)
- Creatief denken (0%)

Ontwikkelaar (12 resp.)

- + Meedenken (38%)
- + Kaders stellen (38%)
- + Minder reguleren (31%)
- + Ruimte geven (31%)
- Creatief denken (0%)
- Visie (0%)

Corporatie (22 resp.)

- + Flexibel bestemmen (42%)
- + Minder reguleren (33%)
- + Creatief denken (25%)
- + Samenwerken (25%)
- Kaders stellen (0%)

Adviespartij (12 resp.)

- + Kaders stellen (43%)
- + Heldere spelregels (43%)
- + Soms ook afwijzen (29%)
- Creatief denken (0%)
- Minder reguleren (0%)

¹² In bijlage 4 zijn de diagrammen per actor weergegeven.

Resultaat Wanneer faciliteren?

De resultaten van de beantwoording van de stellingen zijn weergegeven in tabel 5. De antwoorden van de stellingen hebben een score gekregen van 1 ('helemaal oneens') tot 5 ('helemaal eens'). Uit alle reacties volgt uiteindelijk een zogenaamd rating average. Dat is het getal wat is weergegeven in de gekleurde kolommen. Het uiteindelijke oordeel als antwoord op de stelling (witte kolom) is samengesteld uit alle reacties, dus van zowel de publieke als private partijen samen. Het verschil tussen publiek en privaat is getest op significantie middels een Mann Whitney U-test. Met behulp van de Mann-Whitney U-test kun je toetsen of twee groepen van elkaar verschillen op een afhankelijke variabele. Voor een Mann-Whitney U-test volstaat het als de afhankelijke variabele een ordinaal meetniveau heeft. Hoewel het een Likert-schaal betreft, is hier gekozen om deze als ordinaal te beschouwen. Hierdoor is de test eenvoudiger uit te voeren, maar heeft het verder geen gevolgen voor het resultaat. De significantie per situatie is aangegeven in de tabel.

Tabel 5: Resultaat "Wanneer faciliteren"

	Wenselijk				Praktijk			
	Privaat	Publiek	Significant verschil?	Oordeel	Privaat	Publiek	Significant verschil?	Oordeel
... de gemeente zelf niet kan of wil investeren in een gebied	3,96	3,97	nee	eens	2,90	3,30	nee	neutraal
... de markt en/of burgers niet in een gebied willen of kunnen investeren	3,06	2,45	ja	neutraal	2,65	2,80	nee	neutraal
... de gemeente geen bestaande grondpositie heeft in het gebied	3,85	3,87	nee	eens	3,02	3,53	ja	neutraal
... de gemeente geen nieuwe grondposities kan of wil innemen in het gebied	3,85	3,87	nee	eens	2,98	3,17	nee	neutraal
... een bestaande ontwikkeling (voorlopig) niet doorgaat	3,27	3,00	nee	neutraal	2,80	2,73	nee	neutraal
... er veel eigenaren met een kleine grondpositie in een gebied aanwezig zijn	3,62	3,35	nee	neutraal	2,73	2,93	nee	neutraal
... de gemeente verwacht dat de markt in een gebied wil investeren	4,23	4,00	nee	eens	3,33	3,70	ja	eens
... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied willen ontplooiën die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders	4,40	4,52	nee	eens	3,33	4,00	ja	eens
... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied willen ontplooiën die strijdig zijn met bestaande plannen en wettelijke kaders	3,21	2,90	nee	neutraal	2,04	2,67	ja	oneens
Legenda	< 1,5	1,5 - 2,5	2,5 - 3,5	3,5 - 4,5	> 4,5			
	Helemaal oneens	oneens	neutraal	eens	helemaal eens			

Verskil in opvatting een probleem?

Van de private respondenten heeft 67% wel eens een verschil in opvatting over de verdeling van de taken en activiteiten gehad, tegenover 66% van de publieke partijen. Dit doet zich op alle momenten voor, maar vooral bij planvorming.

Er is tevens gevraagd naar een omschrijving van het verschil in opvatting. De publieke partijen leggen de nadruk op het verschil in verwachting. Een reactie van een respondent werkzaam bij een gemeente: "Marktpartijen verwachten dat de gemeente een allesomvattende regie heeft en aan de markt gaat vertellen wat zij moeten ontwikkelen en daarnaast risicodragend investeert op het moment dat markt dat niet wil. De gemeente verwacht van markt een meer actieve, onderzoekende rol en risicodragend investeren." Een ander verschil in opvatting is gericht op de opbrengst van een ontwikkeling: "Heel zwart/wit: alle tegenvallers zijn voor rekening gemeente, alle voordelen voor rekening marktpartijen." Ook hebben publieke partijen problemen met het paradoxale karakter wat wel en niet vastgelegd moet worden: "Marktpartijen willen graag heel erg veel vrijheid voor hun eigen ontwikkeling, maar willen wel precies weten wat er in de nabije omgeving komt en wil dat vastgelegd hebben."

De private partijen leggen de nadruk op het gebrek aan helderheid. “Het verschil in opvatting zit in het gevaar dat de gemeente door gebrek aan capaciteit, slechts een klein aantal initiatieven helpt. Selectie vindt plaats op basis van geografische spreiding, moeilijk te kwantificeren maatschappelijke meerwaarde of soms persoonlijke voorkeuren van een bestuurder. Initiatiefnemers weten dus niet wat de criteria zijn om gefaciliteerd te worden (gemeenten weten dat zelf namelijk ook vaak niet)”. Een andere terugkomende de reactie van de private partijen had zijn weerslag op de eisen die een gemeente stelt: “vasthouden aan regelgeving die een haalbare propositie uitsloten” en het verschil in inzicht over wie RO procedure begeleid, wie het participatietraject voor zijn rekening neemt en dergelijke.

Van de publieke partijen had 47% dit als probleem ervaren tegenover 70% van de private partijen. Tabel 6 geeft het percentage weer per meest vertegenwoordigde actor.

Tabel 6: percentage wat verschil in opvatting als probleem ervaart per actor

Actor	Probleem?
Gemeente	47%
Corporatie	83%
Ontwikkelaar	78%
Adviespartij	100%

Op de vraag “Hoe kan hier het beste mee omgegaan worden?” is de voornaamste reactie dat er beter samengewerkt moet worden. Zorg voor heldere kaders en daarbinnen voor vrijheid. Veel minder precies een eindbeeld verwachten, maar doel zoekend te werk gaan. “Het gaat vooral om vertrouwen en communicatie en heel goede kennis vanuit de initiatiefnemer van de werkwijze van de gemeente”, aldus een private partij. Indien het proces vastloopt dan geldt de aanbeveling aan de initiatiefnemer om te werken aan urgentie en een breder draagvlak voor het betreffende initiatief.

Overige opmerkingen

Tot slot wordt er in de vragenlijst gevraagd naar overige opmerkingen ten aanzien van een faciliterende overheid. Deze resultaten zijn relevant voor het onderzoek, omdat sommige respondenten de mogelijkheid hebben aangegrepen om aanbevelingen te doen ten aanzien van de faciliterende rol. Dit blijkt uit de volgende citaten:

“Laat de faciliterende rol geen excuus zijn voor ‘we kunnen minder’. Als dat het probleem is, dan moet je niet alleen faciliteren, maar vooral ook loslaten en afstand nemen.”

“Een gemeente kan best meewerken aan een initiatief dat niet binnen de (huidige!) kaders en regels past, als zij daar zelf ook het belang van ziet, en bijvoorbeeld dan een bestemmingsplanwijziging doet. Daar zijn in mijn gemeente al enkele voorbeelden van, dat er zo'n goed initiatief langs kwam waar de kaders niet in voorzagen, maar wat als meerwaarde voor de stad gezien werd. Maar soms wordt er ook niet aan meegewerkt, als het niet strookt met het algemeen belang.”

“De weg wijzen in een complexe gemeentelijke organisatie, één loket bieden. Hulpvaardig en dienstbaar zijn, kennis inzetten, de gemeente beschikt over specifieke kennis en ervaring die de markt niet heeft. Bewust zijn van deze onderscheidende rol.”

“Onlangs van een portefeuillehouder een faciliterende houding meegemaakt, welke hij noemde 'sturende dienstbaarheid'.”

“Ambtenaren worstelen met hun nieuwe rol in de veranderende wereld. Veel mensen op sleutelposities werken al langer bij de overheid en kunnen nogal vast zitten in hun denken. Hierdoor heeft faciliteren een andere lading dan het zou moeten hebben. Gelukkig zijn er ook gemeenten waar dit al wel beter wordt ingevuld, maar dat zijn naar mijn mening nog de frontrunners en de early adaptors.”

“Faciliteren is hard werken. Dit betreft absoluut geen passieve houding met daarbij de gedachte ‘de markt is aan zet’”

Resultaat enquêteonderzoek Referentieprojecten

Hoewel de referentieprojecten aanvankelijk via warme acquisitie benaderbaar leken, bleek het zeer lastig om voet aan de grond te krijgen. Het resultaat is dat bij geen van de projecten voldoende vragenlijsten zijn ingevuld.

Bij Brainport Park in Eindhoven zijn de meeste reacties gekomen. Hierbij zijn het de ondernemers geweest die de vragenlijst hebben ingevuld. Het nadeel is dat zij de enige actor zijn voor deze casus, waardoor er geen verschillen in interpretaties tussen actoren meetbaar zijn.

4.3 Interpretatie resultaten

Participatie

Private partijen zijn nog steeds van mening dat de overheid vooral regulerend acteert, terwijl dat niet is waar zij het meeste behoefte aan hebben. Sterker nog: zij geven aan helemaal geen behoefte te hebben aan een regulerende overheid. Private partijen hebben met een grote meerderheid (56%) het meeste behoefte aan een faciliterende mate van participatie van de overheid. Gelukkig geven zij aan dat dit in veel gevallen ook wel gebeurt. Wat opmerkelijk is, is dat 50% van de private partijen die ‘faciliteren’ als kenmerkende rol aangegeven hebben, meer behoefte heeft aan een stimulerende of zelfs regisserende rol van de overheid¹³. Blijkbaar is hun ervaring met een faciliterende rol dat deze resulteert in te weinig participatie. Het is daarbij de vraag wat zij onder een stimulerende rol verstaan. Indien dit financiële/fiscale/juridische incentives zijn, dan ligt deze behoefte voor de hand.

Over het algemeen is de overheid van mening dat de kenmerkende mate van participatie overeenkomt met waar zij zelf behoefte aan heeft. De markt ervaart dit echter als ‘reguleren’. De overheid ziet zichzelf dus als minder regulerend dan dat de markt dat ervaart. Daarnaast vindt de overheid dat zij nooit helemaal loslaat, terwijl zij hier zelf wel soms behoefte aan heeft. Overigens zijn de private partijen van mening dat de overheid soms wel volledig loslaat.

Een significant verschil tussen de behoefte van markt en overheid is de uitgesproken behoefte van de markt aan een faciliterende mate van participatie (56%) ten opzichte van de overheid, waarvan slechts 31% behoefte heeft aan de faciliterende rol. De behoefte van de overheid is verdeeld over ‘faciliteren’, ‘stimuleren’ en ‘reguleren’.

Hoe komt het dat de overheid de neiging heeft om te willen regisseren of soms zelfs te reguleren? Iedere ambtenaar kan wel een project noemen waar het ‘loslaten’ en het overlaten aan de markt heeft geleid tot (ernstige) mislukking. Het maatschappelijke verantwoordelijkheidsgevoel om

¹³ Dit is te zien in de spreidingsdiagram van figuur 4.6. De exacte hoeveelheden zijn weergegeven in figuur 7.5 van de uitgebreide resultaten in bijlage 4

kwalitatief goede producten te (laten) realiseren, geeft de aandrang om zaken vooraf vast te leggen of te borgen. Hiermee krijgt de term 'loslaten' een zwaardere lading dan slechts "geen bemoeienis hebben". 'Loslaten' moet gezien worden als "vertrouwen hebben in de markt". Hierbij heeft de overheid wel degelijk een rol in het nemen van de verantwoordelijkheid over het vraagstuk en de te stellen doelen. De ontwikkelaars krijgen vervolgens de verantwoordelijkheid over de oplossing van het vraagstuk en de invulling van die doelen, maar vooral ook het vertrouwen van de overheid dat zij daadwerkelijk met een oplossing komen die wenselijk is en de kwaliteit heeft die de overheid voor ogen heeft. Deze werkwijze wordt gesteund door het feit dat de markt het zich niet kan veroorloven om geen kwaliteit te realiseren in licht van de huidige vraaggestuurde markt en de afzet van hun product.

Tot slot voor wat betreft de interpretatie van de resultaten het onderdeel 'participatie' is het opmerkelijk dat zowel publiek als privaat behoefte hebben aan een meer *stimulerende* mate van participatie. Dit gebeurt nu volgens beide in (zeer) beperkte mate. Positief is dat zowel de publieke als private partijen het hierover eens zijn. De keerzijde is dat er blijkbaar niet in een behoefte wordt voorzien of kan worden voorzien.

Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?

Ten opzichte van tabel 2 van de artikelanalyse bleek het van belang om sommige betekenissen aan te vullen, omdat dit herhaaldelijk in de reacties werd genoemd. Hieruit blijkt het verschil tussen de algemene opvatting en de opvatting van professionals.

- Aan *Richting geven door visie* is 'lange termijn' toegevoegd. Dit komt voort uit de wens om duidelijkheid te scheppen voor investeerders. Zij hebben behoefte aan een vorm van zekerheid voor de toekomst.
- Aan *Begeleiden en ondersteunen in (RO) procedures* is het woord "versnellen" toegevoegd. Dat is voor de private partijen het achterliggende belang van de ondersteuning en begeleiding met als doel een zo kort mogelijke doorlooptijd en niet onnodig tijd verspillen;
- Aan *Loslaten / teruggeven / markt aan zet* is "Passieve grondpolitiek" toegevoegd. Deze term betreft jargon en is meerdere keren genoemd in het verlengde van loslaten en teruggeven aan de markt. Opvallend is dat de term 'faciliteren' voortkomt uit de term 'faciliterende grondpolitiek'. Nu wordt 'faciliteren' op haar beurt uitgelegd met 'passieve grondpolitiek';
- Aan *Kaders stellen...* is "op hoofdlijnen" toegevoegd; Kaders moeten beperkt worden tot de hoofdlijnen, zowel kwalitatief als kwantitatief.
- Aan *Dienstverlening / dienstbaar zijn* is "klantvriendelijk" toegevoegd. Private partijen zouden door de overheid volgens deze groep respondenten beschouwd moeten worden als klant.

Met deze toevoegingen in het resultaat van de open vraag in tabel 3, komt er een aantal betekenissen duidelijk naar voren. Dit zijn andere betekenissen dan bij de artikelanalyse het meest prominent waren. Dit verschil zou verklaard kunnen worden doordat de betekenissen uit de artikelanalyse een afspiegeling vormen van de samenleving, terwijl de vragenlijst is ingevuld door professionals uit het vakgebied. Veruit de meest gegeven omschrijving is het ondersteunen, begeleiden en versnellen in het proces en (ruimtelijke ontwikkelings-) procedures. Daarna komt het creëren van goede voorwaarden en deze afstemmen op de betreffende ontwikkelingsopgave. Het wegnemen van barrières hoort hier bij. Ook 'mogelijk maken' scoort goed. Opvallend is dat het allen zaken zijn waar vooral de overheid daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Of liever gezegd: waar de private partijen minder invloed op hebben. Hiermee concludeer ik dat 'faciliteren' geen activiteiten omvat die overgelaten kunnen worden aan 'de markt'.

De genoemde betekenissen omvatten samen 48% van het totaal. Bovendien kwamen deze betekenissen bij elke actor meerdere malen voor. Hiermee kan geconcludeerd worden dat dit een door professionals breed gedragen invulling is van de faciliterende rol van de overheid in gebiedsontwikkeling. Daarentegen hebben 'Beschikbaar maken', 'Maatwerk leveren' en 'Goed luisteren en begrijpen' nagenoeg niet gescoord. Daarmee zijn ze niet fout, echter is het ook niet iets wat het eerst bij een professional opkomt als er gesproken wordt over 'faciliteren'.

Uit tabel 4 blijkt dat er nog veel meer betekenissen zijn gegeven die geen aansluiting vinden bij de betekenissen uit de artikelanalyse. De twee belangrijkste zijn 'het publieke huis op orde' en daarmee snel antwoord op vragen. Daarnaast is het denken in kansen en positief pragmatisch handelen iets wat goed past bij faciliteren. Uit het feit dat deze punten worden aangegeven kan worden opgemaakt dat de publieke organisatie op deze punten soms te kort schiet. Overigens hebben gemeentelijke respondenten zelf bijgedragen aan de score van deze betekenissen en onderschrijven daarmee deze bevinding.

Er zijn geen opmerkelijke verschillen te ontdekken per actor met betrekking tot dit deel van het onderzoek over de open vraag over de faciliterende rol en bijbehorende activiteiten.

Kritiek

Sommige respondenten hebben de open vraag gebruikt om kritiek te uiten op de manier waarop de faciliterende rol soms wordt ingevuld. "De faciliterende rol van de gemeente wordt te vaak vertaald als achteroverleunen, de markt zijn werk laten doen en geen poging ondernemen om conflicterende belangen tussen verschillende diensten en personen binnen één gemeente af te stemmen en naar buiten toe eenduidig te communiceren" aldus een reactie van een adviespartij. Iemand van een lokale overheid beweert *zelf* dat de interpretatie van het begrip faciliteren door veel gemeenten niet realistisch is door *"het 'aan de markt over te laten' door domweg van alles te eisen en te verwachten en dat 'de markt' wel alles doet hoe de gemeente het wil, draagvlak creëert onder belanghebbenden, inclusief alles betaalt"*. Deze houding wordt volgens een ontwikkelaar vooral ingegeven doordat de inkomsten uit grondopbrengsten zijn opgedroogd en het Rijk steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neerlegt. Met deze kritiek kan geconstateerd worden dat er gewaakt moet worden dat een faciliterende houding niet samengaat met een groot (onmogelijk) eisenpakket.

Tegenstrijdigheden

Reactief of proactief?

De meningen verschillen over de grondhouding in termen van activiteit die past bij een faciliterende rol. Sommigen vinden dat er een afwachtende houding moet worden aangenomen. De inspanning is reactief van aard en volgend op het initiatief wat zich voordoet. Daartegenover staan respondenten die vinden een actieve rol meer toepasselijk is. Anderen stellen dat faciliteren vooral vraagt om een *proactieve*, ondernemende houding. Een respondent (lokale overheid) benoemt specifiek "een actieve rol in kaderstelling van opgaven, een actieve rol in het netwerk onderhouden, een passieve rol in ontwikkelen, een actieve rol in controleren." Als gekeken wordt naar de best scorende betekenis *'Het ondersteunen, begeleiden en versnellen in proces en (RO)procedures'* kan gesteld worden dat de actie volgend is op het initiatief. Echter de tweede betekenis *'Goede voorwaarden*

creëren, aansluiten of afstemmen op de opgave en het wegnemen van barrières' is wel degelijk proactief van aard.

Wel of geen financiering?

Een andere geconstateerde tegenstrijdigheid is het al dan niet verstrekken van financiering. Zoals tabel 3 laat zien, zijn er twaalf respondenten van mening dat financiële, fiscale of juridische incentives horen bij faciliteren bijvoorbeeld door het investeren in de buitenruimte of infrastructuur of door het beschikbaar stellen van een vergaderruimte of grond. Anderen zijn juist van mening dat investeren niet bij faciliteren hoort. "Zeggenschap uit handen geven, in ruil voor risicobeperking en investering". De mate van investering zal afhankelijk zijn van de opgave. De algemene lijn is dat een faciliterende rol vaak gepaard gaat met een (beperkte) investering, in welke vorm dan ook.

Termen voor faciliterende rol

Uit het algemene overzicht blijkt dat 'mogelijk maken' ver uit het beste scoort. Dit is niet opmerkelijk. Bij de artikelanalyse kwam deze term ook bovengemiddeld voor. 'Mogelijk maken' heeft het dezelfde containerneigingen als 'faciliteren' zelf. Wat dat betreft is het eigenlijk een goede omschrijving, echter blijft het probleem van verschillende interpretaties bestaan. Na 'mogelijk maken' scoren 'heldere spelregels', 'kaders stellen' en 'verbinden' het hoogst. Vervolgens komen termen als 'samenwerken', 'ondersteunen', 'ruimte geven', 'meedenken' en 'minder reguleren'.

Wat opvalt, is dat de termen 'inspireren', 'initieëren', 'uitdagen' en 'keuzes maken' helemaal niet als term voor 'faciliteren' worden aangemerkt door zowel de publieke als private partijen. Voornamelijk 'inspireren' en 'uitdagen' kwamen wel bovengemiddeld voor in de Nederlandse media. Blijkbaar zijn dit termen die professionals echter niet vinden passen bij een faciliterende rol. Dit is tevens terug te zien in het resultaat van de open vraag.

Bij het verschil in termen tussen publiek en privaat, vindt de overheid 'verbinden' en 'verleiden' significant beter passen bij een faciliterende rol dan de private partijen. Dit valt te verklaren door het feit dat de overheid een belangrijke rol voor zichzelf ziet weggelegd in het bij elkaar brengen van partijen rond een project of probleem. De overheid voelt zich immers verantwoordelijk voor een goede werking van en in balans zijnde samenleving (Van Berlo, 2012). Private partijen zijn het erover eens dat 'verbinden' misschien nog wel bij faciliteren past, maar 'verleiden' nagenoeg niet. Goede ideeën hebben geen verleiding nodig, zo stellen Schultz et al. (2013).

Private partijen vinden op hun beurt 'meedenken', 'creatief denken' en 'visie' beter passen. De overheid kan het eens zijn met 'meedenken', maar 'creatief denken' en 'visie' vindt zij niet passen bij een faciliterende rol. Wellicht is de overheid van mening dat creatief denken niet aan haar besteed is of in ieder geval dat de private partijen hier beter in zijn. Waarom de publieke partijen 'visie' niet bij de faciliterende rol vinden passen is niet duidelijk. Waarschijnlijk associëren zij 'visie' met masterplannen die in de kast belanden en onder het stof verdwijnen. Dit heeft inderdaad niets te maken met faciliteren. De private partijen associëren 'visie' wellicht met het scheppen van een toekomstbeeld waarop een initiatiefnemer zijn plan kan afstemmen. Dit heeft wel degelijk betrekking op faciliteren in de voorwaardelijke sfeer.

Per actor zijn er ook een aantal opvallende zaken te benoemen. 'Verbinden' scoort het best bij de gemeente (zelfs beter dan 'mogelijk maken'), terwijl dit voor de andere actoren bijzaak lijkt. Dit was de reden waarom 'verbinden' bij de overheid in het algemeen zo hoog scoort, zoals hierboven besproken.

Er heerst een duidelijk verschil in opvatting tussen de corporatie enerzijds en de adviseur en ontwikkelaar anderzijds over welke term past bij 'faciliteren'. Het 'creatief denken' in het

totaaloverzicht van private partijen, blijkt voornamelijk bij de corporatie vandaan te komen. Zowel de ontwikkelaar als de adviespartij vinden dit echter niet passen bij faciliteren. De gemeente overigens ook niet. Wellicht valt dit te verklaren door het feit dat de corporatie ook aan de maatschappelijke opgave werkt, waar de overheid en de corporatie beide voor gesteld staan. Dit is een lastige opgave waar creativiteit voor gewenst is. Het is de vraag of de overheid de juiste partij is om dit van te verwachten. De ontwikkelaar en adviespartij zijn waarschijnlijk van mening dat zij dit zelf beter kunnen.

Een ander verschil tussen deze partijen is dat de corporatie 'kaders stellen' niet ziet als faciliteren. Dit vinden de adviseur en ontwikkelaar juist het beste passen bij faciliteren. De adviespartij is afhankelijk van een heldere opdrachtformulering. Dat is hun vertrekpunt. Ook voor een ontwikkelaar is het van belang om te weten wat het speelveld is. Waarom de corporatie 'kaders stellen' niet als faciliteren ziet, zou kunnen liggen in het feit dat dit de schijn heeft van reguleren. Dit verklaart echter niet waarom de andere actoren dit juist zo hoog hebben staan.

'Heldere spelregels' scoort bij zowel de gemeente als de adviespartijen bovengemiddeld goed. Voor de adviespartij is dit in lijn met het 'kaders stellen' en de heldere opdrachtformulering zoals hierboven is aangegeven. Het duidt in ieder geval op de behoefte aan duidelijkheid. Wat gaat de gemeente aan inspanningen leveren en waarvan verwacht de gemeente dat de initiatiefnemer het op zich neemt? Hier duidelijk over communiceren leidt tot gestroomlijnde verwachtingen en daarmee tot minder teleurstellingen achteraf of tijdens het proces.

De ontwikkelaar heeft 'meedenken' en 'overlaten aan de markt' relatief veel hoger staan dan de rest. Opmerkelijk, omdat het in zichzelf iets paradoxaals heeft. Hierbij rijst de vraag op welk moment en waarover meegedacht moet worden en wat precies overgelaten moet worden aan de markt.

Wanneer faciliteren?

Faciliteren wordt vooral wenselijk gevonden in het geval dat de gemeente verwacht dat de markt in een gebied wil investeren en helemaal als zij initiatieven willen ontplooien die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders. Uit de ervaring van zowel publiek als privaat blijkt dat de faciliterende rol op zo'n moment ook wordt toegepast, waarbij de publieke partijen het er significant meer mee eens zijn dan de private partijen.

Wanneer het nadrukkelijk niet wenselijk is dat de overheid zich faciliterend opstelt, zijn daar de meningen over verdeeld. De publieke partijen vinden het significant minder wenselijk dan private partijen in het geval dat burgers en/of de markt niet in een gebied willen of kunnen investeren. Dit komt overeen met het kwadrant van figuur 2.6 waarbij de rol van de overheid wordt relatie wordt gebracht met de potentie van gebieden en partijen in dat betreffende gebied.

In de praktijk is de ervaring dat er niet gefaciliteerd wordt, wanneer de markt en/of burgers initiatieven ontwikkelen die strijdig zijn met bestaande plannen en wettelijke kaders, hoewel dit soms nog wel wenselijk wordt gevonden door de private partijen gezien het neutrale oordeel. Dit wordt ook als overige opmerking meegegeven bij de laatste vraag van de enquête. "Een gemeente kan best meewerken aan een initiatief dat niet binnen de (huidige!) kaders en regels past, als zij daar zelf ook het belang van ziet, en bijvoorbeeld dan een (bestemmings)planwijziging doet."

Over het algemeen heerst de beleving dat er in de praktijk minder gefaciliteerd wordt dan wenselijk is door alle partijen. Dit komt overeen met de resultaten van het onderdeel participatie, waarbij ook meer behoefte was aan faciliteren dan in de praktijk werd ervaren. Eigenlijk zou de overheid altijd op een bepaalde manier mogen of moeten faciliteren! De resultaten zijn ook per actor in beschouwing genomen, echter zijn hier geen noemenswaardige verschillen in opvatting over naar voren gekomen.

Verskil in opvatting een probleem?

Een verschil in opvatting over de verdeling van de taken en activiteiten wordt wel degelijk ervaren als een probleem. De adviespartij heeft het meest behoefte (100%) aan duidelijkheid. Zoals eerder gesteld, werkt een adviespartij aan de hand van een heldere opdrachtformulering. Een ander inzicht of vertrekpunt op een bepaald probleem, heeft directe gevolgen voor het advies wat zij op dit probleem formuleren.

Slechts 47% van de gemeentelijke respondenten vinden het problematisch als er een verschil in opvatting heerst. Waarschijnlijk zijn zij van mening dat dit inherent is aan het onderhandelen met een marktpartij. Daarnaast zijn de eventuele financiële gevolgen van dit verschil in opvatting voor een ambtenaar minder 'voelbaar'. Daar staat tegenover dat als een private partij na een onderhandeling een taak of activiteit bij de overheid kan neerleggen, dit als pure winst wordt ervaren. Wanneer een ambtenaar een taak of activiteit bij de private partij neerlegt, wordt deze 'besparing' nergens inzichtelijk gemaakt of gekwantificeerd.

Hoe kan hier het beste mee omgegaan worden? De algemene lijn is dat (nog) beter samenwerken en goede communicatie over taken en verantwoordelijkheden. Er veel verschillende manieren om de faciliterende rol in te vullen, waarmee het van belang is om voorafgaand aan het proces consensus te hebben over deze invulling. Dit begint bij het stellen van een beperkt aantal kaders en te zorgen voor heldere spelregels om binnen deze kaders te handelen. Sommige respondenten zeggen dat dit beter vastgelegd kan worden in een intentie of samenwerkingsovereenkomst. Dit is echter ook niet altijd waterdicht.

4.4 Synthese

In de complexe wereld van gebiedsontwikkeling worstelt de overheid met haar rol. Eén van die rollen is de faciliterende rol. In de praktijk wordt deze rol vooral toegepast als de potentie van de aanwezige partijen hoog is en de initiatieven die zij ontwikkelen aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders. De faciliterende rol is een bescheiden rol die meer ruimte geeft aan de vitaliteit van de samenleving. De private partijen hebben veel behoefte aan de faciliterende rol, omdat zij het huidige optreden van de overheid vooral als regulerend ervaren.

In het voorgaande hebben we gezien dat de publieke en private partijen verschillend aankijken tegen de invulling van de rol. Dit ligt in lijn van de verwachting na de vele verschillende betekenissen die naar voren komen uit de artikelanalyse en het feit dat verschillende literatuurbronnen het begrip 'faciliteren' op een verschillende manier beschouwen en onderverdelen.

Zoals de media en de literatuur verschillen, zo verschilt de opvatting van faciliteren ook per actor. Dit klopt ook, want iedere partij heeft zijn eigen specifieke rol netwerksamenleving, met hun eigen doel en belang, wat maakt dat ze een andere behoefte hebben waarop ingespeeld moet worden.

Omdat er zo veel verschillende manieren zijn om de faciliterende rol in te vullen, is het verschaffen van duidelijkheid over de manier waarop gefaciliteerd wordt noodzakelijk. Dit begint bij het stellen van een beperkt aantal kaders en te zorgen voor heldere spelregels om binnen deze kaders te handelen.

De werkdefinitie van faciliteren *"Het inzichtelijk maken van de behoefte van een initiatiefnemer en het hier op inspelen binnen de publiek gestelde kaders."* dient aangevuld te worden met:

"... en een voorwaarde daarbij is heldere communicatie met de initiatiefnemer ..."

Zoals uit de algemene score blijkt, worden 'inspireren', 'initieëren', 'uitdagen' en 'keuzes maken' niet gescoord.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk wordt ingegaan op de gestelde doelen en de vragen beantwoord uit hoofdstuk 1. Zoals ieder onderzoek heeft ook dit onderzoek zijn beperkingen gehad. Behalve dat er veel vragen worden beantwoord, roept het onderzoek ook vragen op en geeft dit samen met de beperkingen ruimte voor vervolgonderzoek. Het onderzoek heeft tevens aanbevelingen voor de praktijk opgeleverd. Tot slot geef ik een reflectie op het onderzoek en het functioneren van de gemeente.

5.1 Conclusies

Hieronder volgt de beantwoording van de vragen:

Hoe interpreteren verschillende actoren in gebiedsontwikkeling het begrip faciliteren?

De algemene conclusie is dat er in de Nederlandse samenleving veel verschillende interpretaties bestaan van het begrip faciliteren. Dit begint al met een verschil in opvatting van het begrip zoals het gebruikt wordt in de Nederlandse media ten opzichte van wat professionals uit het vakgebied onder het begrip verstaan. Ook verschillende actoren in de gebiedsontwikkeling interpreteren het begrip faciliteren op een verschillende manier. Onder de kop “Wat is faciliteren” wordt nader ingegaan welke verschillen dit zijn. Ondanks de verschillen is er ook een rode draad te ontdekken in de resultaten. De toepassing van de faciliterende rol blijkt afhankelijk van de potentie aanwezig in een bepaald gebied en gaat gepaard met een (beperkte) investering door de overheid.

Wordt het als probleem ervaren dat ‘faciliteren’ verschillend wordt geïnterpreteerd?

Door het verschillend interpreteren van het begrip faciliteren, kan bij een samenwerking een verschil in opvatting van taken en activiteiten optreden. Op het moment dat dit gebeurt, wordt dit als een probleem ervaren. Private partijen ervaren dit in meerdere mate als een probleem dan publieke partijen. Een oplossing voor dit probleem is intensiever samen te werken, (vooraf) helder te communiceren over de taakverdeling of deze goed vast te leggen. Ook gaande het proces is het van belang deze dialoog op gang te houden, wanneer taken en verantwoordelijkheden wijzigen door wijzigingen in het plan/initiatief.

In hoeverre is er behoefte aan een faciliterende overheid?

Er is wel degelijk behoefte aan een faciliterende overheid. Dit blijkt uit verschillende onderdelen van dit onderzoek. Bij het onderzoek naar de behoefte en toegepaste mate van participatie geeft 56% van de private partijen aan behoefte te hebben aan een faciliterende mate van participatie van de overheid. Zij zijn van mening dat de huidige rol van de overheid zich kenmerkt als te regulerend. De publieke partijen hebben minder behoefte aan (het toepassen van) een faciliterende rol, namelijk slechts 31% waarbij de verdeling redelijk gelijk is met ‘stimuleren’ en ‘regisseren’.

Ook bij het onderdeel van het onderzoek naar *in welke situatie* het wenselijk is dat er gefaciliteerd wordt, was de algemene opvatting dat er meer gefaciliteerd zou mogen worden dan op dit moment het geval is. Het verschilt per situatie in hoeverre ‘faciliteren’ wenselijk wordt geacht. Deze situatie is gerelateerd aan de potentie van de partijen die aanwezig zijn in een bepaald gebied. ‘Faciliteren’ wordt vooral wenselijk gevonden in het geval dat de gemeente verwacht dat de markt in een gebied wil investeren en helemaal als de markt initiatieven wil ontplooiën die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders. Uit de ervaring van zowel publiek als privaat blijkt dat de faciliterende rol op zo’n moment ook wordt toegepast. ‘Faciliteren’ is minder wenselijk als de potentie van de aanwezige partijen in een bepaald gebied laag is. Dit wordt tevens bevestigd door de literatuur.

Wat is faciliteren?

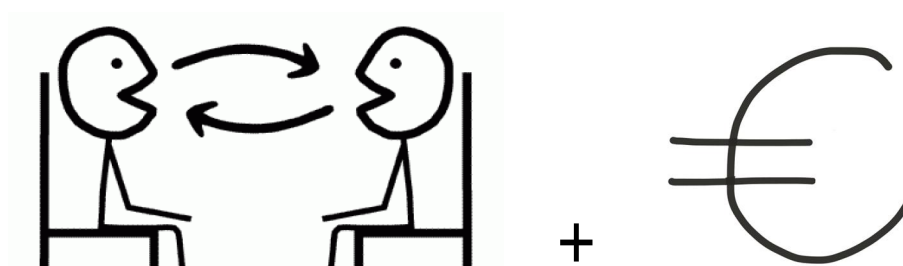
'Faciliteren' is een van de rollen die een publieke partij zich kan aanmeten in het proces van gebiedsontwikkeling. Het is een bescheiden rol die voornamelijk aan de lokale overheid wordt toegeschreven en ruimte laat voor de vitaliteit van de samenleving. De faciliterende rol is te verklaren door de opkomst van de netwerksamenleving en de decentralisatie van overheidstaken. Door de decentralisatie vindt er verschuiving plaats van *government* naar *governance*. Kern bij deze verschuiving is dat de overheid taken moedwillig of noodgedwongen laat liggen, waardoor als gevolg van een gelijkblijvende behoefte bij de samenleving, nieuwe ruimte ontstaat voor ondernemerschap en privaat initiatief. Bij governance staat het streven naar collectieve doelen centraal en legt het de nadruk op het oplossend vermogen van netwerken in de realisatie van publieke en maatschappelijke doelstellingen. De netwerksamenleving biedt mogelijkheden om de publieke zaak en publieke dienstverlening vorm te geven: een beter werkende overheid, andere soorten samenwerkingsverbanden, verbinding met kennis en energie in de samenleving. De faciliterende rol is onderdeel van deze dienstverlening.

Ondanks de vele verschillen in interpretatie, zijn er wel lijnen te ontdekken die het begrip 'faciliteren' nader duiden. De invulling van de rol is afhankelijk van de potentie van partijen. Als de potentie laag is dan heeft de rol een stimulerend karakter en als de potentie hoog is dan is de rol formeler ingestoken. De algemene lijn is dat een faciliterende rol vaak gepaard gaat met een (beperkte) investering, in welke vorm dan ook.

Hieronder volgen de lijnen uit achtereenvolgens de opvatting van de samenleving en professionals uit het vakgebied.

Faciliteren volgens de Nederlandse media

De meest voorkomende betekenis die de Nederlandse media geeft, is 'meedenken' en 'dialogo voeren' met een initiatiefnemer. Ook het bieden van 'financiële / fiscale / juridische incentives' is een belangrijk onderdeel van 'faciliteren'.



Figuur 5.1: Faciliteren volgens de Nederlandse samenleving: Dialoog voeren en (vormen van) financiële ondersteuning

Faciliteren volgens professionals

De respondenten zijn op twee verschillende manieren gevraagd naar de betekenis van het begrip faciliteren. Er is gevraagd naar een geschikte term voor faciliteren en om een inhoudelijke omschrijving. Ten aanzien van de termen scoort 'mogelijk maken' het best. 'Mogelijk maken' heeft echter dezelfde containerneigingen als 'faciliteren' zelf. Wat dat betreft is het eigenlijk best een goede omschrijving, maar daarbij blijft het probleem van verschillende interpretaties bestaan. Na 'mogelijk maken' komen drie betekenissen het meest prominent naar voren: 'Heldere spelregels',

‘Kaders stellen’ en ‘Verbinden’. Vooral publieke partijen vinden dat ‘verbinden’ een term is die past bij ‘faciliteren’.

De inhoudelijke omschrijvingen van het begrip ‘faciliteren’ leveren gedeeltelijk weer een ander resultaat. Ook bij de open vraag komt het ‘kaders stellen’ als antwoord terug. Er wordt benadrukt dat het gaat om kaders stellen op hoofdlijnen en dat de speelruimte daarbinnen vrij zou moeten zijn. Veruit de meest gegeven omschrijving is het ondersteunen, begeleiden en versnellen in het proces en (ruimtelijke ontwikkelings-) procedures. Daarna komt het creëren van goede voorwaarden en deze afstemmen op de betreffende ontwikkelingsopgave. Het wegnemen van barrières hoort hier bij. Ook ‘mogelijk maken’ scoort goed. Deze omschrijvingen gezamenlijk omvatten 48% van het totaal. Daarmee is dit onder professionals een breed gedragen invulling van de faciliterende rol van de overheid in gebiedsontwikkeling. Opvallend is dat het allen zaken zijn waar vooral de overheid daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Of liever gezegd: waar de private partijen minder invloed op hebben. Hiermee concludeer ik dat ‘faciliteren’ geen activiteiten omvat die overgelaten kunnen worden aan ‘de markt’.

Verschillen in interpretatie

Zoals gezegd bestaan er verschillen in interpretatie. Dit is in lijn met de veronderstelling dat iedere partij zijn eigen specifieke rol heeft in de netwerksamenleving, met zijn eigen doel en belang, wat maakt dat zij een andere behoefte hebben waarop ingespeeld moet worden. Hieronder volgen de meest opvallende verschillen¹⁴:

Nederlandse media vs. professionals

Wat opvalt, is dat de termen ‘inspireren’, ‘initieëren’, ‘uitdagen’ en ‘keuzes maken’ die voortkomen uit het artikelonderzoek, door professionals helemaal niet als term voor ‘faciliteren’ worden aangemerkt. Vooral ‘inspireren’ en ‘uitdagen’ komen bovengemiddeld voor bij de Nederlandse media, maar blijkbaar zijn dit termen die professionals niet vinden passen bij een faciliterende rol. Het resultaat van de open vraag bevestigt deze conclusie.

Publiek vs. privaat

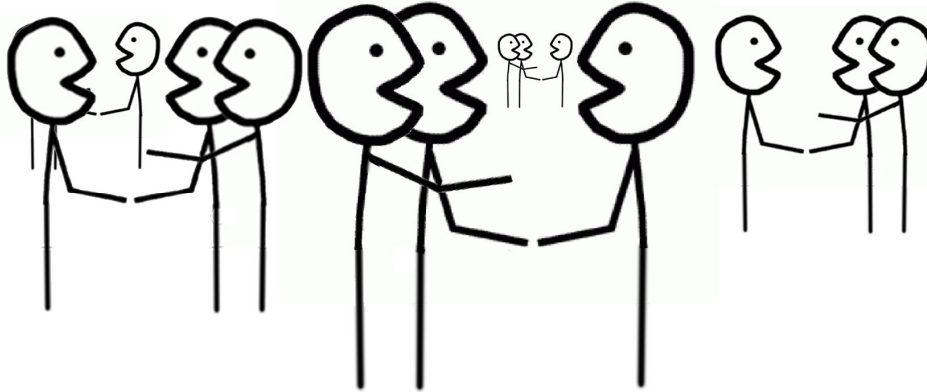
Publieke partijen vinden ‘verbinden’ en ‘verleiden’ significant meer passen bij een faciliterende rol dan de private partijen. Dit valt te verklaren door het feit dat de overheid een belangrijke rol voor zichzelf ziet weggelegd in het bij elkaar brengen van partijen rond een project of probleem. De overheid voelt zich immers verantwoordelijk voor een goede werking van en in balans zijnde samenleving. Private partijen zijn het er over eens dat ‘verbinden’ misschien nog wel bij faciliteren past, maar ‘verleiden’ nagenoeg niet. Goede ideeën hebben geen verleiding nodig.

Private partijen vinden op hun beurt ‘meedenken’, ‘creatief denken’ en ‘visie’ beter passen dan de publieke partijen. De overheid kan het eens zijn met ‘meedenken’, maar ‘creatief denken’ en ‘visie’ vindt zij niet passen bij een faciliterende rol.

¹⁴ De verschillen worden nader toegelicht in hoofdstuk 4.3 ‘Interpretatie resultaten’ en dan vooral op pagina 57 en 58.

Gemeente vs. de rest

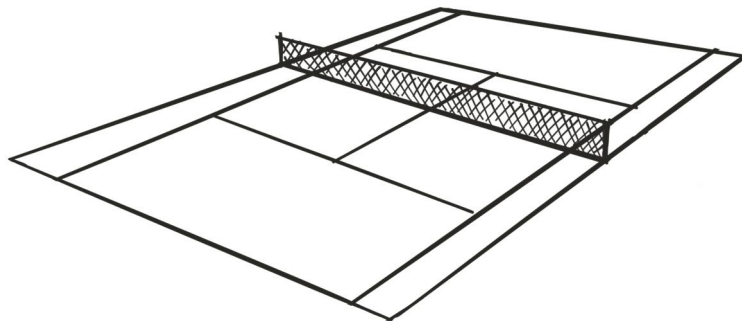
'Verbinden' scoort het best bij de gemeente (zelfs beter dan 'mogelijk maken'), terwijl dit voor de andere actoren bijzaak lijkt. Dit was de reden waarom 'verbinden' bij de overheid in het algemeen zo hoog scoort, zoals hierboven besproken.



Figuur 5.2: 'Verbinden' vindt de gemeente goed passen bij faciliteren

Corporatie vs. ontwikkelaar en adviespartij

Het 'creatief denken' van private partijen is voornamelijk afkomstig van de corporatie. Zowel de ontwikkelaar als de adviespartij vinden dit niet passen bij faciliteren. De gemeente overigens ook niet. Daarentegen ziet de corporatie 'kaders stellen' niet als faciliteren. Dit vinden de adviseur en ontwikkelaar juist het beste passen bij 'faciliteren'.



Figuur 5.3: 'Kaders stellen' vinden de ontwikkelaar en adviespartij goed passen bij faciliteren. De corporatie niet.

5.2 Beperkingen

Er zijn een aantal zaken die het onderzoek beperken. Om te beginnen bij de verspreiding van de vragenlijst. De vragenlijst is verspreid onder MCD'ers maar in hoeverre zijn zij representatief voor het volledige werkveld? Daarnaast heeft iedere respondent een andere referentie in gedachte bij het beantwoorden van de vragen. Het was de bedoeling om dit probleem bij de casestudie te elimineren.

Het is tevens een beperking dat er niet naar motivatie van de antwoorden is gevraagd. Dan blijft het speculeren naar de achterliggende reden van de resultaten. Er is ook niet gevraagd specifieke voorbeelden van situaties en projecten waarbij het verschil in interpretatie van de faciliterende rol heeft geleid tot ernstige problemen. Dit zou de relevantie van het onderzoek stevig onderbouwen. Het is echter wel de vraag in hoeverre respondenten bereid zijn hierop in te gaan.

5.3 Vervolgonderzoek

Tijdens het schrijven van deze scriptie ben ik een aantal zaken tegen gekomen die aanleiding geven tot het plegen van vervolgonderzoek. Een opmerkelijk resultaat is bijvoorbeeld, dat zowel publieke als private partijen behoefte hebben aan een meer stimulerende rol van de overheid. Dit gebeurt nu volgens beide in beperkte mate. Wat verstaan de betreffende partijen onder een stimulerende rol? En wat is de oorzaak dat deze rol op dit moment zo weinig wordt toegepast?

Wat mij verder heeft beziggehouden is dat er veel wordt geschreven over de faciliterende rol van de overheid, maar in geen van de bronnen wordt duidelijk wat er nu gefaciliteerd wordt. Een initiatief? Een actor? Een vraagstuk? Of een gebied? Dit is zeer van belang voor de manier waarop verschillende partijen positie (moeten) innemen ten opzichte van elkaar. Hier kan nader onderzoek naar gedaan worden.

Aansluitend hierop mist in dit onderzoek een verklaring van het begrip faciliteren in relatie tot een fase van het proces. Het is denkbaar dat faciliteren in 'fase 0' een heel andere lading heeft dan in 'fase 5' van een bepaalde (gebieds-)ontwikkeling en dat dit min of meer van toepassing is op alle partijen. Voor elke fase een andere faciliteit?

5.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Dit onderzoek heeft aanbevelingen voor de praktijk opgeleverd. Deze komen voort uit zowel de resultaten als de beantwoording van de open vragen. De aanbevelingen zijn opgedeeld in aanbevelingen voor publieke partijen en aanbevelingen voor private partijen.

Aanbevelingen voor publieke partijen

Kijk kritisch naar uw eigen rol in gebiedsontwikkeling

De markt ervaart de invulling van uw rol anders dan dat u hem ervaart, ga daarom het gesprek aan met private partijen om in kaart te brengen wat zij van u verwachten. Bereik consensus over de betekenis van 'faciliteren' alvorens verder te gaan met het proces. Wees ook kritisch naar u zelf met betrekking tot de eisen die u stelt aan een initiatief. Waak voor een groot (onmogelijk) eisenpakket. U wil veelal nog teveel regie voeren, terwijl de markt behoefte heeft aan een helder afgebakende speelruimte waarin creatieve oplossingen tot stand kunnen komen. Dus niet alles zelf willen regelen, maar met initiatiefnemers meedenken over wenselijke dan wel nodige stappen en daarbij alleen toetsen aan de grote lijnen.

Pas op met verleiden

'Verleiden' is een rol die u vindt passen bij faciliteren. Pas hier echter mee op. Ten eerste vinden de andere (professionele) actoren dit niet passen bij een faciliterende rol. Daarnaast schuilt het risico dat alleen de 'usual suspects' zich melden. Op het moment dat zwakkere ideeën zich melden, heeft u weinig criteria om ze af te wijzen. Ook als hier een reden voor is. Bovendien hebben goede ideeën geen verleiding nodig.

Handel positief en pragmatisch

'Faciliteren' zit ook in de ogenschijnlijk kleine dingen. Zorg dat u uw huis op orde heeft en snel antwoord geeft op vragen. De mindset moet transformeren / is in transformatie van reagerend naar proactief meedenkend. Vervolgens in echte samenwerking met de marktpartij(en) bepalen wat nodig is in het proces en hoe u vanuit uw publieke rol kunt bijdragen aan het vlottrekken en/of mogelijk maken van gebiedsontwikkeling of bijvoorbeeld tijdelijke functies. Dus denken in kansen die

gezamenlijk kunnen worden benut, in plaats van denken in belemmeringen en problemen die u bij 'de markt' wil neerleggen.

Stel anderen in staat en geef vertrouwen

Probeer uw doelstellingen te bereiken door kaders te stellen, met name in publiekrechtelijke zin, zodanig dat andere partijen in staat worden gesteld initiatieven te ontwikkelen. Deze initiatieven dragen *mede* bij aan uw (maatschappelijke) doelstellingen. U realiseert zich daarbij dat u een deel van uw zeggenschap uit handen geeft, maar dat u in ruil daarvoor beperkt hoeft te investeren of risico loopt.

'Faciliteren' is geen excuus

Laat de faciliterende rol geen excuus zijn voor 'we kunnen minder'. Als dat het probleem is, dan niet alleen 'faciliteren', maar geef vooral ook de initiatiefnemer de ruimte om hem zijn initiatief te laten ontplooiën.

Faciliteer meer

Eigenlijk zou u altijd op een bepaalde manier mogen of moeten faciliteren! In de netwerksamenleving bent u nu eenmaal dienstverlenende partij. Door de samenleving, voor de samenleving.

Aanbevelingen voor private partijen

Het aantal aanbevelingen voor private partijen is gering. Dit komt omdat er in het onderzoek vooral is gereflecteerd op het handelen van de gemeente. Het geringe aantal maakt de aanbeveling echter niet minder belangrijk:

Zorg voor urgentie en draagvlak

Houd rekening met het maatschappelijke speelveld waarin de publieke partij zich bevindt. Op het moment dat het niet meteen lukt: geef het tijd, werk aan urgentie en een breder draagvlak.

Blijf in gesprek

De overheid worstelt met haar rol. Het helpt als u ook gedurende het proces in gesprek blijft om onduidelijkheden te voorkomen.

5.5 Reflectie

De meningen over de impact van het probleem op de dagelijkse praktijk lopen uiteen. Voor sommigen zal dit onderzoek weinig toevoegen, voor anderen zal het een bevestiging zijn van de worsteling die de faciliterende rol met zich meebrengt. Voor die laatste groep hoop ik dat het resultaat richting zal geven bij de invulling van de rol en daarmee de onduidelijkheid rond het begrip 'faciliteren' wegneemt.

Definitie van 'faciliteren'

Een precies omlijnde en alom geaccepteerde definitie van wat 'faciliteren' is, bestaat niet. Het was ook niet het doel om één beeld op faciliteren te ontwikkelen. Echter om de lezer niet teleur te stellen zal de eerder gehanteerde werkdefinitie compleet gemaakt worden met de laatste inzichten uit dit hoofdstuk. Hierbij weeg ik de interpretatie van de professionals het zwaarst. De definitie luidt als volgt:

Het mogelijk maken van initiatieven door het inzichtelijk maken van de behoefte van de initiatiefnemer en hierop inspelen binnen de publiek gestelde kaders, te ondersteunen in het RO-proces, het scheppen van goede voorwaarden, het wegnemen van barrières en te zorgen voor heldere spelregels, onder voorwaarde van heldere communicatie met de initiatiefnemer.

Hiermee zit het *American Heritage® Dictionary of the English Language* er niet ver naast. Beide betekenissen zijn van toepassing.

1. *“Makkelijk of makkelijker maken”;*
2. *“Het leiden (van een discussie of een gebiedsontwikkeling (red.)), door vragen te stellen, te bemiddelen tussen tegengestelde invalshoeken of ervoor te zorgen dat de standpunten van alle deelnemers worden gehoord”*

De eerste betekenis neemt ‘het ondersteunen in het RO-proces’, ‘het scheppen van goede voorwaarden’ en ‘het wegnemen van barrières’ voor haar rekening. De tweede betekenis heeft betrekking op de voorwaardelijke kant van ‘faciliteren’. De ‘publiek gestelde kaders’ uit de definitie zijn immers zo veel mogelijk gebaseerd op de standpunten van alle deelnemers. Uiteindelijk vormt dit tevens de basis voor de heldere spelregels en de communicatie hierover.

Een ander woord voor faciliteren?

Eén van de gestelde doelen van dit onderzoek was komen tot een oplossing tot de communicatieverwarring omtrent het begrip ‘faciliteren’. Is het in dat kader een optie om het woord ‘faciliteren’ niet meer te hanteren en andere (specifiekere) woorden te gebruiken? Dat is nog maar de vraag. Elk nieuw woord geeft waarschijnlijk ook weer aanleiding voor meerdere interpretaties. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat ‘faciliteren’ al behoorlijk is ingeburgerd in het (taal)register van professionals in het vakgebied. *“Vaak neemt een gemeenschap ook niet zo snel een nieuwe alternatieve woordenschat over”*, aldus Neerlandicus De Vette. Vooralsnog blijft de aanbeveling om met elkaar in gesprek te gaan *en te blijven* om consensus te bereiken over de invulling van de faciliterende rol.

6 Bronvermelding

Publicaties

- Adams, D. & S. Tiesdell (2010) 'Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property', *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207;
- Berlo, D. van (2012), *Wij, de overheid: Cocreatie in de netwerksamenleving*. Creative Commons;
- Bierling, H.J., H. Schreuders & H. Kooistra (2015) 'Gemeenten moeten ruimte krijgen om lokale burgerinitiatieven te faciliteren', Artikel, *Platform 31*;
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen & K. Schamp (2010) *Help! Een burgerinitiatief!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Broek, A. van den, A. Steenbekkers, P. van Houwelingen & K. Putters (2016) *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Buitelaar, E. (2010a) 'Cracks in the myth: Challenges to land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(3), 349-356;
- Buitelaar, E. et al. (2012) *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design;
- Buitelaar, S. (2015) 'Gemeenten moeten inspelen op trek naar binnenstad', Artikel *Binnenlandsbestuur.nl*;
- Cammen, H. van der & L.A. De Klerk (1993), *Ruimtelijke ordening, de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Aula 2^e druk, Utrecht: Het Spectrum;
- Dijkstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (2010) *Het gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press;
- ECORYS (2006) *De prijs van kwaliteit: Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw*. Handreiking in opdracht van ministerie van VROM, de VNG, de NVB en de NEPROM;
- Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2007), 'Trust in Complex Decision Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration', *Administration and Society*, 39(1), pp.25–50;
- Gijzen, M.H.M. (2009) *Zonder loslaten geen concessie: Inzicht in de recente toepassing van deze publiekprivate samenwerkingsvorm in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk met 'evidence-based' verbetervoorstellen*, Master Thesis, Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling: Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Dissertatie, onderzoeksinstituut OTB, TU Delft;
- Groot Jebbink, S. (2012) *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie*, Master Thesis, Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Hajer M., & W. Zonneveld (2000). 'Spatial planning in the network society: Rethinking the principles of planning in the Netherlands', *European Planning Studies*, 8(3), 337-355;
- Healey, P. (2006) *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. Routledge.
- Heinsbroek, I. (2013) *Van 'nee, mits' naar 'ja, tenzij': Een explorerend onderzoek naar de omgang tussen (sociaal) ondernemers en ambtenaren van de gemeente Utrecht op het domein van gebiedsontwikkeling*, Master Thesis, Bestuur- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht;

- Heurkens, E.W.T.M. (2012a) *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*. Doctoral dissertation A+BE series, Delft: TU Delft;
- Heurkens, E.W.T.M. (2012b) *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling, Sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*. Delft: TU Delft;
- Heurkens, E.W.T.M. (2013) 'Een nieuwe rolverdeling: privaat 'in the lead', publiek faciliteert', *VHV Bulletin* 41, Vereniging Forum;
- Heurkens, E.W.T.M., W. de Hoog & T. Daamen (2014) *De Kennismotor, Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk*, Publicatie;
- Hollander, E. (2010) 'Vertrouwen of betrouwbaarheid', in S. Majoor (2010) *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam*, pp. 20-25. Amsterdam: Project Management Bureau Amsterdam;
- Janssen S. & J. Jonker (2014) *Aan advies geen gebrek: Een discussienota over de ontwikkeling van nieuwe business modellen bij de overheid*. Working Paper, Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen;
- Klijn, E.H. (2010) 'Vertrouwen in bestuurlijke netwerken: Zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten', in S. Majoor (2010) *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam*, pp. 20-25. Amsterdam: Project Management Bureau Amsterdam;
- Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London / New York: Routledge;
- Meer, F.M. van der, J. Raadschelders & A.D.N. Kerkhoff (2011) *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)*, in: Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Bussum: Coutinho;
- Milošević, M. (2014) *Vraaggericht sturen in de ontwikkeling van Merwe-Vierhavens te Rotterdam: Een onderzoek naar een passende (sturings)rol vanuit de vraag van de eindgebruiker*, Master Thesis, Urban Area Development | Real Estate & Housing | Technische Universiteit Delft;
- NICIS Institute (2012) *Toekomst stedelijke vernieuwing na 2014*. Rapport KEI;
- Needham, B. (1997) 'Land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 88(3), 291-296;
- Overbeek, G. & I. Salverda (2013) *De energieke overheid: Visies op netwerkend samenwerken voor een groene en veerkrachtige economie*. Onderzoek in opdracht van EZ ihkv 'Maatschappelijke potenties van groen', Wageningen UR;
- Programmabureau Nationaal Programma op Zuid (NPRZ)(2015) *Uitvoeringsplan 2015 -2018*, beleidsdocument, Rotterdam;
- Projectmanagement Bureau Gemeente Amsterdam (2013) *Stadsontwikkeling in transitie: 15 verhalen uit Amsterdamse projecten*, beleidsdocument, Amsterdam;
- Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) (2012) *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Advies aan minister Spies van BZ&K;
- Rhee, M. van (2015) 'Make it happen' in gebiedsontwikkeling: van een afwachter naar een actief faciliterende gemeente' *Gebiedsontwikkeling.nu*;
- Roo, G. de & W.S. Rauws (2012) 'Positioning Planning in the World of Order, Chaos and Complexity: On Perspectives, Behaviour and Interventions in a Non-linear Environment'. in H. Meyer, J. Portugali, E. Stolk & E. Tan (eds), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age*:

An Overview with Implications to Urban Planning and Design. Springer, Heidelberg & Berlin, pp. 207 – 220;

- Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013) *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB);
- Schultz, M., M. van der Steen & M. van Twist (2013) *De koopman als dominee: Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers;
- Stadsontwikkeling Utrecht (2011) *Dynamisch stedelijk masterplan: Agenda binnenstedelijk bouwen*, beleidsdocument, Utrecht;
- Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB) (2015) *Het openbaar bestuur in historisch perspectief: Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Publicatie SOB;
- Tulder, R. van (2012) *Skill Sheets: An Integrated approach to research, Study and Management*. Amsterdam: Pearson Benelux bv;
- Verlaet, J. van 't (2008) *Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Vliegenberg, I. (2011) *Grond voor verandering: Sturen op schaarste in buitenstedelijk gebied als stimulans voor binnenstedelijk bouwen*, Master Thesis, Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- VROM (2008b) *Verstedelijkingsafspraken 2010-2020* Antwoord op motie Van Heugten;
- Wicherson, J. (2011) *Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling*, Master Thesis, Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Wolsink, M. (2003) 'Reshaping the Dutch planning system: A learning process?' *Environment and Planning A*, 35: 705-723;
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* Rapport aan de regering, Den Haag: Sdu uitgevers;
- Witteman, S. & V. Wolswijk (2014) 'De gelukkige zelfbouwer', artikel *Gebiedsontwikkeling.nu*;

Casusprojecten

- Inbo en Gemeente Alkmaar (2014) *Ontwikkelingsvisie Overstad*;
- Gemeente Eindhoven (2014) *Coalitieakkoord 2014-2018*;
- BuitenWesten (2014) *Visie / Bedrijfsplan BuitenWesten*, Rotterdam;
- Gemeenten Almere en Zeewolde (2013) *Maak Oosterwold: Landschap van initiatieven*;

Internetsites

- Facilitate. (n.d.) American Heritage® Dictionary of the English Language, Fifth Edition. (2011). Retrieved August 19 2015 from: <http://www.thefreedictionary.com/facilitate>
- <http://www.wfhermans.net/wittgenstein/>
- <http://www.gemeentelijkgrondbeleid.nl/grondbeleid/Beleidskaders/Faciliterendgrondbeleid/tabid/61/Default.aspx>
- http://www.mastercitydeveloper.nl/de_mcder/mcd_profiel/
- <http://www.binnenlandsbestuur.nl/>
- <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/>
- <http://academic.lexisnexis.nl/>

7 Bijlagen

1. Uitleg gehanteerde stappen tekstanalyse en uitgebreide resultaten
2. Overzicht actoren gebiedsontwikkeling
3. Vragenlijst enquête onderzoek
4. Het voorwaarden en activiteitenmodel
5. Uitgebreide resultaten enquête onderzoek
6. Uitgebreide resultaten statistiek

Bijlage 1: Uitleg gehanteerde stappen tekstanalyse en uitgebreide resultaten

Doel artikelanalyse

De artikelanalyse heeft als doel om inzicht te krijgen in de algemene opvatting van het begrip faciliterende overheid. Deze analyse heeft in een vrij vroeg stadium van het scriptieproces plaatsgevonden om een uitgebreide lijst van begrippen samen te stellen die geassocieerd worden met het begrip 'faciliterende overheid'. Daarnaast is hiermee de omvang van het probleem vastgesteld, is daadwerkelijk sprake van een containerbegrip of is er toch sprake van eenduidigheid?

Aanpak

De artikelanalyse omvat een analyse van de betekenis van het woord faciliteren, gebruikt in de populaire Nederlandse media en artikelen van het internetplatform gebiedsontwikkeling.nu. In maart 2015 zijn alle artikelen uit de populaire Nederlandse media geanalyseerd die voldeden aan specifieke criteria. Hiervoor zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het artikel moet gepubliceerd zijn in de periode van augustus 2008 en maart 2015;
- Het artikel moet het woord faciliteren bevatten;
- Het woord faciliteren moet betrekking hebben op gebiedsontwikkeling.

Hierbij hebben de volgende zoektermen resultaat opgeleverd¹⁵:

- "Faciliteren" in combinatie met "gebiedsontwikkeling";
- "Faciliterende" in combinatie met "overheid";
- "Faciliteren" in combinatie met "project", met specificatie "landuse & development" (I&d);
- "Faciliterende rol" (I&d);

Op Gebiedsontwikkeling.nu is de zoekterm "faciliteren" gebruikt.

Tabel 7: Overzicht bruikbare artikelen t.b.v. analyse

#	Overzicht gebruikte artikelen
Faciliteren + gebiedsontwikkeling	
1	Duurzame ideeën van studenten Trefpunt Houten, 11 februari 2015 woensdag, 358 woorden
2	Ontmoeten en delen op werkplek Schiphol Facility Management Nederland, 8 december 2014 maandag, 2125 words http://www.fmm.nl/topics/facilitaire-dienstverlening-gebouwbeheer/achtergrond/ontmoeten-en-delen-op-werkplek-schiphol
3	Eindgebruiker eist invloed Cobouw, 24 juli 2014 donderdag, Markt, 1342 woorden, Marit Overbeek
4	Gemeente Utrecht jaagt tempo nieuwbouw aan Cobouw, 23 mei 2014 vrijdag, Markt, 421 woorden, Ham, Merel van der
5	De strategie van de rode loper Dagblad de Limburger, 10 mei 2014 zaterdag, P; Blz. 18, 930 woorden
6	Raadsleden gaan terecht speelveld vergroten NRC Handelsblad, 17 maart 2014 maandag, opinie, 629 woorden, Jasper Loots Piet-Hein Peeters
7	De goede tijden in planontwikkeling komen niet meer Cobouw, 20 december 2013 vrijdag, Algemeen, 933 woorden, Ham, Merel van der
8	Stedelijke herverkaveling biedt kansen om Nijmeegse winkelstraten te vernieuwen. - 'Ruilverkaveling' kan ook in de stad De Gelderlander, 23 november 2013 zaterdag, 3_OPINIE, 871 woorden, ERWIN VAN DER KRABBEN
9	Usseleres als bedrijvig landgoed De Twentsche Courant Tubantia, 11 september 2013 woensdag, RE-REGIO, 479 woorden, STEPHAN SCHEPER

¹⁵ Er zijn vele andere zoektermen gebruikt maar deze leverden niets op

10	Hechte vorm pps kan productie versnellen Cobouw, 13 maart 2013 woensdag, Algemeen, 618 woorden, Robbert Coops, Bert Wolting
11	Het is nu tijd om Waal te omarmen De Gelderlander, 2 maart 2013 zaterdag, 3_OPINIE, 916 woorden
12	Afspraken duurzame groei Almere Vandaag, 19 september 2012 woensdag, 302 woorden
13	STAPPEGOOR Buurtbewoners moeten wel gaan voor kans nieuwe verswinkels - Super-XL kan woonbuurten juist verlevendigen Brabants Dagblad, 1 september 2012 zaterdag, OPI_OPINIE, 662 woorden, DOLF BECKX
14	Biesboschstreek zet zich voor landelijk gebied BN/DeStem, 24 juli 2012 dinsdag, REG_S_ST&STREEK, 177 woorden, BARBARA DE CLOE
15	'We hebben doelgerichte boeren met een businessmodel nodig' 'Jan Modaal wil niet meer betalen voor zijn voedsel' Trouw, 16 mei 2012 woensdag, Duurzaamheid en Natuur; Blz. 10, 1599 woorden, Kees de Vré Kees de Vré
16	MARKETINGVISIE RBT RIVIERENLAND - Betuwse klei als 'eigen' wellness De Gelderlander, 3 december 2011 zaterdag, RL, 779 woorden
17	'Niet putje van Nederland' Dagblad De Limburger, November 1, 2011 Tuesday, Blz. 8, 832 words, door Siebrand Vos
18	'Regio Midden-Limburg biedt meer dan een dagje uit' Dagblad De Limburger, September 27, 2011 Tuesday, Blz. 1, 837 words, Door Jac Buchholz
19	Bijna ten onder door een overdosis ambitie; Problemen bij Servatius zijn voorbeeld van teloorgang Maastrichtse woningcorporaties Problemen bij Servatius voorbeeld van zwalkende Maastrichtse woningcorporaties NRC Handelsblad, 11 november 2010 donderdag, ECONOMIE; Blz. 15, 760 woorden, Paul van der Steen
20	Volkshuisvesting Wees terughoudend met maakbaarheidsideeën in nieuwe Tilburgse woonvisie - Woningcorporatie moet kunnen verdienen Brabants Dagblad, 2 oktober 2010 zaterdag, OPI_OPINIE, 1021 woorden, JOHAN DUNNEWIJK
21	Gouden Piramide Jury onder de indruk van aanpak gebiedsontwikkeling Mander Hezingen - Landelijke erkenning voor project De Twentsche Courant Tubantia, 31 december 2009 donderdag, TUBBERGEN, 399 woorden
22	CREATIEVE STAD Dagblad van het Noorden, 12 december 2009 zaterdag, REGIO; Blz. 15, 1684 woorden, Tekst: Jan Schlimbach Foto's: DvhN/Corné Sparidaens
23	Spetterend Schildmeer, een kwestie van veel ge(du)ld Dagblad van het Noorden, 2 december 2009 woensdag, REGIO; Blz. 11, 436 woorden, Door Willem Molema
24	Kwaliteit van de ruimte Overheid is de greep kwijt op bouwprojecten Het Financieele Dagblad, 19 september 2009 zaterdag, WEEKEND; Blz. 17, 2030 woorden

Faciliterende + overheid

1	Gemeente omvormen Dagblad de Limburger, 11 maart 2015 woensdag, A; Blz. 10, 588 woorden, door Hub Meijers
2	De rol van Veenendaal in / de FoodValley regio De Rijnpost, 3 december 2014 woensdag, 345 woorden
3	'Burgers, daag ons maar uit!' De Twentsche Courant Tubantia, 26 november 2014 woensdag, RE-REGIO, 987 woorden, ALPHONS HUISKES
4	Overheid moet overgang naar nieuw tijdperk richting geven en ruimte bieden Het Financieele Dagblad, 22 november 2014 zaterdag, Opinie & Dialoog; Blz. 13, 1117 woorden
5	Bijna 3 miljoen voor uitvoering nieuwe projecten De Twentsche Courant Tubantia, 1 oktober 2014 woensdag, RE-REGIO, 417 woorden
6	Duiven kiest voor 'teruggeven en loslaten' De Gelderlander, 20 augustus 2014 woensdag, 3_LI, 551 woorden, KEES VERSCHUUREN
7	Alle woningen in het dorp energieneutraal Provinciale Zeeuwse Courant, 12 juni 2014 donderdag, 30BEVELANDEN;30SCHOUWEN;30WALCHEREN, 406 woorden, FRANK VAN COOTEN
8	Cultuuromslag vraagt veel inzet De Gelderlander, 19 april 2014 zaterdag, 3_RE, 327 woorden, SUZANNE HUIBERS

9	Daag stad uit tot creatieve competitie Brabants Dagblad, 8 maart 2014 zaterdag, 3_ALG_OPINIE, 930 woorden, BAS VAN DER POL
10	Kwartiermaker in Brussel is goede zaak De Gelderlander, 1 februari 2014 zaterdag, 3_OPINIE, 441 woorden
11	De overheid: een server; De stad als sociaal laboratorium: 4 De Groene Amsterdammer, January 22, 2014, 3841 words, Nico de Boer & Jos van der Lans
12	'Dat mensen elkaar weer helpen, dat is de winst' BN/DeStem, 21 december 2013 zaterdag, 1276 woorden, TEKST: RON GREGOOR;FORO: ADRIAAN VAN ZIJP
13	Inwoners zorgen voor elkaar Provinciale Zeeuwse Courant, 8 oktober 2013 dinsdag, 30BEVELANDEN, 415 woorden, FRANK VAN COOTEN
14	BIM als smeerolie voor de haperende bouw Cobouw, 2 oktober 2013 woensdag, Algemeen, 583 woorden, Ron Voskuilen
15	Een maakbare regionale economie? Brabants Dagblad, 14 september 2013 zaterdag, 3_ALG_OPINIE, 869 woorden, HUUB SMULDERS
16	Toekomstvisie Steenbergen op herhaling BN/DeStem, 13 april 2013 zaterdag, REG_B_ST&STREEK, 201 woorden, WIM VAN DEN BROEK
17	Stop de subsidieverslaving Nederlands Dagblad, September 3, 2012 Monday, 808 woorden

Faciliteren + project (l&d)

1	Bal voor riool ligt bij tuinbouw De Gelderlander, 7 februari 2015 zaterdag, 3_RL_OMG, 335 woorden, BERTJAN KERS
2	Woongenot BUITEN ALLE LIJSTJES Dagblad de Limburger, 28 juni 2014 zaterdag, S; Blz. 14, 1095 woorden

Faciliterende + rol (l&d)

1	Blaricum ligt niet wakker van jachthaven De Gooi- en Eemlander, 22 augustus 2014 vrijdag, Regio, 818 woorden
2	'Zelforganiseren crux van leefbaarheid' Brabants Dagblad, 11 mei 2013 zaterdag, 3_ALG_ETALAGE, 770 woorden, MAARTEN VAN HELVOIRT
3	Gieten maakt ruimte voor bedrijvigheid met de uitbreiding van Bloemakkers Dagblad van het Noorden, 15 mei 2012 dinsdag, Regio; Blz. 36, 778 woorden
4	Natuurbeleid in nieuw perspectief Leeuwarder Courant, 4 februari 2012 zaterdag, Podium; Blz. 9, 387 woorden, HANS VAN DER WERF

Gebiedsontwikkeling.nu (Zoekterm faciliteren)

1	Stedelijke waterveiligheid; faciliteren kunnen we leren
2	'Make it happen' in gebiedsontwikkeling: van een afwachtende naar een actief faciliterende gemeente
3	Het eerste CBA contract van Nederland
4	De gelukkige zelfbouwer
5	Meer grip in tijden van loslaten
6	Organisatie van grote gemeenten bij gebiedsontwikkeling
7	TOD in Nederland: makkelijker gezegd dan gedaan?
8	Blijft het in Den Haag bij smart city of wordt het smart urbanism?
9	Gebiedsontwikkeling 2015: op volle organisatiekracht vooruit
10	Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk
11	Faciliteren en leren in de Rotterdamse praktijk
12	PPS in beweging
13	"Gebiedsontwikkeling is niet ons terrein"
14	Buiten gebaande paden bewegen voor stedelijke ontwikkeling
15	Een nieuwe rolverdeling: privaat 'in the lead', publiek faciliteert
16	Belegger-gestuurde gebiedsontwikkeling

17	Regionale economie: hoe verbind je kleine en grote schaal?
18	Uitnodigingsplanologie, wat zijn de kritische succesfactoren?
19	Onderneem de stad
20	Succesfactoren bij knooppuntontwikkeling
21	Nieuwe competenties en leiderschap in gebiedsontwikkeling
22	Gebiedsgericht werken als sturend principe
23	Private gebiedsontwikkeling: een uitdaging

Resultaat

Het totaal aantal artikelen wat aan deze criteria voldoet is 383. Deze heb ik gescand op relevantie voor het onderzoek. Er bleken 71 artikelen bruikbaar die daadwerkelijk aansloten bij het onderwerp van dit onderzoek en betekenis gaven aan het begrip faciliteren. Een artikel is bruikbaar als in de tekst de betekenis van het woord letterlijk wordt omschreven. Aanvankelijk zijn ook andere internetplatforms geanalyseerd zoals Ruimtevolk, Platform31 en Socialevraagstukken.nl. Bij deze platforms wordt het woord veelvuldig in de juiste context toegepast, echter werd bij geen enkel artikel duiding gegeven aan de betekenis van de term. In totaal werd er in de 71 bruikbare artikelen 120 maal een betekenis beschreven van het woord faciliteren. De oudste bruikbare artikelen dateren van eind 2012. In de artikelen daarvoor wordt steeds minder gesproken over faciliteren.

De omschrijvingen heb ik gecategoriseerd. In tabel 8 is weergegeven hoe vaak welke omschrijving voorkomt. Dit zijn de ruwe resultaten¹⁶. De betekenissen zijn ingedeeld in categorieën. Deze categorieën corresponderen met het door Groot Jebbink (2012) geschetste competentieprofiel inclusief de voorwaarden en activiteiten van een gemeente die faciliteert en uitnodigt. Er is gekozen voor de modellen van Groot Jebbink omdat hierbij alle gegeven termen onderverdeeld konden worden.

Tabel 8: 'Ruwe' resultaten artikelanalyse

#	Betekenis van faciliteren	Aantal	Categorie
1	Mogelijk maken	7	Vaardigheden
2	Samen optrekken	6	Vaardigheden
3	Kennis delen	5	Kennis en ervaring
4	Goed luisteren	5	Vaardigheden
5	meedenken	4	Vaardigheden
6	Richting geven dmv plannen	4	Voorwaarden
7	Vraaggericht opstellen	3	Persoonlijke eigenschappen
8	ondersteunen	3	Vaardigheden
9	Uitdagen	3	Activiteiten
10	Coalities stimuleren en aanjagen	3	Activiteiten
11	(passief faciliteren) De markt moet het doen	2	Voorwaarden
12	inspireren	2	Vaardigheden
13	organiseren van ontmoetingen	2	Vaardigheden
14	(Markt) uitnodigen	2	Overig

¹⁶ Bij de ruwe resultaten is de letterlijke omschrijving van het begrip faciliteren uit het artikel opgenomen in de tabel. Omdat deze omschrijvingen overlap bevatten zijn deze in tabel 2 in hoofdstuk 2.5 teruggebracht van 76 naar 20 (unieke) betekenissen.

15	Aangeven wat niet gewenst is	2	Voorwaarden
16	Vastleggen met een mate van vrijheid	2	Voorwaarden
17	zorgen voor	2	Vaardigheden
18	initiatieven stimuleren	2	Activiteiten
19	openstaan voor initiatief	2	Persoonlijke eigenschappen
20	Werken volgens heldere spelregels	2	Voorwaarden
21	verbinden	2	Vaardigheden
22	Stimuleren van ondernemers en investeerders tot het nemen van maatregelen	1	Activiteiten
23	(Actief faciliteren) verleiden door visie	1	Voorwaarden
24	verruimen van mogelijkheden	1	Kennis en ervaring
25	toezien op eerlijk onderhandelingsproces	1	Overig
26	Kaders stellen	1	Voorwaarden
27	Open opstellen	1	Persoonlijke eigenschappen
28	Voorzien van ideeën en oplossingen	1	Kennis en ervaring
29	Belemmeringen wegnemen	1	Kennis en ervaring
30	Rode-loperstrategie	1	Overig
31	aandacht voor mobilisatie van mensen	1	Persoonlijke eigenschappen
32	toelaten	1	Voorwaarden
33	Aansluiten met slimme maatregelen	1	Kennis en ervaring
34	dienstverlening	1	Activiteiten
35	Beschikbaar maken	1	Activiteiten
36	Begeleiden	1	Activiteiten
37	Plaats bieden	1	Voorwaarden
38	Initiëren door bestemmen	1	Voorwaarden
39	Stimuleren door subsidies	1	Activiteiten
40	Verleiden	1	Activiteiten
41	geef professionals de ruimte en laat dingen los	1	Vaardigheden
42	anderen tot iets in staat stellen	1	Vaardigheden
43	Soms ook afwijzen	1	Voorwaarden
44	Partijen bij elkaar brengen	1	Vaardigheden
45	overgaan tot herontwikkeling van leegstaande kantoorpanden	1	Activiteiten
46	Afstemmen regelgeving op opgave	1	Kennis en ervaring
47	fiscale/juridische/financiële incentives	1	Activiteiten
48	netwerken voor maatschappelijk en politiek draagvlak	1	Vaardigheden
49	dialogoog zonder (financiële) publiek private afspraken	1	Activiteiten
50	samen zoeken naar mogelijkheden	1	Activiteiten
51	Loslaten	1	Vaardigheden
52	Begrijpen welke zaken een investering in de weg staat	1	Kennis en ervaring
53	Creatief denken	1	Vaardigheden
54	verbinden van opgave met project	1	Vaardigheden
55	Maatwerk leveren	1	Kennis en ervaring
56	Ruimte in het bestemmingsplan creëren	1	Voorwaarden
57	Een centje en een steuntje in de rug	1	Activiteiten

58	Grondprijzen op een acceptabel niveau houden	1	Voorwaarden
59	Wegnemen van onnodige barrières	1	Kennis en ervaring
60	ondersteunen van participatieprocessen van burgers	1	Vaardigheden
61	dienstbaar zijn	1	Vaardigheden
62	ambitieuze stip aan de horizon	1	Voorwaarden
63	heldere kaders stellen	1	Voorwaarden
64	fiscale voordelen	1	Activiteiten
65	regelluwe zones creëren	1	Voorwaarden
66	Juridische barrières die verandering in de weg staan opruimen	1	Voorwaarden
67	teruggeven	1	Overig
68	Weloverwogen de portemonnee trekken	1	Activiteiten
69	Uitdagen tot competitie	1	Activiteiten
70	Goede voorwaarden creëren	1	Voorwaarden
71	bescheiden opstellen	1	Persoonlijke eigenschappen
72	expertise toevoegen	1	Kennis en ervaring
73	uitvoerende partijen matchen	1	Vaardigheden
74	lasten verlichten	1	Activiteiten
75	innovatie financiering verstrekken	1	Activiteiten
76	ruimte voor particulier initiatief	1	Voorwaarden
	Totaal	120	

Bijlage 2: Overzicht actoren gebiedsontwikkeling

Om te streven naar contextuele geloofwaardigheid; iedere publieke uitspraak of handeling moet passen binnen het script en de logica van het gegeven podium, door actoren gericht aan te spreken zonder daarbij een ander publiek geweld aan te doen (WRR, 2010), is het van belang om de partijen te kennen. Het doel is daarbij het op- en uitbouwen van nieuwe vormen van een gemeenschappelijke (overheid, markt en samenleving) verbinding op specifieke thema's en vraagstukken van de netwerksamenleving en om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op de behoefte van de initiatiefnemer. Het stedelijk management omvat tegenwoordig dan ook 3 groepen van actoren: de overheid, de markt en de samenleving (Wicherson, 2011). In deze paragraaf worden de partijen die voornamelijk actief zijn in de gebiedsontwikkeling nader uitgediept om vanuit dat perspectief duiding te geven aan hoe de actor tegen faciliteren aankijkt. Er wordt nader ingegaan op de rollen, belangen en doelen van de verschillende partijen. De volgende partijen worden beschouwd: de overheid ('de overheid'), ontwikkelaar, corporatie, belegger, adviespartij ('de markt') en de gebruiker ('de samenleving').

Overheid

De overheid bestaat formeel uit het Rijk, de provincies en de gemeente en een aantal andere overheidsorganisaties, maar er is een groeiende diversiteit aan overheidsorganisaties en andere organisaties die publieke taken uitvoeren (Van Berlo, 2012), zoals bijvoorbeeld de G4 of een veiligheidsregio. Het Rijk laat de ruimtelijke ordening over aan gemeenten en provincies ('decentraal, tenzij...'), zo dicht mogelijk bij diegene die het aangaat (burgers en bedrijven) (I&M, 2012). De provincie richt zich op regionale en gemeentegrensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken. Voor initiatiefnemers in stedelijke ontwikkeling is de gemeente het belangrijkste onderdeel van de overheid waar zij interactie mee hebben. De gemeente vervult een publiekrechtelijke rol (bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen e.d.) en kan daarnaast in de privaatrechtelijke sfeer een belangrijke rol vervullen, met name wanneer de gemeente de grond in bezit heeft (Van 't Verlaet, 2008).

De overheid is er om het maatschappelijk belang te dienen. Dit is een ruim begrip maar zou samengevat kunnen worden in zorgdragen voor een sterke economie en een aantrekkelijke woonstad. Hierbij gelden de kernwaarden gelijkheid, kwaliteit en transparantie.

Ten aanzien van faciliteren ziet de overheid een belangrijke rol voor zich weggelegd in het mogelijk maken van cocreatie door het bij elkaar brengen van partijen rond een project of probleem. De overheid voelt zich immers verantwoordelijk voor een goede werking van en in balans zijnde samenleving (Van Berlo, 2012).

Ontwikkelaars

Ontwikkelaars (en ontwikkelende bouwondernemingen) realiseren projecten voor eigen rekening en risico. Sommige ontwikkelaars doen dit met eigen geld, maar het overgrote deel is afhankelijk van vreemd vermogen. Zij investeren in planvoorbereiding en in de bouw van vastgoed, met als doel dit met winst te verkopen of te verhuren. Hiervoor bedenken zij de ruimtelijke concepten en maken de ruimtelijke plannen. Het doel is om zo snel mogelijk van planvorming naar realisatie en afzet te komen en daarmee een zo hoog mogelijke marge te behalen in een zo min mogelijk kapitaalbeslag (Vliegenberg, 2012). Een ontwikkelende bouwer kan goedkoper ontwikkelen dan een ontwikkelaar, omdat deze ook rendement uit de bouwopdracht haalt. Beide nemen het gerealiseerd vastgoed niet in belegging.

Waar voorheen een project met 70% of meer vreemd vermogen werd gefinancierd, is dat door een veranderde financieringsmarkt en nieuwe regelgeving niet meer mogelijk. Ontwikkelaars kiezen

ervoor alleen tijd, energie en middelen te steken in projecten die echt een reële kans op afzet bieden. Hierbij mag de procedure om daarvoor in aanmerking te komen, niet een te groot beslag leggen op middelen en capaciteit (Neprom, 2014).

Beleggers

De belegger koopt en exploiteert vastgoed vanuit een langetermijnvisie voor eigen rekening en risico. Het doel is het verbeteren van het rendement op hun vastgoedportefeuille voor hun investeerders door waardeestijging van de panden. Ook zij beschikken over minder investeringsmiddelen en ontkomen er niet aan om selectief te zijn en in te spelen op de behoeften van de gebruiker.

Woningcorporaties

Een woningcorporatie exploiteert voor eigen rekening en risico woningen met een sociaalmaatschappelijke doelstelling. Ook zij hebben een langetermijnvisie. Vanwege hun langdurige betrokkenheid bij vastgoed en hun ervaring als bezitter van vastgoed in steden, kunnen corporaties een substantiële bijdrage leveren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (Vliegenberg, 2012). Mede als gevolg van het huidige regeringsbeleid zijn zij veel terughoudender geworden in investeringen. Zij moeten zich concentreren op hun kerntaken (het bouwen van sociale huurwoningen) en daarbij behorende doelgroepen. De invoering van de verhuurdersheffing versterkt deze ontwikkeling. (Neprom, 2014).

Adviespartij

Een adviespartij voert een betaalde opdracht uit en loopt daarbij geen risico. Zij heeft specifieke expertise op het gehele spectrum van gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld stedenbouw, planeconomie of procesmanagement en werkt daarbij aan de hand van een duidelijke opdrachtformulering (VROM, 2010).

De gebruiker

De gebruiker is de beoogde afnemer van het uiteindelijke vastgoedproduct wat door bovenstaande spelers wordt geproduceerd. Dit kan ook een ondernemer zijn in het geval van commercieel vastgoed. Waar voorheen de gebruiker zelden bij het begin van het planproces werd betrokken, wordt nu in hoge mate interactie met hem gezocht om de afzetmogelijkheden van het product te vergroten. In het geval van woningbouw is zijn belang een aantrekkelijke verhouding van prijs en kwaliteit voor een woning die ook op lange termijn waarde vast blijft. Daarmee wordt hier bewust niet gesproken over *eindgebruiker*. Ook duurzaamheid is voor de gebruiker van belang vanuit financiële overwegingen en het milieuaspect. Voor een ondernemer is het van belang dat hij zijn onderneming op een zo goed mogelijke manier kan uitvoeren.

Tabel 9: Overzicht actoren in gebiedsontwikkeling met hun kenmerken (bewerking Vliegenberg, 2012)

Actor Kenmerk	Overheid	Ontwikkelaar	Belegger	Corporatie	Adviespartij	Gebruiker
Doel	- Realiseren van aantrekkelijk leefmilieu - Realiseren van beleidsdoel stellingen - Opbrengsten generen uit ontwikkeling	- Project realiseren	- Portefeuille onderhouden	- Portefeuille onderhouden	- Leveren van advies	- Goed wonen (of ondernemen)
Belang	- Algemeen belang	- Hoge marge op geïnvesteerd vermogen	- Huisvesten sociaal zwakkeren en maatschappelijk rendement	- Hoog rendement - Spreiding risico's in portefeuille	- marge op advies-uren	- Aantrekkelijke prijs-kwaliteit verhouding van woning (of pand)
Rol	- Grondexploitatie - RO-procedure - Marktmeester en marktspeeler	- Ontwikkeling en realisatie	- Investeren in afname van product	- Investeren in afname van eindproduct	- Adviseert	- Eigenaar/ gebruiker van eindproduct
Kenmerk	- Meerdere bestuurslagen - Heeft locatie specifieke kennis	- Ontwikkelt voor eigen rekening en risico - Grote kapitaal behoefte en risico - Vaak financiering met vreemd vermogen	- Exploiteert vanuit lange termijn visie voor rendement op totale vastgoed portefeuille	- Investeert vanuit lange termijn perspectief	- Werkt aan de hand van een duidelijke opdracht-formulering	- Sterk gedifferentieerde groep
Faciliteren? ¹⁷	- Verbinden en heldere spelregels	- Meedenken, kaders stellen, minder reguleren en ruimte geven	- (geen resultaat)	- Flexibel bestemmen, minder reguleren, creatief denken en samenwerken	- Kaders stellen, heldere spelregels en soms ook initiatieven afwijzen	- (geen resultaat)

¹⁷ Resultaten naar aanleiding van dit onderzoek

Bijlage 3: Vragenlijst enquêteonderzoek

Hieronder volgt een uitgeschreven versie van de vragenlijst welke in een internetsurvey is ingevoerd. Hierbij worden de 2 kleuren groen en rood gebruikt. Als de respondent in het begin aan heeft gegeven bij een publieke partij actief te zijn, dan kreeg deze respondent de rode vragen voorgelegd (indien van toepassing).

De enquête

Wij stellen u eerst enkele vragen over uw rol in het proces van stedelijke ontwikkeling.

1. Waar bent actief binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?
Bent u of werkt u bij:
 - ☐ Rijksoverheid
 - ☐ Provinciale overheid
 - ☐ Lokale overheid
 - ☐ Water- of hoogheemraadschap
 - ☐ Corporatie
 - ☐ Ontwikkelaar
 - ☐ Belegger
 - ☐ Adviespartij
 - ☐ Ondernemer
 - ☐ Burger
 - ☐ Anders, namelijk ...
 - ☐ Niet actief binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling (☒ einde vragenlijst)
2. Hoe lang bent u actief binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?
 - ☐ Korter dan een jaar
 - ☐ 1 tot 2 jaar
 - ☐ 2 tot 5 jaar
 - ☐ 5 jaar of langer
3. Welke omschrijving past het beste bij uw activiteiten van de laatste 3 jaar binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling?
 - ☐ Bestuurlijke of hoofddirectie verantwoordelijkheid
 - ☐ Programma- of projectdirectie
 - ☐ Specialist verantwoordelijk voor planeconomie, juridisch, stedenbouw...
 - ☐ Uitvoerend lid projectteam
4. Heeft u tijdens deze werkzaamheden samengewerkt met de overheid / met marktpartijen?
JA / NEE (☒ Einde vragenlijst)
5. Met welke soort overheidspartijen / marktpartijen heeft u samengewerkt?
 - ☐ Rijksoverheid (waar onder ministeries en rijksdiensten)
 - ☐ Provincie
 - ☐ Stads- of metropoolregio
 - ☐ Gemeente (indien niet aangevinkt, einde vragenlijst)
 - ☐ Water- of hoogheemraadschap
 - ☐ Corporatie
 - ☐ Ontwikkelaar

- ü Belegger
- ü Adviespartij
- ü Ondernemer
- ü Burger(s)
- ü Anders, namelijk ...

De volgende vragen gaan over de gemeente waar u de afgelopen 3 jaar heeft gewerkt / het meest mee heeft samengewerkt.

6. Welke term vindt u het meest kenmerkend voor de mate van participatie van de gemeente?

- ü Loslaten
- ü Faciliteren
- ü Stimuleren
- ü Regisseren
- ü Reguleren

7. Aan welke mate van participatie van de gemeente heeft u het meeste behoefte gehad?

- ü Loslaten
- ü Faciliteren
- ü Stimuleren
- ü Regisseren
- ü Reguleren

8. Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten verstaat u hieronder?

.....

.....

.....

9. Er volgen een aantal stellingen over de situatie waarbij de gemeente zich faciliterend zou kunnen opstellen. U wordt gevraagd om aan te geven of u het hier mee eens bent of niet.

helemaal mee oneens	mee oneens	niet mee eens/niet mee oneens	mee eens	helemaal mee eens
☐	☐	☐	☐	☐

Ik vind het wenselijk dat de gemeente zich faciliterend opstelt wanneer...

- ü ... de gemeente zelf niet kan of wil investeren in een gebied
- ü ... de markt en/of burgers niet in een gebied willen of kunnen investeren
- ü ... de gemeente geen bestaande grondpositie heeft in het gebied
- ü ... de gemeente geen nieuwe grondposities kan of wil innemen in het gebied
- ü ... een bestaande ontwikkeling (voorlopig) niet doorgaat
- ü ... er veel eigenaren met een kleine grondpositie in een gebied aanwezig zijn
- ü ... de gemeente verwacht dat de markt in een gebied wil investeren
- ü ... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied willen ontplooiën die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders
- ü ... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied ontplooiën willen ontplooiën die strijdig zijn met bestaande plannen en wettelijke kaders

10. U wordt nu gevraagd om aan te geven hoe de gemeente zich in de praktijk daadwerkelijk opstelt. U kunt aangeven of u het eens bent met de stellingen of niet.

helemaal mee oneens	mee oneens	niet mee eens/niet mee oneens	mee eens	helemaal mee eens
☐	☐	☐	☐	☐

Ik merk in de praktijk dat de gemeente zich faciliterend opstelt wanneer...

- ☐ ... de gemeente zelf niet kan of wil investeren in een gebied
- ☐ ... de markt en/of burgers niet in een gebied willen investeren
- ☐ ... de gemeente geen bestaande grondpositie heeft in het gebied
- ☐ ... de gemeente geen nieuwe grondposities kan of wil innemen in het gebied
- ☐ ... een bestaande ontwikkeling (voorlopig) niet doorgaat
- ☐ ... er veel eigenaren met een kleine grondpositie in een gebied aanwezig zijn
- ☐ ... de gemeente verwacht dat de markt in een gebied wil investeren
- ☐ ... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied willen ontplooiën die aansluiten bij bestaande plannen en wettelijke kaders
- ☐ ... de markt en/of burgers initiatieven in een gebied ontplooiën willen ontplooiën die strijdig zijn met bestaande plannen en wettelijke kaders

11. De volgende vragen gaan over uw samenwerking met **de gemeente** / **marktpartijen** in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

A) Is er op enig moment sprake geweest van verschil in opvatting over de verdeling van taken en activiteiten tussen u en **de gemeente** / **de marktpartij**?

JA / NEE (indien NEE, einde vraag)

B) Kunt u het verschil in opvatting beschrijven?

.....

.....

C) Op welk moment deed dit zich voor (visievorming, planvorming, uitvoering)?

.....

.....

D) Heeft u dit verschil van opvatting als een probleem ervaren?

JA/NEE (Indien NEE, einde vraag)

E) Hoe kan hier het beste mee omgegaan worden?

.....

.....

.....

12. Welke van de volgende termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt? (kies er maximaal 3)

- | | |
|--|---|
| ☐ Mogelijk maken | ☐ Overlaten aan de markt |
| ☐ Meedenken | ☐ Visie |
| ☐ Organiseren van ontmoetingen | ☐ Inspireren |
| ☐ Verbinden | ☐ Heldere spelregels |
| ☐ Minder reguleren | ☐ Plannen maken |
| ☐ Kaders stellen | ☐ Initiëren |
| ☐ Kennis delen | ☐ Verleiden |
| ☐ Loslaten | ☐ Samenwerken |
| ☐ Creatief denken | ☐ Uitdagen |
| ☐ Richting geven d.m.v. plannen | ☐ Ondersteunen |
| ☐ Soms ook afwijzen | ☐ Flexibel bestemmen |
| ☐ Fiscale voordelen | ☐ Ruimte geven |
| ☐ Plaats bieden | ☐ Keuzes maken |
| | ☐ Stimuleren |

13. Tot slot. Heeft u nog aanvullende opmerkingen over de rol van de gemeente of over het begrip “faciliterende overheid”?

.....

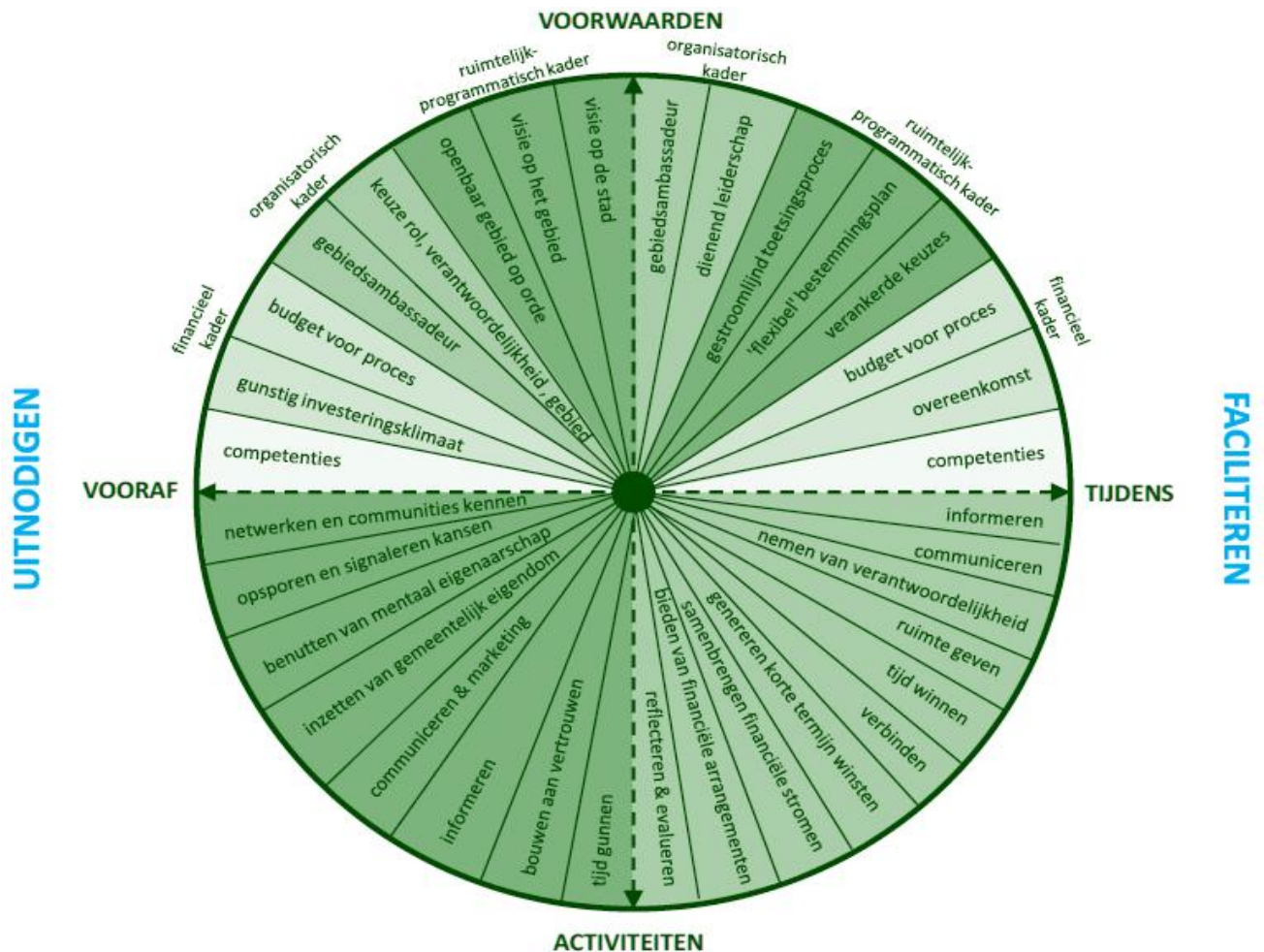
.....

.....

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 4: Het voorwaarden en activiteitenmodel

Welke competenties moet een ambtenaar nastreven wanneer hij goed wil kunnen faciliteren? Het onderzoek van Susan Groot Jebbink naar “Het vraagstuk van de uitnodigingsplanologie” (2012) heeft geleid tot inzicht in de activiteiten die een gemeente onderneemt die uitnodigt en faciliteert en de voorwaarden die nodig zijn om de uitnodigende en faciliterende rol te kunnen vervullen. Dit is samengebracht in figuur 7.1. Zij maakt helder onderscheid tussen de voorwaarden waar aan voldaan moet worden en activiteiten die ondernomen moeten worden *voorafgaand* aan en *tijdens* het faciliteren van een initiatief.



Figuur 7.1: Activiteiten en voorwaardenmodel (Groot Jebbink, 2012)

Haar onderzoek geeft ook inzicht in het competentieprofiel van een ambtenaar met een uitnodigende en faciliterende houding. Het profiel kan gebruikt worden om een beeld te krijgen van de competenties die wenselijk kunnen zijn. Het profiel laat zien dat uitnodigen en faciliteren verschillende typen vaardigheden naast elkaar vragen: een onorthodoxe manier van denken, ondernemend en met een klantgerichte houding ten dienste stellen van het initiatief. Deze competenties hoeven niet door één persoon beheerst te worden. Wellicht is het zelfs beter om er met twee personen of een klein team invulling aan te geven, zodat je naar elkaar kunt reflecteren op houding, gedrag en activiteiten. Het profiel is weergegeven in tabel 10.

Tabel 10: Competentieprofiel uitnodigende en faciliterende ambtenaar (Groot Jebbink, 2012)

Kennis en ervaring	Motivatie
- het gebied kennen en kunnen voelen - kennis van de stad - kennis van het netwerk - kennis van de markt (programma) - herkennen van kansen - gebied beschouwen als onderneming met businessplan (integreren van verschillende financiële stromen in een gebied) - afwegingen kunnen maken (marktmeester) - leren delen van problemen (en opschalen indien nodig, ook i.v.m. politieke afwegingen) - ruimte zoeken in regels - kennis van politiek bestuurlijke gevoeligheid - vakkennis op hoog niveau (planeconomie, juridisch, vastgoed: economisch en functioneel, ook redeneren vanuit de businesscase ondernemer)	- gedreven - commitment, toewijding, betrokken (dag en nacht beschikbaar) - verantwoordelijkheid nemen (voor het probleem) - flexibel - zelfstandigheid - langdurige relatie willen aangaan
Vaardigheden	Persoonlijke eigenschappen
- netwerken en detecteren van kansen - samenbrengen en verbindingen leggen - onorthodox en associatief denken - het beste in anderen naar boven kunnen halen - visie combineren met realisme - luisteren en horen - ontvankelijkheid tonen - kunnen loslaten (ambtelijk en bestuurlijk) - initiatieven verder brengen (handelen, actie) - afstand tot de inhoud bewaren	- open en uitnodigende houding - ondernemend (op gemak voelen bij onzekerheden), durf, eigenwijs en kritisch (buiten gebaande paden durven treden) - enthousiasmerend - inlevingsvermogen, dienstbaar / respect, klantgericht: wat kan ik voor u doen? - creatief - vasthoudend - geduld

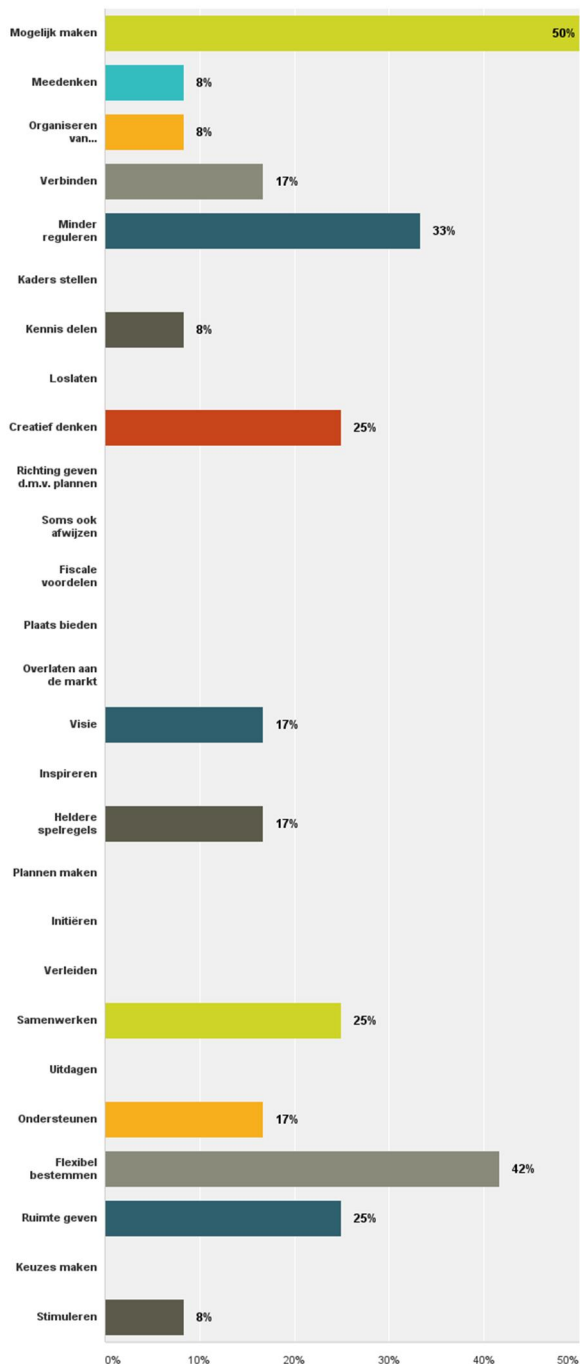
Bijlage 5: Uitgebreide resultaten enquête onderzoek

Resultaat: Termen (diagram per actor)

Slechts de resultaten van de actoren corporatie, adviespartij, ontwikkelaar en lokale overheid zijn weergegeven vanwege het aantal respondenten.

Q30 Welke van de volgende termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt? Kies er maximaal 3

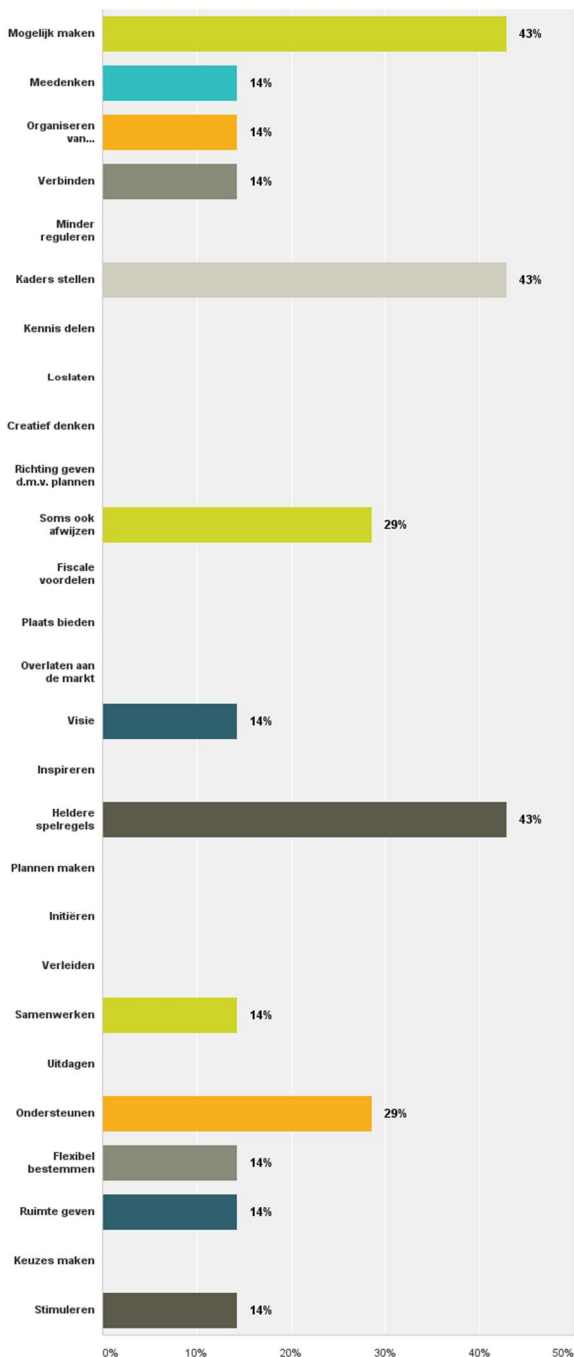
Beantwoord: 12 Overgeslagen: 3



Figuur 7.2: Termen corporatie

Q30 Welke van de volgende termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt? Kies er maximaal 3

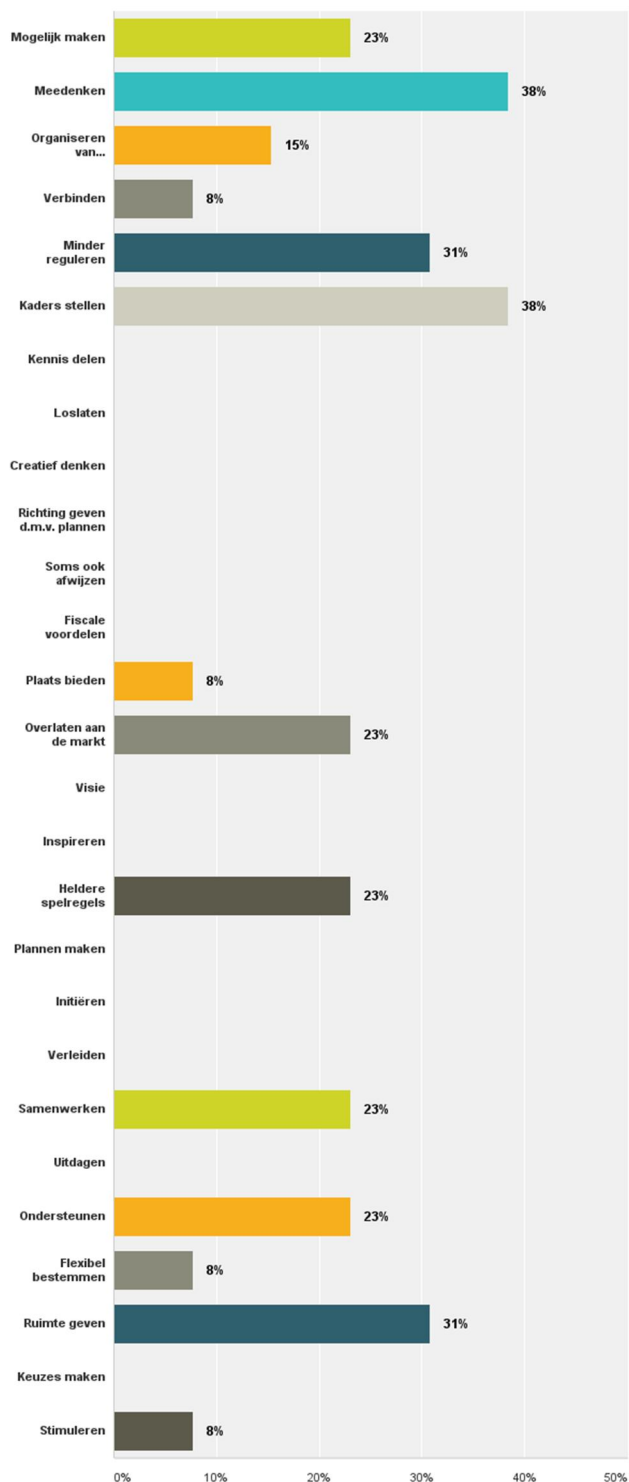
Beantwoord: 7 Overgeslagen: 5



Figuur 7.3: Termen adviespartij

Q30 Welke van de volgende termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt? Kies er maximaal 3

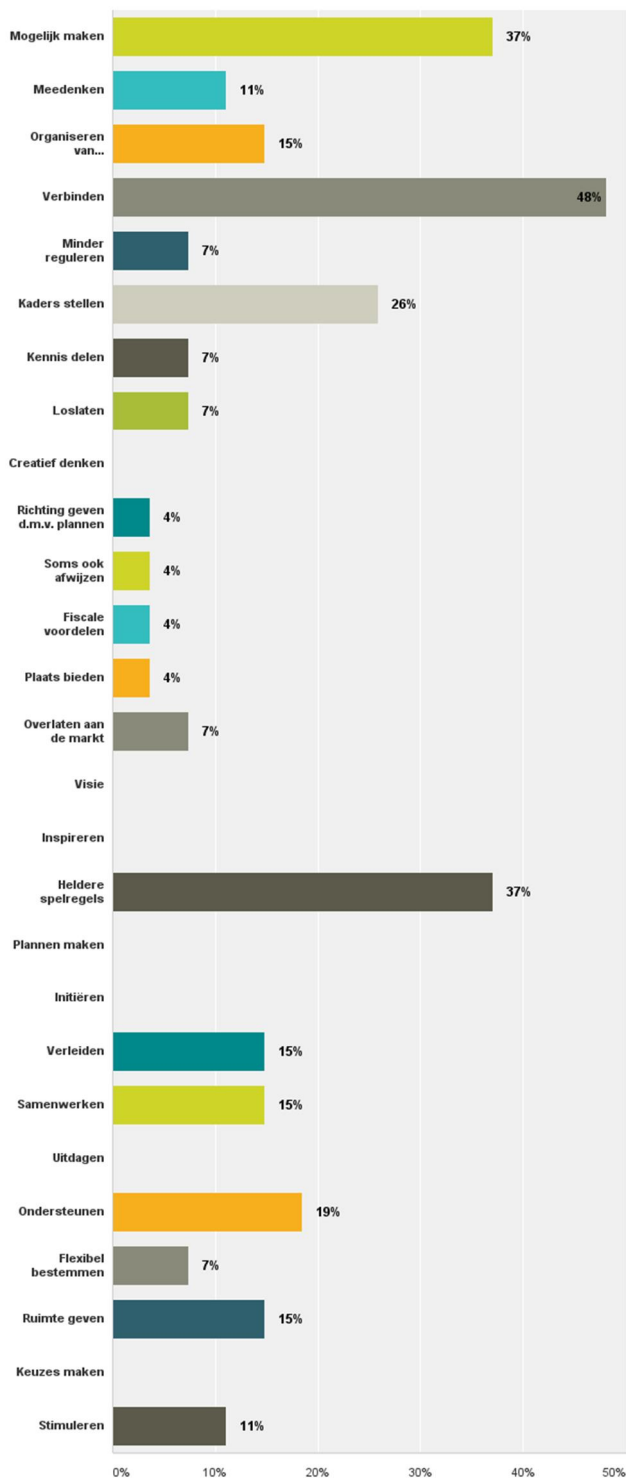
Beantwoord: 13 Overgeslagen: 4



Figuur 7.4: Termen ontwikkelaar

Q30 Welke van de volgende termen passen het beste bij een gemeente die zich faciliterend opstelt? Kies er maximaal 3

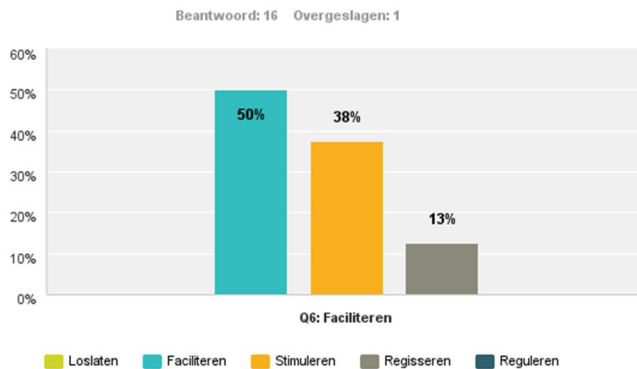
Beantwoord: 27 Overgeslagen: 7



Figuur 7.5: Termen lokale overheid

Resultaat: Participatie

Q7 Aan welke mate van participatie van de gemeente heeft u het meest behoefte?



Figuur 7.6: Privaat: Als kenmerkend = faciliteren, dan behoefte aan...

Resultaat open vraag: Hoe zou u de faciliterende rol van de gemeente beschrijven en welke activiteiten horen hierbij?

Tabel 11: Overzicht alle reacties op open vraag onderverdeeld naar actor

#	Actor en reacties op open vraag
Adviespartij	
1	Als initiatiefnemers iets willen, kijk dan a. of je het wil als gemeente, zo ja, geef dan aan wat nodig is in procedures, proces omgeving, en wie wat daarin gaat doen, vorm als gemeente 1 linie (verschillende disciplines met 1 antwoord komen van start tot en met vergunningverlening/uitvoering), zowel ambtelijk als bestuurlijk, wees ook duidelijk wat je niet kan bieden. Wees duidelijk over je kosten als gemeente. En doe wat je zegt, en zeg wat je doet: zoals de Engelsen zeggen: Simple but not easy...
2	Een rol die bestaat uit het mogelijk maken van initiatieven van derden en/of projecten door ondersteuning in proces, procedures, kennis, (soms) financieel.
3	Het opvolgen van initiatieven en ondersteunen van stakeholders in de interpretatie van publieke kaders.
4	Ontwikkelingen die wenselijk zijn op een soepele manier laten verlopen/mogelijk maken
5	Aan de hand van het gemeentelijk instrumentarium medewerking verlenen om gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken.
6	Faciliterende rol van de gemeente wordt te vaak vertaald als achteroverleunen, de markt zijn werk laten doen en geen poging ondernemen om conflicterende belangen tussen verschillende diensten en personen binnen één gemeente af te stemmen en naar buiten toe eenduidig te communiceren

7	Een faciliterende overheid is een overheid die haar doelstellingen probeert te bereiken door kaders te stellen, met name in publiekrechtelijke zin, zodanig dat andere partijen in staat worden gesteld initiatieven te ontwikkelen. Deze initiatieven dragen mede bij aan de doelstellingen van de gemeente. De gemeente realiseert zich daarbij dat zij een deel van haar zeggenschap uit handen geeft, en dat zij in ruil daarvoor beperkt hoeft te investeren of risico loopt. Instrumenten hiervoor zijn (flexibele vormen van) bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan, anterieure overeenkomst (of exploitatieplan). Uitgangspunt is passieve grondpolitiek. De genoemde instrumenten geven de gemeente de mogelijkheid te coördineren, zonder te registreren. Om sommige initiatieven die bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen mogelijk te maken kan sprake zijn van het verstrekken van subsidies.
8	Publiek huis op orde.
Corporatie	
1	De gemeente organisatie dienstbaar aan de ontwikkelingen organiseren. Samenwerken daar waar de vlakken van verantwoordelijkheid tussen gemeente en corporatie elkaar raken
2	Faciliteren in de meest brede zin van het woord, maar vooral ook het (durven) doorpakken hierin. Faciliteren is meer dan alleen processen en besluitvorming doorlopen, daar waar dit nu eenmaal een domein van de gemeente betreft (bv vergunning etc.).
3	Meewerken om ontwikkelde (woon)visie van corporatie mogelijk te maken. Hieronder versta ik het scheppen van de juiste randvoorwaarden op bijvoorbeeld planologisch gebied en daar waar nodig tevens bereid zijn bij gebiedsontwikkelingen om mee te investeren. Corporatie in vastgoed, gemeente in openbaar gebied. Oftewel: put your money where your mouth is..... Goede connecties tussen corporatie en gemeente, op alle niveaus, is hiervoor een randvoorwaarde.
4	Kennis inbrengen, drempels wegnemen en intermediair tussen partijen
5	Kader stellend en ruimte bieden marktpartijen binnen deze ruimte te laten acteren. Faciliteren is daarbij ook het interne 'huis' van de gemeente op orde brengen. Dat blijkt in de praktijk heel lastig.
6	Meedenken om traject (vergunningen etc.) te verkorten Ontslakken
7	Zorgen voor heldere kaders, duidelijk aangeven waar taken en verantwoordelijkheden liggen, en zorgen voor ingangen bij andere overheden
8	Inspelen op concrete initiatieven; niet denken in belemmeringen maar in kansen
9	Niet alles zelf willen regelen, zeker niet tot in alle detail, maar met initiatiefnemers meedenken over wenselijke dan wel nodige stappen, daarbij alleen toetsen aan de grote lijnen (vastgesteld afgeslankt beleid). Aangeven welke regelingen, procedures van belang zijn; en helpen deze te doorlopen. Aangeven welke contactpersonen binnen/buiten de overheid je van dienst kunnen zijn, je introduceren bij anderen, bijv. ook bij de portefeuillehouder. Etc.
10	Randvoorwaarden scheppen, procesmanagement borgen, versnelling stimuleren in besluitvorming ed, proces coördinatie
11	Het meedenken over voorwaarden voor een haalbare businesscase voor de ontwikkelende partij(en) en op basis daarvan passende en haalbare programmatische, financiële en kwalitatieve randvoorwaarden en uitgangspunten vaststellen vanuit haar publiekrechtelijke rol.

12	Ondersteuning en advisering bij ro procedures. Beperkt inhoudelijke betrokkenheid bij projecten. Bij nieuw beleid kaders maken maar vooral ook spelregels hoe om te gaan met afwijking aanpassing van plannen. Wereld verandert sneller dan beleid bijhoudt.
13	Volgend/actief op initiatieven vanuit de markt
14	open staan voor mogelijke rendementen in de toekomst en de bewoners bevragen en faciliteren in plaats van raadsafspraken waar maken.
15	Het zou enorm veel tijd en geld schelen als de gemeente vanuit vertrouwen meer inzet op het mogelijk maken van gebiedsontwikkelingen. Politisering van vraagstukken leidt tot veel onzekerheid bij actoren en daarmee tot vertraging.

Ontwikkelaar

1	Meedenken, pragmatisch positief handelen (problemen oplossen / hindernissen wegnemen) en meedoen.
2	Reageren op vragen uit de markt. En assisteren bij RO en omgevingsvergunnings-vraagstukken
3	De mindset moet transformeren/is in transformatie van reagerend naar pro actief meedenkend. Vervolgens in echte samenwerking met de marktpartij(en) bepalen wat nodig is in het proces en hoe gemeente vanuit zijn publieke rol kan bijdragen aan het vlottrekken en/of mogelijk maken van gebiedsontwikkeling, tijdelijke functies. Dus denken in kansen die gezamenlijk kunnen worden benut, i.p.v. denken in problemen die een gemeente z.s.m. bij 'de ander' wil neerleggen.
4	Faciliteren vind ik een verdeckte manier om alle risico's te parkeren bij de markt en initiatieven alleen te beoordelen aan ambities en wet- en regelgeving. Deze houding wordt naar mijn mening vooral ingegeven doordat de inkomsten uit grondopbrengsten zijn opgedroogd en het Rijk steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neerlegt. Activiteiten zijn o.a. het uitdragen van een open houding, het marketingtechnisch verwoorden van politieke ambities en vasthouden aan verouderde denkpatronen en handelwijzen. Mijn ervaring is dat het vooral woorden zijn zonder de daden.
5	Goede nieuwe initiatieven omarmen ook al vallen deze niet binnen vigerend beleid. Daarbij niet bang zijn voor precedentwerking. Wees als overheid/gemeente niet bang en durf ergens voor te staan.
6	Flexibele bestemmingsplannen, Vergunningen/procedures, bouw-/woonrijpmaken, participatie / geen dwingende stedenbouw
7	Faciliteren = mogelijk maken * regels wegnemen * kennis uitwisselen * level playing field scheppen * dienstverlenen en klantvriendelijk opstellen / toegankelijk zijn
8	- meedenken - minder sturen op details van plan, meer kaders afspreken waarbinnen vrij bewogen kan worden

9	Faciliterende rol is een breed begrip en sterk afhankelijk van het type project of activiteit. De gemeente heeft feitelijk meerdere rollen bijvoorbeeld grondbedrijf, RO-verantwoordelijk, welstand. Bij een gebiedsontwikkeling zou dit faciliterende kunnen zijn dat de gemeente slechts kaders stelt, niet zelf bepaalt of goedkeurt.
10	Instrumentarium gebruiken om nieuwe initiatieven mogelijk te maken. Gemeente moet niet bang zijn voor precedentwerking en keuzes maken.
11	Niet kijken waarom iets niet kan maar kijken waarom het wel kan. Het meenemen van partijen in procedures en meedenken over hoe procedures door te lopen.
12	Ontwikkelingen / ambities van partijen meehelpen mogelijk te maken in plaats van toetsen aan regeltjes.
13	Faciliterende rol: gezamenlijke rol waarbij partijen elkaar nodig hebben om invulling te geven aan de vraagstukken die binnen de gemeente aanwezig zijn. Op basis van dit vastgoedprogramma dient de gemeente het ontwikkeltraject volledig te faciliteren binnen de vooraf gestelde kaders.
14	Enkele algemene steekwoorden hoe ik het graag zou zien: - Vroegtijdig meedenken bij planvorming; - langjarig commitment, van 1e idee tot aan oplevering woning / openbaar gebied; - niet te rigide en alles vroegtijdig op slot zetten maar meebewegen wanneer flexibiliteit gevraagd is; - toetsen wanneer nodig;
15	partijen in contact brengen en een actieve rol vervullen.

Lokale overheid

1	Ik neem daarvoor de letterlijke betekenis. Faciliteren betekent makkelijk maken. Dus vastleggen wat echt moet en loslaten wat losgelaten kan worden. Een beperkte set duidelijke regels voor initiatiefnemers en een kort en overzichtelijk besluitvormingsproces
2	Kaderstellen en richtingsgeven, stimuleren samenwerking en kansen, inrichting openbare ruimte, faciliteren proces
3	Initiatieven van burgers, ondernemers, ontwikkelende partijen, etc. zoveel mogelijk een plek bieden, mits het (de toekomst van) de stad niet schaadt. Activiteiten: heel breed, van het soepeler toetsen aan het bouwbesluit tot grond tijdelijk in gebruik geven tot het mogelijk maken van initiatieven.
4	Meedenken en bij gewenste ontwikkelingen mogelijk maken van projecten. Dit kan zijn bij vastgelopen projecten, maar ook nieuwe - door de markt aangedragen - ontwikkelingen. Te denken valt aan omzetten van koop naar huur, herontwikkeling leegstaand vastgoed, herprogrammering (appartementen naar grondgebonden).
5	Vanuit heldere visie/ambitie ontwikkelingen op gang brengen door aanboren van het juiste netwerk. Vraagt vooral proactieve, ondernemende en hulpvaardige houding.
6	Faciliteren door middel van heldere duidelijke kaders flexibel in te vullen. Uitnodigen en verleiden
7	Het mogelijk maken om gewenste ontwikkelingen tot stand te laten brengen.
8	Faciliteren is het meedenken in de wijze van eenvoudige levering vergunningen, geven van publiekrechtelijke legitimiteit aan de ontwikkeling, maar ook richting bepalen, hulp bieden, visie geven.
9	burger of marktpartij helpen met het uitvoeren van de plannen, maar tegelijkertijd in de gaten houden dat andere belangen van bijv. omwonenden niet in het gedrang komen.

10	- Mogelijk maken initiatieven uit de markt (mits passend bij ontwikkeling van de stad, je mag kritische counterpartner zijn) - Verbinden van partijen; - organiseren bijeenkomsten; - aanbieden kennis en expertise; - soms aanjagen; Zoals iemand het eens zei: je kan de glazen en drank neerzetten, maar men moet zelf het feestje organiseren.
11	Interpretatie van gemeenten: Het 'aan de markt over laten' door domweg van alles te eisen en te verwachten dat 'de markt' wel alles doet hoe de gemeente het wil, draagvlak creëert onder belanghebbenden inclusief alles betaalt. Gek natuurlijk. Hoe het anders kan: stimuleren en samenwerken, ieder zijn/haar rol pakken passende bij die specifieke opgave in de stad. Begint bij een heldere keuze vanuit de gemeente van wat zij wel en niet zal oppakken de komende beleidsperiode. Duidelijkheid scheppen voor investeerders. Dan kan 'de markt' vervolgens bekijken waar zij kansen ziet, alleen of samen met de gemeente.
12	De gemeente zal partijen moeten verbinden en waar mogelijk ontwikkelingen mogelijk maken door aanpassing beleid en regelgeving danwel financieel
13	Een overheid die op hoofdlijnen de kaders en voorwaarden stelt met een koers voor de lange termijn. De uitvoering van private- en burgerinitiatieven vergemakkelijkt en ontzorgt.
14	Faciliteren is ondersteunen, het aanbieden van diensten die initiatieven van andere partijen verder helpen. Diensten zijn in dit geval zowel tastbare zaken zoals bijvoorbeeld vergaderruimte als kennis en uren.
15	Afwachtend. Planvorming, selectie partij(en), deelaankoop, uitgifte, ontsluiting/infra, beeldkwaliteit en kwaliteit openbaar gebied, parkeeroplossing.
16	De huidige faciliterende rol zou ik omschrijven als sterk regisserend, regulerend. Activiteiten: financieren, juridisch-planologisch mogelijk maken, partijen bij elkaar brengen, kaders stellen.
17	Een actieve rol in kaderstelling van opgaven, een actieve rol in het netwerk onderhouden, een passieve rol in ontwikkelen, een actieve rol in controleren.
18	Goed luisteren naar de behoefte van de inwoners van de gemeente. Waar nodig faciliteren. Faciliteren in kennis. Demografisch, kennis van de markt, mogelijkheden van ontwikkeling Faciliteren in de benodigde vergunningen
19	Het mogelijk maken in de breedste zin van het woord!
20	Partijen bij elkaar brengen, zorgen dat de kaders helder zijn, snel antwoord op vragen, duidelijkheid over wat partijen van de gemeente kunnen verwachten en wat ze zelf moeten organiseren.
21	Publiekrechtelijk en privaatrechtelijk particuliere initiatieven faciliteren en het gemeentelijke kostenverhaal afdekken.
22	Beschikbaar stellen locaties, meedenken met vergunningaanvrager, bp-aanpassingen indien dit ook past binnen visie gemeente, aandacht voor mogelijkheden bestaande gebieden,
23	Niet zelf investeren, maar dat aan de markt overlaten
24	Initiatieven van andere partijen ondersteunen en mogelijk maken, mits deze passen binnen de kaders, die door de gemeente zijn opgesteld.
25	Duidelijkheid verschaffen waar nodig over de koers. en daarbinnen initiatieven die binnen visie/koers passen mogelijk maken, initiatief daartoe ligt bij derden buiten gemeente.

26	Op basis van een initiatief van derden op ondersteunende wijze zorgdragen voor een succesvolle realisatie
27	Barrières wegnemen, transparante markt(informatie) nastreven
28	Verbreden van mogelijkheden en sneller ondersteunen of mogelijk maken van kansen en initiatieven van ondernemers/burgers.
29	- Beperkte mate van risicodragendheid; - Beperkte sturing op inhoud; - Heldere maar beperkte inhoudelijk kaders vooraf; - Eenduidigheid gedurende proces
Belegger	
1	Een pro-actieve houding m.b.t.(door partijen gewenste) ruimtelijke ontwikkeling, d.m.v. advisering c.q. aanpak en uitvoering vergunningen-, realisatie- en exploitatietraject
Ondernemer	
1	De gemeente helpt initiatiefnemers bij het ruimtelijk planologische proces, zonder dat zij daar zelf risico of geld investeert.
	Plannen mogelijk maken m.b.v. beleidsintenties.
Provinciale overheid	
1	Ruimte bieden aan ontwikkelingen, meedenken, kennisdeling/informatievoorziening, regelluw omgaan met organische ontwikkelingen, uitnodigingsplanologie
2	Scheppen van planologische randvoorwaarden. Verbinden van belangen
Overige	
1	Mogelijkheden scheppen en daaraan bijdragen i.p.v. alleen willen sturen
2	Plannen mogelijk maken
3	Aangezien er slechts naar een paar (prioritaire) projecten geld gaat is de faciliterende rol ten eerste uit nood geboren. De klant (burger/ ondernemer) centraal zou het credo moeten zijn en daarbij zorgdragen dat marktinitiatieven adequaat (snel, professioneel, binnen een duidelijk afwegingskader) worden behandeld.
4	Belangrijke partijen vroegtijdig betrekken bij gebiedsontwikkelingsplannen. Goed samen werken om ruimte te creëren voor initiatieven (milieuruimte/ bestemmingsplan ed.)
5	Als facilitator weet de gemeente hoe processen verlopen en welke mate van participatie mogelijk is. Daarbij is de gemeente zowel initiator als begeleider/regisseur in het proces waarbij deskundigheid vanuit de gemeente ingezet kan worden ter ondersteuning.
6	Ruimte geven aan ontwikkelingen en faciliteren in het samenbrengen van partijen en belangen om ruimtelijke ontwikkelingen van de grond te krijgen
7	Kader stellend en toetsend. + civiel en ruimtelijk PvE + gebiedspaspoort opstellen + bouwplan toetsen aan PvE en paspoort anterieure en posterieure overeenkomsten sluiten planologische maatregel treffen en begeleiden communicatie en participatie gezamenlijk organiseren
8	Andere partijen in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen in de gebiedsontwikkeling, waaronder met name belanghebbenden (burgers/ondernemers) zelf

9	Het onderschrijven van de voorgenomen ontwikkeling en enkel die ondersteuning waar vooraf om gevraagd wordt en (financiële) overeenstemming over is bereikt. Dit kan zijn het leveren van een projectleider om de interne processen te stroomlijnen, het reactief volgen van de voortgang van een nieuw bestemmingsplan of verkeersstructuur of vergelijkbare onderwerpen. Dit alles nadat er financieel duidelijke afspraken gemaakt zijn over de inzet van het gemeentelijk apparaat.
10	Heldere publieke randvoorwaarden creërend waarmee private en particuliere partijen duurzame ruimtelijke ontwikkeling en of transformatie (mede) tot stand kunnen brengen.
11	Streven naar win-win situatie met hoge gezamenlijke kwaliteitsambitie
12	Ter beschikking stellen van expertise op het gebied van bouwen en (collectief) particulier opdrachtgeverschap ten behoeve van particulieren, zorgdragen voor de wijziging van het bestemmingsplan.
Ondernemers (Brainport)	
1	Het mogelijk maken van initiatieven die meerwaarde opleveren voor het gebied, het een identiteit geven en daarmee de aantrekkingskracht versterken op partijen. Onderdeel van het faciliteren is ook het loslaten, het laten gebeuren en in beweging mogen zijn, mogelijk maken en ruimte geven.
2	Flexibel Bestemmingsplan en vergunningen Verbindende rol burgers, ondernemers etc. Koppeling diverse 'autonome' projecten
3	Toekennen van budget en mandaat
4	stimuleren van circulaire economie en zelfstandigheid van het gebied.
5	Zorgen dat het kan starten en als het loopt meedenken over het opheffen van obstakels
6	Het ter beschikking stellen van gegevens en het meewerken met vergunningen en aanpassingen
7	Ik vind dat faciliteren niet het juiste woord is. Gemeente en coöperatie zijn partners in deze vernieuwende samenwerking. Alles in het gebied loopt via CBP tenzij... Over die 'tenzij' voeren we intensief overleg.
8	Gecontroleerd overdragen van gemeentelijke verantwoordelijkheden binnen het gebied. Activiteiten in gebiedsontwikkeling.
9	Vertrouwen geven aan de partners in de coöperatie.
10	De gemeente werkt mee qua wet en regelgeving om projecten in Brainport Park doorgang te laten vinden.

Bijlage 6: Uitgebreide resultaten statistiek

Vanwege de omvang van deze bijlage is er voor gekozen om deze niet bij te sluiten bij de hardcopy van dit rapport. De bijlage is te downloaden via onderstaande link.

https://www.dropbox.com/s/lssh3pscozyvblu/De%20faciliterende%20overheid_Bijlage%206.pdf?dl=0